



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

El Municipio Mexicano y la
Implementación de Políticas
Públicas

T E S I S

QUE PRESENTA:

Luis Felipe León López

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR: DR. OMAR GUERRERO OROZCO



MEXICO, D. F.,

2000.

282713



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Introducción.	6
Capítulo primero. El municipio y las políticas públicas.	
Definición	13
Origen	14
Marco jurídico	20
Políticas públicas	22
Fases	26
Actores	30
Capítulo segundo. Implementación de políticas públicas.	
Definición	34
Implementación de las políticas públicas en el municipio	38
Capítulo tercero. Implementación de políticas públicas en los gobiernos federal, estatal y municipal.	
En el gobierno federal	52
En la legislatura federal	55

En el gobierno estatal	59
En las legislaturas locales	62
En el gobierno municipal	67
El presidente municipal y el diseño de políticas	71
El ayuntamiento y el diseño de políticas públicas	73

Capítulo cuarto. El gobierno municipal y la implementación de políticas públicas.

En la administración municipal	76
La macro y micro implementación	81
Rediseño de políticas públicas por medio del municipio	90

Conclusiones	96
--------------	----

Bibliografía	103
--------------	-----

DEDICATORIAS

A mis padres, que sacrificando sus propias aspiraciones, me dieron esperanza y voluntad para alcanzar mis anhelos

A Elena y Bertha, cuyo amor, lealtad e ingente apoyo, se convirtió en maternidad.

Al Dr Omar Guerrero Orozco, que con su paciencia y sapiencia, me inculcó el hábito de la investigación denodada.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo representa la culminación de un ciclo en mi vida personal, académica y profesional, objetivo que no hubiese alcanzado de no contar con el respaldo de instituciones y personas a quienes debo público reconocimiento.

En primera instancia a la **Universidad Nacional Autónoma de México**. Esta histórica, loable y dinámica institución, fue la fuente de motivación e ideales para buscar la excelencia académica y profesional a través de la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**, donde profesores y personal en general, siempre hicieron mi estancia estudiantil cómoda y agradable.

A la **Biblioteca "Isidro Fabela"**, cuyo acervo bibliográfico y hemerográfico fueron los primeros cimientos de esta investigación.

A **El Colegio de México**, por permitirme continuar la búsqueda de referencias en sus instalaciones y muy especialmente, a la **Biblioteca "Daniel Cosío Villegas"**, donde encontré artículos especializados muy trascendentes para esta tesis.

A la **Coordinación de Administración Pública**, por haberme asignado un jurado cuyos comentarios y sugerencias han enriquecido mi trabajo y mi acervo, incluyendo a mi asesor de tesis, **Dr Omar Guerrero Orozco**, a quien además aprecio como un amigo.

A todos ellos: una y mil veces gracias.

Introducción.

La sociedad mexicana contemporánea exige un desempeño eficaz y eficiente de la función pública, además de la probidad comprobada de todas las personas que laboran dentro de ella. La universidad no es ajena a esta situación; por el contrario, trata de adaptar sus programas de estudios a la realidad imperante con el fin de proporcionarles a sus egresados los conocimientos que les permitan participar de manera activa en la gran movilidad social, con una postura crítica, tolerante y propositiva.

La administración pública, como brazo del gobierno que transforma en hechos tangibles los ideales de desarrollo, fomenta el estudio y la investigación de los temas torales que hoy marcan una nueva era en sus ámbitos de estudio; por lo mismo, es apremiante que responda a diversos tópicos relacionados con los procesos de globalización, engranes que hoy por hoy mueven la dinámica del cambio.

Los temas transcendentales, objeto de profundo estudio en la administración pública, buscan paliar y contrarrestar fenómenos como la ingobernabilidad y sus consecuencias; la primera manifestada con la inestabilidad política y económica cuyos resultados además deterioran la vida social, la pauperización, la carencia de los más elementales servicios públicos, como la seguridad, la salud, la educación y la alimentación, son el claro reflejo de lo anterior. En los temas más importantes del ámbito público y administrativo, se vislumbra la preocupación por mejorar los niveles de vida en el país; el impulso por investigar tópicos como las relaciones del Estado con los mercados, la gestión pública, el papel del servicio público, la privatización, la democracia y la función pública, la reforma del Estado, el federalismo y, por supuesto, las políticas públicas, son la expresión de una nueva era.

El devenir de nuestra sociedad no refleja sino el efecto de los acontecimientos que han dejado huella en nuestro pasado. La contradicción cultural y política de nuestro país, producto del mestizaje

abrupto entre conquistadores y nativos, creó una sociedad cuyos estamentos emulaban a la española, pero con una raíz que se negaba a relegar la organización cosmovisionaria de los aztecas.

El primer capítulo de la investigación versa sobre los orígenes del municipio en México, atendiendo las bases históricas y jurídicas que lo sustentan y le dan forma en la actualidad; igualmente mencionamos la problemática que lo aqueja para que, en un segundo momento, podamos abordar el tema de las políticas públicas describiendo sus distintas fases, la importancia que tienen y los beneficios que se obtienen cuando el gobierno municipal las ejecuta.

Para definir el municipio debemos adentrarnos más allá del aspecto semántico y analizar las condiciones históricas que le conformaron como célula política de nuestro país, cuyo producto será la federación que se mantiene gracias a un perenne esfuerzo por reivindicar su autonomía y la importancia que tiene para el desarrollo nacional. Durante la formación del municipio encontramos la fusión entre la base de la sociedad azteca, los calpulli, y la española, que a su vez tiene su génesis en la Polis griega.

Desde que Cortés fundó el primer municipio del país en la Villa Rica de la Vera Cruz, en el año de 1519, los cambios políticos y jurídicos al transcurrir los años permitieron a las localidades dotar a su gobierno de la tónica cultural predominante, además de crear el marco de legalidad que les permitiría cumplir con libertad sus funciones.

Describir los elementos que conforman el municipio (demarcación territorial, marco jurídico, funciones, forma para elegir sus integrantes y la organización administrativa, por mencionar algunos) no basta para explicar su situación. Igual que otras entidades de gobierno, el municipio es objeto de críticas debido a la respuesta poco clara con la que afronta los problemas más frecuentes de las localidades; de ahí que la voz popular clame porque los proyectos gubernamentales dejen de ser quimeras y que la administración municipal, como ejecutora de las decisiones de los ayuntamientos, plantee las acciones necesarias para transformar las ideas en actos, los planes en hechos y los servicios en desarrollo tangible: todo bajo el tenor de la democracia.

La actual falta de eficiencia y eficacia ante las respuestas sociales por parte del Estado, no es una característica exclusiva de nuestro país: otros, incluso los de primer mundo, han tenido que afrontar diversas situaciones en las que los problemas son mayores que las soluciones. Una de estas crisis sirvió como antecedente para darle vida a una nueva forma de abordar la problemática social bajo un enfoque interdisciplinario; una nueva forma que no sólo concentrara sus esfuerzos para formar planes gubernamentales, sino que además atendiera la manera como se ejecutan y estuvieran en constante evaluación.

Debido a que las políticas públicas nacieron en los Estados Unidos es indispensable traducir los materiales de estudio, no obstante la tarea es harto compleja ya que tiene vocablos como *politics* y *policy*, que describen situaciones diferentes, pero en español ambos significan política; de ahí que en el primer capítulo asumimos nuestra posición al respecto, al tiempo que abundamos en el análisis de las políticas públicas para concluir abogando por el uso multidisciplinario de las políticas públicas en el municipio.

La implementación de las políticas públicas es el objeto de análisis del segundo capítulo, donde las definimos, buscamos su origen y analizamos los estudios que se han hecho al respecto; asimismo describimos la situación que imperó en varios países de América Latina durante la década de los ochenta, cuando los gobiernos en turno no supieron solucionar los problemas políticos y económicos que se les presentaron; cuando la pobreza, el desempleo, la carencia de servicios de salud y de educación, así como los altos índices de criminalidad, eran parte de la cotidianidad. Eran tiempos en los que surgieron grandes proyectos cuyas metas pretendían abatir los rezagos económicos; el resultado fue la diversidad de gobiernos incapaces de determinar los cursos de acción en los que consumirían sus metas y objetivos.

En los Estados Unidos ya antes había habido una situación similar: la década de los setenta fue para la administración pública un periodo de fracasos continuos; los planes formulados con los más

altos consensos y todos los recursos necesarios para ejecutarlos nunca se concluyeron, o, si lo hicieron, no cumplieron con las expectativas programadas.

Esta es la razón por la que surgieron las teorías para implementar las políticas públicas, e indagar cómo pasar del mundo de las ideas a la realidad. Implementar es adoptar y ejecutar la mejor acción para cumplir con las políticas formuladas, analizando los factores que impiden que determinada política se lleve a cabo

Cuando el estudio de las políticas públicas llega a México, el Estado y la administración pública revaloran su función y los retos que la modernidad les exige; el municipio, vital para la organización política y administrativa del país, en la actualidad, por su parte, atraviesa por una etapa en la que además de buscar hacer valer y respetar su autonomía, intenta incorporarse de manera activa en la lucha por alcanzar el desarrollo del país. La administración mexicana actual busca superarse mediante la aplicación de nuevas técnicas y métodos que le ayuden a ejecutar las políticas locales, lo mismo que las formuladas por otras entidades gubernamentales, pero aplicadas en el municipio.

De esta manera, la práctica de las políticas públicas se fusiona con el municipio en esta investigación, como un intento de fortalecer la actividad gubernamental, concretamente la municipal, luego de haberlas comprendido con sus componentes e implicaciones, aunque nos podíamos haber abocado más a la fase de implementación; tal es el campo que abarca el segundo capítulo, que finaliza enunciando seis escenarios donde se formulan las políticas que implementará el municipio.

En el tercer capítulo describimos la forma como los gobiernos federal, estatal y municipal formulan sus políticas, añadiendo las acciones más usuales y los resultados hasta hoy alcanzados. El desarrollo de las políticas públicas necesariamente implica un mínimo nivel de democracia que, más necesariamente todavía, debe impulsar el gobierno. Bajo este postulado la federación esta obligada a ser coherente con su voluntad política y recurrir a la democracia más allá del discurso, de la postura, de la retórica y del ideal: sólo así podrá convertirla en un modo de vida auténtico.

La relación entre el ámbito federal con el estatal y municipal se ha caracterizado por su verticalidad, a pesar de que hoy en día las aspiraciones nacionales exigen una relación horizontal, mediada con el respeto a su autonomía y la soberanía que le es propia. No obstante el gobierno federal debe aprender a ejercer sus facultades y relegar posturas omnipresentes que supeditan a los estados a acatar incondicionalmente sus políticas, sacrificando aún recursos apremiantes para otros problemas de carácter público: el federalismo ya no puede ser un supuesto, es indispensable que atienda el desarrollo armónico de los estados y los municipios.

La forma como hasta el momento el gobierno federal fabrica sus políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, es sin involucrar a los estados ni a los municipios, pese que estos últimos son quienes ejecutan la mayor parte de ellas. Sería un gran avance para la democracia y la administración pública, si el gobierno federal sometiera a consideración de los gobiernos estatales, de las legislaturas locales y de los municipios, las políticas que él formula para estos.

Los gobiernos estatales ya no pueden seguir siendo una extensión de la federación; ya es hora que asuman una postura crítica y objetiva con la que se coloquen como promotores de un auténtico federalismo político, administrativo y económico. Ya es tiempo que se consideren como intermediarios entre sus localidades y el gobierno federal, sólo así se obligará a velar por los intereses de los municipios mediante la implementación de políticas adecuadas.

Cuando al momento de determinar sus políticas el estado involucre a los municipios, sólo entonces las localidades podrán manifestar la problemática que les aqueja y, al mismo tiempo, soluciones y hacer los cambios necesarios. Cuando la planeación se contemple en ley en nuestro país, sólo así se les obligará al gobierno federal, estatal y municipal a acatar planes y programas donde se escuche tanto la opinión de los ciudadanos como de los funcionarios de la administración pública para formar un verdadero proyecto de gobierno: la subordinación, como forma de orden y poder político, ya quedó rezagada y ha dado paso a la cooperación.

Cierto que es el poder ejecutivo el que finalmente determina el rumbo de la planeación, pero tanto sus proyectos como sus programas, para que se ejecuten correctamente, debe involucrar a los estados, a los municipios, al poder legislativo y a los congresos locales no sólo para evaluar sino también para aprobar sus políticas.

La práctica del federalismo aporta grandes beneficios a los gobiernos que ejercen sus facultades mediante las políticas públicas, ya que su ámbito multidisciplinario les permite participar a numerosos actores, como cualquiera de las entidades gubernamentales, organizaciones políticas, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales y la población en general.

Tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas son materia privilegiada de los estudios más recientes, no obstante, observamos un nuevo tópico que pronto ocupará un lugar especial: el rediseño de las políticas cuya utilidad, no cabe duda, redundará en una mejor implementación. Plantear políticas incorrectas inevitablemente conduce al fracaso cuando se ejecutan; por eso cabe la posibilidad de que en un momento dado tenga que replantearse ciertos objetivos y acciones sin que ello signifique su rechazo: en otras palabras, la política se rediseña para cubrir cabalmente los problemas que intenta abatir.

De esta manera, participación ciudadana, implementación y rediseño de políticas son los temas medulares de nuestro cuarto capítulo. No olvidemos que la participación ciudadana en el municipio es un elemento que se integra a casi todas las actividades de las administraciones locales; por eso, dentro del marco legal municipal aparecen la formación y las atribuciones de las organizaciones sociales, además de las autoridades auxiliares de los ayuntamientos, extraídas de la misma ciudadanía. Y es que su participación en los asuntos del gobierno municipal perfecciona la actuación de la administración. Tanto en el diseño como en la implementación, y sobre todo en la evaluación, de las políticas, la ciudadanía hace acto de presencia; las organizaciones sociales de las localidades pugnan por tener una auténtica respuesta a sus demandas, son las que ganan los espacios de participación activa, junto con la administración, para ejecutar las políticas y evaluarlas ellas mismas.

Las evaluaciones que los propios ciudadanos hacen en las localidades arroja resultados útiles para los gobiernos municipales y rediseñar las políticas federales y estatales; algo para lo que se requiere de gran conciencia y voluntad, mientras que para los gobiernos locales no es más que una actividad cotidiana que se fragua mediante las sesiones de cabildo. Una política cuyo origen se delimita en el gobierno municipal puede cambiar tanto sus rasgos como en sus objetivos o en sus acciones al momento en el que se hecha a andar. La fusión entre la participación ciudadana y el rediseño de políticas es un aliciente que debe privar en los gobiernos estatal y federal, ya que dará como resultado una mejor implementación y en consecuencia, su legitimación.

En la parte final del cuarto capítulo se enuncia la forma como el rediseño de políticas puede utilizarse en nuestro país; apartado que señala seis escenarios para elaborar políticas e implementarlas en el municipio.

Entonces, la finalidad de esta investigación consiste en presentar propuestas que permitan un mejor desempeño de la administración pública, especialmente en el ámbito municipal, para implementar sus políticas públicas. Nuestras conclusiones, que presentamos al final, tienen la intención de contribuir al perfeccionamiento de las labores públicas mediante el enfoque de las políticas públicas. En el entendido que la transformación es la constante que identifica a la administración pública, consideramos que esta loable profesión afronta el futuro con dinamismo e innovación para detener el ascenso de la pobreza, la ingobernabilidad y la inseguridad que, desde la década de los ochenta, no sólo afecta a nuestro país sino a América Latina en general.

Capítulo primero

El municipio mexicano y las políticas públicas.

Definición de municipio.

En nuestro país, la célula básica de la política es el municipio, al que definimos como una vecindad cuya población elige a sus propias autoridades locales, establecida dentro de una demarcación jurídicamente delimitada, con una organización política y administrativa reconocida por el Estado;¹ entre sus funciones está la de preservar la seguridad y el orden público en su territorio, así como de suministrar servicios públicos a la vez de procurar justicia.

Es importante aclarar que esta acepción del municipio no pretende soslayar ni su génesis histórico ni sus influencias culturales y sociales; únicamente la vemos como el comienzo de la paradoja donde las profundas raíces centralistas de la política precolombina y las exigencias democráticas actuales que matizan el diario acontecer conviven y se niegan así mismas.

Por lo regular se suele citar al municipio como una célula de la federación; no obstante se ha debatido mucho el que pueda ampliar sus competencias constitucionales y así contar con una mayor autonomía relativa para superar el exagerado centralismo.

¹ Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México 1979. Porrúa. p 14.

El municipio se erige como una unidad de gobierno y administrativa responsable de manejar su territorio, sus bienes y sus recursos con el fin de abatir sus propios rezagos y carencias locales. Los municipios mexicanos tienen una larga historia, a partir de la Independencia y hasta su actual interacción con otras entidades de gobierno.

Orígenes

En los pequeños pueblos que se formaron previo al surgimiento de la ciudad-estado encontramos los antecedentes del municipio; aunque en realidad están en la antigua Grecia, con el surgimiento de la Polis donde se designaba cierto número de oficiales para mantener el orden, regular los mercados, establecer los pesos y medidas, y preservar el erario público. No obstante, no fue sino hasta con los romanos cuando se organizaron y diseñaron sistemáticamente las leyes y reglas para la administración municipal.

Es pertinente señalar que tanto el municipio romano como el griego tuvieron la responsabilidad de proveer los servicios públicos esenciales: agua, protección contra incendios, construcción y mantenimiento de caminos, limpieza de las calles y regulación de los mercados. Los municipios romanos gozaban de cierta autonomía y cada uno tenía sus propias autoridades.²

Cuando España fue ocupada por las huestes romanas en expansión, la semilla del municipio empezó a germinar; pero le añadió algunos rasgos de la cultura visigoda. Durante la Edad Media, cada municipio español se gobernaba por un consejo municipal con autonomía política y administrativa, compuesto por oficiales públicos y conocido como cabildo secular;³ más tarde, a este consejo se le unió otro: el cabildo abierto, conformado por personas prominentes de la localidad. Con el paso del tiempo, la autonomía del municipio español se deterioró al grado que cuando ocurrió

² Las autoridades municipales y sus funciones estaban a cargo de un edil, responsable de correcta aplicación de las leyes del suministro eficiente de los servicios públicos.

³ El cabildo secular puede compararse con los actuales ayuntamientos debido a la similitud de funciones.

la conquista del nuevo mundo los municipios ya eran una organización supeditada a un centralismo excesivo.

Al llegar a México los españoles se encontraron con una de las culturas más pródigas y organizadas: la azteca, cuya base de su organización política era los calpulli, equivalente a los municipios europeos. Los calpulli eran barrios o colonias con autoridades propias las cuales se encargaban de cumplir las leyes y los servicios públicos necesarios. En 1519 Hernán Cortés fundó en la Villa Rica de la Vera Cruz el primer municipio en México; su propósito no sólo era proporcionar una organización administrativa a la Nueva España, también obedecía a una empresa de conquista e imponer su autoridad y legitimar su gobierno: Cortés instaló un ayuntamiento en representación de la corona española y se nombró así mismo capitán general.

Este primer ayuntamiento fue la base del futuro gobierno español en México: en 1521 se fundó el primer municipio en Coyoacán, con una duración de tan sólo tres años, ya que después se le trasladó a lo que actualmente conocemos como el Zócalo de la Ciudad de México, debido a que el país se dividió en cinco provincias: la de Nueva España, la de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y la provincia de Yucatán, cada una representada por un alcalde mayor o corregidor.

En 1525 Cortés enunció unas ordenanzas con la finalidad de organizar mejor al incipiente municipio mexicano; a saber:

- Cada villa debía tener dos alcaldes: uno con jurisdicción civil y otro con jurisdicción criminal.
- Todos los nombramientos se efectuaban el 1 de enero de cada año, bajo juramento.
- Se designaba a un fiel para que cuidara los abastecimientos, marcara las pesas y medidas, vigilara que las ventas se ajustaran a ellas y señalara dónde tirar basura.
- Se nombraba a los rescatadores, a los que se les prohibió comprar las mercancías después de 30 días de que hubieran llegado.
- Se establecieron los días y lugares para matar el ganado.
- Las hortalizas, el pan y el pescado tenían que venderse en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, los vecinos debían asistir a misa.

- Mientras se celebraba misa no debía haber tienda abierta.
- El consejo era el único facultado para dotarles tierras laborables, para el ganado o solar.
- Los dueños de ganado estaban obligados a marcarlo con hierro y registrarlo ante el escribano de la villa.
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo, con voz y voto.⁴

La actividad política de la Nueva España se centraba en la ciudad de México, pero la supervisión del resto de las provincias corría a cargo del rey; este sistema se conservó hasta 1529, cuando se creó la primera audiencia. Finalmente, a partir de 1535, todos los asuntos públicos eran atendidos por el virrey.⁵

Nueva España contaba con una organización política capaz de conducir un gobierno, no obstante las decisiones trascendentales siempre fueron tomadas o avaladas en España por el rey; su administración constaba de cinco grandes rubros: gobierno (administración de lo civil), justicia, defensa, hacienda y asuntos religiosos. En lo que respecta a los cabildos, estos hacían una función legislativa y administrativa encauzada hacia el bien común.

Las funciones específicas de los cabildos eran: preservar los edificios públicos, vigilar los mercados, delimitar la propiedad, mantener la ley y el orden, cuidar y preservar las áreas de cultivo, distribuir y proveerse de tierra y pastura. A los cabildos les correspondía también todo lo relacionado con salarios e impuestos, con la inspección de hospitales y prisiones, y con la vigilancia de las tierras públicas y de la decencia. Los ayuntamientos elaboraban sus propias reglas internas de gobierno, siempre y cuando hubieran sido aprobadas por la audiencia y el consejo de Indias, organización encargada de las tierras conquistadas por España.

⁴ Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal en México**. México 1995, INAP, p 88.

⁵ La audiencia era una asamblea con poderes legislativos y administrativos, similar a una corte.

Las finanzas municipales las conducían las autoridades locales, en estrecha colaboración con las externas. Cuando la recaudación de los impuestos era insuficiente para cubrir los gastos por concepto de servicios públicos, el ayuntamiento establecía arbitrios o impuestos especiales; si la situación de los pobladores era precaria, la corona española exoneraba algunos tributos con el fin de permitirle al municipio brindar los servicios requeridos y fomentar el desarrollo interno.

Para 1570 la Nueva España contaba con cuarenta provincias, cada una conducida por un alcalde mayor, hacia 1786 ya eran 129, y durante ese mismo año el gobierno sustituyó a los alcaldes mayores con las intendencias o distritos.

La Constitución de 1812, elaborada por las cortes españolas, enunció las funciones y la organización del municipio: gobernado por el ayuntamiento, con un alcalde, varios regidores, un procurador y un síndico. En su artículo 321 le otorga a los ayuntamientos las siguientes funciones: policía de salubridad, seguridad pública y orden, instrucción primaria, beneficencia municipal, las calzadas, los puentes, los caminos vecinales, las cárceles municipales, el pavimento y, en general, las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, además de expedir las ordenanzas municipales, atender lo relativo a la recaudación y el manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y del comercio, la calidad de los comestibles, el agua potable, el abastecimiento y las estadísticas de los nacimientos y los matrimonios, entre otros.⁶

El excesivo centralismo de España se reprodujo en las colonias a tal grado que se constituyó como una rémora del progreso y causa principal de las lucha independentista de los novohispanos, relegados de todos los cargos públicos. El más claro ejemplo de la centralización del poder fue el municipio de la ciudad de México, cuyo ayuntamiento estaba compuesto por un alcalde mayor, un mayordomo, un escribano, dos alcaldes y ocho regidores. Al concluir el movimiento independentista, la Colonia de Nueva España se convirtió en una monarquía constitucional encabezada por Agustín de Iturbide, quien al año siguiente sería derrocado para dar paso a la República. Los adeptos de esta se dividieron en dos grupos: uno que pugnaba porque a los gobiernos locales se les diera mayor

⁶ Faya Viesca Jacinto. *El federalismo mexicano*. México 1982. Porrúa. p 237.

autonomía, por lo que a sus integrantes se les llamó federalistas, y el otro grupo que quería se continuara con la excesiva concentración del poder, por lo que se les conoció como centralistas.

La organización del municipio se preservó hasta 1836, cuando se modificó la Constitución para que los oficiales del municipio se encargaran de vigilar los trabajos de infraestructura, promover la economía y supervisar los servicios públicos; no obstante estos cambios, la autonomía municipal nunca fue foco de atención; por el contrario, las autoridades municipales se volvieron más supeditadas a los prefectos y subprefectos que nombraban los gobernadores. En 1837 se removieron los ayuntamientos y el alcalde mayor se sustituyó por un juez de paz, subordinado a su vez a los prefectos y subprefectos.

La Constitución de 1857, en su artículo 72, señala que las autoridades municipales tenían que ser electas; mientras que en su artículo 31, le confería al ayuntamiento la capacidad para delimitar sus propios impuestos y el cobro correspondiente a los habitantes. Esta medida le concedió cierta independencia económica y administrativa al municipio.

Después de la intervención francesa y la caída de Maximiliano de Habsburgo, la Constitución de 1857 tuvo que volver a modificarse sólo que no alcanzó a acatarse por completo lo correspondiente al municipio. Con la muerte de Benito Juárez y el arribo de Porfirio Díaz a la presidencia, la organización administrativa se basó en distritos y prefecturas, donde los prefectos no sólo controlaban los municipios sino que los propios ayuntamientos obedecían los designios de los gobernadores, quienes a su vez estaban confabulados con Díaz.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 el municipio se fortaleció notoriamente gracias a hombres de excelsa probidad como Luis Cabrera y Pascual Orozco, quienes lo veían como base de la política y la administración mexicana; de allí que se le hubiera dotado del marco jurídico que ampararía su autonomía frente al gobierno federal. Como antecedente, en 1914 Carranza modificó el artículo 109 de la Constitución de 1857, gracias a un decreto publicado en Veracruz donde establecía que el municipio libre era la base del Estado, de la división territorial y de la organización

política, de esta manera se sentaron así las bases del actual artículo 115 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dicta ...

“Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

1. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndico que la ley determine. La competencia que está Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

2. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

3. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales

b) alumbrado público

c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

d) mercados y centrales de abasto

e) panteones

f) rastros

g) calles, parques y jardines y su equipamiento

h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) los demás que las legislaturas locales determinen, según sus condiciones territoriales y socioeconómica de los municipios; así como su capacidad administrativa y financiera...”⁷

⁷ Tomado del Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la Cámara de Senadores con fecha 25 de Junio de 1999 y remitida a las Legislaturas locales.

Marco Jurídico.

Con el paso del tiempo, el municipio ha fraguado un marco jurídico que le permite convivir con los gobiernos estatal y federal, además de instaurar las reglas internas de su gobierno y relación de este con sus habitantes. El Marco jurídico al que nos referimos está integrado por:

- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- la Constitución Política Estatal
- la Ley Orgánica Municipal
- la Ley de Hacienda Municipal
- la Ley Anual de Ingresos Municipales.
- el Bando de Policía y Buen Gobierno.
- los Reglamentos Municipales

El artículo 115 de la Constitución Política contiene ciertas características que distinguen a los municipios tales como:

- a) Libertad política. Entendiéndose como la facultad para elegir a sus representantes o autoridades dentro del marco de las leyes electorales pero, principalmente, al libre ejercicio del poder político local.
- b) Libertad de administración. Se refiere a la capacidad para organizarse administrativamente como mejor le convenga; para tal efecto, el ayuntamiento es el órgano máximo de la administración municipal, ya que ordena, reglamenta, delibera, informa, representa o gestiona acerca de la problemática local y sus posibles soluciones.
- c) Personalidad jurídica. Es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de obligaciones y derechos, además de manejar su patrimonio de acuerdo a la ley.⁸

Las Constituciones estatales dedican un capítulo especial al municipio; en él describen su función administrativa, su territorio y la competencia legal que le es propia, se le señala también como la base

⁸ Martínez Cabañas, Gustavo. Op cit. p 95.

de la división territorial estatal, lo mismo que de la organización política y administrativa. La federación fundamenta su existencia en la unión y convivencia de varios estados; por ello, el municipio se considera como la célula de la actividad política y administrativa del país.

Asimismo, indica que el cuerpo colegiado, encargado del correcto funcionamiento de la administración local, es el ayuntamiento; al que se le define como el órgano máximo del gobierno municipal y por el que, el pueblo ejerce su voluntad mediante gestiones dirigidas a consumir los intereses de la localidad. Los ayuntamientos tienen la personalidad jurídica propia, por lo que tampoco hay intermediarios entre ellos y los gobiernos estatales.⁹

Los ayuntamientos están integrados por un presidente municipal, síndicos y regidores; el número de estos últimos depende de lo que las constituciones y las leyes orgánicas municipales señalen. Los miembros se eligen, unos, mediante el principio de votación mayoritaria relativa y otros por el de representación proporcional. Las votaciones para renovar el gobierno municipal se hacen cada tres años.

La Ley Orgánica Municipal es la encargada de regular las actividades de cada municipio, de ella emanan las legislaturas locales y en ella se plasman los artículos referentes a la organización territorial, a las categorías y a las denominaciones políticas, de habitantes y de vecinos, así como lo relacionado con la creación de un municipio. Esta ley trata también sobre las funciones y atribuciones de los ayuntamientos, los requisitos que se deben cumplir para ser parte ellos, las sesiones de cabildo, las comisiones municipales, las autoridades auxiliares municipales, las leyes fiscales del municipio, los de hacienda municipal y los de ingresos municipales; además de la relativo a su organización, que generalmente se basa en la siguiente estructura:

- Ayuntamiento
- Presidencia Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal

⁹ **Prontuario de legislación fiscal**, Gobierno del Estado de México, 1994, p 80-82.

- Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales
- Policía y Tránsito Municipal
- Oficialía de Registro Civil.¹⁰

Por último, el marco jurídico del municipio se complementa con el Bando de Policía y Buen Gobierno, conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa junto con las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. El Bando de Policía y Buen Gobierno se dicta cada tres años, en correspondencia con el período del gobierno en turno.¹¹

En este primer capítulo tratamos de manera sucinta los orígenes, el desarrollo y la consolidación del municipio mexicano; no obstante aún falta describir las funciones específicas de cada organismo y miembro de los ayuntamientos, lo que haremos en el tercer capítulo.

Con todo y que la parte medular del sistema político mexicano, el municipio, ha sido analizado desde diferentes puntos de vistas, el enfoque multidisciplinario de las políticas públicas es aún considerado con grandes perspectivas de éxito. En otras palabras, las políticas públicas pueden aplicarse en cualquiera de los ámbitos de gobierno, pero en el municipio aún es escaso su estudio.

Políticas Públicas

Lo más común es definir a la política pública como cualquier cosa que el gobierno decide hacer o no hacer.¹² Las políticas se rigen bajo un ámbito multidisciplinario, ya que el gobierno debe atender problemas sociales, económicos y políticos, tales como salud, cultura, recreación e investigación

¹⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op cit.* pp 101-107.

¹¹ *Ibid.*

¹² Dye, Thomas. *Understanding public policy*. Prentice Hall. Estados Unidos. 1984. p 2.

tecnológica, entre otros. La administración pública, entendida como gobierno en acción¹³, debe estudiar con profundidad esas políticas como una forma de acercarse más al mejoramiento de los servicios públicos y a la consolidación de metas y objetivos de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Para algunos, la combinación de las palabras políticas y públicas significa un pleonismo, ya que la primera hace referencia, entre otras cosas, o todo lo público; no obstante, esa consideración soslaya la traducción del idioma inglés de "*politics*" y "*policy*", donde tanto en una como en la otra sus significados son distintos a los que se les dan en español. La primera, por ejemplo, se utiliza cuando se trata de hacer referencia a la competencia por el poder mediante los partidos políticos o los órganos gubernamentales; la segunda, por su parte, hace alusión a la forma de proceder ante una determinada situación. En español, decíamos, la palabra política no sólo comprende la pugna por el poder sino también la forma tan particular como pueden proceder las personas o las instituciones.

Por otro lado, *politics* es el objeto de estudio de la Ciencia Política, mientras *policy* es un campo de estudio de las Ciencias de *Policy*, cuyos orígenes los encontramos en las obras clásicas de Politeia y Política, con Platón y Aristóteles respectivamente. En la cultura griega la política era todo lo referente a la *polis*, ciudad, en tanto *politeia* significa el régimen, es decir la constitución y organización gubernamental de la polis. Los romanos asimilaron la palabra *politeia* para luego transformarla en *politia*, por su parte al término polis lo entendieron como la *Res Publica* (República). Con el tiempo la *politia* cayó en desuso pero, en la baja Edad Media, se fortalece y en los idiomas español, francés, alemán e inglés la traducen como *policia*, *police*, *policey* y *policy* respectivamente¹⁴

En 1921, Moreland mencionó que la policy decidía sobre los objetivos que debían ser alcanzados por la administración pública mientras que la Ciencia de la Política (Politics)

¹³ Cfr. Guerrero Orozco, Omar. **Teoría de la administración pública**. Harla, México, 1985, p 290.

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria". *Revista Ciencias*, núm 44, pp 29 y 30.

*trataba substancialmente con los métodos por los cuales se formula la policy pública (Public Policy).*¹⁵

En 1951 Harold Lasswell publicó un artículo titulado "La orientación de las políticas públicas", donde presentaba sus bases y su campo de estudio. Eran los tiempos en los que la guerra fría estaba en su apogeo, por lo que los temas más recurridos en las esferas gubernamentales norteamericanas eran la seguridad y defensa nacionales, temas, también, que debían ser abordados desde una visión respetuosa de los valores y la dignidad humana; asimismo, la situación internacional demandaba más racionalidad en la toma de decisiones y para utilizar los recursos, sin que por ello se segregaran los valores filosóficos y políticos.¹⁶

Para Lasswell, la solución de un problema determinado debía incluir el más estricto de los procedimientos para utilizar de manera óptima los recursos (sobre todo los económicos), junto con los requerimientos sociales y políticos. Hasta entonces, vincular las ciencias exactas con la filosofía, la psicología, el derecho o la sociología era una quimera. En la década de los cuarenta, el desarrollo que alcanzaron la estadística y la economía, las colocó como líderes para la toma de decisiones, por lo que los organismos gubernamentales fundamentaron sus determinaciones en estadísticas y prospecciones económicas, ignorando otras posturas igualmente válidas o que podrían también ayudarlos a obtener sus metas y objetivos; en otras palabras, Lasswell indagó "como superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, así como crear una integración más completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada".¹⁷

Este mismo autor investigó las fuerzas centrifugas, por lo que catalogó a las actividades que no permitían la vinculación o armonía entre la ciencia y la práctica como parte de ellas. En las discusiones universitarias era imposible ponerse de acuerdo, por eso surgieron equipos interdisciplinarios cuyos especialistas en economía, sociología, psicología, derecho y ciencias políticas, entre otros, buscaban solucionar problemas diversos. Esta actividad contrarrestó las

¹⁵ Ídem, p 31.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F (Comp.) *El estudio de las políticas públicas*. México 1992. Porrúa, p 378.

¹⁷ Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas". en Aguilar Villanueva, Luis F (Comp.) *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México. 1992. p 79.

fuerzas centrífugas y propició el surgimiento de las ciencias de políticas (*policy sciences*), que buscaban mejorar la toma de decisiones para contribuir así a elegir los mejores cursos de acción (*policy*) dentro de las diversas esferas gubernamentales.¹⁸

Posterior al extraordinario trabajo de Lasswell, otros autores como Yehezkel Dror y David Garson, tuvieron nuevas aportaciones para el estudio y análisis de las políticas públicas. Durante la década de los ochenta los gobiernos latinoamericanos buscaron afanosamente solucionar la problemática política y económica, aunque los intentos de sus administraciones por paliar la situación, tuvieron resultados catastróficos y nuestro país no fue la excepción. Las demandas no giraron sólo en torno al ámbito económico: se sumaron también la exigencia de redimensionar el Estado y crear un ambiente más democrático que repercutiera en servicios públicos mejor aplicados.¹⁹

El enfoque multidisciplinario de las políticas permite, por un lado, la convergencia de diversas ramas científicas y, por otro, conciliar intereses e ideologías para buscar soluciones a problemas concretos. El campo de estudio de las políticas en México se vislumbra con notorios visos de éxito; prueba de ello es que diversas instituciones de educación superior se han abocado al estudio e incorporación dentro de sus programas de estudio.

Una política pública tiene cuando menos seis elementos²⁰: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución; en resumen, se trata de actividades del gobierno y, por lo tanto, de la administración pública. Por ello los gobiernos federal, estatal y municipal deben involucrarse en el ámbito multidisciplinario de las políticas públicas.

En los últimos años, el avance de la democracia ha permitido un análisis más imparcial sobre la situación del país:

¹⁸ Ídem, pp 80-83.

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis. Op cit, pp 15-18.

²⁰ Méndez, José Luis. "El campo de las políticas públicas...", en García del Castillo, Rodolfo, et al. **Gobierno municipal y políticas públicas**. El Colegio Mexiquense, México 1994, p 32.

Son perceptibles síntomas de ingobernabilidad particularmente por la crisis del Estado benefactor y del modelo de Estado protagonista en gran escala. La ingobernabilidad se ha manifestado en varios modos, entre otros los deficitarios de los servicios públicos, el estrechamiento de los programas de bienestar social y, más dramáticamente, el declive vertiginoso de la calidad de vida de la población.²¹

Una vez desglosada la historia del surgimiento y el significado de las políticas públicas, es menester discriminar quienes intervienen en su proceso y que influencia tiene dentro de la vida política del país. En México, el gobierno es el diseñador y ejecutor de las políticas; si conjugamos actividades con la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales y políticos, tenemos el campo propicio para las políticas públicas. En lo subsecuente, a lo largo de este trabajo utilizaremos los vocablos *policy* y *policies* para referirnos a política y políticas, respectivamente; de esta manera queremos evitar confusiones con el significado de la palabra política tal como se entiende en el español, es decir, haciendo referencia a la lucha, al reemplazo, a la modificación o a la permuta del poder. Sin embargo, comenzamos utilizando las palabras "Políticas Públicas" en las cabezas de algunos capítulos y partes de los mismos para favorecer la comunicación con los lectores de este trabajo. Esto también es visible en el título de la Tesis.

Fases

Una vez que los gobiernos identifican un problema público²² y su solución por medio de las *policies* públicas, es decir de manera multidisciplinaria, surgen cuestiones como: ¿Quiénes elaboran las *policies*?, ¿cómo se van a llevar a cabo?, ¿hay algún método para su evaluación?, ¿cuánto tiempo durará la *policy*?, ¿es posible modificarla en caso de alguna contingencia?, ¿cuáles son los procedimientos para la ejecución?, etc.

²¹ Guerrero Orozco, Omar. "Política. *policy* pública y administración". en *Revista Estudios*, FCPYS, núm 86. julio-septiembre, México 1993. p 87.

²² Entendemos como público todo aquello que no compete al sector privado pero involucra a los diversos sectores de la sociedad.

El ciclo de las *policies* públicas se divide en cuatro fases: diseño, implementación, evaluación y terminación.²³ Cada una de estas fases es parte de un todo, por lo que no debe atribuirse mayor importancia a ninguna de ellas; no obstante, este estudio se enfoca en el análisis de la implementación de *policies*, con la intención que se cumplan con mayor eficacia las metas y objetivos trazados en los planes de gobierno.

El diseño de *policies* no es más que un ejercicio mental con el que se plasman ideas tratando de adecuarlas a un marco jurídico; su diseño pretende responder a un determinado problema por medio del bosquejo de cursos de acción. Para formular una *policy* es necesario delimitar a sus actores y el gobierno siempre será uno de ellos, ya que posee la capacidad para imponer decisiones. Con el objeto de consensar las *policies* es necesario identificar al grupo o grupos que intervienen directa o indirectamente en su elaboración.

Un ejemplo del diseño de *policies* en el gobierno federal es el Plan Nacional de Desarrollo, donde se plasma lo que éste ejecutará durante un periodo de seis años. Al respecto, la ley de planeación, en su artículo 2 dice:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Presidente de la República remitirá la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para que la apruebe el Congreso. En el caso de los gobiernos estatal y municipal la tónica es similar, la diferencia es que ambos gobiernos tratan de acoplar sus propuestas a las del gobierno federal, en el caso del estatal, y al de éste en el caso del municipal por medio de su Plan Municipal de Desarrollo; además de tener que responder a las legítimas exigencias de sus habitantes.

²³ Los vocablos diseño, implementación, evaluación y terminación son los términos equivalentes de *policy-making*, *policy implementation*, *policy evaluation* y *policy termination*.

La administración pública es la herramienta con la que se ejecutan las *policies* públicas; implementarlas quiere decir pasar de la idea a la acción: es la ejecución de un plan, o como bien dicen Van Meter y Van Horn, son las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos.²⁴ De esta forma, la elaboración de *policies*, por parte del poder ejecutivo, es una actividad que es implementada por la administración pública mediante las secretarías de Estado y sus organismos dependientes.

La implementación de las *policies* es el camino para que las ideas muten en acciones concretas: para ello la administración pública debe utilizar una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos para que los programas administrativos sean más eficaces; en otras palabras, que coincidan los logros con los fines deseados.²⁵

Si un gobierno tiene la capacidad para implementar las *policies* de forma correcta, paralelamente está fomentando un proceso por el que se crearán las condiciones para obtener un estado de tranquilidad pública; esto es, un estado de gobernabilidad

*Un gobierno con alta implementabilidad, es un régimen dotado de las prebendas de la gobernabilidad, es decir, puede ofrecer justicia, seguridad interior, orden y sustento a la ciudadanía. La implementabilidad es un proceso; la gobernabilidad es un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública.*²⁶

Los gobiernos estatal y municipal crean las secretarías y dependencias necesarias para el funcionamiento de sus administraciones. Mientras el gobierno estatal recibe fondos y adecua sus actuaciones para implementar las *policies* trazadas desde la federación, el municipio también recibe fondos, tanto federales como estatales, pero además se allega de recursos propios para implementar sus propias *policies*.

²⁴ Van Meter y Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F (Comp). *Antología de Políticas Pública*, núm 4. Porrúa, México 1992. p 92.

²⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado Cívico*. MS, México D.F. Primavera de 1998. p 96.

²⁶ *idem*, p 96.

El ciclo de las *policies* públicas concluye al evaluarlas y terminarlas. La evaluación tiene como objetivo analizar el avance o retroceso de la implementación de una *policy* para determinar su continuación o rediseño; las evaluaciones pueden hacerlas ya sea el propio gobierno o por agentes externos. Cuando una *policy* involucra a gran parte de la población, ella misma externa sus demandas o comentarios e incluso puede lograr que se modifique la *policy* por completo o sólo que se corrija la forma como se está implementando.

La evaluación de *policies* detecta si al implementar alguna *policy* se han generado otros problemas para los cuales habrá que buscarles solución; si los problemas son temporales, habrá que atenderlos con medidas que no generen gastos excesivos ni tampoco desvíen los recursos. En México modificar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo no es una acción muy recurrida, aunque si se ha modificado la forma como se implementan las *policies*; esto porque resultaría tortuoso formular e implementar una *policy* que, al evaluarse se le calificará como no factible y tuviera que ser rediseñada por el poder ejecutivo para que posteriormente la volviera a aprobar el poder legislativo.

Por su carácter inminentemente local, el gobierno municipal percibe con mayor claridad el efecto de la implementación de las *policies* estatal y federal en su seno, lo que le permite poder rediseñarlas. El Bando Municipal de Policía y buen Gobierno se publica y distribuye cada año, por lo que es posible que el ayuntamiento modifique o cambie los contenidos del Plan Municipal de Desarrollo por medio del cabildo.

El municipio recibe prácticamente de forma directa las demandas de la población, ya sea por conducto del presidente municipal, de los regidores o de las dependencias de la administración municipal. Bajo este esquema, el diseño, la implementación y evaluación de *policies* en los gobiernos locales tienen un basto campo para desarrollar. La evaluación de una *policy* es más fácil de aplicar en un área geográfica delimitada, con un número de habitantes definido y con programas más específicos.

La categoría terminación de *policies* la introdujo Lasswell en 1971 y hace referencia al ...

*fin temporal o espacial de un ente, o su conclusión o su cesación, y comprende la consumación del resultado o producto de alguna cosa.*²⁷

Cuando una *policy* ha cumplido con sus metas y objetivos, la implementación debe cesar y con ello detenerse la ejecución de programas, además de las funciones de las organizaciones creadas expresamente para la *policy*.

Hay una categoría conocida como terminación parcial, relacionada directamente con la administración pública y los entes gubernamentales.

*la terminación parcial significa que esos entes gubernamentales pueden ser reorientados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia.*²⁸

Esto indica que una *policy* retroalimenta tanto al gobierno como a la administración pública, y que el período de terminación sólo delimita en tiempo y espacio al cese de su implementación.

Actores

El municipio, como proceso de gobierno por *policies* públicas, implica reconocer a los actores involucrados. Ya dijimos que en toda *policy* siempre estarán implicados el gobierno y la administración pública; pero, además, que en el gobierno municipal tiene cabida el ayuntamiento, los consejos de participación ciudadana, las organizaciones sociales y económicas representativas de las comunidades y los delegados municipales.

Todos estos están involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las *policies* del municipio; no obstante, la Ley Orgánica Municipal indica que los ayuntamientos son los únicos que

²⁷ Ídem, p 294.

²⁸ Íbidem.

pueden reformar el Bando de Policía y Buen Gobierno, además de emitir disposiciones administrativas.²⁹ La ciudadanía, por medio las organizaciones ya señaladas, tiene la posibilidad de exigir, convencer, dialogar y entablar acuerdos con las autoridades municipales para que se elaboren *policies* de alta calidad.

Algunas leyes orgánicas municipales incluyen la participación de organizaciones sociales e incluso regula sus actividades; otras sólo mencionan que los ayuntamientos tiene la capacidad de darles voz a esas organizaciones. Con todo, la mayoría de la leyes orgánicas dedican un capítulo a las autoridades auxiliares (delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana), a los consejos de participación ciudadana y a las organizaciones sociales; entre otras, algunas de las funciones que se mencionan son:

A los delegados y subdelegados les corresponde:

- vigilar el cumplimiento del bando municipal;
- participar con el ayuntamiento para elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo junto con los programas que de éste se deriven;
- auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que se requiera para expedir certificaciones.

A los jefes de sector o de sección y de manzana:

- colaborar para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos, reportando ante los cuerpos de seguridad las conductas que requieran su intervención;
- elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;
- informar al delegado todas deficiencias que presentan los servicios públicos municipales;
- participar en la preservación y restauración del medio ambiente.³⁰

Los consejos de participación ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades; sus atribuciones son:

- promover la participación ciudadana para llevar a cabo programas municipales aprobados;

²⁹ **Prontuario de legislación fiscal.** Gobierno del Estado de México, 1994, pp 83-84

³⁰ **Prontuario de legislación fiscal.** Gobierno del Estado de México, 1994, pp 94-99.

- ayudar para que se cumplan eficazmente los planes y programas municipales aprobados;
- proponerle al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- informar, al menos una vez cada tres meses a sus representantes y al ayuntamiento los proyectos que se tienen pensados, las actividades que se han hecho y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que tengan a su cargo.³¹

En resumen, los municipios en México -que en la actualidad son alrededor de dos mil 427- tienen la oportunidad de percibir la problemática de sus habitantes con más facilidad que los gobiernos estatal y federal; además, sus habitantes conocen más a las autoridades que les representan y, por lo tanto, tiene mayor oportunidad de exigir los servicios que le son necesarios o hacer patentes nuevos problemas que surjan.

En los municipios, los actores involucrados en el ciclo de las *policies* públicas interactúan con mayor facilidad que con otros niveles de gobierno, lo que propicia un marco más apto para el desarrollo de las *policies*. La administración municipal es un ámbito en el que la implementación de *policies* vislumbra grandes expectativas de éxito, ya que quienes las implementan tienen acceso, prácticamente directo, al problema que se pretende solucionar, además de que los consejos de participación ciudadana y los delegados tienen la oportunidad de señalar a tiempo las correcciones necesarias para la óptima ejecución de las *policies*.

Si al evaluarse una *policy* resulta que necesariamente tiene que rediseñarse, el gobierno municipal puede hacer, en caso que sea necesario, que el ayuntamiento por medio del cabildo modifique el Plan Municipal de Desarrollo y haga del conocimiento público con cierta celeridad, los cambios efectuados. Esto sería muy difícil en los gobiernos federal y estatal, ya que requeriría la aprobación de las cámaras respectivas y eso significa atraso y aumento del problema.

³¹ *Ibidem*.

Los actores implicados en el proceso de las *policies* del municipio tiene la ventaja que el gobierno municipal privilegia más sus sugerencias para elaborarlas e implementarlas pues son parte activa de la localidad. La administración pública tiene la posibilidad de analizar el proceso de las *policies* en el municipio así como asimilar y aplicar los resultados al resto de los niveles de gobierno, lo que sin duda ayudaría a proveer los servicios públicos de manera más precisa y cumplir con los objetivos trazados por los gobierno federal y estatal.

El proceso de las *policies* públicas en el municipio implica la participación notoria y activa de la ciudadanía. Tarde o temprano su influjo cundirá al resto del país, contribuyendo así para que el Estado sea más accesible a la opinión pública, democratice su actuar y permita que sectores ajenos al gobierno intervengan en lo que son sus funciones.

Capítulo segundo

Implementación de políticas públicas

Definición.

El diseño de *policies* está preferentemente vinculada con el gobierno y el poder legislativo, mientras que la implementación les corresponde esencialmente a los ejecutores, es decir, a la administración pública. Diseño e implementación en otras palabras, son actividades que convergen en el proceso de *policies*; esta aseveración se debe a la idea errónea de creer que cuando se hace una *policy* se basa en el consenso y en el estricto apego al enfoque multidisciplinario, por lo que se le considera la panacea de los problemas públicos: lo cierto es que cuando una *policy* se presenta a manera de opción de un determinado problema, está no debe considerarse como una aplicación sistemática y ordenada.

La dicotomía política-administración pública bifurca el proceso de las *policies* e identifica a el diseño como parte de la política mientras que a la implementación la asimila a la administración pública. Las personas vinculadas a una *policy* saben que cuando ésta se implementa sufre desvíos de recursos, retrasos en su ejecución y cumplimiento imperfecto o a destiempo, lo que ocasiona nuevos problemas.³²

En la década de los setenta se definió la implementación como una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores, que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas,³³ debido a que la sociedad norteamericana se había percatado que

³² Aguilar Villanueva, Luis F (Comp.), *La implementación de las políticas*, México 1992, Porrúa, p 15.

³³ Rein y Rabinowitz. "La implementación: una perspectiva teórica", en *Ídem*, p 148.

entre el diseño y la ejecución de las *policies* algo impedía que se cumplieran cabalmente las metas y objetivos trazados.

En México las *policies* públicas comienzan a difundirse en la década de los noventa, luego del cambio de paradigmas de la administración pública; por ejemplo, las empresas públicas perdieron su sentido cuando se convirtieron en inocuos imanes de recursos, las *policies* económicas se consideraron como las causantes del ir y venir de la recesión a la crisis y las de desarrollo social como sólo buenas intenciones, ya que, se decía, los problemas de salud y educación aún permanecerían.

De ahí que se hubiera tenido que replantear al Estado para que surgieran diferentes corrientes: una de ellas promulgaba que debía adelgazarse, en el sentido que lo más conveniente era deshacerse de las empresas que había adquirido en la década de los setenta; otra hacía alusión al liberalismo, es decir, el Estado tendría que pasar de omnipresente a conciliador; una más decía que la administración pública tenía que replantear sus funciones.

Los países latinoamericanos no eran la excepción; además de las consideraciones anteriores agregaron las interrogantes sobre las funciones del Estado y los procesos de globalización y apertura comercial. En realidad todas estas problemáticas eran resultado de la incapacidad del gobierno para cumplir sus metas y objetivos; bajo esta perspectiva la administración pública tenía que hacer un autoanálisis y volver a considerar su actuación:

*Estado y administración pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar a la sociedad. No está en discusión su importancia, sino los modos y formas como se lleva a cabo sus cometidos económicos y sociales.*³⁴

La reforma del Estado tiene el objetivo de mejorarlos y la administración pública de dotarlos para que respondan con eficacia institucional.

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. I.A.P.E.M. Estado de México 1997. p 33.

En la medida en la que los gobiernos no cumplen las metas planteadas, en esa misma medida la población creará cada vez menos en ellos. La *policy* implementada de manera incorrecta no es más que un llano ejercicio mental y ahora se les exige a los gobiernos mayor racionalidad administrativa que repercuta en el cumplimiento de las *policies*.

Implementar las *policies* es ejecutar las acciones que conducen a consumir las metas y objetivos. En esta fase de las *policies*, en la que se ven involucrados tanto grupos como individuos³⁵, los gobiernos tienen la oportunidad de ratificarse como representantes legítimos del mandato popular, o detectar los problemas que les impide una efectiva dirección, coordinación, gestión pública y, en general, mayor gobernabilidad.

Las *policies* públicas son el medio por el cual la administración pública reivindica al gobierno y al Estado como proveedores de bienes y servicios, además de que eleva los niveles de vida de los ciudadanos. Cuando un Estado desea tener mayor gobernabilidad debe fomentar la cooperación entre el gobierno y la administración pública, creando un espacio para la participación ciudadana; sólo de esta forma se democratiza el ambiente para implementar de manera óptima las *policies*.

Esta implementación les da cuerpo y las coloca entre lo virtual y lo tangible; es decir, con ella se demuestra la capacidad de los gobiernos tanto para el diseño de *policies* y programas como para responder objetivamente a las demandas que se le plantean. Cada vez que se implementa con éxito una *policy*, se contribuye a mejorar el desempeño del Estado y adelantar su reforma mediante las siguientes acciones:

- a) se crea un Estado promotor y regulador;
- b) se recuperan los niveles de vida mediante estrategias (*policies* públicas), no de procesos burocráticos;
- c) se consigue un desarrollo sustentable;
- d) se democratiza el poder y sus beneficios;
- e) se respetan y garantizan los derechos ciudadanos;

³⁵ Van Meter y Van Horn. Op cit, p 92.

- f) se da cabida a organizaciones políticas nuevas.
- g) se vigoriza la capacidad de respuesta a los retos que implica la aceleración del tiempo histórico y político del mundo contemporáneo.³⁶

Con la implementación de las *policies*, los gobiernos latinoamericanos tiene la capacidad para abatir los problemas de ingobernabilidad que les aquejan; no obstante, es importante señalar que en esta fase debe haber una participación activa de los gobiernos y de sus administraciones, además de que es necesario incorporar organizaciones ciudadanas. El gran cambio en estos últimos tiempos es que lo público ha dejado de ser considerado como monopolio del Estado: ahora el espacio público ya permite la incursión de los grupos no gubernamentales, incluso de organizaciones privadas de interés.

Al principio de la década de los noventa, el país experimenta con éxito nuevos caminos hacia la democracia; así simultáneamente encuentra que las *policies* públicas y su estudio ofrecen la posibilidad de mejorar los servicios públicos. Por otro lado, la sana y respetuosa convivencia entre los gobiernos federal, estatal y municipal se erige como otro elemento que redundará en mejores condiciones de vida.

Los problemas de implementación son más perceptibles, sobre todo, en el ámbito municipal. La administración pública, por su parte, encara los retos que se le proponen según las transformaciones de la sociedad; como por ejemplo incorporarse al federalismo, establecer la reforma del Estado, mejorar el servicio público y, por supuesto, las *policies* públicas. Súbitamente, el municipio se encuentra en medio de estos trascendentes temas.

El municipio se ha ido fortaleciendo desde 1970, año en el que paralelamente se incrementan los estudios de la administración municipal en México. En Estados Unidos también se formaron grupos gubernamentales para fortalecerlo mediante herramientas que facilitaban su actividad³⁷; eran técnicas que les permitían a las administraciones locales hacer compatibles los objetivos de los planes y

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Op cit. p 98.

³⁷ Poister Theodore, H. "Management tools in municipal government: trends over the past decade". **Public Administration Review**, Mayo-Junio 1998, V 49, Núm 3, p 240.

programas con el presupuesto asignado. Entre las técnicas más recurridas para el auxilio de los gobiernos locales destacan el estudio de prospección, el monitoreo de acuerdos, las estrategias de planeación y la implementación de *policies*³⁸; esta última, en el municipio necesariamente implica una interacción de mutuo respeto con los gobiernos federal y estatal. En las localidades, los defectos u omisiones cuando se implementa una *policy*, tienen un impacto más alto que en otros niveles de gobierno: los residentes de un municipio perciben con mayor claridad las medidas que emprende su gobierno y administración para ejecutar los planes y programas; las organizaciones ciudadanas participan y supervisan el proceso de *policies* y, en su caso, sugieren los cambios necesarios.

Implementación de políticas públicas en el municipio

Para nosotros, el uso y estudio de las *policies* públicas debe abarcar la totalidad de los niveles de gobierno. El municipio mexicano no debe excluirse de esta perspectiva de uso y análisis, ya que convivir en un ambiente local destaca con mayor facilidad el incumplimiento de las metas y objetivos; en ese sentido la implementación entra en escena como la herramienta que permite la ejecución de las *policies*, además que ratifica la capacidad de un gobierno en turno ante los problemas.

El mayor reto de la implementación de las *policies* consiste en transformar las ideas en hechos, por eso, convertirlos en hechos públicos requiere diferentes métodos y numerosas estrategias legales y administrativas³⁹; requiere de la acción directa del gobierno y otros dependen de la correlación entre los individuos. Hay ocasiones, también, en que las *policies* públicas se ejecutan gracias a la voluntaria, cooperativa y no coercitiva acción ciudadana.

Cuando el gobierno local ha tomado una decisión en apego a las directrices determinadas por la Ley Orgánica Municipal, por la legislatura local y por el gobierno federal, el paso siguiente es identificar, discriminar, conciliar y convencer a los actores que intervendrán de manera directa o

³⁸ *Ídem*, p 246.

³⁹ Webster, Donald, *Urban planning and municipal public policy*, Harper Plubishers, Estados Unidos 1982, p 265.

indirecta en la implementación de la *policy*, lo que en el gobierno local presupone los elementos siguientes:

- a) La autoridad del gobierno para implementar. Es fundamental y la ejerce por medio de un considerable número de poderes establecidos, incluyendo la competencia de financiamiento, la imposición de impuestos, los medios coercitivos legales y la facultad de imponer sanciones.
- b) Capacidad de financiamiento. En aras de la perfección funcional de sus responsabilidades, cada gobierno debe tener la capacidad para obtener y gastar dinero; las formas más comunes de los gobiernos locales para obtener recursos son los impuestos, las licencias, los cobros especiales y los derechos de propiedad.
- c) Eminente dominio. El dominio es una característica vital de los gobiernos que les permite incursionar en los ámbitos privados; de ser necesario imponer sus decisiones cuando se trata de atender a los problemas públicos. Este elemento es inherente al poder soberano.
- d) Capacidad para emitir licencias. Permite a los gobiernos llevar a cabo una actividad específica siempre y cuando no contravenga a la normatividad legal. Gracias a esta capacidad es posible delimitar las actividades comerciales y llevar el censo o registro en la localidad. El control de las licencias ofrece cierta facilidad al momento de hacer la inspección y, como consecuencia, efectúa una prospección de los ingresos basándose en su expedición o renovación.
- e) Capacidad para imponer sanciones. Todo gobierno local debe ejercer su autoridad para imponer sanciones a los individuos o agrupaciones cuya actividad no sea legal, lo mismo que aquello que vaya en contra de la voluntad popular.⁴⁰

El municipio ha perfeccionado su marco jurídico, de tal forma que tiene la autoridad necesaria para implementar las *policies*. La ley orgánica de cada municipio pondera la actuación de las instituciones que intervienen en la implementación de una *policy*, ya sean locales, estatales o federales; por su parte, los gobiernos estatal y federal moldean sus administraciones para tener una actividad que conjugue esfuerzos con los municipios, evitando en todo momento controversias.

⁴⁰ Webster, Donald, Op cit, pp 265-273.

La situación financiera de los municipios es precaria debido a la asignación de recursos a cuenta gotas y a la inequitativa distribución de los ingresos de la federación. Basta citar el caso del gobierno del Estado de México, donde por cada diez pesos que aporta a la federación, le es devuelto tan sólo un peso: evidentemente, cuando un gobierno municipal no tiene la capacidad para establecer contratos o contraer deudas, es casi imposible la implementación de las *policies* hechas.⁴¹

Para todos es sabido que el gobierno no ha podido hacer un reparto más equitativo de los ingresos; en cambio sí ha dado mayor autonomía a los municipios para que cobren impuestos y tengan una mayor captación de ingresos propios. Por ejemplo, los municipios mexiquenses en 1996 cobraron impuestos que antaño cobraba el gobierno federal: anuncios en vía pública, venta de bebidas alcohólicas, espectáculos y bailes populares.

Otros de los problemas que se presentan durante la implementación de las *policies* en el municipio son la comunicación, la asignación de recursos y de tiempo, y la factibilidad técnica del proyecto.⁴² Las fallas se atribuyen a que los gobiernos federal y estatal afin de cumplir con los objetivos de sus *policies*, les solicitan de manera indiscriminada a los municipios que cumplan con su implementación, sin considerar si hay o no condiciones para ello.

Los problemas de la comunicación también ocurren cuando las autoridades o administraciones locales mal interpretan las líneas trazadas por la federación y el gobierno estatal: esto significa que los recursos, económicos, humanos, técnicos o financieros, no se utilizan como es debido. Es necesario subrayar que el gobierno central tiene la responsabilidad de transmitir con claridad sus intenciones, de otra forma, no puede exigirles de más a las localidades.⁴³

Cuando el gobierno central formula sus *policies* y éstas involucran a los gobiernos estatal y municipal, debe asegurarse de que el flujo de recursos sea constante y de acuerdo con los tiempos

⁴¹ Murillo Karam, Conferencia magistral del diplomado en Federalismo Comparado en América Latina, de la LVI Legislatura, Febrero-septiembre de 1996.

⁴² Chandler, J.A. *Public policy-making for local government*. Croom Helm, Estados Unidos 1987, p 129.

⁴³ Ídem, p 130.

proyectados. El esfuerzo de los municipios para cumplir con los programas estatales y federales se difumina cuando éstos se ven en la necesidad de suspender sus tareas porque las participaciones económicas no llegan a tiempo o porque se les da preferencia a otras actividades ajenas al municipio.

Si bien es cierto que el gobierno federal es el responsable de establecer las directrices nacionales para el desarrollo, esto no justifica que diseñe *policies* sin reconocer previamente las diferencias y circunstancias de los diversos estados y municipios. Recuérdese que la factibilidad de una *policy* diseñada por el gobierno central para las localidades es posible cuando reconoce las características que a éstas las hacen únicas.

A finales del siglo el cambio de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno son el tópico preponderante del país. En los municipios, los imprevistos, las contingencias o todo aquello que irrumpe en lo usual son elementos que promueven el cambio, sobre todo si alteran las *policies* establecidas por los ayuntamientos; por eso, los gobiernos municipales tiene la posibilidad de adecuar sus *policies* para enfrentar contingencias con mayor facilidad, lo que le permite una implementación exitosa.

Si los gobiernos son capaces de solventar imprevistos, paralelamente ratifican su actuar abatiendo la crisis de legitimidad que aqueja no sólo a México sino a todos los países latinoamericanos⁴⁴, manifestada cuando grupos de empresarios conservadores le exigen al Estado que se repliegue para aplicar corrientes económicas neoliberales: de esta manera se le limita únicamente a la función de gendarme. Por otro lado, los sectores obreros y campesinos pugnan por que se mejoren sus condiciones de vida, ya que el Estado no ha sido capaz de dar respuesta a sus demandas.

*A esta situación se añade un abstencionismo elevado: la carencia de las políticas de facto, implementadas por los diversos partidos políticos en el país, ha disminuido el interés del electorado en las plataformas políticas de campaña.*⁴⁵

⁴⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. **Del administrador al gerente público**. INAP, México, 1995, p 15.

⁴⁵ *Ídem*, pp 15 y 16.

Esta crisis de legitimidad sólo puede afrontarse cuando se mejoran, se corrigen y son impulsadas por la ciudadanía las *policies* y su implementación.

Es de vital importancia que el Estado asuma una nueva postura alentando la comunicación con la población en general, ya que debe saber en todo momento qué es lo que el gobierno hará en sus diferentes niveles para rediseñar las *policies*.

La participación ciudadana no sólo se restringe a el diseño de *policies*, que respondan a sus demandas: colabora también en la implementación y evaluación.

Todo esto es, en otras palabras, la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más, una sociedad que sirva al aparato. Un servidor público que efectivamente dé un servicio a la sociedad, y no más, a sus propios intereses⁴⁶.

Un gobierno puede legitimarse por medio de su administración pública: cuando el poder que le es conferido lo traduce en obras y actividades que proporcionan soluciones a problemas sociales. En consecuencia, es posible enunciar que la crisis de legitimidad del Estado es también la crisis de la administración pública en México, ya que también ella se caracteriza por su imposibilidad para concretar metas y objetivos, así como su falta de herramientas metodológicas que contribuyan a implementar de manera correcta los planes y programas gubernamentales.

La implementación de las *policies* públicas en los gobiernos municipales es el laboratorio donde se ponen a prueba la colaboración y la participación de la sociedad civil; es el bastión para una reforma íntegra del Estado y del gobierno que fusione tanto aspectos políticos como administrativos, donde confluyan intereses gubernamentales y particulares.

Para la implementación de *policies* las administraciones municipales deben atender cuatro componentes básicos:

- la *policy* idealizada

⁴⁶ *Idem.*

- grupos de presión
- grupos de participación ciudadana
- factores alternos.⁴⁷

La *policy* idealizada surge del diseño de una *policy* por parte del gobierno a la que considera como la solución más viable para resolver un problema. Esta idealización proviene a su vez de cuatro factores: a) por su marco jurídico; b) el tipo de *policy*; c) por el programa por el cual se diseña; d) por su aceptación en la sociedad.

En el primer factor, en el del marco jurídico, suele ocurrir que cuando se formula una *policy* no hay ningún obstáculo legal que impida su implementación; pero eso no significa que la *policy* sea la solución para determinado problema.⁴⁸

Para el segundo factor hay que considerar tres:

1. Simple o complicadas. Esta distinción se hace de acuerdo en su amplitud: si son incrementales o no, si son a grande, mediana o pequeña escala.
2. Organizacionales o no organizacionales. La primera requiere la modificación o establecimiento formal de una organización; la segunda sólo alude al marco que regulará la participación externa, es decir, de organizaciones y ciudadanos.
3. Distributiva o redistributiva, regulatorias, autoregulatorias o simbólicas.

Respecto al tercer factor, al programa para el cual se diseña, una *policy* se idealiza por su inserción en un programa y por la imagen que tendrá a la luz pública. Cuando una *policy* se diseña para apoyar un programa específico, deberá tomarse en cuenta el soporte que tendrá; esto es, asegurar el flujo de recursos cuando el gobierno ha optado por seguir implementándolo.

⁴⁷ Smith, Thomas. "The policy implementation process". *Policy Sciences Review*. V 4, núm 1, marzo de 1973, p 202.

⁴⁸ *Ídem*, pp 203 y 204.

El soporte se basa también en el origen de la *policy* y para ello se consideran dos vertientes: la primera, cuando es una demanda social, y la segunda, cuando apoya un programa gubernamental. La imagen, por su parte, es una unidad de medida que permite percibir la aceptación o el rechazo cuando se implementa una *policy*, principalmente cuando es para apoyar un programa que ya ha empezado a hecharse a andar.⁴⁹

Al implementar una *policy* el gobierno debe atender e identificar los grupos de presión, o sea el cuarto factor de idealización. El municipio tiene la cualidad de que puede reconocer con mucha rapidez cuáles son esos grupos de presión, así como los intereses y demandas que los impulsan. La labor del gobierno consiste en adoptarlos mientras se diseña las *policies*, de tal manera que al ejecutarlas se aproveche esa presión a favor. Cabe resaltar que estos grupos, además de contribuir en la implementación, son los que de ser necesario, rediseñarán la *policy*. No obstante, se deben tener en cuenta los elementos siguientes:

- * El acuerdo de la organización o del gobierno con los grupos.
- * El liderazgo de los grupos que puede ser a favor o en contra de una *policy*, aunque también se da el caso que sea indiferente.
- * La experiencia de los grupos para el diseño de *policies*. La mayoría de ellos han sufrido los efectos positivos o negativos de las *policies* implementadas por diversos gobiernos: esa experiencia se aprovecha para reducir la posibilidad de fallas en la implementación.⁵⁰

El municipio debe tener los conocimientos administrativos mínimos para diseñar una organización. En no pocas ocasiones se le encarga la implementación de una *policy* a una Dirección en especial, que debe considerar los siguientes elementos o variables para organizar la implementación:

- * La estructura y el personal. La estabilidad de la estructura y la calidad del personal que implementará la *policy* debe ser la adecuada para evitar rezagos.
- * El liderazgo de la organización administrativa. Esta variable, al igual que el liderazgo de los grupos de presión, se refiere a la importancia y al estilo del liderazgo.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

* El programa de implementación y la capacitación. Aquí se refiere a la intensidad y al cuidado que debe tenerse para aplicar de manera general, la organización.⁵¹

Implementar una *policy* significa considerar elementos alternos, resaltando, a aquellos que la alteran o influyen. Los elementos alternos de una *policy*, por lo regular, son de orden económico, político y cultural.⁵²

Se debe tener especial cuidado con los elementos alternos al momento de implementar una *policy*, cuyo efecto puede ser anómalo o perverso. Después de su elaboración para satisfacer o afrontar una demanda popular de la mayoría, quizá se este afectando los legítimos intereses de un particular o de una esfera social. El efecto o consecuencia al implementar la *policy* en el municipio es notorio, ya que los grupos de presión o de participación ciudadana externalan su inconformidad casi de inmediato cuando sus intereses son lastimados.

Si existe una exigencia del perfeccionamiento del servicio público por parte de la sociedad, la administración pública debe innovar y mejorar su presencia en los tres niveles de gobierno. En los últimos años los gobiernos locales se han convertido en el foco de atracción de instituciones de educación superior y de las dedicadas a la difusión y estudio de la administración pública.

El diseño e implementación de las *policies* en los gobiernos locales emergieron con gran fuerza en la década de los sesenta en los Estados Unidos, particularmente los estudios sobre los sistemas de aproximación, que consistían en dotar a las agencias de planeación gubernamentales de todos los elementos políticos y sociológicos que ayudan a ejecutar una *policy*.⁵³

Tales sistemas trataron de conjugar modelos cibernéticos, económicos y matemáticos para una mejor planeación, sin embargo, los resultados fueron desalentadores, ya que estos métodos resultaron

⁵¹ Smith, Thomas, Op cit, p 205.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Floyd, Michael, *Policy-making and planning in local government*, S.E. Estados Unidos, 1991, p 1.

sofisticados y requerían de gran cantidad de recursos para su aplicación; en cambio representaron una opción para un cumplimiento más certero de los planes de los gobiernos locales.

Los sistemas de aproximación aplicados en los gobiernos locales tanto para el diseño como para la implementación de *policies*, tuvieron como meta principal auxiliar a las agencias de planeación para que identificaran los procedimientos adecuados, no sólo para su diseño, sino también para reconocer los elementos que le serán adversos durante la ejecución. Los sistemas de aproximación daban...

una respuesta muy sencilla. Era evaluar sobre el tiempo cubierto por el plan, en cada estado y localidad, seleccionando aquel curso que tenga mejores resultados.⁵⁴

Tales sistemas promovieron la idea de supervisar y evaluar de manera continua cada uno de los planes. Estos estudios antecedieron al de la implementación de *policies* públicas, donde se le confería la posibilidad de consumir metas y objetivos.

Asimismo, estos sistemas requerían de un largo plazo para evaluar los procedimientos de ejecución de los planes; en contraste, la ciudadanía exigía mayor celeridad para concluirlos; de ahí que, los sistemas de aproximación hayan sido relegados y se hubieran integrado a los intentos fallidos.

A diferencia de los municipios mexicanos, en los Estados Unidos los gobiernos locales destinan y erogan recursos para investigar y mejorar sus administraciones. con todo, el gobierno federal es quien coordina los programas de mejoramiento de la administración pública. En México, los municipios son dependientes de las participaciones que provienen del gobierno federal; situación que les impide contar con sus propios programas de investigación.

Cuando comenzaron a surgir investigaciones sobre la implementación de *policies* públicas, en los años setenta, como respuesta a las presiones ciudadanas que manifestaban y repudiaban al Estado

⁵⁴ *Idem*, p 4.

anquilosado e ineficiente de entonces, se pensó que con ellas se terminaría eficazmente los planes y programas gubernamentales.

Uno de los tópicos más estudiados acerca de la implementación de *policies* públicas es el origen de los planes o programas que van a ejecutarse; para ello hay que considerar dos vertientes al momento de elaborarles: la administración pública y la actividad legislativa. Tradicionalmente se ha pensado que las actividades que emprenden las dependencias de la administración pública las discute y aprueba previamente el poder legislativo.⁵⁵

Cuando los gobiernos locales desean interpretar el origen de una *policy*, tiene seis escenarios posibles:

1. el poder ejecutivo
2. el poder legislativo federal
3. el poder ejecutivo estatal
4. la legislatura local
5. el presidente municipal
6. el ayuntamiento.

Los gobiernos locales por lo regular están envueltos en esos seis escenarios, lo que les exige a las administraciones una implementación más prudente; respetando tiempos, metas y recursos, además de tener una actitud conciliadora ya que tanto el poder ejecutivo como el legislativo y el ejecutivo estatal, así como la legislatura local, no pueden injerir directamente en el rediseño de las *policies* cuando éstas son rechazadas por la población.

El común denominador de los gobiernos municipales son el cambio y el movimiento constante, lo que obliga a sus administraciones proveerse de la sapiencia y racionalidad necesaria. La incertidumbre social obliga a los habitantes locatarios a exigir innovación y creatividad para ejercer la trascendental tarea del servicio público. Las nuevas relaciones de poder y de convivencia entre el

⁵⁵ Maynard, Steve, "Beyond implementation: Developing an institutional theory of administrative policy-making", en *Public Administration Review*, V 49, núm 2, marzo-abril, 1989, p 139 y 140.

gobierno y la sociedad civil, han sido el motor que perfecciona el diseño e implementación de *policies* en el municipio.⁵⁶

Si en el gobierno municipal convergen lo estatal y lo federal, lo justo es considerar a las localidades con auténtica voz para rediseñar las *policies*, de otra forma el municipio sería tan sólo un inocuo receptáculo de desacuerdo, inconformidad y molestia ante planes y programas, estatales y federales, que no solucionan ni merman los problemas que tratan de resarcir. Los cambios en el sistema político mexicano obligan al Estado a efectuar una retrospección y análisis de sus funciones:

*de ahí que las realidades estatales tengan que visualizar en su especificidad lo que corresponde a lo municipal, lo comunitario, lo federal, lo regional. Los paradigmas de formato único y soluciones holísticas no tienen cabida en un mundo integrado, no por realidades uniformes, sino por contradictorias y plurales.*⁵⁷

El municipio, además de un órgano de diseño e implementación de *policies*, es un bastión de la comunicación entre sus habitantes y la federación. Si el rediseño de las *policies* utilizara como sensores a las localidades, se estaría fomentando y ejercitando la civilidad política conjugada con la responsabilidad de los gobiernos y a sus administraciones en aras del beneficio público.

Por otra parte, la implementación de las *policies* de los gobiernos federal y estatal en el municipio puede utilizarse como dato de análisis y evaluación. Si hubo éxito al ejecutar las *policies* éstas perfeccionar se deben y aplicarse de nuevo; si se obtuvo beneficios de forma discrecional, hay que rediseñar o cambiar de *policy*; si el fracaso fue notorio, también es tiempo de cambiar de *policy*. En tal situación, el municipio se erige como el termómetro de las *policies* hechas por los gobiernos municipal, estatal y federal.

Los estudios sobre el diseño e implementación de *policies*, así como sus resultados, no deben remitirse al inhóspito terreno del olvido. Las instituciones y programas dedicados a la investigación

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Op cit. p 193.

y desarrollo de la administración pública, como El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), creado en 1970, el Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONAIAP), fundado en 1967; el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), fortifican el conocimiento publiadministrativista y deben voltear la vista al fértil terreno del municipio.⁵⁸

En concordancia con los escenarios descritos, es fácil percibir que las autoridades municipales no tienen manera de solicitar que se rediseñen las *policies* cuando provienen de los gobiernos federal o estatal: constituiría un gran avance que las localidades tuviesen esa facultad y pudieran evaluar las *policies* que les encomiendan para su implementación. Los reclamos ciudadanos giran principalmente en torno a que el Estado debe tener una actitud accesible para con las críticas.

El auténtico diseño y rediseño de las *policies* públicas debe obedecer a dos causas fundamentales: la primera evoca los imperativos que surgen de la vida política y social; la segunda, atiende las ventajas e inconvenientes que emergen de la implementación de las *policies*. Es importante recordar que su correcta ejecución perfecciona los servicios públicos que los gobiernos deben proveer.

La revaloración de las tareas del Estado pone en tela de juicio las acciones emprendidas por los gobiernos; estos deben considerar que el país se conforma por una sociedad abierta, sin miedo al cambio, que valora al individuo y le permite tomar decisiones personales siempre y cuando conduzca al beneficio de la sociedad en su conjunto.⁵⁹

Los gobiernos deben insertarse en esa sociedad abierta, segregando de sí mismo actitudes de omnipresencia y autosuficiencia simulada; el municipio puede ser el génesis de la convivencia y colaboración mutua entre sociedad y gobierno. La labor de los gobiernos estatal y federal consiste en permitir un acceso libre de demandas y sugerencias no sólo al cuidado sino también a las

⁵⁸ Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional de los administradores públicos en México*. IAPEM, México, 1996, pp 261-267.

⁵⁹ Cfr. Popper, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós, España, 1991, p 171.

administraciones locales, ya que son ellas las que están en contacto más estrecho con los problemas cotidianos.

Implementar las *policies* de manera coordinada con los habitantes de los municipios permite la cercanía de éstos con sus gobiernos; además, contribuye a que la administración pública perfeccione su actividad y se constituya como catalizadora de demandas y sugerencias, al mismo tiempo que sirve como vehículo para llevarlas ante el gobierno. Por eso, no nos cansaremos de insistir que tanto el gobierno federal como estatal deben permitirle al municipio un acceso más contundente para el diseño y rediseño de *policies*.

Darles a los regímenes locales la capacidad para involucrarse en la implementación, el diseño y rediseño de *policies* no significa crear un ambiente de desacuerdo e intransigencia: si los municipios amplían sus prebendas deben aprender a negociar, entendiendo esto como un proceso donde se debaten y refutan las ideas, a la vez que se cede y reclaman posturas o actitudes.

La ingente cantidad de municipios les impide a los gobiernos federal y estatal convenir o llegar a un acuerdo de conjunto entre las localidades; sin embargo, la negociación no es el acuerdo general sino la atención al reclamo o a un ajuste de proceder. Con esto no queremos decir que se deben supeditar los gobiernos federal y estatal a la forma como se ejecutan las *policies*, más bien queremos que sea un intento sano por coadyuvar a una mejor implementación de ellas.

El gobierno por medio de las *policies* públicas en México, es un imperativo de la sociedad moderna; los tres tipos de gobierno tiene que aprender a verse como partes de un todo, no como la distribución jerárquica y discrecional del poder político. La implementación de las *policies* obliga a los regímenes a consensar y negociar dentro de una libre discusión entre iguales. Indudablemente los estados y municipios son los más beneficiados con este matiz de la vida política, pero deben ser cuidadosos de no caer en excesos y abusos en su nuevo papel.

La implementación de las *policies* públicas trae consigo nuevas formas para su cumplimiento. Un fenómeno que no es exclusivo de México es que la sociedad civil se involucra cada vez más en los asuntos de gobierno; pero ella no es sólo un ente de evaluación; sus anhelos son parte activa en el proceso de ejecución. Los gobiernos municipales contribuyen un ejemplo de la inserción cívica en la actividad gubernamental; son una referencia para que otras entidades permitan una mayor participación ciudadana.

Antes debatimos en torno al grosor del aparato burocrático del Estado y se revaloraron sus tareas, funciones e injerencias dentro de las diferentes actividades sociales; también quedó claro que sus tareas son esencialmente las mismas, sólo que se repliegan o expanden según lo dicten las condiciones históricas. No obstante no olvidamos que el Estado debe asumir actitudes nuevas, como permitir el acceso de lo no gubernamental para la ejecución de las *policies*.

La administración pública, como catalizadora entre el gobierno y la sociedad, debe conducir, medir, coordinar y mediar entre éstos, a fin de perfeccionar la implementación de las *policies*. Gobernar por *policies* es tener una visión sensitiva e inteligente de los problemas sociales; implementar es, por una parte, ejecutar acciones con un ánimo de integración e igualdad entre la sociedad y el gobierno, así como entre sus distintos niveles.

La administración pública es la ejecutora de las *policies*, por tanto debe prestar especial atención al municipio, asimismo, la localidad es el fruto de la democracia debe cosechar para satisfacer el apetito de igualdad y justicia de la sociedad mexicana contemporánea. Las transformaciones que se gestan en el Estado y la administración pública incluyen *policies* públicas y municipio, por lo que, quienes aspiran a fungir en el servicio público, no deben soslayar los elementos básicos de estos tópicos, de tal manera que las instituciones de educación superior que otorgan la licenciatura en administración pública también son detonadores del mejoramiento del servicio público: implementación de *policies* públicas y gobierno municipal, sin duda, serán parte medular de sus programas de estudio.

Capítulo tercero

Implementación de políticas públicas en los gobiernos federal, estatal y municipal

En el gobierno federal

En el capítulo anterior mencionamos los seis escenarios donde se originan las *policies* públicas que implementarán los gobiernos municipales; a continuación describiremos, de manera muy sucinta, cómo es que se formulan esas *policies* en cada uno de los escenarios y qué es lo que representan para los gobiernos locales.

El primero de los escenarios donde surgen las *policies* es en el gobierno federal: tanto del poder ejecutivo como del legislativo. Cuando el poder ejecutivo elabora las *policies* hay dos momentos en los que tiene que pensar: uno, que es la etapa de proselitismo, cuando recoge las demandas de los diferentes sectores de la población y salen a la luz los primeros compromisos del gobierno; el segundo, cuando se publica el Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al sexenio, que es cuando se *explayan* los programas, las estrategias y los cursos de acción que conlleven al logro de las metas y objetivos trazados.

Luego de estos dos momentos, la administración pública federal se encarga de ejecutar todas las *policies* que aparecen en el plan; para ello las secretarías de estado tienen que disponer lo necesario para que puedan movilizarse. Estas *policies* además de cumplir con las tareas encargadas por el ejecutivo federal, sirven de enlace entre él y los gobiernos estatales y municipales.

El diseño de *policies* por parte del ejecutivo federal se sustenta legalmente en la Ley de Planeación, en cuyo artículo 3ro dice:

Se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y la promoción de la actividad económica, social, política y cultural del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establece... que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades: se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.⁶⁰

Una vez que el Congreso de la Unión ha revisado, y en su caso efectuado, las observaciones correspondientes, el ejecutivo federal le encargará a cada secretaria de estado que colabore y cumpla con las acciones que le involucran en el plan; por otra parte, instruye a los encargados para que estén en contacto con los gobiernos estatal y municipal colaborando y acatando las disposiciones del plan, así como de los diversos programas que se desprenden de él.

La misma Ley de Planeación en su artículo segundo menciona cómo debe desarrollarse la cooperación entre la federación, los estados y los municipios:

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

El gobierno federal destina recursos para que los municipios ejecuten las *policies* elaboradas previamente, pero antes no indaga si estas resuelven los problemas que aquejan a las localidades o no. Por eso los municipios necesitan adecuar las *policies* para que se apliquen correctamente, o tal vez deberían tener una solución alterna que les permitiera utilizar los recursos para solucionar problemas

⁶⁰ Ley de Planeación, en *Ley orgánica de la administración pública federal*. Porrúa, México, 1996, p 233.

primordiales, sin embargo no cuenta con el marco jurídico ni con el respaldo de las autoridades estatales que les permitan participar en el diseño y rediseño de las *policies*.

Por otro lado, se tiene una clara necesidad de utilizar *policies* públicas en el gobierno, ya que es vital concebir un auténtico federalismo que dote a los municipios de la autonomía necesaria, no sólo para la ejecución de las *policies* sino también para rediseñarlas junto con el gobierno federal, a manera de ejemplo tenemos el caso del programa de asistencia para la vivienda en los Estados Unidos, aplicado durante el gobierno de Ronald Reagan, en el que se dotó a los gobiernos locales de la autoridad necesaria para llevar a cabo el programa.⁶¹

Concretamente el programa consistía en darles facilidades a los ciudadanos para que rentaran o compraran su vivienda. En 1968 ya había habido una ley que impedía, por cuestiones religiosas, de raza o de sexo, se le negara la asistencia a alguna persona; por desgracia la presencia de las discriminaciones fue demasiado fuerte y eso obligó al gobierno a formular una serie de *policies* que más tarde adquirirían forma en el citado programa de asistencia a la vivienda, cuyo objetivo era evitar discriminaciones al momento de aplicar los recursos destinados a la vivienda.

Tales recursos fluían de la federación para los estados y de ahí, a los gobiernos locales. Si una persona consideraba que estaba siendo discriminada, tenía dos opciones: presentar una demanda en una corte federal o de estado, o presentar su queja en cualquiera de las agencias de vivienda locales, estatales o federales.⁶²

En el primer caso el inconforme acudía con un abogado para entablar una demanda en contra de la persona o la agencia que no le había brindado la atención debida y así iniciaba un proceso de juicio; en caso de encontrarse culpable la agencia o al servidor público, además de indemnizar a la persona afectada, se le proporcionaba la atención correspondiente. En el segundo caso, tanto el gobierno estatal como local poseía facultad legal para resolver el problema, es decir, tenía un status de

⁶¹ Lamb, Charles, "Taking the local: the Reagan administration, new federalism, and fair housing implementation", en *Policy Studies Journal*. Estados Unidos, 1993. V 21, núm 3, p 589.

⁶² Ídem, pp 589 y 590.

equivalencia.⁶³ Si el afectado se presentaba ante las autoridades locales para quejarse contra alguna agencia federal o estatal, estas podían resolver conforme a derecho su situación y proceder en contra de la agencia.

Reagan intentó fundar un nuevo federalismo basado en la igualdad. Este proceder puede tomarse como pauta en México, ya que aquí hace mucha falta que las oficinas de gobierno aprendan a verse como partes de un todo y no organización jerárquicamente vertical donde el gobierno federal es superior a los estados y municipios. En países como Inglaterra, la igualdad entre entidades de gobierno ha propiciado que una *policy* hecha en el centro sea totalmente rechazada por las localidades o viceversa.

En la legislación federal

Otros de los escenarios de donde se desprenden las *policies* que implementan los gobiernos municipales es en el poder legislativo federal, encargado de debatir y enunciar las leyes de mayor trascendencia en la vida cotidiana del país; centro también de los grandes temas nacionales y donde los acuerdos involucran a la mayoría de los habitantes de la nación. Tanto la cámara de diputados como la de senadores tienen una función trascendental para el diseño de *policies* públicas.

El poder legislativo federal analiza y otorga el visto bueno de las *policies* e iniciativas de ley que envía el ejecutivo; pero no hay que olvidar que tanto el diseño de *policies* como las iniciativas de ley surgen de la cámara de senadores o en la cámara de diputados, para después instruir a las instituciones correspondientes a que las cumplan.

Los municipios están atentos a los debates en el congreso de la unión, principalmente porque ahí se estipula el monto de los recursos asignados a los estados y a los municipios; tales recursos, generalmente han sido considerados por los estados y las localidades como precarios e insuficientes,

⁶³ *Ibidem*.

situación a la que se suma el malestar por la distribución inequitativa de los ingresos pues, en algunos estados como el de México y Jalisco, del total de recursos que aportan a la federación, sólo se les regresa el 10%. Pese a esta situación, los niveles de bienestar que tienen estos estados son de los más altos del país, situándose en 5.9 y 6 respectivamente.⁶⁴

Pero también hay estados a los que se les reintegra el total de su contribución más un 40%; tal es el caso de Chiapas y Oaxaca, sólo que sus índices de bienestar son los más precarios, del orden del 2.6 y 2.4, respectivamente.⁶⁵ Con esto no queremos decir que pugnamos porque se reduzcan las participaciones a los estados más pobres, ni tampoco estamos de acuerdo en que los estados con altos ingresos dispongan libremente de ellos: la sentencia es para que la federación, en especial el poder legislativo, les permita a los gobiernos estatal y municipal gozar de una auténtica autonomía que les permita la recaudación más idónea para obtener más ingresos diversos y claros.

La legislación federal además de gestionar la asignación de recursos de manera arbitraria, no les permite a los estados y municipios cobrar impuestos, a menos que cuente con la aprobación del congreso de la unión, sin embargo, habría que considerar que las localidades obtendrían más ingresos si se les permitiera imponer impuestos a ciertas actividades y productos, o bien que aquéllos con alta incidencia les fueran otorgados.

La necesidad de los estados y municipios para obtener recursos propios y tener la posibilidad de implementar sus propias *policies* trajo como consecuencia la doble tributación; lógicamente, los más afectados con esta anomalía fueron los propios contribuyentes, quienes por ciertos productos o actividades tenían que pagar impuestos tanto a la federación como al estado o al municipio. Esta situación se resolvió en 1980, cuando se crea el Sistema de Coordinación Fiscal⁶⁶; no obstante, aún falta mucho por hacer para que los gobiernos locales y estados tengan una diversidad de impuestos que les permita obtener recursos propios.

⁶⁴ Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal*. Porrúa, México 1995, p. 58.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

El poder legislativo debe tener especial cuidado para formular *policies* que involucren a los municipios. Una de las principales consideraciones es que cualquier diseño de *policy* debe ir acompañada de recursos, aunque si estos se asignan de forma correcta siempre persistirá la incertidumbre de saber cómo una *policy* hecha por el poder legislativo podrá implementarse con éxito; tradicionalmente se dice que el éxito de la implementación ocurre cuando:

- El acto legislativo identifica correctamente la razón por la que la gente exige el servicio o la reglamentación sobre un determinado asunto.
- El acto legislativo carece de directrices ambiguas, consideradas como aquellas que tratan de beneficiar a la población pero contravienen la actuación de las agencias de la administración pública.
- El administrador que implementa la legislación tiene las habilidades políticas y administrativas para cumplir las metas.
- Durante el proceso de implementación el programa se sustenta en grupos civiles constituidos y miembros de la legislación.
- La importancia de la implementación de las *policies* no está determinada por el tiempo, sino por las condiciones socioeconómicas y políticas.⁶⁷

Una crítica más en torno al poder legislativo cuando formula *policies* es que no supervisa la implementación; es decir, su papel se limita a promulgar leyes y aprobar programas, pero no evalúa si el desempeño de la ejecución de las *policies* fue la correcta o si es necesario rediseñarlas.

Las *policies* públicas obligan al gobierno central a que dote a las administraciones locales con las facultades necesarias para prestar servicios públicos elementales; de esta manera se le deja a la federación decidir cuales son las *policies* que involucran a las esferas y a los actores sociales.⁶⁸ En Estados Unidos e Inglaterra las legislaturas han promovido una mayor autonomía de los gobiernos

⁶⁷ Palumbo, Deniss. **The policy implementation process**, Greenwood Press, Estados Unidos, 1990, pp 3 y 4.

⁶⁸ Cfr. García del Castillo, Rodolfo, et al. "Las políticas de los servicios municipales". en **Políticas públicas y desarrollo municipal**. El Colegio Mexiquense. México. 1994, pp 300-340.

locales dotándoles del marco legal y de los recursos necesarios para que se ocupen de rubros de educación, salud, vivienda y seguridad, entre otros.⁶⁹

En nuestro país, esos servicios los absorben prácticamente todos los estados y la federación, aunque es el municipio el que conoce más a fondo los servicios públicos que se necesitan; por lo tanto el poder legislativo debe fomentar el diseño de *policies* en dos sentidos:

- * analizando los problemas que manifiestan las localidades;
- * Permitiendo que los gobiernos locales tengan mayor participación en la prestación de servicios que tradicionalmente presta el gobierno federal, lo que paralelamente obliga a una mayor designación de recursos.

Los beneficios que se logran cuando los gobiernos locales tienen el marco jurídico y los recursos para implementar y rediseñar las *policies*, son realmente considerables; especialmente cuando son *policies* referentes a servicios públicos. En los Estados Unidos, a partir de 1984, se instruyó a los gobiernos locales para que por lo menos el 3% de sus administraciones contara con personal con algún tipo de discapacidad, siempre y cuando no les impidiese laborar.⁷⁰

Al implementarse esa *policy*, las personas discapacitadas tuvieron la oportunidad de disfrutar el servicio sin necesidad de desplazarse a la agencia del empleo federal más cercana: únicamente bastaba que se dirigiera a sus autoridades locales para tener la posibilidad de un empleo; más tarde, empresas pequeñas que se establecieron en las localidades ofrecían cierto número de espacios para personas discapacitadas, facilitando a las autoridades locales su labor.⁷¹

La cooperación entre los municipios y el poder legislativo necesita de gran voluntad política, ya que esta relación frecuentemente se ve truncada por factores como los siguientes:

⁶⁹ Wilson, David. **Local Government in the United Kingdom**, Macmillan, Inglaterra, 1991, pp 219 y 220.

⁷⁰ Lench, Bernard, "Disable people and the implementation of local authorities: equal opportunities policies", en **Public Administration Review**, vol 67, Primavera de 1989, p 65.

⁷¹ Ídem, pp 71 y 72.

- Muchas de las legislaciones basadas en la cooperación entre los gobiernos estatales y municipales sólo es de manera simbólica: diversos problemas han permanecido durante años en la agenda sin que se les encuentre solución.
- Las condiciones socioeconómicas y políticas cambian de tal manera que las soluciones aprobadas por las legislaciones quizás no sean las más apropiadas para cuando años más tarde se implementen
- Durante la implementación los administradores suelen descubrir que es otro el tipo de programa o la estructura organizacional que funcionarían mejor que los propuestos por la legislación.
- Insuficiencia de recursos o retraso de ellos durante la implementación.
- Los implementadores carecen del conocimiento para evaluar la *policy* de acuerdo a los objetivos.⁷²

En el gobierno estatal.

Al igual que el poder ejecutivo federal, quien aspira a ser el titular del gobierno estatal formula gran parte de sus *policies* durante su campaña de proselitismo para después integrarles a lo que será su Plan Estatal de Desarrollo, equiparable al Plan Nacional de Desarrollo, sólo que enfocado a la atención de problemas eminentemente regionales.

A diferencia del ejecutivo federal, los gobernadores cuentan con el auxilio de los COPLADES, organismos colegiados estatales que se dedican a promover y colaborar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; que a su vez sirven como mecanismos de compatibilización en su expresión local para ligar esfuerzos de las entidades federal, estatal y municipal en cuanto a los procesos de planeación, programación, evaluación e información, así como para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores sociales.⁷³

⁷² Palumbo, Deniss, *Op cit.*, pp 5 y 6.

⁷³ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op cit.* p 192.

Es importante señalar que los COPLADES tienen tres características importantes:

1. cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal;
2. son integrantes del gobierno regional;
3. son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre los distintos gobiernos.

A pesar que los COPLADES son un buen intento por crear y reafirmar el espíritu federalista, es pertinente aseverar que han funcionado como un organismo que sirve de parapeto a las imperfecciones del Plan Nacional de Desarrollo, debido a que las mayorías de las gobernaturas habían sido ganadas por el Partido Revolucionario Institucional; no obstante, los cambios en la hegemonía política les han permitido ya a otros partidos tener el poder, lo que propicia una actividad más crítica dentro de estos órganos colegiados.

Las principales funciones de los COPLADES son:

- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado para la instrumentación local de los planes global, estatal y municipal.
- Coordinar el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo para adecuarlo a las previsiones de los planes que formulen el sector público federal e incidan en el nivel estatal; así como coadyuvar al cumplimiento de metas y objetivos.
- Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal sobre la situación económica de la entidad.
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios de definición del presupuesto de egresos.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités; asimismo, acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.⁷⁴

⁷⁴ Íbidem.

El diseño de *policies* en el gobierno estatal generalmente busca coincidir con el Plan Nacional de Desarrollo y tratar de adecuarlo para implementarlo en los municipios; la semilla del cambio en aras de un auténtico federalismo se desarrolla cuando los estados se convierten en portadores de las demandas locales, lo que significa entre otros aspectos:

- Pugnar por un marco jurídico que propicie un ambiente autónomo del municipio, sin que por ello se rompa el federalismo.
- Que el gobierno estatal le solicite al gobierno federal mayores recursos para los municipios.
- Que el gobierno estatal manifieste oportunamente ante las autoridades federales las observaciones, los reclamos o los rechazos necesarios en materia de planeación.
- Propiciar la colaboración en todo momento entre la administración pública estatal y los gobiernos locales.
- Capacitar a las dependencias de la administración con la finalidad de mejorar los servicios públicos elementales.
- Observar completa imparcialidad con los ayuntamientos diferentes a los del gobierno estatal.
- Promover la descentralización de los servicios públicos hacia los municipios.⁷⁵

Por lo regular los planes de desarrollo estatal contiene *policies* públicas de diversos ámbitos que más tarde implementarán los gobiernos municipales; cuando los estados sustentan su proceder en las localidades y sus autoridades, los elementos antes citados son un eslabón para conseguir metas y objetivos, además de que son gestores de un ambiente más propicio para solucionar los problemas mediante las *policies* públicas.

Los gobiernos estatales tiene la capacidad de discernir problemas en sus diferentes ámbitos y discriminar los que deben ser resueltos por la federación, por el estado o por el municipio. Los estados valoran la problemática de la diversa gama de localidades y deciden si dejan por completo la solución en manos de autoridades municipales, si atraen para sí el problema o si lo canalizan a la federación: esto significa rezonificar los problemas.⁷⁶

⁷⁵ Díaz Cayeros. Alberto, Op cit. p 78-79.

⁷⁶ Rabinovitz, F. "Rezoning los Angeles: the administration of comprehensive planing", en **Public Administration Review**, V 49, núm 4, julio agosto de 1989. p 330.

Para que los gobiernos estatales razonifiquen los problemas públicos, es necesario que predomine en ellos una actitud persuasiva; es decir, por una parte exigirle al gobierno federal que para preservar su autonomía, apoye los gobiernos locales tanto económica como jurídicamente; por otra, que evite que los gobiernos municipales traten de resolver los problemas que les competen al estado y a la federación.

El diseño de *policies* en los gobiernos estatales es un punto donde lo local se conjuga con el proyecto de desarrollo nacional, donde las grandes generalidades no transgreden las particularidades y donde la mayoría no se impone radicalmente a las minorías. Los gobiernos estatales han cambiado paulatinamente su proceder; ya no son simples emuladores de la federación, ahora sus habitantes exigen la legítima defensa de sus intereses, sin alterar la unidad nacional. Sus relaciones con los municipios también han cambiado, pues aceptan que hay una cantidad considerable de problemas locales que deben solucionar sus propias autoridades; siempre con el apoyo de las entidades administrativas estatales o con la colaboración de la federación.

Los gobiernos estatales tiene al municipio como brazo ejecutor de las *policies* que formulan, por lo que después del gobierno federal y el congreso de la unión, éstos constituyen un escenario más donde se decide lo que tendrán que implementar los gobiernos locales. Si el objetivo es buscar el desarrollo social y económico de los municipios, resulta entonces apremiante dotar de mayor libertad y autonomía a los gobiernos locales para que se responsabilicen de la detección y solución de problemas que le son propios.

En las legislaturas locales

El congreso del estado o congreso local, constituye un cuarto escenario donde se agrupan las *policies* públicas para el municipio. Antes de analizar las consecuencias de su actividad en los municipios y lo que hasta ahora han contribuido para mejorar sus administraciones, es preciso acotar que las funciones del congreso local son:

- facultad intrínseca para iniciar leyes;
- expedir, interpretar, reformar y derogar las leyes en todos los ramos de la administración pública;
- fijar, a propuesta del gobernador, los gastos de la administración pública del estado;
- condonar impuestos del estado en los casos que estime conveniente;
- nombrar a los empleados de la contaduría mayor de glosa, a los de la oficialía mayor y a los demás empleados del congreso, así como solicitar su remoción con causa justificada;
- llevar a cabo las tareas descritas con anterioridad para la contaduría mayor de glosa y, mediante esta unidad de apoyo, fijar las bases para que el ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito del estado en concordancia con los señalamientos que sobre el particular establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República;
- aprobar los contratos respectivos, reconocer y mandar a pagar las deudas que contraiga el estado;
- fijar las bases para que el ejecutivo renueve los contratos que originan la deuda del estado;
- establecer las bases de enajenación y gravámenes de los bienes muebles e inmuebles del estado y los municipios;
- fijar las bases para que los ayuntamientos contraten empréstitos;
- iniciar ante el congreso de la unión las leyes y decretos que sean competencia del poder legislativo de la federación;
- reclamar ante la suprema corte de justicia de la nación cuando alguna ley o acto del gobierno federal constituya un ataque a la soberanía o independencia de las entidades federativas o a la Constitución General de la República;
- determinar las bases, los montos y los plazos sobre las participaciones federales asignadas a los municipios;
- decidir sobre las elecciones de los ayuntamientos.⁷⁷

Los congresos locales tienen un papel de suma importancia para el proceso de implementación de las *policies* públicas en el gobierno estatal, aunque más especialmente en el ámbito municipal. Es de ahí donde se dota a los ayuntamientos sobre el marco jurídico para actuar correctamente en cada localidad que forma parte de un estado; es, además, el centro de debate donde las leyes enunciadas

⁷⁷ Martínez Cabañas, Gustavo, Op cit. pp 43 y 44.

desde el poder legislativo se adecuan a la realidad municipal, ya sea por ligeras modificaciones o para refutarlas cuando atentan contra la autonomía municipal, descrita por la misma propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La actividad que se desprende de los congresos locales mejora las condiciones en las que se implementarán las *policies* en los municipios. Como ya dijimos, el ciclo de las *policies* públicas es el diseño, la implementación, evaluación y terminación; sin embargo, hay algunos autores que difieren de esta opinión, pues para ellos el ciclo comienza con la identificación de un problema, continua con el diseño de la *policy*, sigue con su legislación y luego con la implementación, para concluir con la evaluación y de ahí nuevamente identificar el problema.⁷⁸

Este ciclo es una propuesta de cómo se desarrollan las *policies* públicas en los ámbitos locales, por tal motivo las legislaturas tienen una actividad que antecede a la implementación de las *policies* en los municipios, ya sea sentando las bases jurídicas que toda *policy* necesita, o como un gestor ante los gobiernos federal y estatal a fin de solicitar más recursos o que se rediseñen las *policies*.

Las legislaturas locales son las que perciben con mayor reciedumbre la inequidad de la distribución del gasto público, debido a que los municipios exigen cada vez más recursos para brindar de manera adecuada los servicios públicos a su cargo; por esa razón, debe asumir su responsabilidad ante el poder legislativo pugnando por la destinación expedita de recursos para los municipios.⁷⁹

Otro papel que las legislaturas locales han desarrollado de manera incipiente es la de supervisión del gasto público de los municipios, con el fin de procurar la completa racionalidad para destinar o utilizar los recursos en las localidades; paralelamente se han impulsado estrategias que mejoran las relaciones del gobierno municipal con las autoridades estatal y federal.

El diseño de *policies* dentro de las legislaturas locales tiene dos vertientes principales:

a) la relación con todo aquello que fortalezca a los municipios, ya sea en su marco jurídico o en

⁷⁸ Wilson, David. *Local government in the United Kingdom*. Macmillan, Inglaterra 1987, p 221.

⁷⁹ *Ibidem*.

- programas específicos de servicios públicos;
- b) las encauzadas a fortalecer las relaciones entre el municipio y el poder ejecutivo, estatal y federal, así como con el poder legislativo federal.⁸⁰

En el primer caso las legislaturas locales formulan sus *policies* de acuerdo a las peticiones que reciben directamente de los ciudadanos y las autoridades municipales con el fin de que más adelante dote a los municipios de los recursos necesarios para su implementación. Cabe resaltar que esa dotación puede suministrarse en dinero o en especie.

Si las legislaturas canalizan a los municipios recursos monetarios, lo más natural es que les corresponda un programa específico impulsado desde el congreso local, ejecutado en tiempo y forma por las autoridades locales y supervisado, y evaluado, por una comisión de la propia legislatura local.

En el caso de las especies, generalmente son apoyos materiales de construcción y recursos diversos como muebles, equipos de oficina, despensas, libros, etcétera, que tiene como objetivo auxiliar a los municipios para que se cumplan las *policies* elaboradas por las propias autoridades locales. En ambos casos la implementación correrá a cargo de la administración municipal. Hasta aquí hemos descrito ya cuatro de las vertientes del diseño de *policies*, por lo que nos resta sino dos más que se refieren a los actores locales.

Las legislaturas locales promueven la convivencia entre los diversos municipios y los gobiernos estatal y federal, adecuando el marco legal para la correcta ejecución de las *policies* cuando éstas no encuentren el campo propicio para su implementación. Los congresos locales son la avanzada de las *policies* hechas por los estados y la federación, ya que su actividad está dirigida a preparar un espacio de trabajo idóneo para implementar las *policies* en los ámbitos locales.

Este campo de trabajo debe contener los elementos siguientes:

⁸⁰ *idem*, p 233.

1. Hacer de los estados verdaderos contrapesos de la federación. Este punto se refiere a la apremiante necesidad de mermar el excesivo centralismo político y administrativo en el país; las legislaturas locales tienen la posibilidad de fortalecer al federalismo dotando a los estados de las facultades para que tengan voz y voto en la toma de decisiones que atañen a su competencia y a la de las localidades.
2. Modificar la conducta del ejecutivo estatal con el objeto de que sea un auténtico representante. Los congresos locales transmiten a los gobernadores el acuerdo, desacuerdo, respaldo o repudio de los ciudadanos hacia ciertas *policies* o conductas del gobierno federal; el gobernador tiene que evaluar la opinión de los pobladores del estado para reconocer el grado de aceptación de una *policy* hecha por la federación.
3. Hacer de los estados un foro de debate. Las legislaturas locales tienen la capacidad para discutir acerca de las directrices trazadas por la federación, de esta forma los estados se convierten en un auténtico foro de debate donde las críticas sugerencias o anomalías de una *policy* pueden manifestarse y perfeccionar así su implementación.
4. Fortalecer al estado frente al congreso. Tradicionalmente el congreso de la unión toma decisiones de manera unilateral relegando a los gobiernos estatal y municipal; las legislaturas locales deben respaldar al gobierno estatal cuando tenga algo que reclamar o reconsiderar con el congreso de la unión.
5. Rompimiento de la relación presidente-gobernador. La cámara local tiene la facultad de exigir al gobernador que cumpla con el mandato popular, anteponiéndolo a las preferencias políticas o personales que tenga con el presidente de la república; esto por que en el país la influencia del poder ejecutivo sobre los gobiernos estatales impedian al desarrollo sano de las *policies*.
6. Retomar el federalismo de nuestra Constitución. La base de la actividad de las legislaturas locales por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque les corresponde a ellas mismas exigirles a las autoridades federales y estatales el respeto y cumplimiento de las leyes emanadas de la Constitución, no sólo para sí mismas sino también para los gobiernos municipales.
7. Exigir a los gobiernos estatales el diseño de *policies* alternativas. Si el congreso local promueve una actitud crítica acerca de las *policies* hechas por la federación que involucran a los gobiernos estatal y municipal, en congruencia con esa idea debe pedirle al estado que le presente propuestas

de rediseño a la federación, además ofrecer *policies* públicas como alternativa a problemas que estén dentro de su competencia y que podían solucionar.

8. Solicitar los recursos necesarios para los estados. Las legislaturas locales deben solicitarle al poder legislativo apruebe y designe recursos para los gobiernos estatales, a fin de que éstos formulen e implementen sus *policies* sin tener que recurrir a la federación, salvo en los casos en los que sea absolutamente necesario. El federalismo no sólo es la convivencia respetuosa entre la federación debe tener mejor injerencia en los estados permitiéndoles atacar de manera propia a los problemas nacionales.
9. Pugnar por un sistema de coordinación fiscal actualizado. No debe haber desacuerdo entre los estados y la federación en cuanto a lo que cobro de impuestos se refiere; la labor de la legislatura en este ámbito consiste en solicitarle al poder legislativo la actualización permanente de este sistema de coordinación fiscal.
10. Equilibrio de la distribución del ingreso. Pedir mayor recursos para los estados por parte de las cámaras locales, junto con la solicitud de una distribución equitativa des los ingresos; para ello es necesario identificar primero lo más importante, como pueden ser los estados cuyos niveles de vida son paupérrimos o la atención a gastos emergentes (desastres naturales y epidemias en algunas zonas del país).⁸¹

En los gobiernos locales

Durante el diseño de las *policies* públicas en los gobiernos municipales intervienen diversos actores. Antes de examinar ese proceso es pertinente señalar que la organización política y administrativa de los municipios se componen de la manera siguiente:

- ◆ un ayuntamiento como el órgano jerárquicamente superior dentro del municipio;
- ◆ el presidente municipal como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento;
- ◆ un síndico procurador como el defensor de los intereses municipales;

⁸¹ Díaz Cayeros, Alberto. Op cit, pp 114 y 115.

- ◆ varios regidores del ayuntamiento como encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.
- ◆ un juez menor encargado de la administración de la justicia dentro del municipio;
- ◆ varios comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares como representantes de la autoridad en sus comunidades respectivas;

Los funcionarios de la administración municipal son:

- ◆ el secretario del ayuntamiento;
- ◆ el tesorero municipal;
- ◆ el oficial mayor;
- ◆ los directores y jefes de departamento;

Los auxiliares de las autoridades municipales son:

- ◆ el cuerpo de policía y bomberos;
- ◆ los jefes y los comandantes;
- ◆ los oficiales;
- ◆ los policías;

Los órganos de colaboración son:

- ◆ los consejos de colaboración municipal;
- ◆ las juntas de colaboración municipal;
- ◆ las juntas de vecinos y colonos;
- ◆ los jefes de manzana.⁸²

La autoridad superior del municipio es el ayuntamiento, compuesto por:

- a) un presidente;
- b) un síndico;

⁸² Martínez Cabañas. Op cit, p 105.

c) determinado número de regidores según la cantidad de habitantes de cada municipio.⁸³

En el caso del síndico, puede haber hasta dos por cada municipio; siempre y cuando los habitantes sean más de 500 mil habitantes; para los regidores, su número depende de la escala siguiente:

1. Hasta 500 mil habitantes: seis de mayoría relativa y dos de representación proporcional con sus respectivos suplentes.
2. De 151 mil a 500 mil: seis de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional con sus respectivos suplentes.
3. De 501 mil a un millón: nueve de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional con sus respectivos suplentes.
4. Más de un millón de habitantes: once de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional con sus respectivos suplentes.⁸⁴

Para el diseño de *policías* públicas dentro del municipio es necesario destacar las facultades y atribuciones del ayuntamiento y del presidente municipal, pues no sólo les compete hacerlas sino también implementarlas y evaluarlas. Los ayuntamientos tienen las atribuciones y facultades siguientes:

- ◊ Expedir y publicar su reglamento interno junto con el bando de policía y buen gobierno, así como todos los reglamentos que requiere el municipio para cumplir con sus fines, en cuanto a la organización y el funcionamiento de los servicios y del establecimiento público municipal.
- ◊ Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- ◊ Solicitar a los poderes del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- ◊ Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos remitiéndola al congreso local para su aprobación.
- ◊ Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- ◊ Rendir al congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.

⁸³ Ley orgánica municipal, Gobierno del Estado de México, 1996, p 80

⁸⁴ Dependiendo de la Constitución de cada estado, el número de regidores por ayuntamiento varía.

- ◇ Concesionar la prestación de los servicios públicos con la autorización previa de la autoridad estatal respectiva.
- ◇ Formular la estadística municipal.
- ◇ Promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- ◇ Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y proceso de conurbación.
- ◇ Ejecutar el plan municipal de desarrollo y los programas correspondientes.
- ◇ Fomentar las actividades económicas del municipio.⁸⁵

El presidente municipal tiene las facultades y atribuciones:

- ◇ Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- ◇ Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y sólo voto de calidad en caso de empate.
- ◇ Ordenar la publicación de las leyes, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean federales, estatales o municipales .
- ◇ Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatal de desarrollo.
- ◇ Someter al ejecutivo estatal, en nombre del ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo.
- ◇ Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo.
- ◇ Hacer uso de la fuerza pública en caso de que se requiera para preservar el orden público.⁸⁶

Las *policies* públicas en el municipio parten de dos elementos: el presidente municipal, quien en su campaña recoge demandas que más tarde podrán ser parte de las *policies* del plan municipal de

⁸⁵ Ley orgánica municipal, pp 83-86.

⁸⁶ Martínez Cabañas, Gustavo. Op cit, pp 112 y 113.

desarrollo; y del ayuntamiento, que por medio de las sesiones de cabildo formula las *policies* encauzadas a enfrentar la problemática local.⁸⁷

Conocer las facultades y atribuciones del presidente y del ayuntamiento nos permite identificar al primero como responsable de la administración pública del municipio y al segundo, como símil de la actividad legislativa.

El presidente municipal y el diseño de políticas para el municipio.

Al igual que el poder ejecutivo, tanto de la federación como del estado, el presidente municipal formula sus *policies* primero en su campaña proselitista y luego la presenta ante el congreso local como plan municipal de desarrollo. Los objetivos, programas y metas que deben contener abarcan tres aspectos principales:

- a) concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
- b) adecuación con el Plan Estatal de Desarrollo.
- c) procuración del desarrollo económico, social y político de la localidad.⁸⁸

Acercas de la actividad de los presidentes municipales, lo primero con lo que nos topamos es que cuando presentan su plan de desarrollo se nota una clara inclinación hacia las *policies* de los gobiernos federal y estatal, dejando en segundo término los reclamos que los habitantes a los que gobierna les manifestaron durante la campaña. Ciertamente que los congresos locales y los gobiernos estatales deben procurar la defensa de los intereses municipales ante la federación, pero también los municipios deben pugnar por sus propios intereses, comenzando por proclamar su personalidad y autonomía asentadas en la Constitución, representados por el presidente municipal.

⁸⁷ Las sesiones de los ayuntamientos se conocen como sesiones de cabildo, es decir del órgano colegiado donde se discuten y se toman decisiones acerca de las diversas actividades y problemas del municipio.

⁸⁸ Plan de desarrollo municipal 1994-1996. Ayuntamiento de Chiconcuac, Estado de México, 1994.

El presidente municipal es responsable del correcto funcionamiento de la administración pública municipal, para lo cual debe atender fundamentalmente:

- * que se implementen las *policies* contenidas en el plan municipal de desarrollo hechas tanto por él como por el ayuntamiento; y
- * que se cumpla esa implementación.

Para el primer caso el presidente debe usar racionalmente los recursos, tanto los que le asigna la federación, como el estado y los propios. En este caso la diversidad de situaciones de los municipios permite que haya algunos cuyos ingresos superan con creces los de la federación y del gobierno estatal, mientras que otros subsisten gracias a las participaciones que se les proporcionan.

El presidente debe ejercer su actividad coordinado a los actores políticos locales (síndico, regidores, consejos de participación o líderes de grupos, por ejemplo) con los servidores a los que nombra para dirigir las diversas áreas de la administración municipal; los primeros permitirán corregir las *policies* del Plan Nacional de Desarrollo o, en su caso, rediseñarlas.

La relación de los funcionarios municipales con los actores locales permite que se implementen mejor las *policies*, incluso como complemento para su ejecución. Los encargados de ejecutar las *policies* en los municipios perciben con mayor nitidez el impacto que tienen con la población, debido a que, en este caso, no hay intermediario como sí sucede con los gobiernos estatal y federal.

Al implementar una *policy*, independientemente del éxito o fracaso que se tenga, siempre se origina un fenómeno alterno; por citar un ejemplo, cuando el gobierno en cualquiera de sus niveles gestiona la construcción de un mercado, los efectos que se pueden presentar son el control del flujo vehicular, el cobro de impuestos a los locatarios, una mayor vigilancia de la zona o la petición de nuevas vías de acceso, por mencionar algunas.

Este efecto, en ocasiones perverso, ocasiona mayores problemas que los que originalmente se intentaban solucionar; sin embargo, es posible que los gobiernos municipales lo controlen

adecuadamente. Los servidores municipales, por su parte, previenen con antelación evitar efectos colaterales al momento de implementar las *policies*, poniéndolas a consideración del presidente municipal o del ayuntamiento.

Para los gobiernos estatal y federal, los efectos de la implementación de sus *policies* no se detecta con tanta rapidez, por lo general ocurre cuando ya se ejecutaron e incluso se ha ido agravando conforme transcurre el tiempo, por lo que corregirlos es un proceso tortuoso que implica recurrir a el diseño y aprobación de nuevas *policies*.

El presidente municipal rediseña las *policies* con mayor celeridad que los responsables de los gobiernos estatal y federal; la cercanía del presidente con los responsables de la administración pública municipal le permite estar siempre enterado de la respuesta de los ciudadanos.

El ejercicio de la democracia, como requisito básico para el gobierno basado en las *policies* públicas, debe ser acatado por los gobiernos locales. La administración pública municipal tiene que transigir entre las instrucciones giradas por el presidente municipal y las que el ayuntamiento determine en sus sesiones de cabildo; la democracia es patente gracias a los contrapesos, ya que las decisiones del presidente las controla el ayuntamiento y, a su vez, el presidente ejerce sus facultades cuando éste formula una *policy* que para su implementación requiere ciertas adecuaciones de forma discrecional.⁸⁹

El ayuntamiento y el diseño de políticas públicas

El ayuntamiento como órgano colegiado para la toma de decisiones del municipio es el último escenario para el diseño de *policies* públicas que implementan los gobiernos locales. El ayuntamiento no es un órgano alterno a la figura del presidente municipal, puesto que él forma parte de éste, junto con el síndico, o síndicos, y los regidores. Vale la pena aclarar que cuando el ayuntamiento efectúa

⁸⁹ En las sesiones de cabildo el presidente tiene voz y voto de calidad en caso de empate, pero no puede imponer su voluntad cuando los votos no le favorecen y si puede modificar una decisión para implementarla

sus sesiones de cabildo, el secretario del ayuntamiento es el encargado de llevar el control de las actas y de los funcionarios de la administración; de tal manera que cuando el propio ayuntamiento las requiera ya sea para indagar la situación que impera en las áreas a su cargo o para consultar el estado de los proyectos, están siempre a su disposición.⁹⁰

Los regidores que forman los diversos ayuntamientos son receptáculos de los problemas que aquejan a las comunidades que representan, mientras que el presidente municipal sólo tiene un panorama general. Por otro lado, las sesiones de cabildo que organizan los ayuntamientos conducen a la elaboración de *policies* que no sólo benefician a algunos, sino que además afectan lo menos posible a aquellos que pueden sufrir afectos alternos cuando se implementan.

Los regidores tienen las funciones y atribuciones siguientes:

- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento, de las que destacan:
 - gobernación
 - hacienda municipal
 - educación
 - salud
 - ecología
 - obras públicas
 - industrias y comercio
 - seguridad pública
 - servicios públicos
- Proponerle al ayuntamiento los procedimientos que deben acordarse para mejorar los servicios públicos.
- Suplir las ausencias temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en el que hayan sido electos.

⁹⁰ Los ciudadanos pueden asistir a las sesiones de cabildo si hay un lugar oficial y suficiente espacio; también pueden tener voz si se les permite, pero no voto.

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los actos a los que fueren citados por el presidente municipal.
- Cumplir con las actividades contenidas en las leyes y reglamentos estatales.⁹¹

La relación entre el ayuntamiento y la administración pública municipal se fortifican cuando se implementan las *policies*, ya que los regidores desde sus comunidades manifiestan su inconformidad si no hay una correcta ejecución o si considera que ciertos factores pueden alterar el curso de las *policies*. Los regidores hacen partícipes de la implementación a las autoridades auxiliares: los consejos de colaboración, los delegados y los jefes de manzana.

La actuación de los ayuntamientos se degrada notoriamente cuando los regidores no actúan en favor de los habitantes que representan y anteponen a los valores cívicos razones políticas de grupo en las sesiones de cabildo, lo que da como resultado la ineficaz implementación de las *policies* y el deterioro de las relaciones con las autoridades auxiliares y los actores políticos locales. Los ayuntamientos son sumamente sensibles a la crisis de gobernabilidad, por lo que cualquier acto que atente contra la autoridad de los regidores, del síndico o del presidente, inmediatamente se refleja en las sesiones de cabildo.

Para evitar estas crisis de gobernabilidad y formular *policies* altamente factibles, es necesario:

- ⇒ Evitar los problemas de tipo faccioso en las sesiones de cabildo.
- ⇒ Ejercer las comisiones con pleno respeto a las observaciones que hagan los encargados de las áreas de la administración municipal.
- ⇒ Ejercer una auténtica autonomía ante los gobiernos federal y estatal.
- ⇒ Promover el desarrollo coordinando esfuerzos con otros municipios.
- ⇒ Solicitar en tiempo y forma las peticiones que fortalezcan al municipio con los gobiernos estatal y federal, así como con los congresos locales y federales.⁹²

⁹¹ Martínez Cabañas, Gustavo, Op cit, p 112.

⁹² Díaz Cayeros, Alberto, Op cit, p 84.

Capítulo cuarto

Gobierno municipal e implementación de políticas públicas

En la administración municipal

Una vez descritos los escenarios de origen de las *policies* públicas que implementará el gobierno municipal y los actores políticos locales, además de describir las facultades y atribuciones de los funcionarios, ha llegado el momento de profundizar en el punto central de nuestra investigación: cómo debe implementar las *policies* públicas el gobierno municipal y cuales son los beneficios o inconveniencias que tienen para el desarrollo de las localidades y del país en general.

Entonces, la tarea de la administración pública en los municipios consiste en implementar las *policies* de los gobiernos federal y estatal, del poder legislativo y de los congresos locales, lo mismo que las del presidente municipal y las del ayuntamiento; esa implementación se hace de dos formas:

1. Se implementan las *policies* desde el ayuntamiento, seguido del presidente municipal, del congreso local y del poder ejecutivo local, hasta culminar con las del congreso de la unión y las del ejecutivo nacional.
2. Se implementan las *policies* públicas contrariamente al orden citado; es decir, comenzando por el poder ejecutivo y el congreso de la unión, seguido por las del gobernador y el congreso local, hasta llegar a las del presidente municipal y del ayuntamiento.⁹³

⁹³ Cfr. Berman, Paul, "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.), *La implementación de políticas*. Porrúa, México, 1994, p 281.

En cualquiera de estas dos situaciones todos los ámbitos de gobierno están vinculados; pero, si se elige la segunda opción, se supedita a los gobiernos locales a que excluyan de su agenda los problemas nuevos o coyunturales.⁹⁴

Cuando se prefiere implementar las *policies* de la federación y del estado, los aspectos que el municipio debe atender hasta cierto punto son relegados de manera momentánea. Las repercusiones en los recursos económicos también son palpables, pues implementarlas o no siempre implica erogación de recursos.⁹⁵

Cuando la administración pública municipal decide implementar *policies* empezando por aquellas que se originan en el municipio para continuar después con las del estado y al final las de la federación, automáticamente resuelve la mayor parte de la problemática que aqueja al municipio; sin embargo los programas trazados por los gobiernos estatal y federal pueden ser alterados al grado de cambiar los objetivos y las metas que se buscan. Y es que si los municipios anteponen excesivamente sus intereses, las *policies* estatales y federales pierden sentido porque se convierten en *policies* municipales.⁹⁶

A la administración municipal le conviene que se implementen las *policies* del orden local, sin soslayar que debe acatar las disposiciones de la federación y del estado a fin de evitar que problemas locales modifiquen las *policies* que no se originen en el municipio. En este caso, la administración municipal debe tener en cuenta que para ejecutar las *policies* no sólo tiene que recurrir al personal que labora en las diversas áreas de sus direcciones, sino también auxiliarse con la sociedad civil.

Además de que la población es uno de los elementos de la implementación, es ella la que evalúa y, en su caso, rediseña las *policies*. La administración local es un campo donde convergen los distintos gobiernos del país, consejos de participación ciudadana, delegados y jefes de manzana catalogados como autoridades auxiliares y quienes reflejan con mayor fidelidad la participación ciudadana,

⁹⁴ García del Castillo, Rodolfo, *Op cit.* pp 311 y 312.

⁹⁵ Cfr. Smith, Thomas, "The policy implementation process", en *Policy Sciences*, vol 4, núm 1, marzo 1973.

⁹⁶ Piazza, Stanley, *Developing municipal organization*, S.D. 1977.

participación por cierto, que les permite a los gobiernos perfeccionar su quehacer. Con todo y que la participación ciudadana se da en cualquier nivel, el municipio es el medio por excelencia donde se desenvuelven con mayor facilidad, ya que tanto las autoridades como la gente, conoce los problemas de la localidad e identifica las posibles soluciones. El municipio tiene dos maneras de contribuir a la reforma del Estado:

1. Como promotor de la libre expresión de los actores sociales y de sus organizaciones.
2. Como proveedor del aparato gubernamental de las condiciones que permitan responder adecuadamente a la realidad socioeconómica.⁹⁷

La administración pública como agente catalizadora entre la sociedad y el gobierno, está obligada a cumplir y hacer cumplir las dos propuestas anteriores. Lo primero lo puede ejecutar cuando les presenta a los consejos de participación, a los delegados y a los jefes de manzana los programas para implementar las *policies* del Plan Municipal de Desarrollo, con la intención de escuchar y, de acuerdo con las circunstancias, acatar sugerencias para rediseñarlas o modificarlas.

Si la sociedad le exige al Estado que reciba las demandas, reclamos o las protestas, el gobierno municipal tiene entonces como estandarte promover la libre participación ciudadana para los asuntos públicos, relegando posturas autoritarias causantes de la crisis de gobernabilidad, frecuentes cuando no se resuelven las demandas populares ni tampoco se cuenta con una administración eficiente.

La administración pública depura las demandas y sugerencias ciudadanas con el fin de presentárselas dándoles opciones para rediseñar o implementar las *policies*. De esta forma se cumple el segundo postulado, ya que al considerar el municipio los juicios de los ciudadanos busca apearse los más posible a la realidad política, social y económica de las localidades. Aunque los gobiernos estatal y federal tengan voluntad política para rediseñar o modificar la implementación de las *policies*, implica mayor tiempo que en el municipio, por lo que los gobiernos locales se erigen como el bastión de la participación ciudadana.

⁹⁷ Cfr. Vázquez Nava, María Elena, "Contraloría social y reforma del Estado", en Carrillo Castro, Alejandro, et al. **Participación ciudadana y control social**, Porrúa, México, 1994, p 11.

La participación ciudadana puede ser mediante:

- los órganos característicos, típicos o tradicionales del Estado;
- figuras externas al Estado pero aceptadas para que influyan y negocien los asuntos generales;
- el acceso del individuo a ciertas fuentes de información o decisión, en cuya integración no interviene, pero con las que se relacionan gracias a un aparato cauterál y procesal cuya eficacia previene la propia legislación.⁹⁸

La administración pública municipal, además de tomar en cuenta los escenarios de las *policies*, no debe olvidarse de convocar a la participación ciudadana, por ejemplo mediante los órganos que crea el propio Estado para ello. En el caso del municipio, la Ley Orgánica que les da vigencia estipula las funciones de los consejos de participación ciudadana, de los delegados y de los jefes de manzana.

La participación ciudadana externa a los órganos creados por el Estado, por su parte, es común que se presente en las localidades, ya que las autoridades municipales están en contacto con los ciudadanos y tienen la posibilidad de entablar diálogos con las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas, recreativas y demás, quienes a su vez solicitan a sus representantes (jefes de manzana, delegados, regidores o presidente) una diversa gama de demandas. Estos representantes son los portavoces en las sesiones de cabildo.

Generalmente esas organizaciones no sólo participan para implementar las *policies*: también se comprometen a contribuir, ya sea con una aportación monetaria o mano de obra si es para mejorar la infraestructura de las localidades.

El municipio tiene mayor cercanía a las fuentes de información, lo que le permite cumplir con la tercera forma de participación ciudadana. De los grupos políticos de las localidades surgen personas que, con afán de contacto tanto con su grupo como con la comunidad, se acercan a las autoridades

⁹⁸ García Sergio, "Iniciativa Ciudadana", en Alejandro, et al. (1994).

ciudadana, ensayo de sistematización constitucional", en Carrillo Castro, *Participación Ciudadana y Control Social*. Porrúa, México, 1994. p 78.

municipales para opinar y proponer alternativas a las *policies*. El acceso a la información la consigue mediante la convivencia cotidiana con los delegados, regidores e incluso con el propio presidente.

A pesar que estos individuos tienen como objetivo alcanzar un cargo de elección popular, al mismo tiempo son una fuente para perfeccionar la participación ciudadana; es más, representan la posibilidad de continuar con el Plan Municipal de Desarrollo ya que, por ser de diversas corrientes políticas, asumen una posición crítica ante los errores y ponderan los aciertos.

Las decisiones en el municipio son colectivas, mientras que en el estado y la federación sólo son unilaterales. La toma de decisiones de forma colectiva es inversamente proporcional al crecimiento del Estado; es decir, cuando la sociedad acrecienta su infraestructura y cantidad de habitantes, es más complicada y no permite una buena participación ciudadana⁹⁹; por eso, en el municipio es fundamental.

La precaria participación ciudadana en los estados y en la federación no impide que la sociedad civil vigile las acciones de su gobierno y la administración pública. En el municipio, la participación ciudadana es la herramienta por excelencia para rediseñar e implementar las *policies*, en tanto que en los estados y en la federación sólo es un órgano de evaluación.¹⁰⁰

La administración pública en los gobiernos municipales no es infalible a los errores, pero es un hecho que la implementación de las *policies* es más factible que en los gobiernos estatal y federal gracias a que se desenvuelve en un ambiente que le permite estar más fácilmente en contacto con las demandas ciudadanas.

La depuración de los procedimientos administrativos tiene un fértil terreno de investigación en el municipio; la experiencia ha conducido al perfeccionamiento de la democracia en el país, requisito indispensable para el gobierno por medio de las *policies* públicas.

⁹⁹ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, et al. "Modernización administrativa y participación ciudadana". *Participación ciudadana y control social*. Porrúa, México. 1994, p 177.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

La macro y micro implementación

La administración pública ha centrado su atención tanto en la forma como en el orden con el que implementa las *policies*, a esto se le conoce como los problemas de la macro y la micro implementación.¹⁰¹

La implementación nacional de *policies* implica dos tipos de problemas:

*Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus policies al grado de influir sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios para que se comporten de acuerdo con lo deseado. llamamos a éste el problema de la macro implementación. Por otro lado, en respuesta de las acciones federales, las organizaciones locales tienen que rediseñar y poner en ejecución sus propias policies internas: a éste lo llamamos el problema de la micro implementación.*¹⁰²

Los problemas de la macro implementación en nuestro país obedecen a factores políticos, sociales y económicos, entre otros; no obstante, el que nos llama la atención es la carencia de acuerdos entre la federación y los estados y municipios: cuando la federación implementa las *policies* no establece comunicación con los gobiernos estatales y locales para escuchar las demandas o problemas que tienen para ejecutar los programas que se les encomienda.

Algunos de los problemas de macro implementación en el país son:

Enfoque general.

El gobierno federal diseña las *policies* según su punto de vista sobre los problemas de los estados y municipios que componen la república. Lamentablemente este punto de vista no es producto del consenso ni de la comunicación directa con los involucrados; ya que la federación tiene la pretenciosa actitud de creer que es la panacea de los males públicos. En lugar de recurrir a un enfoque general, la federación elaboraría *policies* con una alta factibilidad de implementación, si atendiera las peticiones que los estados y municipios tienen en relación con alguna problemática en particular.

¹⁰¹ Cfr. Berman, Paul, "El estudio de la macro y micro implementación". en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.), *La implementación de las políticas*. Porrúa, México. 1994. p 281.

¹⁰² Ídem. pp 291 y 292.

La distribución inequitativa de los ingresos ha ocasionado las marcadas diferencias de los estados en cuanto a la infraestructura y a los servicios públicos, incluso en los municipios que componen el estado. Los municipios son rehenes de esta misma situación, pues aunque algunos tienen la posibilidad de obtener sus propios ingresos para implementar tanto las *policies* de la federación como las del estado y las propias, otros subsisten gracias a las participaciones de los gobiernos estatal y federal.¹⁰³

Este problema de la macro implementación (el punto de vista general), sólo es posible reducirlo si los responsables del diseño de *policies* en el gobierno federal consideran como variables las situaciones particulares de cada estado y municipio; por ejemplo su economía y desarrollo en cuanto a la infraestructura y los servicios públicos. Pensar que las *policies* se implementarán de la misma manera en todos los lugares, es otra consecuencia de la visión general, que sólo contribuye al incumplimiento de metas y objetivos.

Ubicar, para la implementación de las *policies*, los posibles contratiempos y carencias de los estados y municipios de manera particular le permite al gobierno federal atacar problemas de forma estratégica, es decir, dotar de mayores recursos a aquellas localidades o estados que no cuentan con los recursos para ejecutar las *policies*; otro beneficio es que considerar el tiempo de ejecución de las *policies* disminuye los errores, ya que por le regular cuando éstas están hechas por la federación no cumplen con las metas previstas o, en su defecto, se inician ya después de la fecha señalada para su conclusión.

En México cada día es más evidente la demanda de los estados y municipios por participar en el fortalecimiento de la democracia y por un auténtico federalismo, para que las diferencias políticas y económicas signifiquen la unidad, y el esfuerzo colectivo se encauce a disolver los problemas generales, pero sin relegar los particulares. La sociedad demanda mayor eficiencia para que se implementen las *policies* con la participación activa de los estados y los municipios, con objeto de mejorar la calidad de los servicios públicos.

¹⁰³ Cfr. Grossbrad, Stephen. **Comprehensive Health planning: problems in policy formulation and implementation.** Institute of public administration. Estados Unidos. 1971. p 68.

Intermediarios innecesarios entre la federación y los municipios.

En ocasiones la federación diseña *policies* cuya implementación les corresponde de forma exclusiva a los gobiernos locales, por eso, la intervención de unidades administrativas e incluso del propio gobierno estatal resulta innecesario; no obstante, en un sinnúmero de casos la federación canaliza los recursos por medio de los estados, quienes utilizan los recursos para otras actividades o bien modifican los montos y los tiempos de entrega para los municipios.

La intervención del gobierno estatal, lo mismo que de otras dependencias administrativas, permite que la federación esté enterada de la implementación de las *policies* en las localidades y evalúe el desempeño de la administración local,¹⁰⁴ ya que los gobiernos locales tienen que contender con la federación y el estado para utilizar los recursos que le son asignados a tiempo; situación que repercute directamente en la ejecución de programas y acentúan la problemática que se trata de abatir.

Los municipios, en especial aquellos que subsisten de participaciones federales y estatales, deben recibir atención primaria, lo que significa que los estados no intervengan en la asignación y distribución de los recursos; por otra parte, implementar las *policies* hechas por la federación tendrán más éxito si se establece comunicación directa con las localidades.

Cuando hay comunicación directa entre la federación y los municipios, el papel del estado consiste en apoyar a este último, ya sea para la implementación o diseño de las *policies* destinadas a paliar los posibles efectos de las *policies* federales ejecutadas en los municipios. Los gobiernos estatales son, en resumen, portavoces del sentir local y puntales de la administración pública de los municipios.

Incompatibilidad del marco jurídico.

El éxito o fracaso de la implementación de las *policies* depende en gran parte de la compatibilidad entre las constituciones locales y los bandos municipales de policía y buen gobierno con las leyes federales. La federación formula sus *policies* en estricto apego a la Constitución y a las leyes que en

¹⁰⁴ Cfr. *Ídem*, pp 69-71.

materia de planeación existen, sin embargo, su implementación en los municipios implica que no haya contradicciones de tipo legal.

Cuando si las hay, la implementación de las *policies* se dificulta a tal grado que pueden ocurrir cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Que los estados tengan que modificar la Constitución local.
- b) Que los municipios hagan sesiones precipitadas de cabildo con la finalidad de adecuar el bando de policía y buen gobierno.
- c) Que la federación se retrase para entregarles los recursos tanto a los estados como a los municipios hasta no adecuar sus leyes para la correcta ejecución de las *policies*.
- d) Que los problemas se acentúen en las localidades donde se tenga que hacer modificaciones a las leyes.
- e) Que al no solventarse con rapidez las contradicciones entre la federación, los estados y los municipios, los recursos destinados a implementar ciertas *policies* por parte de los gobiernos locales se utilicen o canalicen para otros rubros.
- f) Que haya una ejecución errónea de las *policies* en aquellas localidades donde se deban modificar las leyes.¹⁰⁵

Los encargados del diseño de *policies* en el gobierno federal deben extremar precauciones para evitar que inexactitudes de tipo jurídico impidan la implementación y consumación de los objetivos. En otros países los encargados de elaborar las *policies* en la federación para implementarlas en las localidades, usualmente recurren a los gobiernos locales y a sus legislaturas pues son ellos quienes evaluarán y aprobarán los programas elaborados desde el centro.¹⁰⁶

El éxito al implementar las *policies* en otras naciones no es algo que se deba emular completamente en México, ya que los problemas y situaciones son propios e inequívocos. Lo prudente es identificar las acciones que si se puede adoptar, sin imponer rasgos políticos o culturales;

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Ham. Christopher. *Health policy in Britain*. S.E. United Kingdom, 1978. p 161.

los anhelos democráticos que impulsan el cambio en el país aconsejan que los programas diseñados por la federación, sean analizados y aprobados por los gobiernos locales y las legislaturas estatales.

Esta aprobación no debe entenderse como un acto que fortifique posturas políticas de los estados y municipios, ni tampoco que contrarreste el poder ejercido desde la federación; más bien debe ser un proceso donde se adecue la realidad de los estados y municipios en aras de una implementación factible.

Cuando el titular del Ejecutivo Federal ha sido electo formalmente, debe entrar en contacto con los estados y municipios para presentarles lo que será su Plan Nacional de Desarrollo, incluso antes que lo apruebe el poder legislativo; esto con la finalidad de considerar que se implementen los programas ahí incluidos.

Evaluación del impacto de *policies*.

Cuando la implementación de una *policy* da resultados esperados en la mayoría de los municipios, de acuerdo con la evaluación del gobierno federal, lo más común es pensar que en aquellas localidades donde no hubo una implementación satisfactoria por determinadas circunstancias o fue un fracaso completo, siempre será posible revertir la situación para que finalmente los programas se ejecuten.

Con esta postura, la federación no permite rediseñar las *policies* o el diseño de otras. De esta manera el principio de igualdad no se cumple pues se equiparan condiciones entre desiguales; más bien se consigue cuando en la evaluación se aceptan desigualdades a fin de unificar esfuerzos que conduzcan al desarrollo conjunto.

Durante el proceso de evaluación de *policies* se deben involucrar los tres gobiernos existentes del país¹⁰⁷, pues la federación está obligada a tener una visión general de la implementación ya que es

¹⁰⁷ La evaluación debe hacerse desde el momento en el que se implementa la *policy*, no hay necesidad de esperar hasta que concluya su ejecución.

posible que se presenten casos donde la ejecución de una *policy*, al momento de evaluarla presente resultados favorables para la federación, mientras que para los municipios o para el gobiernos estatal su implementación haya resultado contraproducente o tenido efectos colaterales que entorpecen las actividades de la sociedad.

Los resultados de la evaluación sirven para:

1. Rediseñar las *policies*. Esta actividad tiene como fin cambiar algunos objetivos o acciones para una nueva implementación.
2. Elaborar nuevas *policies*. Cuando una *policy* arroja resultados contrarios a los esperados, a tal grado que el rediseño ya no es suficiente para cumplir los objetivos, siempre es necesario elaborar otra.

Con todo y que la federación perfeccione los métodos para el diseño de *policies* y ataque los problemas que se presentan para implementarla en los gobiernos locales (problemas de macro implementación), aún existen otras situaciones por solventar sin olvidar que es el propio municipio el que debe propiciar soluciones y formular e implementar sus propias *policies* hacia dos vertientes:

1. En las destinadas a mejorar la vida cotidiana de la localidad y resolver todos los problemas que pudieran ocurrir por las actividades económicas, sociales y políticas
2. Las que permitan crear las condiciones para implementar las *policies* hechas por el gobierno estatal o federal.¹⁰⁸

En ésta hay una conexión táctica con la micro implementación, por lo que, salen a la luz una serie de problemas locales que impiden que las *policies* no se ejecuten de forma correcta. Solucionar los problemas de la micro implementación no es una tarea fácil, ya que se ecentúan o disminuyen según las condiciones y características de cada municipio; no obstante es necesario tomar las acciones pertinentes, pues de otro modo las *policies* de los gobiernos federal, estatal y municipal no tendrán armonía y prevalecerá un ambiente de incertidumbre y apatía.

¹⁰⁸ Cfr. Berman. Paul. Op cit. p 281.

El llamado federalismo fiscal recientemente ha captado la atención, ya que tiene como objetivo asignar los recursos de la federación a los estados para que, a su vez, éstos los distribuyan a los gobiernos municipales.¹⁰⁹ Antes de exigir un reparto más equitativo, es menester solucionar los problemas de la micro implementación, pues de nada serviría que un municipio contase con los recursos suficientes para implementar las *policies*, de la federación, del estado y las propias, si su administración no tiene la capacidad para resolver los problemas que se presentan al ejecutarlas.

Los problemas más frecuentes en la micro implementación son:

Problemas técnicos de la ejecución

Si una *policy* se concibe con una visión general pero acertada de los problemas en los diversos municipios del país, es lógico que la federación la considere implementada; sin embargo, los requerimientos técnicos que en ocasiones se necesitan, no los consideran desde el principio los gobiernos municipales.

El personal que conforma la administración pública municipal por lo regular carece de los conocimientos que le permitan ejecutar adecuadamente una *policy*.¹¹⁰ Los ayuntamientos tienen que recurrir a los servicios que prestan los especialistas en el ramo o a las consultorias más cercanas, ya sean privadas o de alguna institución pública, esta situación obliga a los municipios a erogar más dinero por concepto de pagos de honorarios, además de que significa un retraso en la implementación de la *policy*, ya que cuando intervienen actores externos a la administración municipal tienen que someterse a la aprobación de los miembros del ayuntamiento en las sesiones de cabildo.

En los municipios cuya supervivencia se basa en las particiones federal y estatal, esa situación es prácticamente imposible de solventar, ya que no hay recursos para pagar a los especialistas o consultores. Una actividad que podría resolver ese problema, tanto para los municipios autosuficientes como para los pobres, es capacitando a los miembros de la administración local. Instituciones como el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) ofrecen capacitación en

¹⁰⁹ Cfr. Saucedo, Sánchez, José Alberto, *Hacia el federalismo fiscal*, INAP, México, 1997, P. 20.

¹¹⁰ Harry, Hatry, *Status of PPBS in Local Governments in the United States in Policy Sciences*, vol 2, núm 2, Junio de 1971.

una extensa gama de temas con la finalidad de elevar la eficacia y eficiencia de los servidores públicos; otra institución es el IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México), que ofrece cursos tanto a los funcionarios municipales como al resto del personal.

Con la capacitación constante del personal en los municipios se obvian gastos mayores en los subsecuente y se evita la contratación de especialistas. Por lo regular cuando hay cambio de ayuntamiento sólo el personal de base tiene la certeza de continuar en sus labores, pues el de confianza casi siempre es relegado de su puesto; esto se debe a razones políticas y sólo consigue que el personal capacitado y ya experimentado para ejecutar *policies*, se le retire de la actividad pública. Siempre es importante no olvidar que las administraciones municipales deben contar con personal especializado que respalde su puesto por sus capacidades y conocimientos.

Preponderancia de lo político sobre lo administrativo.

En los municipios la actividad política se manifiesta de diversas maneras y en distintos ámbitos; uno de ellos es la implementación de *policies*.

La participación de diversos actores y grupos beneficia al gobierno municipal, ya que de acuerdo con la administración colabora a la implementación y evaluación de las *policies*; no obstante es posible que esas condiciones se reviertan convirtiéndose en un lastre. Si un grupo cuya filiación política es opuesta a la de los miembros del ayuntamiento, hará todo lo posible por exagerar las evaluaciones de los programas que se van a ejecutar, o en el mejor de los casos, tratará de participar en la ejecución de las *policies* para beneficiar sólo a quienes sean simpatizantes de su filiación política.

El gobierno municipal debe impulsar a los grupos políticos hacia una actitud tolerante y auténticamente participativa, lo que implica que las propias autoridades municipales no deben ofrecer prebendas a grupos afines a su partido, además de que se debe llevar a cabo una labor de convencimiento con otros grupos pues la implementación de las *policies* busca el beneficio colectivo y no el de unos cuantos.¹¹¹

¹¹¹ *Ibidem*.

Reasignación de los recursos.

Cuando un municipio recibe las participaciones provenientes del gobierno estatal o federal para implementar programas, debe respetar el destino de los recursos y no hacer uso de ellos para cubrir otros gastos o cambiar metas y objetivos.

Las contingencias que surgen dentro del municipio obligan a la administración local a atenderles de inmediato sin embargo eso no implica no usar momentáneamente otros recursos, sobre todo cuando corresponden a programas a implementarse en las localidades cuyo origen son otras instancias de gobierno. Las autoridades municipales son las responsables del uso y el cumplimiento de los recursos que se les asigna, aunque la mayoría de los ayuntamientos recurre al uso temporal de éstos para cubrir otros gastos.

Esta medida no es ilegal siempre y cuando se ejecuten los programas. El inconveniente está en el atraso de la implementación, puesto que los recursos dejan de fluir de forma temporal mientras que el problema para el que se asignaron se acrecienta o comienza a producir anomalías alternas.¹¹²

El incumplimiento de la agenda de gobierno.

Otro de los errores más comunes en los que incurren el gobierno local y su administración es que no se cumplen con las fechas establecidas, generalmente por razones políticas.

Los gobiernos locales aprovechan cualquier oportunidad para efectuar acciones que les reditúen políticamente, soslayando la implementación de las *policies* tanto internas como estatales o federales. Algunos de los posibles resultados por no cumplir con la agenda son:

- Los problemas para los cuales se diseñaron las *policies* crecen cuantitativa o cualitativamente.
- Surgen efectos alternos por no concluir o no implementar las *policies*.

¹¹² Cfr. Lee, Sang. *An aggregative model for municipal economic planning*, en *Policy Sciences*, vol 2, núm 2, junio de 1971, p 101.

- Las participaciones provenientes de los gobiernos federal y estatal dejan de fluir cuando en las evaluaciones se detecta el incumplimiento por parte del municipio.
- Los servicios públicos demandados se van rezagados en su suministro y calidad.¹¹³

El retraso de la agenda no sólo afecta al municipio que lo provoca sino también deteriora las actividades de la federación y el estado. Ya que los municipios exigen un respeto cabal de sus prebendas estipuladas en la Constitución, también deben adoptar una postura responsable ante el compromiso de mantener un ritmo de trabajo permanente, pues su labor matiza el desarrollo de la localidad y del trabajo armónico nacional.

Asimismo las localidades deben desechar a la brevedad los problemas de la micro implementación, ya que son anomalías que le impiden a la administración local estar en comunicación y colaboración con otras entidades de gobierno. La implementación de las *policies* hechas desde el centro sólo es posible en la medida en la que los municipios se conduzcan con una postura tolerante y crítica.

Rediseño de políticas públicas por medio del municipio.

Al describir los escenarios de las *policies* y los problemas de macro y micro implementación, nos surgen interrogantes acerca de su rediseño y de la forma como pueden interactuar los distintos gobiernos.

Cada entidad de gobierno que formula *policies* (poder ejecutivo, poder legislativo, ejecutivo estatal, legislatura local, ayuntamiento y el presidente municipal), debe estar abierta para recibir críticas y propuestas de rediseño o cambios para su implementación o, en su caso, cuando la propuesta anterior sea evidentemente inoperable, elaborar una nueva *policy*.

¹¹³ Chandler, J A. Op cit, pp 129-136.

El rediseño de *policies* públicas por parte del poder ejecutivo federal, puede tener las siguientes opciones:

- Una vez electo el titular del ejecutivo y antes de comenzar sus funciones, éste debe enviar su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo a los gobiernos estatales, a las legislaturas locales y a los gobiernos municipales, antes de remitirlo para su aprobación al poder legislativo; de esta manera se tendrá un conocimiento más preciso de los posibles problemas que pudieran presentarse al implementar las *policies* que ahí aparecen, además las observaciones o sugerencias que hagan quienes ejecutarán las *policies*. De esta forma los estados y los municipios participan en su elaboración y rediseño. La participación del municipio sólo depende de la voluntad política que el ejecutivo federal tenga para considerar o soslayar los comentarios de los diversos actores políticos del país.¹¹⁴
- Objetividad ante los resultados de las evaluaciones. Las diversas dependencias de la administración pública que evalúan las *policies* en los estados y municipios, son puntos de referencia para rediseñarlas; darle un seguimiento a la implementación que se hace en los estados y las localidades permite detectar con oportunidad los problemas alternos y las anomalías que pudieran presentarse.
- Permitir el acceso y la participación activa de organizaciones ciudadanas en los asuntos de gobierno. El gobierno municipal hace partícipe de la implementación de *policies* a la población por su indiscutible carácter local y porque hay un marco que le permite su participación con voz en las actividades y decisiones de su gobierno. Esta es una opción más para el ejecutivo federal tanto para implementar las *policies* como para rediseñarlas.

Cuanto mayor sea la apertura para la libre manifestación de ideas, inconformidades o sugerencias de las *policies*, mayor será la oportunidad de hacer las modificaciones necesarias para obtener un rango de aceptación superior al que se tiene cuando se toman decisiones de forma unilateral, sin

¹¹⁴ Cfr. Ham, Christopher, *Op cit*, El autor analiza la forma como se implementan las *policies* concernientes a la salud pública, donde previamente el poder local aprueba las acciones que emprenderá el poder central; incluso algunas agencias locales pueden tomar un rumbo distinto al trazado por el centro.

permitirle el acceso a la sociedad civil, a los grupos de presión o a las organizaciones sociales, finalmente son termómetros que miden su factibilidad.

En lo que corresponde al poder legislativo, éste puede contribuir de la manera siguiente:

- Haciendo un análisis minucioso de las *policies* que le remitan para su revisión. La función legislativa no debe ceñirse únicamente a aprobar las propuestas de ley, su labor también debe abarcar el análisis de las *policies* que presenta el ejecutivo federal para que las implementen los estados y los municipios.

En este sentido, si el ejecutivo federal electo consulta a los estados y municipios acerca de la forma como se implementan las *policies* del Plan Nacional de Desarrollo, la labor de rediseño del poder legislativo consiste en adecuar el marco legal que regula la convivencia entre los miembros de la federación; aunque también puede hacerse aprobando los presupuestos anuales de egreso. Dado que los estados y municipios requieren recursos extras para implementar las *policies*, le corresponde entonces al poder legislativo pugnar por una mayor dotación. Aunque estos cambios no alteran los tiempos y acciones de ejecución, si deben considerarse como medidas correctivas que auxilian la implementación de las *policies*.

- Elaborando leyes que les permitan a los estados y municipios rechazar *policies* cuya implementación no esté al alcance de sus posibilidades. En este sentido el poder legislativo, debe promover leyes que protejan a los gobiernos estatal y municipal de las imposiciones que pudiera hacer el gobierno federal o algunas de sus dependencias, siempre y cuando comprueben por medio de estudios de impacto social, económicos, técnicos y de factibilidad, que las *policies* planteadas tienen consecuencias nocivas para el desarrollo de las entidades y localidades. Estas mismas leyes deben permitir que las rediseñen aquellos que las ejecutarán directamente, sin que eso signifique deteriorar la soberanía y facultades del gobierno federal.

Por su parte el titular del poder ejecutivo local puede contribuir al rediseño de las *policies* mediante el esquema siguiente:

- Ser el portavoz de las observaciones de los municipios ante la federación. Los gobernadores de los estados están obligados a manifestar ante el ejecutivo federal las sugerencias y observaciones de las *policies* que van a implementar, por ello es muy importante que en todo momento respalden a sus municipios, sin distingo partidista. El gobernador es quien debe gestionar ante el gobierno federal y sus dependencias los cambios necesarios para ejecutar las *policies* en aras del cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.
- Atender demandas de los municipios. Cuando los cambios que propongan los municipios, no requieran la intervención de las dependencias federales, el estado es quien debe atender las solicitudes. Como parte de esos cambios marginales está el asesoramiento técnico, la provisión temporal de materiales y algunos estudios técnicos; dado que ninguno de ellos alteran la ejecución de la *policy*, para continuar su implementación el estado debe atender las demandas y así contribuir al correcto desarrollo de los municipios.
- Instruir a las dependencias de la administración estatal para que apoyen la implementación de *policies* en los municipios. La administración estatal debe estar en contacto permanente con los gobiernos municipales, a fin de evaluar el desempeño y la implementación de las *policies* para, posteriormente, detectar problemas y presentarle las correcciones o sugerencias al gobierno federal.

Cuando la administración estatal tenga una vinculación estrecha con los municipios, sólo así las localidades tendrán una voz que las represente en el concierto nacional: el municipio transmitirá su sentir por medio del gobernador hacia otros estados, otros municipios de otros estados o ante el poder ejecutivo.

Las tareas de rediseño de *policies* en el congreso local son las siguientes:

- Exigirle al gobernador que someta a aprobación el Plan estatal de desarrollo. Al igual que el poder ejecutivo, los gobernadores tendrían menos problemas al implementar sus *policies* si los municipios acotan sus observaciones antes de ejecutarlas.
- Evaluar las *policies* que implementará el municipio. Los congresos locales deben conocer las condiciones de los municipios de su estado, de tal manera que están en condiciones de evaluar la factibilidad para implementar las *policies* que envían el gobierno estatal o federal.
- Revisar y aprobar los planes municipales de desarrollo. Con la finalidad de conseguir consenso en los planes de desarrollo estatal y municipal, las legislaturas deberán aprobar los planes de desarrollo local siempre y cuando haya congruencia con los objetivos estatales, además de una auténtica respuesta a los problemas locales.

En caso de que las legislaturas encontraran contradicciones en los planes municipales, tendrían que emitir su punto de vista sobre los cambios que se van a hacer y posteriormente aprobarlos para que el municipio implemente sus *policies* a la brevedad posible

Al ayuntamiento, por su parte, le competen las siguientes actividades de rediseño:

- Aprobar el Plan municipal de desarrollo. Antes de remitirlo para su aprobación en el congreso local, el ayuntamiento debe analizar y efectuar los cambios pertinentes en la propuesta del plan del presidente municipal. Los miembros del ayuntamiento, por ser parte de la localidad, tienen conocimiento del pulso económico, político y social de sus comunidades lo que les da la oportunidad de rediseñar las *policies* y perfeccionar su implementación en el municipio.
- Discutir acerca de las *policies* que se vayan a implementar. En las sesiones de cabildo los ayuntamientos deben discutir sobre las *policies* que vayan a implementar las administraciones municipales, sea cual sea su origen (gobierno federal, gobierno estatal o del presidente municipal), con la finalidad de evaluar si los municipios cuentan con los recursos técnicos, materiales y financieros para su ejecución.

El ayuntamiento tiene la facultad de instruir al presidente municipal para que manifieste inconformidades o sugerencias ante el gobierno estatal o la legislatura local; en este sentido el presidente municipal contribuye al rediseño de las *policies* de la siguiente forma:

- Analiza y evalúa las *policies* implementadas. El presidente municipal, como responsable de la administración local, debe instruirlo para que evalúe continuamente las *policies* implementadas, ya sean las hechas por el ayuntamiento o por los gobiernos estatal o federal. Al tener conocimiento de los aciertos o anomalías que se presenta, el presidente municipal está obligado a informar oportunamente a la entidad que le corresponda para modificar la forma como implementan las *policies*.
- Permite la participación ciudadana. El municipio, a diferencia de los gobiernos estatal y federal, cuenta con reglamentos que regulan la participación ciudadana, lo que permite moldear la implementación, e incluso la elaboración de las *policies* públicas; por eso, el presidente municipal debe convertirse en defensor de la libre expresión de los ciudadanos respecto a asuntos públicos, además de que de esa manera los hace partícipes de la ejecución de las *policies*.

CONCLUSIONES

El municipio, como célula básica de la política y la administración en el país, dispone de un marco jurídico que le permite elegir sus propias autoridades, demarcar su territorio para preservar su autonomía, dotar de seguridad a sus habitantes, hacer prevalecer el orden público, y suministrar y mantener los servicios públicos.

En los años recientes el gobierno federal ha modificado su proceder ante los gobiernos estatal y municipal: el federalismo es el estandarte que sujeta y armoniza los vínculos y las relaciones entre los estados y los municipios, a los que abruma, por cierto, una crisis de eficacia, un empobrecimiento y una carencia de desarrollo cada vez mayor.

Hacer valer la autonomía conferida a los municipios en la Carta Magna, es luchar contra casi tres siglos de una cultura política supeditada a la subordinación y al respeto de las leyes no escritas, pero que matizaron la actividad política de México, luego de grandes movimientos como el de Independencia, el de la guerra de reforma y el de la Revolución mexicana.

Las autoridades municipales mantienen estrecha comunicación con los habitantes de las localidades que representan, pues geográficamente cubre un territorio menor que el de los estados y el de la federación, lo que les permite convivir más estrechamente con ellos al mismo tiempo que la administración pública municipal tiene la posibilidad de saber cuál es la problemática que se debe abatir, los servicios que se requieren y la opinión que los ciudadanos tienen al respecto. A pesar de este acercamiento privilegiado, los municipios son incapaces de transformar las ideas en hechos, ya que no pueden resolver los problemas elementales ni impulsar el desarrollo económico, social y político de las comunidades.

Una posible respuesta a esta anómala situación la encontramos en las raíces históricas del municipio mexicano; recuerde que los municipios y su organización tienen como antecedentes la

organización política española y la de la cultura azteca, cuyo punto en común entre ambas es el excesivo centralismo político con el que regían sus actividades.

La fusión cultural y política después de la conquista permitió una sociedad organizada políticamente bajo un régimen centralista y falsamente autárquico; de esta forma los primeros municipios y ayuntamientos establecidos de México emularon la organización española añadiendo visos cosmovisionarios y tradicionalistas de la sociedad azteca. Años después, la Constitución de 1812 dictaría las funciones y la forma como se organizarían las autoridades municipales.

El marco jurídico con el que los municipios ejercen su mandato es uno de los más expeditos, ya que en él se incluyen leyes y reglamentos que se actualizan constantemente según la demanda de los habitantes de la localidad. Una virtud que tiene el municipio es que puede modificar sus reglamentos internos de manera continua, siempre y cuando no contravengan las disposiciones de la Constitución general de la república o de la del gobierno del estado, ni tampoco impongan lastres jurídicos que impidan el desenvolvimiento sano de alguna actividad en particular.

El marco jurídico del municipio, conjugado con la voluntad política de las autoridades municipales, podrían dar excelentes resultados a la población en cuanto al suministro de los servicios públicos y la respuesta a las demandas populares. Desafortunadamente los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal, como del propio municipio, hasta al momento nos han dado los resultados previstos pues los planes y programas gubernamentales no se ejecutan de manera adecuada, ya sea por factores técnicos, económicos o políticos.

Esta incapacidad para cumplir con programas no es una situación exclusiva de los municipios: en general la administración pública es objeto de las más radicales críticas, al igual que el Estado. Es necesario revalorar a la administración pública como elemento que le servirá al Estado y al gobierno para mejorar el deterioro de la calidad de vida; gracias a ella puede fomentarse la reforma del Estado mediante acciones que tiendan a mejorar la capacidad de dirección y gestión pública de los gobiernos.

La reforma del Estado es un intento por ratificar la capacidad de respuesta del gobierno y asegurar, por medio de la conservación del poder de forma legítima, la existencia del primero. Por eso, la reforma debe alcanzar a las instituciones, a las relaciones de mercado, al gobierno y a la administración pública; sobre todo a ésta que es la que afronta las complicaciones de una sociedad contemporánea donde lo público se diversifica a múltiples ámbitos, donde los grupos ya no son excluidos sino integrados a los asuntos de gobierno y donde la pluralidad es el sustento del poder: la administración pública tiene que innovar actividades constantemente para no verse superada por las expectativas de la sociedad, además de contar con opciones para transformar la oferta gubernamental en acciones concretas encauzadas al bienestar y la prosperidad.

Una opción para mejorar la actividad gubernamental y la administración pública son las *policies* públicas, las que fortalecen la pluralidad puesto que su enfoque multidisciplinario implica un cierto nivel de democracia y tolerancia. Con la democracia el gobierno le asegura a la sociedad la posibilidad de fomentar una cultura política cuyos procesos y regulación dependen de ella misma; con la tolerancia, les permite a los ciudadanos que la administración pública los escuche e incorpore a las tareas de gobierno mediante la organización civil.

Policies públicas y municipios son tópicos cuya importancia debe ponderar la administración pública; mediante su estudio e investigación tendrá un conocimiento certero de sus orígenes, del ciclo que las componen y de las condiciones necesarias para que los gobiernos accedan a ellas. Una de las condiciones para gobernar bajo la sombra de las *policies* públicas es que los actores no gubernamentales se involucren en su elaboración e implementación; por lo pronto el municipio ya cuenta con un marco jurídico que regula e impulsa la participación ciudadana.

En México la elaboración de *policies* es una realidad; prueba de ello es que los gobiernos federal, estatal y municipal disponen de una ley en materia de planeación que les obliga plasmar en un documento los objetivos y programas que habrán de realizarse en cierto periodo. Por eso, los planes de desarrollo prevén los requerimientos y recursos necesarios para ello, aunque en los últimos años la

administración pública ha vivido una etapa de crisis donde los planes no son más que buenas intenciones y los programas actividades inconclusas.

Sólo el conocimiento amplio de las *policies* públicas le permitirá a la administración pública coordinar y dirigir la elaboración e implementación de aquellas que los órganos de gobierno propongan, especialmente en el municipio; para ello hay que ubicar primero el papel de los gobiernos locales en cuanto a la implementación de *policies*, pues en ellos se depositan las actividades diseñadas por la federación y el estado, lo que no quiere decir que se le permita tener cuando menos voz en decisiones tan relevantes.

Tanto el poder ejecutivo federal, como el poder legislativo, el ejecutivo estatal, los congresos locales, los ayuntamientos y el presidente municipal, elabora las *policies* que a la postre implementaran las administraciones municipales. En congruencia con el espíritu democrático, las cuatro primeras deberían permitir una participación y comunicación más efectiva con los municipios, ya que ellos son los que finalmente evaluarán el desempeño y la implementación de una *policy*, además de que detectarán los problemas inherentes mediante la administración local y los habitantes del municipio.

No basta con escuchar las demandas de quienes implementan las *policies*: es preciso gestar paralelamente los medios por los cuales una *policy* replantee sus objetivos y la cantidad de recursos, además de prever el surgimiento de nuevos problemas o cambiar el curso de acción para implementarla. Rediseñar no es sinónimo de ineptitud, es reconocer que no hay poder omnipresente y omnisciente que tenga una visión general y verdadera sobre los fenómenos que acaecen en la sociedad mexicana.

La sociedad del México de hoy es más abierta y la opinión pública juega un papel preponderante en las actividades gubernamentales, de tal manera que nuestra sociedad ha dejado de ser la masa inerte que acata instrucciones para convertirse en un ente organizado que evalúa y rechaza las acciones y *policies* de los gobiernos. Este tipo de sociedad no compagina con gobiernos

acostumbrados a ejercer su función de manera vertical, soslayando la defensa de los intereses de sus compatriotas.

Hasta el momento no ha habido una planeación democrática, puesto que las *policies* hechas por el gobierno federal se planean de manera unilateral, sin la intervención u objeción de los gobiernos estatal, municipal o de la misma ciudadanía. La tarea que debe emprender el gobierno federal es darle paso a un sistema de planeación donde las organizaciones políticas y ciudadanas, los estados y los municipios, se involucren en elaborar *policies* que realmente contribuyan al desarrollo nacional.

Al poder legislativo le corresponde la tarea de crear el marco jurídico mediante el cual los estado y los municipio tendrán voz y voto en el sistema de planeación nacional. Tanto a los congresos locales como a los gobernadores de los estados les falta poseer las herramientas jurídicas para refutar las *policies* o su implementación dentro de sus jurisdicciones, cuando éstas ignoren las condiciones reales que imperan en las localidades.

Como ya dijimos, el municipio implementa las *policies* que hace el gobierno federal, el estatal y las de la propia localidad, pero no tiene ningún mecanismo legal que le permita objetarlas o rediseñarlas; por eso, dotar de medio legales a los estados y municipios para que se protejan de las decisiones unilaterales de la federación no es incitar al desorden público: por el contrario, es una forma de garantizar la comunicación, la coordinación y el consenso entre los diversos niveles de gobierno.

Con esta intención, las reformas promovidas desde la cámara de senadores al artículo 115 de la Constitución durante el mes de junio de 1999, consideran que los ayuntamientos no sólo administran a los municipios, sino que también los gobiernan; esto abre la posibilidad de que un municipio por cuenta propia o en asociación con otro u otros, modifique su proceder ante una *policy* del gobierno federal o estatal cuando no tenga la capacidad técnica o financiera para implementarla.

Las *policies* públicas son un universo virtual repleto de las mejores intenciones, solo que su implementación le corresponde al mundo real, tangible y mensurable. Perfeccionar el sistema de planeación indiscutiblemente mejorará la elaboración de *policies*, de ahí que a la administración pública le corresponde allegarse de los medios para implementar con éxito las *policies* en cualquier órgano de gobierno y en colaboración con las diversas dependencias.

La implementación de las *policies* públicas es el punto básico de las acciones de la administración pública para que el gobierno adquiera un mayor consenso, asegure la elevación de los niveles de vida, recupere la credibilidad ciudadana y fortalezca la comunicación entre la sociedad y el Estado. La administración pública tiene un importante labor por desempeñar, ya que es el catalizador entre las demandas ciudadanas y las *policies* que implementará el gobierno.

La administración pública puede ayudar a la implementación de las *policies* públicas si se ubica como intermediaria de las demandas ciudadanas, a la vez que las depura y transforma en ideas y acciones para después presentarlas ante los responsables de su elaboración en el gobierno, ya sea para que las rediseñen o las hagan de nuevo. Esta actividad es relativamente fácil en los municipios puesto que los ciudadanos implementan y evalúan las *policies*; por eso, si existe la necesidad de modificar el curso de la implementación o rediseñar la *policy*, las autoridades municipales sesionan en cabildo y determinan de inmediato lo conducente.

Por la complejidad y cantidad de *policies* implementadas por los municipios, su elaboración debería considerar primero las opciones de la gente de las localidades, para después canalizarlas a las entidades estatales que a su vez, marcan el rumbo que se desea tomar hacia la federación.

Actualmente la elaboración comienza con la decisión, casi unilateral, de la federación para que, en un segundo paso, los estados le exijan la implementación a los gobiernos municipales con respeto riguroso del tiempo estimado.

Los estudios acerca de la implementación de las *policies* publicas ayudan a la administración pública a que concrete las metas y los objetivos formulados por el gobierno; además son una herramienta que permite incorporar a la población en los asuntos de gobierno, contribuyendo de esta manera a la reforma del Estado, tan necesaria en la actualidad. La sociedad encuentra mediante la administración pública un medio para entablar una comunicación más idónea con su gobierno; a su vez la implementación de las *policies* públicas encuentra un campo propicio para su desarrollo y aplicación en el gobierno municipal.

La cultura democrática, le regulación de la participación ciudadana y el estrecho vínculo de comunicación entre los habitantes de la localidad y sus autoridades, le permite a la administración pública lograr un consenso entre estos actores para definir un rumbo correcto en la implementación de las *policies*.

La acción de los gobiernos en la sociedad ya no puede ser hermética a la opinión pública; sólo la evaluación constante de sus acciones le permitirá una retrospectión con la que detecte fallas y anomalías de la implementación. Rediseñar las *policies*, las metas y objetivos no significa incapacidad, sino aceptar que los cambios y condiciones bajo los cuales se ejecutan las *policies* son inestables; por lo tanto es necesario modificar el curso de acción para alcanzar los logros esperados.

Lo público, que otrora fue campo de acción identificado como exclusivo del gobierno, ahora se comparte con la sociedad civil y las organizaciones políticas, además de las autoridades gubernamentales. La administración pública tiene que insertarse en esta nueva realidad, cada vez más compleja y exigente de una creatividad que debe traducirse en racionalidad.

Las transformaciones vitales de nuestra sociedad no pueden relegar al Estado ni el gobierno ni a la administración pública ni a la democracia, ya que cada uno de estos ámbitos concurren en la implementación de las *policies* públicas, lo que ratifica la importancia de su estudio y su aplicación en cualquiera de los niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel Angel. "Mexican federalisms: conception and reality", en **Public Administration Review**, vol 42, núm 5, Estados Unidos, 1982.
- Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), **Antología de políticas públicas**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, Cuatro volúmenes.
- Berman, Paul, "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), **La implementación de políticas**, Porrúa, México, 1992.
- Beyer de Roalandini, Carmen, "La legislación hacendaria municipal y la coordinación fiscal", en **Estudios Municipales**, núm 1, México, enero-febrero, 1985.
- Bran Robertson, David, "Program of implementation versus program desing", en **Policy Studies Review**, vol 3, núm 4, Estados Unidos 1984.
- Brand W, Hogwod, **Policy analisys for the real world**, Policy Studies Review, Estados Unidos, 1994.
- Branderburg, Frank, **The making of modern México**, Englewood Cliffs, Estados Unidos, 1964.

Bunker, Douglas, "Policy Sciences perspectives on impletation process" en **Policy Sciences Review**, vol 3, núm 1, marzo de 1972.

Cantú Segovia, Eloy, et al, "The challenge of mananing in México", en **Public Administration Review**, vol 42, núm 5, Estados Unidos, 1982.

Capdequi, José María, **El estado español de las indias**, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Chnadler, J.A, **Public policy- making for local goverment**, Croom Helm, Reino Unido, 1987.

Chanes Nieto, José, "La descentralización de la administración pública", en **Revista Praxis**, núm 69, México, 1985.

Cue Canovas, Agustín, **Historia social y económica de México**, Trillas, México, 1985.

Cox, Gloria, "Implementation of routine", en **Policy Studies Review**, vol 10, núm 4, Estados Unidos, 1992.

Dye, Thomas, **Understanding public policy**, Prentice Hall, Estados Unidos, 1984.

Edwards, George, **Public policy implementation**, Printice Hall, Estados Unidos, 1979.

Fagen, Richard R, **Politics and privilege in a mexican city**, University of Stanford, Estados Unidos, 1972.

Faya Viesca, Jacinto. **El federalismo mexicano**, Porrúa, México, 1982.

Floyd, Michael, **Policy-making and planing in local goverment**, Gower, Reino Unido, 1986.

Formulation and implementation of foreing investment policies, Organización de las Naciones Unidas, Estados Unidos, 1992.

García del Castillo, Rodolfo, “Las políticas de los servicios municipales”, en **Políticas públicas y gobierno municipal**, El Colegio Mexiquense, México, 1994.

García, Sergio, “La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional”, en Carrillo Castro, Alejandro, **et al**, **Participación ciudadana y control social**, Porrúa, México, 1994.

Gibson, Charles, **Los aztecas bajo el dominio español**, Siglo XXI, México, 1978.

Goodwin, Mark, **State housing policy: the limits of capital and local implementation**, The London School of Economics and Political Sciences, Inglaterra, 1980.

Greenberg, Martin, **Bureaucracy and development: a mexican case of study**, Lexington, Estados Unidos, 1970.

Grindle, Merilee, **Politics and policy implementation in the third world**, SE, Estados Unidos, 1980.

Groosbard, Stephen, **Comprehensive Healt policy: problems in policy formulation and implementation**, Institute of Public Administration, Estados Unidos, 1971.

Guerrero Orozco, Omar, **La formación profesional de administradores públicos en México**, IAPEM-UAEM, México, 1995.

_____, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia mutidisciplinaria", en **Revista Ciencias**, núm 44, México, 1993.

_____, **Del Estado gerencial al Estado cívico**, MS, México, Primavera de 1998.

_____, "Política, Policy Pública y Administración", en **Revista Estudios**, FCPYS-UNAM, núm 86, julio-septiembre, México, 1993.

Ham, Christopher, **Health policy in Britain: the politics and organization of the National Health Service**, Public Policy Studies, Inglaterra 1996.

Hambleton, Robin, **Policy planning and local government**, Hutchinson of London, Inglaterra, 1990.

Hanf, Kenete, *et al.*, **Policy implementation in federal and unitary systems; question of analysis and design**, SE, Estados Unidos, 1981.

Hatry, Harry P, "Status of PBSS in local and state government in the United states" en **Policy Sciences Review**, vol 2, núm 2, Estados Unidos, Junio de 1971.

Havel, K Mary, "Desability insurance and state transfer program: an empirical program implementation", en **Policy Studies Review**, vol 3, núm 2, Estados Unidos, 1984.

Hoyo, D'Adonna Roberto, "La hacienda pública municipal", en **Estudios municipales**, núm 1, México, enero-febrero 1985.

Ingram, Helen, "Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid", en **Public Policy Review**, vol 25, núm 4, Estados Unidos, 1977.

Kliksberg, Bernardo, **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1989.

Knigh, Peter, **Implementing programs of human development**, The world bank-working paper, Estados Unidos, 1980.

Lamb, Charles, "Taking the local: the Reagan administration, new federalims, and fair housing implementation", en **Policy Studies Journal**, vol 21, núm 3, Estados Unidos, 1993.

Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), **El estudio de las políticas públicas**, Porrúa, México, 1992.

Lee, Sang, "An aggregative model for municipal economic planing", en **Policy Scienses Review**, vol 2, núm 2, Estados Unidos, 1991.

Lench, Bernard, "Disable people and the implementation of local authorities. Equal oportunities policies", en **Public Administration Review**, vol 67, Estados Unidos, primavera de 1989.

Ley orgánica municipal, Gobierno del Estado de México, 1996.

Ley orgánica de la administración pública federal, Porrúa, México, 1996.

Lindblom, Charles, **El proceso de elaboración de las políticas públicas**, Ministerio para las administraciones públicas, España, 1991.

Lizieni, Colín, **Local government, ideology and area based policy**, SE, Estados Unidos, 1988.

Lomnitz, Larissa, "Horizontal and vertical relations and the social structure of urban México", en **Latin American Research Review**, vol XVII, núm 2, Estados Unidos, 1982.

Martínez Cabañas, Gustavo, **La administración estatal y municipal de México**, INAP/Banobras, México, 1994.

Maynard, Steven, "Beyond implementation: developing an institucional theory of administrative policy-making", en **Public Administration Review**.

Mazmanian, Daniel y Paul, Sabatier, **Efecctive policy implementation**, Lexington, Estados Unidos, 1981.

Méndez, José Luis, "El campo de las políticas públicas..." en García del Castillo, Rodolfo, **et al**, **Gobierno Municipal y políticas públicas**, El Colegio Mexiquense, México, 1994.

"Municipio libre y descentralización de la vida nacional", en **Gaceta mexicana de la administración pública estatal y municipal**, núm 12 y 13, México, 1984

Muñoz, Virgilio, **Elementos jurídicos-históricos del municipio en México**, UNAM, México, 1979.

Ochoa Campos, Moisés, **Reforma municipal**, Porrúa, México, 1979.

Piazza Powers, Stanley, **Developing the municipal organization**, Institute for training in municipal administration, vol 49, núm 2, Estados Unidos, marzo-abril, 1976.

Peralta Burelo, Francisco, "Orígenes del municipio en México", en **Estudios municipales**, núm 3, México, enero-febrero, 1985.

Plan de desarrollo municipal 1994-1996, Ayuntamiento de Chiconcuac, Edo de México, 1994.

Poister, Theodore, "Managment tools in municipal goverment: trends over the past decade", en **Public Administration Review**, vol 49, núm 3, Estados Unidos, mayo-junio de 1989.

Popper, Karl, **La sociedad abierta y sus enemigos**, Paidós, Madrid, 1992.

Prontuario de legislación fiscal, Gobierno del Estado de México, 1994.

Rabinobitz, Francine, "Rezoning Los Angeles: the administration of comprehensive planing", en **Public Administration Review**, vol 49, núm 4, Estados Unidos, julio-agosto de 1989.

Rein y Rabinowitz, "La implementación: una perspectiva teórica", en Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), **La implementación de las políticas**, Porrúa, México, 1992

Rodríguez Victoria, Elizabeth, **The politics of decentralization in México: divergent of policy implementation**, Tesis de maestría, Universidad de California , Estados Unidos 1986.

Ryan, Michael, "USTR'S Implementation of 301 policy in the pacific", en **International Studies Quartely**, núm 39, Estados Unidos, 1995.

Smith, Thomas, "The policy implementation process", en **Policy Sciences Review**, vol 41, núm 1, Estados Unidos, marzo de 1993.

Saucedo Sánchez, José Alberto, **Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados**, INAP, México, 1996.

Sepúlveda Amor, Alejandro, "Reforma fiscal municipal", en **Estudios municipales**, núm 1, México, enero-febrero de 1985.

Solomon, Kenette, "Risk managment in local comunities", en **Policy Sciences Review**, vol 16, núm 3, Estados Unidos, febrero de 1984.

Stepker, Robert, "A regimen framework for implementation analysis" en **Policy Sciences Review**, vol 9, núm 1, Estados Unidos, 1989.

Tyer, Charlie, "Municipal interprises and taxing and spending policies: public avoidance and fiscal illusions, en **Public Administration Review**, vol 49, núm 3, Estados Unidos, 1989.

Terrence E, Jones, "Implementation: indirects effectos and impacts", en **Policy Studies Journal**, vol 6, núm 6, Estados Unidos, 1980.

Webster, Donald, **Urban Planing and municipal public policy**, Harper and Row Poblshers, Estados Unidos, 1982.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**, IAPEM-UAEM, México, 1997.

Van Meter y Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), **Antología de Políticas Públicas**, núm 4, Porrúa, México, 1992.

Valades Ríos, Diego, "El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo mexicano", en **Estudios municipales**, núm 3, México, mayo-junio de 1985.

Vázquez Nava, María Elena, "Contraloría social y reforma del Estado", en Carrillo Castro, Alejandro, et al, **Participación ciudadana y control social**, Porrúa, México, 1994.

Wilson, David, **Local goverment in the United Kingdom**, Macmillan, Inglaterra, 1989.