

00463
4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ADMINISTRACION PUBLICA

POLITICAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE
DESARROLLO MUNICIPAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION
PUBLICA
PRESENTA

VICENTE GUILLERMO LOPEZ VALVERDE

DIRECTOR: DR. CARLOS RUIZ SANCHEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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).

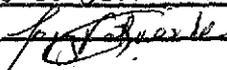
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Dedicatoria especial para mi querida compañera Patricia, quien además de ser un ejemplo de superación académica, me brindó todo su apoyo en la elaboración de esta tesis. Dios te bendiga.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: VICENTE GUILLERMO
LOPEZ VALVERDE

FECHA: 25 DE SEPTIEMBRE DE 2002

FIRMA: 

4.	INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES	95
4.1	AUTONOMÍA POLÍTICA Y CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA	99
4.1.1	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	102
4.1.2	EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO AGENTE DE CAMBIO	110
4.2	RELACIÓN MUNICIPIO-SOCIEDAD	121
4.2.1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	125
5.	RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	129
5.1	COORDINACIÓN FEDERAL	132
6.	CONCLUSIONES	138
	BIBLIOGRAFÍA	149

INTRODUCCIÓN

En nuestro país la administración pública en los últimos 20 años se ha visto envuelta en una serie de cambios y transformaciones tendientes a mejorar el servicio público; desde luego, además de adaptarse al entorno del mundo globalizado donde los países desarrollados han marcado las pautas de comportamiento.

Al parecer la palabra modernización es el término que mejor encaja en todo este conjunto de transformaciones que marcan un estilo diferente de gobernar; contrario al Estado de bienestar que mantenía su presencia en casi todas las relaciones sociales y económicas. En este sentido la modernización forma parte de la corriente neoliberal que ha impuesto en el mundo un modelo socioeconómico y político cuyos cambios han sido relevantes en las esferas de la administración pública.

Un factor creador o amplificador de esta corriente ha estado constituido por la globalización de los mercados y la influencia de nuevos paradigmas, que han servido de apoyo a la implementación de políticas adaptativas y por lo mismo frecuentemente imperfectas aplicadas en los países subdesarrollados.

Los cambios a los que nos referimos se deben principalmente a la necesidad de los gobiernos neoliberales para reducir el déficit fiscal a cualquier precio y por cualquier medio; tal es el caso de las acciones tendientes a la compactación de áreas, desregulación y privatización en entidades y empresas de la administración pública.

Así mismo, la política económica se ha dirigido más bien a disminuir la inflación en detrimento de los costos sociales, por lo que ha buscado el equilibrio permanente del presupuesto público o implantar políticas monetarias restrictivas aun en

periodos recesivos de la economía; como consecuencia, la política social se ha limitado a aliviar algunos de sus efectos sin erradicar el mal en sus orígenes.

Las políticas de compactación han provocado que los organismos públicos se desempeñen en sus responsabilidades a partir de funciones coartadas en su alcance, pues el adelgazamiento del sector público no se llevó a cabo de manera racional y objetiva.

Dentro del llamado nuevo federalismo, en esta dinámica modernizadora ha habido más fenómenos de desconcentración funcional que acciones efectivas de descentralización, sin que hasta el momento se hayan podido modificar sustancialmente los mecanismos de dependencia económica y política de los gobiernos estatal y municipal con el gobierno federal.

Hoy por hoy no cabe duda que la modernización se ha llevado a cabo como resultado de la serie de cambios económicos y tecnológicos que se han escenificado en el concierto de la globalización; cambios que, sin embargo, han deteriorado la salud del cuerpo social, a la vez que generan condiciones alarmantes de inequidad en la vida municipal.

Dentro del contexto mundial, ciertamente esos cambios económicos y tecnológicos hacen necesaria la modernización de la administración pública; pero en este orden de ideas, modernización no quiere decir únicamente hacer adaptaciones sino adecuar las organizaciones para mejorar sus servicios en la búsqueda del bienestar colectivo y estimular los procesos democráticos

Sin embargo para lograrlo es preciso que converjan la política y la gestión pública, con el objeto de que la toma de decisiones sea más racional ya que la política (*politic*), al perseguir equilibrios con fundamentos de estabilidad, desprovistos de análisis tecnológicos, económicos, jurídicos y administrativos, se vuelve insuficiente e irracional desde el punto de vista de la utilización de los recursos.

Por su parte, la gestión pública se circunscribe en los medios y métodos de dirección de los que disponen las organizaciones públicas para contribuir a que los procesos decisorios posean mayor racionalidad; principalmente en entidades donde la política no se desvincula de la necesaria producción de resultados materiales. De aquí que la gestión pública no se limite únicamente a buscar la eficiencia, lejos de construcciones colectivas y participativas dentro de una sociedad donde todos puedan encontrar razones justas para la convivencia.

Por lo tanto, es oportuno discutir las opciones de desarrollo en el municipio, dentro del contexto en el que se encuentra; además de considerar todo tipo de bases teóricas y empírica para diseñar e implantar políticas esenciales como parte del compromiso modernizador.

Con este panorama resulta obvia la necesidad de ponderar lo útil de las políticas públicas como herramienta para vincular la política con la gestión administrativa, al mismo tiempo que se incorpora mayor racionalidad y carácter público a las acciones gubernamentales, y consecuentemente a la toma de decisiones. Para los municipios, las políticas públicas pueden concebirse como instrumento de desarrollo a partir de que se conjugan una serie de conocimientos orientados a fines prácticos y para obtener resultados concretos.

Dentro de la colectividad municipal, que es el sitio natural donde perviven los problemas públicos y donde los grupos sociales se organizan y demandan la atención a sus problemas, debe haber una relación más estrecha entre gobierno y sociedad. Por lo mismo, es en los municipios, base política y administrativa del Estado, donde necesariamente deben ocurrir los cambios que la modernización impone.

Tanto diseñar como implementar políticas públicas en el ámbito municipal —a manera de instrumentos del gobierno y, desde luego, de la administración pública

en conformidad con la participación ciudadana— serían acciones que bien podrían considerarse plausibles para sanear problemáticas sociales con sus propios recursos y posibilidades; en especial si consideramos que los municipios están expuestos a que sus problemas se acrecienten no sólo por su limitada capacidad financiera sino por la falta de capacidad técnica y administrativa.

El hecho de que los sectores de la población considerados dentro de las categorías de pobreza y pobreza extrema se amplíen en los municipios, es clara muestra de la urgencia que requiere la reversión de los problemas señalados mediante políticas concretas capaces de hacerle frente a las contingencias.

Es por ello que planteamos la hipótesis de considerar a las políticas públicas como instrumento de desarrollo dentro de la dinámica social cada vez más demandante de satisfactores en situaciones complejas; igualmente proponemos cambiar la idea de que las políticas públicas son acciones exclusivas del gobierno y, por tanto, políticas gubernamentales; entendiendo a lo público como monopolio del Estado.

Visto así, es entendible por qué se pasa por alto que las políticas públicas también es una actividad que le corresponde a la sociedad; además de que, por lo mismo, son públicas por el impacto que tienen en la población y porque algunas organizaciones no gubernamentales han ocupado espacios públicos gracias a que diseñan políticas que tienen que ver con los aspectos sociales de salud, protección civil, vivienda y comunicaciones, entre otros.

En pocas palabras: es el ámbito público donde están presentes las organizaciones que influyen y persuaden al gobierno para que actúe en consecuencia con la solución a los problemas y demandas sociales.

Las políticas públicas, en un sentido amplio, buscan el compromiso racional del gobierno con la sociedad para procurar bienestar; es decir, el compromiso del gobierno es con lo público y para lo público. Por lo mismo, las políticas públicas se

confeccionan en función de las demandas ciudadanas y situaciones específicas, dentro de un ambiente de diálogo, discusión y consenso tanto con las comunidades como con las organizaciones sociales receptoras participes de su diseño, implementación y evaluación

Sin embargo la realidad nos dice que desde el punto de vista de la política y de la administración pública, las políticas públicas parten del origen de una estructura y un orden constitucional por medio del cual se produce una serie de negociaciones con grupos organizados cuyos intereses defienden; además, no olvidemos que las políticas surgen asimismo de conflictos y disensos en una sociedad cada vez más pluralizada.

Las políticas públicas también son el resultado de la convergencia entre lo deseable y lo posible; desde la perspectiva de costo-beneficio, en términos de recursos y resultados políticos, económicos y sociales. La ejecución de las políticas públicas se expresa mediante la administración pública gracias a la cual se estudia la factibilidad de llevarlas a cabo considerando los obstáculos y las vías de operatividad y de acción de los factores técnicos, presupuestarios, organizacionales y burocráticos, junto con los de tipo político e institucional.

El objeto de diseñar y ejecutar políticas públicas es la sociedad; para ella se confeccionan y cobran vida mediante las organizaciones públicas o privadas y, desde luego, los propios núcleos de población (comunidades) que en muchos de los casos participan en su conformación, implementación y evaluación.

En consecuencia, no podemos hablar de políticas públicas sin referirnos a uno de sus elementos esenciales: a la necesidad de que las políticas que se establezcan sean, en efecto, públicas; en este sentido lo público también tiene que ver con los problemas estructurales o de largo plazo de la sociedad.

Las políticas públicas están pensadas para los núcleos poblacionales residentes en los municipios, para aquellos grupos en los que fundamentalmente deben formularse actividades que no sean ajenas a las necesidades reales a los intereses de sus habitantes. Actualmente las políticas públicas se formulan desde las perspectivas federal y estatal obedeciendo el punto de vista gubernamental, a la vez que se les deja a los gobiernos locales las tareas ulteriores de administración de servicios públicos.

En algunos casos –según la importancia del municipio– las autoridades locales participan en la agenda para decidir la política pública; en esos casos toman en cuenta a la población organizada y con presencia política. Cabe destacar que de los dos mil 427 municipios que conforman la base del federalismo en México pocos son los que tienen una presencia importante en la elaboración de las políticas públicas.

El municipio, como orden de gobierno, está constituido por asentamientos familiares y poblacionales; a partir de ellos se crean los otros dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal. Sin embargo, es importante considerar que a pesar de que el municipio es el elemento creador de los estados y la federación desde 1824 (fecha en la que se adopta el federalismo a la Constitución como forma organizativa del Estado), ha sido objeto de abandono y de carencias sobre todo económicas y políticas manteniéndolo subordinado por el poder central.

Ante esta situación, y considerando que el federalismo ha sido inoperante al basarse en un centralismo donde las decisiones, el poder, la cultura y el desarrollo quedan concentrados en pocas instituciones y en unas cuantas regiones, surge mi inquietud de presentar como tesis fundamental de este trabajo el tema de la instrumentación de políticas públicas en el ámbito municipal, con el propósito de aportar elementos metodológicos y opciones administrativas que propicien su desarrollo.

De aquí que –a la luz de la administración pública– analicemos los referentes políticos, jurídicos y económicos que determinan el establecimiento de las políticas en el municipio, entendida ésta como la institución obligada a atender los problemas públicos y responder las necesidades sociales.

1. ESCENARIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 POLÍTICA PÚBLICA (*PUBLIC POLICY*)

El vocablo *policy*, que en Estados Unidos se usaba vagamente para dar cuenta de un curso de acción o un plan de actividades, dio paso a un conjunto de nuevas disciplinas creadas a partir de 1951 cuando un grupo de científicos sociales se reunió en la Universidad de Stanford para discutir las *Policy Sciences* en su carácter de concurrencia multidisciplinaria. Los científicos centraron su discusión en el funcionamiento de la actividad gubernamental y la carencia de *policies* como parte de un proceso general en la toma de decisiones con metas específicas y medios de implementación.

Siete años después (en 1958) Charles Lindblom introdujo el análisis de *policy* a partir del desarrollo del método incremental; muy discutido y aplicado en el campo de esta disciplina. Diez años más adelante (en 1968), Yeheskel Dror estudia y diseña un procedimiento de articulación sobre el modo como se forman las *policies*, planteando como problema principal la transformación de la ciencia en información accesible para respaldar la formación de *policy* por medio de tecnologías gubernamentales, como planeación, gerencia pública y otros instrumentos de coordinación (llámense comisiones o comités).

En Estados Unidos las ciencias de *policy* se consolidan como una disciplina aplicada a las ciencias sociales, particularmente a los problemas gubernamentales útiles para comprender las causas y las consecuencias de las decisiones políticas.

Para evitar confusiones semánticas en adelante nos referiremos al término *policies* como políticas públicas y veremos su proceso, considerando que ello significa ocuparnos de la administración pública, de su organización, de su desarrollo, de las técnicas que utiliza, de sus capacidades de implementación, de las relaciones

intergubernamentales e interinstitucionales y de las estructuras políticas del Estado. En síntesis, el punto de partida de las políticas públicas son los problemas públicos municipales y su forma de resolverlos por medio de los procesos decisorios.

Para tener aún mayor claridad en la utilización del término políticas públicas empezaremos por descifrar su significado, ya que actualmente se usa para referirse a diversas actividades o decisiones pero también como sinónimo de programas, metas, decisiones, normas, leyes e incluso de proyectos; hay también quien afirma que el término es un pleonasma pues confunde política (*politics* en el inglés), o sea las relaciones de poder y la conducta, propios de la ciencia política, con *policy* (también en inglés), la serie de acciones orientadas a solucionar un problema público.

Entender, definir y explicar cada uno de los elementos que tienen relación con las políticas públicas y con su esencia, partiendo de su desarrollo como campo multidisciplinario y profesional, ha sido una tarea muy complicada incluso para los conocedores del tema, debido a la multiplicidad de sus interpretaciones.

Si se nos pidiera dar una definición de políticas públicas necesariamente tendríamos que remontarnos a la literatura que existe al respecto, donde por lo general se hace referencia a las políticas públicas como una serie de acciones deliberadas donde participan tanto quienes deciden como quienes ejecutan las actividades indicadas para resolver un problema público concreto; causado principalmente por demandas no satisfechas de la población en su conjunto o de determinados grupos sociales.

En este sentido, al ser las políticas públicas un curso de acción, literalmente hablando, se está queriendo decir que no es una decisión sino una serie de decisiones concatenadas en función de cómo se van dando los resultados esperados o no esperados.

Como ésta, podemos encontrar muchas otras definiciones, pero a mi modo de ver cualquiera resultaría limitada para expresar el conjunto de factores que tienen que ver

con las políticas públicas; más aún si hacemos referencia a Majone,¹ quien incorpora el aspecto público en su naturaleza, aunado a la necesidad de discusión, deliberación y persuasión recíproca entre los actores que participan al momento de formular y adoptar las políticas, lo mismo que al evaluar los resultados de su aplicación

De aquí que sin pretender ser exhaustivo en el tema (que por lo demás no es el objeto de estudio de este trabajo aunque sí su materia prima), en este primer capítulo sólo desglosaré los elementos y las características que conforman las políticas públicas.

1.2 PROCESO DE GESTACIÓN

El proceso de las políticas públicas se inicia propiamente en el momento en que el gobierno identifica un problema debido a que se ve en la necesidad de tomar decisiones para atenderlo. Por lo regular a partir del acopio de información el gobierno decide cómo enfrentarlo, es decir, como solucionarlo; aunque también puede decidir no actuar: de cualquier manera ambas acciones son una decisión de política pública (*policy*). En la segunda etapa se procede a formular la política. Aquí es cuando se establece un plan o una serie de programas para proponer diferentes opciones que permitan elegir la más viable. En el paso siguiente ya se decide que se habrá de seguir; se inscribe en la agenda gubernamental y se continúa con su implementación.

La implementación es la etapa en la que las organizaciones públicas o, en su caso, el grupo o grupos sociales afectados, ejecutan la política dictada. La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas, por tanto en esta etapa es donde se confronta el diseño inicial efectuado cuando se fijaron los objetivos que se pretendían alcanzar.

¹ "De forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas [...] Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión [...] Estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas sólo en términos de poder, de la influencia y del regateo." Majone Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp. 35-36.

En la etapa de la implementación, la coordinación entre instituciones, organizaciones y actores sociales cobra una importancia relevante pues refleja la factibilidad de la acción gubernamental; es aquí cuando generalmente se tiene la prueba más difícil debido a las vicisitudes que suelen presentarse, en especial por la interacción social y con los actores que directamente intervienen. El éxito o el fracaso de la política establecida reside, entre otros muchos factores, en la mejor oportunidad de implementarla.

La última parte del proceso, es la evaluación. En la evaluación, se analizan todos los elementos de la política pública: los objetivos, la implementación, la participación de cada uno de los actores gubernamentales, políticos y sociales que intervienen y todos los efectos reales, en función de lo que se pretenda.

En la evaluación se emplean elementos para medir y valorar los resultados esperados junto con los impactos que la implementación de la política tiene en la sociedad; asimismo se analizan la coordinación, las relaciones intergubernamentales -cuando es el caso- las articulaciones institucionales y los campos de acción particulares, además del diseño y los medios utilizados durante la ejecución, lo mismo que los beneficios reales obtenidos y los perjuicios colaterales que se hubiesen producido.

Algunos autores (como Aguirre Leal, Medina Giopp y Mejía Lira), consideran que en la etapa de decisión se determina la viabilidad de ejecutar o no una política pública, es decir, se decide luego de haber definido el problema y formulado la política.

Desde mi punto de vista, la decisión debe tomarse, efectivamente, después de haber definido el problema pero antes de formular la política; ya que en la definición del problema debe contarse con los mayores datos posibles pues prácticamente estamos hablando de un diagnóstico con el que posteriormente se decide si se enfrenta o no la problemática. Es conveniente seguir estos pasos antes de dedicarle tiempo y recursos a la formulación de la política pública.

De lo contrario podría trabajarse en una política que probablemente no se ejecutara. Si bien es cierto que en la formulación se plantean recursos para ejecutar la medida pública, también se hace lo mismo en la etapa de la definición del problema, al mismo tiempo que se analiza políticamente la viabilidad de la política (*policy*) y su necesidad; en la etapa de decisión fundamentalmente se escoge una de varias posibilidades de solución, en razón de su viabilidad.

Para que las políticas públicas tengan éxito, sean viables y se acerquen lo más posible a sus objetivos, es preciso que durante la formulación ya una vez tomada la decisión de ejecutarla, se tomen en cuenta las posibilidades de consenso, de información, de análisis previo a la situación que generó el problema, de comunicación, de diálogo y discusión, de análisis del conflicto, del papel que desempeñan los actores, de la ponderación del contexto en el que se pretende implementar la política desde el punto de vista institucional, de la administración, y de los factores técnicos, económicos y sociales, y también desde luego, de su viabilidad política.

La viabilidad se refiere a la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. En la práctica responde a la pregunta: ¿qué es lo que quiere el gobierno? La elaboración de una política pública requiere del conocimiento, lo más preciso posible de los proyectos del gobierno, de los programas, de los recursos y de la orientación de sus actos relacionados con el campo en el que se pretenda desarrollar la política pública.²

Asimismo, deben tomarse en cuenta los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles de procedencia institucional y en su caso, social; en suma, debe calcularse qué es lo posible dentro de lo deseable, tomando en consideración todas las variantes antes apuntadas.

Igualmente también hay políticas definidas previamente, por ejemplo, en el ámbito de la salud encontramos las campañas de vacunación: éstas se efectúan periódicamente y

² Ruíz, Sánchez Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Universidad Ibero Americana y Plaza y Valdez, México, 1996, pp. 27-28.

se evalúan de manera cuantitativa. En este caso, tanto la implementación como la evaluación -que suele ser de carácter cuantitativo y cualitativo- no requieren más que un proceso de administración pues enfrenta problemas sencillos y homogéneos.

Existe, además, otro tipo de políticas que se diseñan y ejecutan en escenarios más complejos como en aquellos que han tenido rezagos significativos para dar solución a problemáticas específicas y que han generado descontento social y el interés de múltiples actores sociales y políticos; en este tipo de escenarios de aplicación de políticas, la valoración de éstas necesariamente tiene más peso cuantitativo, ya que se evalúa qué tanto y cuántos objetivos se alcanzaron, así como hasta dónde se logró satisfacer las demandas de la sociedad en razón de la solución del problema

1.3 CARACTERÍSTICAS

El término *política pública* se usa para referirse a una diversidad de actividades o decisiones; de hecho la expresión política pública se utiliza muchas veces como sinónimo de meta, programa, decisión, ley, norma o proyecto.

No obstante cuando nos referimos al proceso de una política pública es preciso determinar su significado a partir de una serie de características que deben especificarse e identificarse como propias. A nuestro modo de ver, una política pública tiene las siguientes características:

- a. Es específica para cada situación. Esto en virtud de que cada situación es diferente con relación a la complejidad, a los recursos públicos, a los valores, a la temporalidad, a la participación y al conflicto de una situación dada, incluso dentro de un mismo municipio o comunidad.
- b. Esta directamente relacionada con los problemas difíciles de resolver. Los valores, costumbres, e idiosincrasias sociales entre otros son inherentemente controversiales a la dinámica social y, en consecuencia a la política; por lo mismo,

su análisis requiere de las herramientas que se emplean en las ciencias sociales y con las que se producen hallazgos inciertos e incompletos.

- c. Se ocupa de problemas de contingencia. Es necesario en este caso, apoyarse de los conocimientos y la intuición que se posee a partir de la experiencia, con relación a la composición y al comportamiento de la realidad, en variadas y determinadas situaciones puede ser importante; ya que la eficacia de la política depende de la oportunidad para resolver los problemas.
- d. Utiliza cursos de acción de corto plazo. Enfrentando con regularidad situaciones imprevistas.
- e. Establece nuevas reglas y métodos de participación en la relación gobierno – sociedad.
- f. Está en constante retroalimentación durante la toma de decisiones, en virtud de las situaciones no previstas que aparecen en el proceso de implementación.

Las características que se identifican en el proceso de gestación de una política pública (definición del problema, toma de decisiones y elaboración del programa), son las siguientes:

- a. No todos los problemas públicos producen un efecto en el gobierno para considerarse susceptibles de políticas.
- b. Los problemas y las demandas se definen y redefinen durante el proceso de gestación de la política.
- c. La mayoría de las decisiones son incrementales por naturaleza.

- d. Es común que muchas de las decisiones no se hayan tomado con suficiente información y comunicación entre los actores que intervienen en su desarrollo.
- e. Los programas que requieren la participación intergubernamental y pública, provocan interpretaciones variables de los objetivos.

Los estudiosos Meny y Thoening³ consideran a la política pública como un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un lugar geográfico. En este sentido también debe haber un contenido tangible, diversos recursos que al ser movilizados generen resultados o productos, un programa y una orientación normativa; todo esto porque la actividad pública debe estar guiada por un conjunto de elementos que son los que generarán la norma, además porque la toma de decisiones responde a la incidencia de los diversos factores que rodean una política.

1.4 CORRIENTES (TENDENCIAS) DE ANÁLISIS

Las corrientes se encuadran en escenarios políticos que buscan solucionar problemas. Se basan en la información que les proporcionan diversas causas del origen del problema y las probables consecuencias en las que puede derivar la política; las tendencias de análisis varían durante el proceso de la política y el provecho que puedan proporcionar.

Corriente racionalista. Después de identificar el problema, es preciso establecer las metas que se pretenden alcanzar. Esta corriente se basa en la consideración de soluciones alternativas y en el cálculo de escenarios futuros; es decir, su análisis se apoya en consecuencias y situaciones futuras, incluso en el caso de no haber adoptado ninguna decisión de política y cuando cada alternativa se compara con las metas establecidas. Como resultado, se elige la que se considera la mejor opción o la de mayor viabilidad.

³ Meny, Yves y Jean Claude Thoening. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 90.

La corriente racionalista está muy identificada con la planeación, dentro de un proceso razonable que identifica primero el problema y luego estima y define las metas a alcanzar, para plantear las posibles opciones de la política pública, haciendo pronósticos para cada una de ellas y comparando todas las consecuencias que pudieran tener para seleccionar la mejor.

Asimismo, esta corriente se relaciona con los técnicos, que generalmente trabajan en algunas tareas especializadas con programas definidos por otros profesionales y políticos que no emiten juicios y desempeñan sus labores según su preparación y experiencia.

La corriente racionalista significa destacar la selección razonable sobre la conveniencia de adoptar diferentes caminos para resolver los problemas públicos. Cuando de problemas difíciles se trata esta corriente es poco recomendable ya que requiere de capacidades y fuentes de información actualizadas que, por lo general, son muy limitadas. Además, tampoco es recomendable por su escasa temporalidad para plantear alternativas, compararlas y valorar los recursos disponibles, sin olvidar que las características del entorno político e institucional suelen interferir con la ejecución de los planes.

Corriente incremental. En la corriente incremental se plantea la política pública como una sucesión de modificaciones y ajustes que se van realizando sobre la marcha sin olvidar el análisis de los resultados dentro de un contexto, también de cambios continuos. Si se procede mediante una sucesión de transformaciones incrementales, se evitan errores que en ocasiones pueden ser de mucha repercusión; por tanto la corriente incremental es un desarrollo progresivo para el cual su operación implica negociaciones constantes para solucionar los problemas públicos.

Para los incrementalistas, la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir una política pública completa, por lo tanto la política tiende a tener un desarrollo gradual: de ahí que las metas se planteen como una consecuencia de las

demandas. Los incrementalistas aceptan que la información tiene sus límites, lo mismo que el conocimiento y el seguimiento puntual del proceso de la política pública.

En realidad, ese proceso siempre es complejo en ambas corrientes; por lo general se parte de disensos debido a que los individuos y los grupos en su afán por alcanzar sus propios intereses, chocan y generan conflictos. Por eso en el transcurso de la política se busca argumentar y persuadir para llegar a conciliaciones y consensos tanto entre gobernantes y gobernados como entre grupos e individuos. Sin embargo cabe apuntar lo siguiente respecto a esta corriente de análisis:

Este análisis incremental limitado, comparativo y sucesivo, no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior. Más aún, al tener como criterio de corrección la incrementalidad, esta estrategia de análisis conduce a ajustar gradual y realistamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Pone a la obra un aprendizaje de lo que realistamente hay que preferir y no sólo de cómo realizar los objetivos deseados.⁴

Yehezkel Dror⁵ condiciona esta corriente al señalar que, para que el método incremental sea adecuado, se requiere que ocurran tres condiciones a) que los resultados de las políticas en curso sean satisfactorios, b) que la naturaleza de los problemas no varíe significativamente, y c) que la disponibilidad de los medios para atender los problemas permanezca constante.

Corriente mixta. El enfoque mixto propone una tercera vía para la toma de decisiones y ésta consiste en combinar los elementos de los enfoques racional e incremental. La

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" *La hechura de las políticas*, Porrúa, colección Antologías de Política Pública, México, 1996, p 50.

⁵ Yehezkel Dror "Salir del paso ¿Ciencia o inercia?", *Idem*, pp. 256-257

diferencia con los enfoques anteriores es que éste no se basa exclusivamente en modelos, como en el primero, ni tampoco es tan conservador como el incrementalista.

Con todo y sus particularidades puede decirse que las corrientes mencionadas no son únicas e indivisibles, por lo tanto se combinan dependiendo de los factores que determinen la formulación de la política pública. Pese a que la corriente incremental tenga un mayor apego a la realidad, a las políticas públicas no se le puede despojar completamente de toda forma de racionalidad política; es decir, no pueden hacerse sin el análisis legal de la reglamentación, de asignación de recursos y de la organización burocrática que necesariamente incide con la aplicación de la política misma: que en un momento dado éstas pudieran ser determinantes para alcanzar los resultados esperados.

1.5 CLASIFICACIÓN

A Lowi⁶ le debemos una de tantas clasificaciones de políticas, también llamadas por él *arena de las políticas*, refiriéndose a ellas como aquellas que se inscriben en espacios de poder (arenas):

Tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objeto determinante de la contienda política. La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable y efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto en la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos (las políticas) pueden ofrecer en un determinado campo de interés. Las ideas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso

⁶ Lowi Theodore J. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política," en Aguilar Villanueva, *Idem*, pp. 101-103

político, sus elites y sus relaciones de grupo. La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.⁷

En las correlaciones de fuerza que se dan en las llamadas arenas de las políticas suceden luchas intestinas de poder por parte de los grupos que desean fortalecer sus intereses tratando de influir en la formulación de las políticas; de ahí su clasificación de acuerdo a los escenarios o arenas en las que se confeccionan, implementan y repercuten los grupos de interés. He aquí cuáles son las arenas de la política; es decir, cuál es su clasificación siguiendo a Lowi.

Políticas distributivas

La política distributiva la encontramos en una arena donde los conflictos de intereses son mínimos; es una arena pacífica que se caracteriza por la facilidad como se desagregan los recursos y reparten en unidades diferenciadas unas de otras. La política distributiva es una serie de políticas donde la gente que más se beneficia de ellas jamás se enfrenta directamente con la gente que menos se beneficia.

Políticas regulatorias

Cuando los grupos de poder caen en conflicto y, en consecuencia, tienden a la negociación nos encontramos en una arena donde pueden verse obligados a vincularse o polarizarse; por tanto, habrá grupos beneficiados y otros afectados en función de ordenamientos legales que regulan campos de acción específicos.

En esos campos se involucran grupos de poder que se contraponen entre sí en arenas de conflicto y negociación; las políticas regulatorias son diferentes a las distributivas porque en las primeras las decisiones regulatorias involucran elecciones directas sobre aquellas personas que se verán afectadas y las que se beneficiarán en corto plazo.

⁷ *Idem*, pp. 30-31.

Políticas redistributivas

Las políticas redistributivas son similares a las regulatorias, aunque las primeras tienen que ver con la política fiscal y los impuestos, los cuales se utilizan lo mismo para programas de bienestar social que para programas exclusivos de vivienda, para la protección civil o para la reparación de desastres causados por la naturaleza.

Parte de las políticas redistributivas por cierto, es el sistema nacional de coordinación fiscal, de donde se desprenden las participaciones federales a los estados, basándose en el propósito de repartir los ingresos de manera proporcional a las necesidades particulares; en otras palabras, mediante estas políticas se les otorga más recursos a los estados que más lo necesitan con el fin de abatir las divergencias de desarrollo.

Pese a los buenos propósitos, las divergencias continúan e incluso se ensanchan, lo que nos hace pensar que las participaciones federales hacia los estados se emplean en fines ajenos al desarrollo de la entidad; de tal manera que en el caso de México la clasificación de Lowi para las políticas no atiende a su naturaleza pues se distorsionan durante su ejecución.

Como hemos podido observar, las políticas públicas involucran un entretejido de actores y de actividades que tienen que ver con la toma de decisiones, la eficacia en términos de oportunidad, el alcance de los objetivos, la eficiencia en términos de racionalidad para utilizar los recursos, la calidad de los productos esperados y, desde luego, la responsabilidad con la que se adoptan las políticas públicas. Que dicho sea de paso, en nuestro país no ha sido algo que distinga a los gobiernos y administraciones públicas, tanto federal como estatal y municipal.

Con todo, hay que considerar que el país está en proceso de cambio y, en efecto el estilo de hacer política y de tomar decisiones públicas, se está modificando; bien por la presión de demandas legítimas de ciudadanos y grupos organizados o bien por partidos políticos que han ascendido a poderes estatales y municipales que ahora son

gobierno y se ven obligados a asumir prácticas democráticas en la búsqueda de electores.

También cabe considerar los profundos cambios que han ocurrido en todo el mundo y que han provocado importantes cambios en el sistema político y en el proceso democrático, lo que a su vez ha hecho que la participación social también se modifique, aunque los gobiernos no hayan implementado políticas públicas mediante una metodología apropiada, a la ciudadanía se le toma en cuenta en la confección de políticas que tienen repercusión directamente en grupos sociales, solo cuando éstos por sí mismos participan o protestan.

Las decisiones unilaterales del gobierno, sin consensar o al menos permitir que participen diferentes grupos políticos, sociales y económicos, hasta cierto punto se ha modificado, lo que refleja sin duda un signo de cambio y modernización en el método como se tomaban las decisiones públicas.

En síntesis: aunque encontramos muchas variantes en la confección e implementación de las políticas públicas, el gobierno no ha podido actuar con indiferencia ni con el mismo estilo autoritario ante una sociedad cada vez más informada, orientada y participativa.

En el proceso, que esto significa, las demandas sociales son más patentes y diversas al ser acicateadas por las crisis económicas, mientras que para el Estado, solucionar los grandes problemas es cada vez más difícil; por ello resulta necesario restaurar la naturaleza pública del gobierno, es decir, su ocupación esencial en problemas y sucesos eminentemente sociales que sirvan al interés comunitario y respondan a las voluntades individuales del público ciudadano.

Rescatar la toma de decisiones junto con su ejecución mediante el proceso de políticas públicas, es sumamente necesario en esta etapa de modernización y de fenómenos globalizantes para así delimitar los ámbitos de acción del Estado con la sociedad y

permitir la coexistencia de ambos, dentro de un pluralismo donde cada vez más se requiere la interacción política y social permitiendo que los entendimientos, las transacciones, la discusión y la concertación sean los elementos más recurrentes como componentes de la acción política y de la aplicación de las políticas.

Por tanto, el sector público debe incorporar a la sociedad civil el sentido estricto de sus mecanismos para la toma de decisiones, reforzando su participación mediante las organizaciones de interés público -específico y general- siempre y cuando se refiera al bien común; asimismo es preciso incorporar a otros gobiernos y a diferentes agencias en la definición de sus políticas para, como consecuencia, rescatar el sentido de lo público⁸.

1.6 FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La revalorización de lo público, que antes se le había atribuido solamente al Estado, es la nueva concepción que hace posible ampliar los ámbitos por donde transita la sociedad. Por eso, es importante no pasar por alto que la vida pública tiene que ver con todas las organizaciones (públicas y privadas), con los partidos políticos, con lo que acontece en los mercados financieros, con las obras y servicios públicos y hasta con las festividades religiosas en las que participan comunidades, ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales.

Lo público es un universo donde convergen todos los actores sociales y todas las organizaciones; es la arena donde se encuentra el principio de causalidad, que trasciende a las estructuras del Estado en un continuo reacomodo y transformación para responder a los intereses de la sociedad. Lo público es el campo donde se

⁸ "No cualquier problema social es objeto de atención gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse como política pública. Lo relevante de las políticas públicas es que se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular situaciones públicas en razón de prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública". Uvalle Berrones, Ricardo "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en *Políticas públicas: actualidad y perspectiva*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm 35 julio-septiembre de 1997, p. 4.

articulan los esfuerzos sociales para enfrentar los retos del presente y provocar los cambios deseables a futuro.

Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos, en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, [su] respaldo y [su] extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas; definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos.

El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público; su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta (a la vez busca modificar) la convencional visión *realista* de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores⁹

Así pues, el rescate y la búsqueda de lo público, sin duda, ha contribuido a dilucidar el terreno natural de las políticas públicas al mismo tiempo que destierra las viejas limitaciones de la acción y la gestión gubernamental, basada en la conducción centralizada y con rasgos eminentemente autoritarios.

Desde este punto de vista, la administración pública, aun cuando conduce los modelos políticos y económicos que instituye el gobierno, obedece a lo público y depende de lo público; atiende una diversidad de públicos e implica diversidad de opciones de gobierno.

⁹ Aguilar Villanueva Luis F. *Los estudios de las políticas públicas*, Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, pp.28-29.

Cada público plantea necesidades, problemas y demandas. Cada público es portador de apoyos, y disensos. Cada público tiene una idea del gobierno y, en cuanto usuario de sus bienes y servicios, se comporta de manera disímbola [...] La revaloración de la administración pública no depende de su acento estatal sino de su contenido público y de los beneficios capaces de generar. Depende igualmente de su capacidad para distribuir los beneficios colectivos, sin incurrir en promesas retóricas o llenas de idealismo reivindicativo que durante más de cuatro décadas ofreció a los diversos públicos de la sociedad contemporánea.¹⁰

Ahora, son esos públicos los que tendrán que determinar la posibilidad de gobiernos más transparentes y más abiertos; de acuerdo con Majone, son gobiernos que están obligados a dar información sin retóricas y con argumentos a fin de establecer congruencia entre las acciones y los medios, a partir de una nueva idea de gerencia pública.

En este sentido la dirección de la organización pública se estructura para tender puentes con la sociedad y facilitar la implantación de las decisiones, y su participación en gobiernos municipales, a la vez que sirve como promotor y actor decisivo del bienestar social, donde la focalización de los diversos públicos junto con sus particulares necesidades y demandas se concretiza; dicho de otro modo, la organización pública es el espacio propio para recuperar y fomentar las bondades de lo público.

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(regulaciones), sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones

¹⁰Uvalle Berrones, *op. cit.*, 1997 pp. 48-51.

sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más política privada, pública y social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas ¹¹

Las políticas públicas, en este sentido, nos sirven para ampliar la visión de lo público que le corresponde a la sociedad, al Estado y al mercado; al tener esta visión de públicos ampliados, el disenso se convierte en la norma y el consenso en la posibilidad de buscar espacios públicos que le dé una naturaleza ampliada al carácter público del Estado, ya que éste sin duda es público pero en la medida en que la sociedad se lo otorga.

La acción pública [...] debe asumir la multidimensionalidad y la totalidad de los problemas humanos sin llegar a ser totalitaria. Y a la inversa, no debe dejarse disolver en lo administrativo, en lo técnico, en lo económico, porque tiene que seguir siendo multidimensional. La acción pública es ineludible en todos los campos sociales, pero al tiempo no puede actuar desde una jerarquía moral ni desde la autosuficiencia. Su papel será central pero no único, pues ya no monopoliza el interés general. En cualquier caso, es necesario insistir en el papel central del gobierno y la acción política, pues él debe garantizar que el discurso entre todas las partes implicadas se produzca, debe ser capaz de construir un sistema donde todos los implicados puedan realizar una conversación constructiva en torno a los problemas que les afectan directa e indirectamente.

Esta conversación y estas redes de interdependencias bien definidas aseguran la visión de la totalidad frente a las visiones fragmentarias de la burocracia o de los mercados por sí solos. En última instancia frente a una vida alienada en la economía y hostigada por la técnica en beneficio de un sistema de autómatas, será preciso poner al ser humano en primer término y ello exige una esfera pública donde todos los individuos puedan expresar sus

¹¹ Aguilar Villanueva (1992), *op. cit.*, p. 32.

intereses en igualdad de condiciones y donde se garantice el respeto a la multidimensionalidad del mundo de la vida.

Desde estos principios y valores, podemos considerar la acción de gobierno como un sistema de codirección basado en la mutua interdependencia, no sólo entre los múltiples gobiernos y unidades administrativas, sino también entre los gobiernos y las asociaciones y empresas que pueblan la sociedad civil.¹²

La esfera pública,¹³ plural y diversa, surgida en torno a áreas de interés, es el nuevo escenario donde se encuentran las instituciones públicas y los ciudadanos; por lo mismo debe constituir el principal objetivo de los procesos modernizadores. En este foro, la participación ciudadana, representada por distintas organizaciones políticas y no gubernamentales, lo mismo que por las asociaciones de ciudadanos implicados en la ejecución de las políticas, es un camino ineludible a futuro, tanto como lo son ahora las instituciones.

1.6.1 INSTITUCIONALIDAD

Las instituciones son una forma de gobierno, representan la capacidad de concatenar las relaciones entre el Estado y la sociedad; no son cotos cerrados de poder sino sistemas abiertos que intercambian; información, recursos, bienes y servicios con la sociedad; por tanto, desempeñan un papel muy importante en el proceso de la vida pública y de su funcionamiento, por lo que sus y recursos dependen de la factibilidad de las políticas.

¹² Villoria Mendieta, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996, p. 259.

¹³ No olvidemos que el Estado es una forma de ordenación política, jurídica y administrativa ni tampoco que su naturaleza parte de lo público y que la vida pública requiere de la eficacia del Estado, o sea del gobierno y de sus instituciones, que es donde recae la gran responsabilidad de la administración pública. El Estado entonces debe reformarse y ajustarse para responder a la dinámica y a las exigencias de la sociedad.

Si se alude a la operación del Estado de manera racional, sus instituciones tienen que adecuarse a sus limitaciones, desde el punto de vista de los recursos y de sus sistemas organizacionales; por ende para hacer factible una política y darle sentido público a las acciones de gobierno por medio de las instituciones, necesariamente tienen que tomarse en consideración la disponibilidad de los recursos y las peculiaridades de cada institución de acuerdo a su estructura y administración.

Las instituciones manejan los individuos; y ellos llevan la administración según los intereses y compromisos de las normas e incentivos que requiere cada institución lo que influye en los procesos decisorios

Asimismo, la organización de las instituciones está sujeta a las normas legales, las técnicas económicas y los sistemas administrativos que además, dependen de la información apropiada y la capacidad que se tenga para procesarla de manera objetiva, basándose en los problemas que enfrentan; de esta manera se optimizan las decisiones, los tiempos y los presupuestos, entre otros

Todas estas circunstancias hacen que las instituciones vean la necesidad de hacer que fluya la participación de la sociedad, concretamente los grupos sociales que están involucrados con la resolución de determinado problema. Gracias a la ejecución de una política, las instituciones públicas deben trabajar de común acuerdo y en un ambiente de cooperación con los ciudadanos a fin de atender los asuntos de interés común.

Las demandas de reforma institucional son importantes componentes del argumento político y [de las] políticas gubernamentales vigentes. Estas demandas están ejemplificadas por las críticas a las instituciones administrativas.¹⁴

¹⁴ March James G. y Olsen Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE, México, 1997, p. 168.

Uno de los objetivos de las instituciones para valorar su acción pública es relegar la desconfianza de los ciudadanos; por tanto, su transformación resulta necesaria, principalmente en el proceso decisorio. La mayoría de las veces este proceso efectúa acciones unilaterales que afectan a la población, aunque sea de manera positiva; de tal manera que deben tenderse puentes para dar acceso a la participación y a las representaciones ciudadanas, informando, argumentando y persuadiendo, de cara a una población más politizada: por lo tanto las instituciones deberán adecuarse a las necesidades del medio ambiente y no quedarse a la zaga de la dinámica social.

De manera paralela las instituciones, en su afán por mejorar su funcionamiento, han tratado de combatir la irracionalidad operativa observada principalmente por la carencia de sistemas para dar seguimiento y evaluar los planes y programas que emplea; por lo mismo se han emprendido acciones como el adelgazamiento del Estado mediante privatizaciones y con proyectos de modernización a fin de mejorar la calidad y la productividad de los bienes y servicios.

Otra de las acciones emprendidas es la incorporación en cada unidad administrativa de programas basados en metas cuantificables, lo mismo que la modificación de los procesos de trabajo para lograr la eficiencia y tener así una mayor competitividad; sin olvidar que el desarrollo institucional está influido por la globalización, cuya característica principal es precisamente la competencia internacional, basada en la integración de mercados, en donde las administraciones públicas de los Estados-Nación juegan un importante papel en cuanto al fomento de las empresas nacionales y su productividad.

En la vida contemporánea, las reformas al Estado no son la excepción. Son una constante. Hoy los estados, en lo que constituye una tendencia mundial, se reforman. La complejidad de la posmodernidad plantea nuevos retos a la civilización humana.

Las tendencias apuntan por el auge de los mercados, el desarrollo de la economía, de los servicios, la inventiva tecnológica, la revitalización de la descentralización política, la redistribución del poder y el imperativo de buscar nuevos derroteros para alcanzar el bienestar social.¹⁵

Aunque la institución administrativa no está sujeta a la competencia externa, la globalización la impone y se ha constituido en factor fundamental de la reforma de las instituciones estatales, por lo que es necesario que el Estado compita con otros estados en una economía de mercado marcadamente globalizada.

Sin embargo el problema no es simplemente de preservación o de transformación de instituciones; responder a la competitividad que impone la globalización es algo más complicado: las instituciones deben atender las exigencias de la sociedad mexicana actual que a diferencia de la de antaño, esta se está modernizando, es decir, se está haciendo más participativa y demandante; además la familia tiende a ser menos autoritaria, las universidades son cada vez más plurales y abiertas, los medios de comunicación poseen una libertad mayor, cada día se interesan más ciudadanos en las políticas del país, de su estado o de su municipio, de su localidad e incluso votan, porque ahora creen en el voto como instrumento de cambio político.

Las instituciones evolucionan porque las sociedades evolucionan. Lo ideal sería combinar la estabilidad y el cambio institucional con el dinamismo social; dinamismo que toda institución nacida de una realidad social y política debe tener.

Las bondades metodológicas de las políticas públicas para la toma de decisiones requieren la necesaria evolución institucional, que en estos tiempos de modernización representan una vía para darle significado y valor a lo público.

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea* IAPEM., UAEM. México, 1998, p. 3

Con las políticas públicas, la administración pública tiene la opción de ser una mejor institución pública insertada en los procesos de gobierno, tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas. El contenido de éstas es importante, dado que con acciones de gobierno, se canalizan a través de órganos, instancias y funciones de la administración pública¹⁶

1.7 POLÍTICA Y POLÍTICAS

Si atendemos a la etimología, la voz política tiene que ver con lo público y con el buen orden y gobierno de la ciudad. El concepto está imbuido de una serie de actividades que se llevan a cabo a partir de decisiones, además de que tiene que ver con recursos y voluntades políticas.

Los términos política y políticas, en consecuencia, son dos acepciones completamente interrelacionadas. En un contexto de políticas públicas para tomar decisiones, e influir en el curso que éstas tomarán, se requiere de la política; es decir, se requiere de las relaciones de poder que surgen cuando las circunstancias, las características y los actores que las rodean lo permiten. Por lo regular esta política es formal, pero también puede ser informal en las esferas gubernamentales y fuera de ellas, o sea en el terreno de lo público

Generalmente se asume que solamente los gobernantes y sus burocracias, apoyados por el Estado de derecho y la institucionalidad de él derivado, tienen la facultad de ejercer el poder, visión que aún siendo cierta, quizá es limitada ya que cuando las demandas de la sociedad no son satisfechas, grupos de presión surgidos de ésta pueden ejercer el poder informalmente, y por lo tanto, influir en las decisiones que tienen su origen en el marco formal; de tal manera que si las demandas son cada vez mas constantes, más fácilmente los actores dentro de la escala informal del poder podrían, dentro

¹⁶ Uvalle Berrones, *op. cit.*, 1997 p.52 Revista.

de un marco democrático, tomar decisiones, inclusive algunas fundamentales y con similar ponderación a las que proceden de la institucionalidad¹⁷

En efecto, el mundo de la política es determinante para tomar decisiones públicas. En este sentido las decisiones políticas encarnan en las políticas públicas el poder de decidir su diseño o su implementación; estas decisiones se cristalizan a partir de actores (organizaciones e individuos) que ostentan algún tipo de poder (político, económico o administrativo) que se ejerce mediante la utilización de las estructuras y los organismos administrativos para conseguir un determinado fin público, estrechamente ligado al poder político, y al poder económico

Las políticas públicas están precedidas por la viabilidad y la conveniencia de quienes ejercen el poder; como consecuencia ejercen la política en un momento determinado, ya sea para mantenerlo o para consolidarlo. Si aludimos a que en su mayoría las políticas públicas se conciben desde el poder público (gubernamental) y de ahí se dirigen a lo público, -aunque también pueden surgir de un poder ajeno al gobierno influyendo y persuadiendo en las decisiones de políticas- la política, entonces se expresa como búsqueda de intereses y de valores de grupos o de individuos para obtener ventajas particulares y salvaguardar su posición política, económica y social, o en su caso acrecentarla.

De hecho los actores que influyen en las decisiones pueden hacerlo porque poseen un cierto poder. En el proceso de la toma de decisiones, estos actores se caracterizan por participar en un proceso de cooperación y conflicto en donde se apuestan influencias, recursos y protagonismos, a manera de mercado político.

Al ser un instrumento para la toma de decisiones, las políticas públicas le dan a la política la posibilidad de tener mayor racionalidad, y mejor conocimiento tanto del

¹⁷ Buendía Vázquez Alejandro. "Políticas públicas, enfoques y perspectivas" en *Políticas públicas: actualidad y perspectivas*, en revista IAPEM, núm. 35, México, 1997, p 16.

entorno social y político como de las repercusiones y opciones que tendrán las decisiones tomadas para enmendarse y retroalimentarse en los asuntos públicos.

Ubicados en el proceso de políticas públicas, la participación de la población beneficiaria, las acredita y le da mayor certidumbre a su carácter político. Si las políticas, se confeccionan como resultado de consultas y deliberación con los diversos públicos a los que se dirige su implementación será una consecuencia de esa interrelación con la sociedad.

En circunstancias difíciles y complejas que en todos los ordenes se encuentra la sociedad mexicana, circunscrito en un mundo globalizado.

La expansión de las libertades políticas y económicas [...] junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas.¹⁸

El desarrollo de políticas públicas le ha dado a la política un método de cálculo, ya que al incorporar su metodología en la toma de decisiones y al compartir con la sociedad tanto la toma de las mejores decisiones como su propia puesta en práctica, junto con la evaluación de sus resultados, sus acciones tienen mayor legitimidad.

1.7.1 AGENDA PÚBLICA

La agenda pública de los gobiernos federal estatal y municipales es donde se registran los asuntos que por su importancia o trascendencia pública deben atenderse. Por lo general se anotan en orden de importancia cada uno de los asuntos que no pueden dejarse pasar y, desde luego en el mejor de los casos, resolver para evitar que la

¹⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., *Los Estudios de las políticas públicas*. Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, p 24.

gobernabilidad se vea afectada; asimismo existen problemas que para su atención o consideración en la agenda requieren de negociación.

Conformar una agenda requiere que los problemas se evalúen previamente en razón de los recursos, del tiempo y, principalmente, de la importancia y trascendencia política y social que pudieran tener para poder ser considerados como susceptibles de políticas; insistimos, siempre y cuando se hayan definido a partir de la concepción de la realidad que se haya observado en ese momento

De hecho, se concibe a la agenda pública como un proceso que presenta ciertas características y circunstancias en su desarrollo:

A través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y por tanto son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones.¹⁹

Otra vía para incluir en la agenda asuntos que debe considerar el gobierno y que no se fincan exclusivamente en la política es a través de la administración pública que en su relación con la sociedad detecta demandas sociales o necesidades públicas que corren el riesgo de convertirse en serios problemas; con el afán de prevenirlos, la administración pública los inserta en la agenda de gobierno, mediante un acuerdo

¹⁹ Elder y Cobb "Formación de la agenda" en Aguilar Villanueva Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, Colección Antologías de Política Pública. México, 1996, p. 77.

político. También se da el caso que influencias políticas externas al país consigan que ciertas demandas sociales crezcan en importancia y por consiguiente se inscriban en la agenda.

Como se observa las causas por las que se configura una agenda formal de gobierno son variables; pero sin lugar a dudas las que influyen con más fuerza en su formación son las de los actores con mayor peso político y que en determinado momento lo hacen valer para incidir en la agenda defendiendo sus intereses, ya sea de manera directa o por medio de sus relaciones políticas o administrativas.

En las esferas administrativas y de gobierno existen especialistas en determinado tema o problema específico con suficiente información legal, técnica y administrativa como para contribuir a su definición y a la formulación de la política. Respecto a los tipos de agenda, estas varían o se conforman de manera diferente.

Hay muchas agendas gubernamentales cuasi-independientes, a consecuencia de que son numerosos los puntos de acceso a los decisores y debido a la autonomía de diversas unidades gubernamentales.²⁰

²⁰ *Idem*, p. 107.

2. PROSPECTIVA

En la metodología de las políticas públicas, encontramos los análisis de prospectiva; importantes en virtud de los planteamientos a corto, mediano y largo plazo que se realizan para reducir el marco de incertidumbre en la formulación de la política pública, en la fundamentación de alternativas de decisión, en la prospectiva se plantean también las probables consecuencias positivas y negativas que a juicio de los analistas se prevén en los distintos escenarios posibles para, como consecuencia de los análisis, formular las recomendaciones más viables.

El análisis de prospectiva que consiste en prever distintos escenarios a partir de la producción de información sobre situaciones futuras y con fundamentos analíticos de orden social, económico, político y organizacional, permite decidir las políticas que habrán de ejecutarse previendo probables consecuencias.

Una vez definidos o establecidos por el analista [] los objetivos generales y específicos a conseguir, y examinadas las alternativas presentes, será necesario proceder a concretar cuál es el objeto del análisis prospectivo, cuáles serán las bases de partida del mismo y qué técnica se puede utilizar.

El objeto de análisis puede consistir:

- 1) En examinar las consecuencias de las políticas públicas ya existentes.
- 2) En examinar las posibles consecuencias de nuevas políticas.
- 3) En ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas, o
- 4) En analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas entre los sectores afectados por una u otra razón en las diversas fases de su puesta en práctica.²¹

Prever situaciones sociales futuras a partir de información que se genera en un momento dado, utilizando las diferentes técnicas como la de extrapolación;

²¹ Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1994, p. 71.

construcción de mapa teórico o construcción de escenarios entre otras técnicas que generalmente se complementan en un análisis general de prospectiva, dependiendo de la magnitud del problema y de las decisiones a tomar, no cabe duda, es un proceso complejo debido a la situación cambiante que se presenta por la dinámica e interacción social generada por intereses, consensos y disensos.

En general se puede afirmar que dada la complejidad de este tipo de análisis y, muchas veces, la incapacidad de los mismos de resolver de manera fiable las incertidumbres presentes en el momento de la toma de decisión, convendría sobre todo detenerse en el abanico de posibles consecuencias manejando, el grado de sensibilidad que se detecta en esos resultados a partir de una variación en las asunciones de partida, etc., más que fijarse excesivamente en la predicción central realizada.²²

Sin embargo, no obstante su dificultad en la confección de políticas, la prospectiva es un análisis necesario ya que permite a los responsables de tomar decisiones, reducir de alguna manera la incertidumbre ante el futuro; no obstante, la falta de información confiable por su cambiante actualización y cobertura para plantear trayectorias y llegar a escenarios futuros

Respecto a la administración pública, desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, los análisis de prospectiva deben calcular cómo y hasta dónde pueden responder las organizaciones en la ejecución de políticas y cómo y hasta dónde puede incidir en la modificación o confección de escenarios futuros por lo que persistentemente se ha buscado como reformar su estructura y funcionamiento en las últimas dos décadas en que la discusión y desarrollo de las políticas públicas en nuestro país ha tomado mayor auge e importancia

²² *Idem*, p.75.

En el seno de la administración pública se puede contemplar el proceso de políticas públicas²³ como parte de la corriente de modernización que procede de los países desarrollados donde se ha incubado la teoría neoliberal, que pugna porque el mercado sea quien rijan las relaciones económicas con una moderada regulación por parte del gobierno, la llamada modernización de la administración, conlleva que los procesos y métodos de trabajo se transformen para alcanzar la eficiencia, la eficacia y la satisfacción del cliente, o lo que es lo mismo, del usuario, de la población.

De ahí que se empleen nuevas herramientas para incorporar calidad en la prestación de los bienes y servicios con el fin de transformar los métodos y procedimientos de trabajo, como la llamada reingeniería que en el ámbito de la administración tiene la finalidad de incorporar nuevos modelos de organización con base en procesos, entendiendo a éstos como un conjunto de actividades que reciben uno o más insumos y crean un producto de valor para el cliente; además de nuevas tecnologías de comunicación como el Internet o los multimedia entre otros.

El redimensionamiento de las instituciones compactando sus estructuras y organizaciones es otra de las características de esta transformación. Esta corriente modernizadora, se refiere a los cambios que debe sustentar la administración pública para que, a partir de políticas, cuente con mayores herramientas para tomar decisiones y satisfacer demandas, necesidades y carencias de la población; Modernizar el funcionamiento de la administración pública, como resultado de una política pública, implica incorporar nuevas técnicas que tiendan a acrecentar la capacidad del gobierno, de generar valor y dar satisfacción a las demandas públicas.

²³ En la década de los cincuenta Harold Lasswell inicia el estudio de la ciencia de las políticas, basándose en el aspecto multidisciplinario a fin de rescatar la eficacia y racionalidad de las acciones del gobierno. Concretamente las ciencias de las políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica); es también el proceso mediante el cual se hace una política y se le elige, sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

En la década de los sesenta surge el análisis de las políticas con Aaron Wildavsky, quien considera que el análisis de las políticas, propiamente dicho, es una actividad que no puede someterse a programas fijos ya que es sinónimo de creatividad. Puede despertarse la creatividad con la teoría y aguzarla con la práctica, pero definitivamente no es algo que pueda enseñarse y aprenderse.

No obstante, es necesario advertir que no todas las teorías y técnicas que proceden de otros países con otros estadios de desarrollo y culturas administrativas, son completamente aplicables, ya que los procesos modernizadores provenientes del exterior (como los de la reingeniería y los de la calidad total, entre otros) no siempre encajan en las costumbres, los valores ni la idiosincrasia de la política y administración pública mexicanas; esto por encontrarse en una fase de desarrollo tal que no permite la incubación de esas técnicas, salvo en espacios focalizados de alta especialización.

Tal como lo señalan Jiménez y Baileres,²⁴ las políticas modernizadoras chocan con las culturas tradicionales de un país subdesarrollado como el nuestro, en donde se plantean las contradicciones duales entre modernización-tradición, campo-ciudad, industria-agricultura, occidentalismo-indigenismo, universalismo-nacionalismo y muchas otras dualidades, entre otros aspectos de enormes desafíos para la aplicación racional de nuevas tecnologías, herramientas administrativas y enfoques político-administrativos.

Al momento de buscar una mejor organización pública se produce un choque cultural con las estructuras burocráticas, por tanto deberán ser más flexibles para adaptarse a estos enfoques modernizadores y mejorar notablemente la cooperación entre dependencias y los organismos públicos con los grupos sociales organizados.

Las relaciones intergubernamentales son una prueba a estos nuevos enfoques que reclaman una gestión moderna donde los municipios debieran ser actores importantes, protagonistas del federalismo; no como han sido hasta ahora considerados en su mayoría: como simples receptores y colaboradores de los otros órdenes de gobierno.

Por las mismas razones, en las administraciones locales deberán implantarse e introducirse tecnologías y recursos para establecer y desarrollar nuevas técnicas y

²⁴ Jiménez Guzmán, Rodolfo y Baileres Helguera, Enrique "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas, ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?", en *Políticas públicas: actualidad y perspectivas*, *op. cit.*, p. 73.

herramientas, como la metodología de políticas públicas que conlleva hacia una toma de decisiones más acertada.

Por lo que toca a la burocracia, encontramos en ella un gran reto ya que posee dos ámbitos cuyas perspectivas, intereses, compromisos y niveles salariales reflejan una dicotomía me refiero a los funcionarios y a los empleados de base o sindicalizados, carentes de estímulos institucionales y con un nivel de vida que cada día se deteriora más debido a las actuales condiciones laborales: prestaciones mínimas, bajo nivel salarial, pocas posibilidades de ascenso y bajas jubilaciones

En tales circunstancias, la administración pública tiene un reto muy grande al pretender cambiar y modernizar su funcionamiento. Adoptar como condición para la toma de decisiones el proceso metodológico de políticas públicas que puede significar un avance en la solución de los problemas y una solución consecuente de racionalidad política, administrativa y de participación ciudadana.

3. EL MUNICIPIO

La principal discusión sobre el municipio se centra en los conceptos de autonomía (municipio libre) y representación política. El primero, el de autonomía, es al que ahora nos abocaremos. Éste parte a su vez de dos variables esenciales: las atribuciones formales²⁵ y los recursos disponibles. Partiendo de ello nos encontramos con que la problemática principal de los municipios es justamente la falta de correspondencia entre esas dos variables, ya que son muchas sus responsabilidades como proveedores de servicios públicos, y escasos sus recursos para cumplir con eficiencia sus funciones.

Pese a que el municipio mexicano tiene origen autónomo y democrático, los problemas políticos y económicos que ha enfrentado desde su origen son el resultado de su escasa independencia en un régimen caracterizado por su alto grado de centralización del poder.

Ante este panorama, la disciplina de las políticas públicas es posibilidad para que, en medio de la escasez y el gran número de responsabilidades del gobierno municipal, pueda incorporar en las decisiones públicas la participación comunitaria a fin de desahogar problemas, construir proyectos que solucionen problemas y a través de éstos, hacer patente la necesidad de recibir apoyos estatales.

Gobernar vía políticas públicas en el ámbito municipal significa una estrategia para trabajar con la población, tener mayor legitimidad y poder recibir y exigir más apoyo de los órdenes estatal y federal, ya que, como lo demostraremos mas adelante, en la realidad las reformas a la Constitución y a las leyes no han favorecido el desarrollo de los municipios.

Haciendo un breve recorrido por la historia, encontramos que los antecedentes más remotos del municipio en México son los *calpullis* aztecas, formados a partir de los

²⁵ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

clanes en los que se dividieron los barrios donde se establecieron los aztecas a su llegada a Tenochtitlán alrededor del 1300, provenientes de Aztlán. El *calpulli* fue su forma de organización política, social y económica desde su origen.

A la llegada de los españoles, y después de la instauración del primer municipio en 1519 en Veracruz, la administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada. Durante la Colonia, las organizaciones municipales se extendieron dado que garantizaban la institucionalización de los españoles sobre los pueblos indígenas.

Al principio había cabildos de españoles y cabildos de indios, sólo que éstos poco a poco se fueron reduciendo junto con el poder de los nativos debido a las interferencias de los europeos, hasta llegar a desaparecer. Algunas de las funciones de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, la fijación de montos por productos y salarios, la recaudación de tributos, la inspección y la vigilancia.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, en septiembre de 1812, se refrenda la organización de los municipios con lo que se consolida la institución del municipio como organismo básico de gobierno. A mediados de 1814 Fernando VII suspende su vigencia.

Con la Independencia, en 1824 se expide el acta constitutiva de la federación mexicana en la que se establecen los estados en sustitución de las antiguas provincias y se adopta la forma de república representativa y federal. Hasta ese entonces las constituciones locales diferían poco en su organización, pues en gran medida conservaron las figuras político-administrativas de la Constitución de Cádiz: ayuntamientos, alcaldes, regidores, síndicos, secretarios.

En la Constitución de 1857 se hace alusión a los recursos que entonces se consideraba deberían tener los municipios para hacer frente a sus obligaciones; su artículo 72 a la letra dice: "Se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales."

Durante su periodo, como presidente constitucional de 1861 a 1872, el presidente Juárez promovió varias reformas al texto constitucional, pero ninguna de ellas tuvo que ver con los municipios que para ese entonces ya se encontraban en el abandono. Durante los periodos de gobierno del general Díaz, el centralismo cobró mayor fuerza y debilitó más la vida municipal, ya que los municipios pasaron a ser una entidad subordinada a los prefectos políticos, que representaban mayor jerarquía entre el ayuntamiento y el gobierno federal.

En la lucha revolucionaria, el Plan de San Luis propuesto por Madero en 1910, hace referencia a la no reelección de presidente, vicepresidente, gobernadores y presidentes municipales, sin señalar nada acerca de los municipios.

Posteriormente, en 1911, Venustiano Carranza expide en Chihuahua una Ley en la cual se abolió la existencia de las jefaturas políticas que durante el siglo XIX se mantuvieron como institución; en ella también el jefe político no sólo era jefe de distrito sino de todos los ayuntamientos que se encontraban en él, además de que las jefaturas políticas venían desde la constitución de Cádiz. Sin embargo, fue en los periodos de Díaz cuando, con el control, se asfixia la libertad municipal.

A diferencia de la constitución de 1857, donde se planteaba al municipio libre como la base de la administración pública municipal y de los estados, y por ende del país, no es sino en la de 1917 donde se consolida el municipio como institución.

Podría pensarse que por esta situación, a partir de entonces quedaría garantizada su libertad y autonomía, empero, la injerencia directa de las dependencias federales y las autoridades estatales que actúan en razón de un sistema político centralista ha sido inversamente proporcional a su libertad, autonomía y desarrollo; sin negar los avances logrados en el terreno de las obras públicas efectuadas en algunos municipios vía la federación, y los estados. No obstante, cabe señalar que los municipios han tenido escasa participación técnica y económica.

Con todo, desde entonces en las esferas oficiales se ha señalado la importancia de atender el fortalecimiento municipal. Para ello, el gobierno federal ha emprendido diversas acciones para resolver el problema de la falta de desarrollo en los estados y municipios: en algún momento dado se emplearon diversos mecanismos, se crearon coordinaciones, comisiones y comités; particularmente a partir de febrero de 1983, cuando se publicó en el Diario Oficial la reforma al texto del artículo 115 constitucional.²⁶

Bajo este panorama, la compleja estructura del gobierno federal se propuso fortalecer el municipio basándose en la elaboración de planes regionales, estratégicos y especiales; además de planes sectoriales para cada secretaría de estado e institucionales para el sector paraestatal.

En 1978, surgieron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes) y se inició la formulación de planes estatales, participaban todos los funcionarios representantes de las dependencias federales y funcionarios de los gobiernos estatales y diputados y presidentes municipales.

En 1981 se pusieron en marcha los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), órgano colegiado del gobierno estatal para apoyar la planeación y el desarrollo de los estados en coordinación con el gobierno federal. Con él se integraron las propuestas de inversión pública, a partir de las demandas populares de sus respectivos municipios, junto con el Convenio Único de Coordinación (CUC) cuyo

²⁶ Las reformas constitucionales a este artículo, desde su promulgación en 1917, buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La realizada en 1983, además de ampliar esas dos materias, hace hincapié en la hacienda municipal; desde el punto de vista político, una innovación determina las reglas fundamentales para que desaparezcan los poderes municipales y tengan una nueva integración mediante la legislatura local. Otro aspecto político es el que se refiere a la representación proporcional, donde se asegura que: para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional, sin importar el número de sus habitantes.

En el campo administrativo las reformas constitucionales enriquecen la competencia municipal de los servicios públicos; en lo económico, el municipio recauda las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, lo mismo que las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

objetivo era fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno, los convenios de coordinación, cambiaron su denominación a Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituido como órgano de coordinación entre los planes de desarrollo gubernamentales, con el propósito de promover la creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo con funciones afines y congruentes a las del Coplade y del municipio correspondiente, transformado posteriormente en Convenio de Desarrollo Social, (CDS) como principal instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Gracias a ese convenio se establecieron compromisos del gobierno estatal, el apoyo del gobierno federal para realizar aportaciones y establecer compromisos de apoyo con los ayuntamientos; y es que su objetivo era fortalecer a las entidades federativas y a los municipios mediante una mejor asignación regional de recursos

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se crea el Programa Nacional de Solidaridad y, en su vertiente para apoyar el desarrollo del municipio, se crea el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS); en consecuencia se integraron los Consejos Municipales de Solidaridad (CMS), con los que se constituye el antecedente más claro de participación social: un elemento importante, sin duda, para la gestación de políticas públicas municipales.

En agosto de 1997, el ejecutivo federal publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, donde se establecen tres vertientes: federalismo y descentralización, federalismo hacendario y renovación municipal. Para darle un seguimiento al programa se constituye la Comisión para el Impulso al Federalismo (CIF), integrada por funcionarios de las dependencias federales, con la obligación de reunirse cada 5 de febrero con el ejecutivo federal y los gobernadores a fin de evaluar los resultados

Como podemos observar, todos los esfuerzos por fortalecer al municipio han sido planeados y organizados por el gobierno federal, o lo que es lo mismo han surgido

desde el centro; tal es la razón por la que observamos que carecer de un verdadero ejercicio democrático ha causado la relación de subordinación con las dependencias del ejecutivo, asimismo ha sido reiterada la falta de respeto a las autonomías de los gobiernos locales, las severas carencias económicas en los municipios más marginados y la pobre participación de los municipios para el desarrollo nacional. Todos ellos son factores que se han mantenido como regla desde su origen.

Esto sin que hasta el momento el municipio haya salido del ostracismo institucional en el que se encuentra; no obstante, dentro del régimen político, en el orden federal está considerado como parte del gobierno con su propio espacio administrativo.

Por considerarlo el lugar natural de la política pública en espacios locales, decidimos ocuparnos del municipio como objeto de estudio, en razón de que sus problemas han persistido a través de los años, y también porque observamos en la disciplina de políticas públicas una herramienta *ad hoc* para la resolución de muchos de los problemas que en materia de bienestar aquejan a los municipios, contando con el concurso de las comunidades, y admitiendo que es necesaria la incorporación de otros elementos propios de la administración así como de voluntades políticas para propiciar el cambio.

3.1 MUNICIPIO: BASE POLÍTICA DEL ESTADO

Ya dijimos que en el siglo XIX hubo tibios propósitos para darle rango institucional al municipio, pero que no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando se estableció un artículo específico: el 115, donde se determinaron las bases y los elementos que normaban su existencia; tal como se advierte a continuación:

Artículo 115 Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como bases de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

El municipio, en ese 1917 fue concebido como un órgano del gobierno local junto con otros, tanto de índole política como administrativa. En la práctica, sin embargo, el municipio está definido como una figura descentralizada del Estado cuyo objetivo es la administración de servicios públicos en un territorio determinado.

La concepción del *municipio libre* que se estableció en la Constitución de 1917 obedece más a las ansias libertarias derivadas del sojuzgamiento al que hasta entonces habían sido sometidos los municipios, sobre todo antes de la revolución, que a un planteamiento estructural del sistema político para constituir en él la base y consolidación del federalismo que en ese entonces estaba en construcción. Incorporar el concepto de municipio libre al texto Constitucional fue más bien un clamor reivindicatorio de los municipios que retoma el Ejecutivo Federal.

Ya que en ese entonces, con objeto de mantener el control político sobre todo el territorio y así consolidar la centralización del poder, Porfirio Díaz creó una agrupación de ayuntamientos en diversas demarcaciones administrativas llamadas partido, distrito o cantón; al mismo tiempo fortaleció la figura de jefe político, que funcionaba más bien como agente del gobierno del centro, con la función principal de mantener el *statu quo*, o mejor dicho: la paz y el orden establecidos; aunque para lograrlo tuviesen que utilizar medios ilegales.

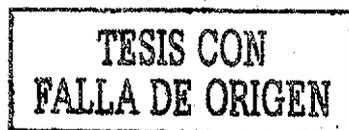
Los llamados jefes políticos, además, contaban con el beneplácito de los gobernadores, con quienes controlaban todo indicio de libertad municipal.

Estos jefes políticos fueron los pilares de la dictadura; ello explica por qué el municipio libre fue un factor determinante para que lo consagraran en la Constitución, como consecuencia del movimiento revolucionario. Es así como se estableció el municipio libre, base política del Estado y de la democracia en México.²⁷

Más adelante, en 1933, se adiciona un párrafo más a la fracción I del citado artículo 115 de nuestra Constitución, con el propósito de garantizar el principio de la no reelección:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el

²⁷ *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1994, p.309.



periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato, como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.²⁸

Desde entonces se consagró el principio de la no reelección de autoridades municipales, pero como reivindicación política de la postulada por Francisco I. Madero, para no reelegir al presidente y no como una premisa propia de los municipios.

En febrero de 1976 se adicionaron dos fracciones más al mismo artículo con el propósito de que los municipios participaran en materia de asentamientos humanos y tuvieran competencia concurrente los tres órdenes de gobierno; con ello, se pensaba, podría regularse el desarrollo de los centros poblacionales.

Las fracciones modificadas fueron la IV y la V, las cuales quedaron como sigue:

IV Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia; y

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de

²⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril, 1933

manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.²⁹

Con respecto al principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, en 1977 la fracción III del artículo 115 reza:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá [...] el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes³⁰

Cabe mencionar que según el censo de 1970 que regía en ese entonces, esta disposición sólo comprendió 30 municipios, por lo que hubo algunos estados completos que no se beneficiaron con esa adición a la Constitución.

En un leve intento por mejorar la situación de los municipios pero sin considerar sus problemas estructurales,³¹ los regímenes emanados de la revolución efectuaron adiciones al artículo 115 Constitucional sin que con ello mejoraran su condición marginal.

Completamente reacio a conocer su opinión, ya no digamos sus propuestas, el gobierno federal omitió consultar a los municipios sobre políticas concretas que pudieran traducirse en mejoras para favorecer a los directamente implicados con las políticas hechas ley

Tuvieron que pasar 66 años para que el gobierno federal reconociera, en 1983, que con todo y las adiciones señaladas al artículo 115 de la Constitución de 1917, al

²⁹ Ídem., 6 de febrero, 1976.

³⁰ Ídem., 6 de diciembre, 1977.

³¹ Los problemas estructurales se derivan principalmente del federalismo, al desvirtuarse en un centralismo político y económico que han dado como consecuencia que los municipios pierdan su posición de órganos de gobierno para quedar reducidos en su mayoría al ámbito administrativo como prestadores de servicios.

municipio no se le había dado la prerrogativa Constitucional que lo señala como la base política del federalismo.

Por ello, en la exposición de motivos a la reforma del artículo 115 Constitucional efectuada en 1983 se señala que:

El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política, pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad [...] incluso determina que la reforma tiene como meta vigorizar el federalismo, obviamente a través del municipio [...] como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política.³²

Ante este reconocimiento, y con todo un despliegue de publicidad política por parte del ejecutivo federal, nuevamente se modifica el artículo 115 Constitucional después de haber sido aprobada por el Congreso la iniciativa de ley propuesta por el poder ejecutivo. Con ella se modificaron y adicionaron fracciones fundamentales, lo que constituyó una reforma completa a dicho artículo: en lo político se les da facultad a las legislaturas locales para suspender o desaparecer ayuntamientos, o bien para revocarles el mandato a algunos de sus miembros, por cualquiera de las causas graves que la ley local prevenga.

Respecto a la representación proporcional, se eliminó la cuota de 300 mil habitantes y en su lugar se introdujo el sistema de diputados por minoría, en la elección de las legislaturas locales, o el principio de representación proporcional, en la elección de los ayuntamientos; otra reforma importante fue la de darles facultad a los ayuntamientos para que ellos mismos expidieran los bandos de policía y buen gobierno, junto con los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general que consideraran conveniente.

³² *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero, 1983.

Entre otras reformas, en la relativa a sus ingresos, la nueva disposición le otorga al municipio las facultades impositiva de la tributación inmobiliaria y la de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, al mismo tiempo que estipula que se hará participar a los ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales ³³

A la fecha ya han pasado 19 años de esta gran reforma al artículo 115 de la Constitución, ochenta y cinco de haberse constituido el municipio en la Constitución de 1917 como base de la estructura administrativa y territorial de la república mexicana, sin embargo, los municipios aún continúan reclamando su autonomía y más recursos; lo que quiere decir que la proclamada libertad municipal ha carecido de sentido al no contar con los medios para su ejercicio. De hecho la formulación de políticas públicas municipales que requieran recursos financieros quedan al margen en su implementación, a menos que provengan del estado o de la federación.

Por todo lo anterior podemos afirmar que las políticas públicas municipales han tenido como denominador común la contingencia en la implementación; es decir, son políticas establecidas con la perspectiva de otro orden de gobierno y generalmente se crean para *apagar fuegos*, como por ejemplo para atender demandas sociales que ya tienen repercusión política, o causadas por desastres naturales, o por proyectos federales que tienen que ver con una región en la que se involucra a los municipios, sin que éstos tengan gran participación en las decisiones.

Como puede observarse, después de casi un siglo, el municipio en México no ha logrado emanciparse del control y la dependencia estatal y federal, como tampoco ha recibido los apoyos necesarios desde el punto de vista político y económico para su eficiente funcionamiento y desarrollo.

A principios del nuevo milenio, la modernización municipal continúa siendo palabra de discurso político y bandera de candidatos a las presidencias municipales, ya que las

³³ *Idem*, 3 de febrero, 1983.

modificaciones y reformas a la Constitución no han bastado para mejorar la situación de los municipios.

Pero veamos qué hay más allá del artículo 115 de la Constitución y en qué situación se encuentra el municipio desde el punto de vista jurídico, organizativo y administrativo, además de repasar cuáles son las opciones de desarrollo con las que cuenta.

3.1.1 SITUACIÓN JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA

Aunque hemos hablado mucho del municipio, más concretamente a la manera como se le concibe en el artículo 115 Constitucional, para hacer un análisis más completo es necesario que describamos como está integrado jurídica y administrativamente, además de observar las facultades y los alcances que tiene. Empecemos por el principio.

Marco jurídico

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le otorgan facultades al municipio:

Artículo 3, relativo a la impartición de la educación en la república;

Artículo 21, referente a los términos mediante los cuales la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos de la policía;

Artículo 36, concerniente a las obligaciones del ciudadano de la república;

Artículo 115, establece la personalidad jurídica del municipio;

Artículo 128, refiere la obligación de todo funcionario público para rendir la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias antes de tomar posesión de su cargo;

Artículo 130, ordena al municipio actuar como auxiliar de la federación en materia de cultos religiosos.³⁴

³⁴ Olmedo, Raúl. *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, p. 82. Comuna, México, 1998.

Constitución política estatal

Cada estado imprime en su propia Constitución, basándose en las normas establecidas en la Constitución General de la República, sus propias modalidades de ejercicio y aplicación en función de los alcances y desarrollo integral de su entidad. Por lo mismo, las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio, donde consignan el número, la denominación y los límites de éstos, la categoría de sus poblados, las condiciones para crear uno nuevo, su patrimonio, su hacienda pública y su facultad reglamentaria, así como la instauración y duración de los ayuntamientos.

Ley orgánica de la administración pública estatal

La ley orgánica de la administración pública estatal establece las bases de organización del ejecutivo estatal, así como del ámbito de competencias y las atribuciones de los órganos que la integran; cabe señalar que las atribuciones en la mayoría de los casos se ejercen en los municipios.

Asimismo en ella se da cuenta de las leyes del estado de carácter general que inciden en los municipios, lo mismo que la ley de la hacienda del estado y de los municipios, así como la ley estatal de comercio, la ley del patrimonio estatal y municipal, la ley estatal de desarrollo urbano, la ley del trabajo y seguridad social de los trabajadores al servicio del estado y municipios, la ley estatal de educación, la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios, y la ley estatal de obra pública, entre otras.

Ley orgánica municipal

En la Ley orgánica municipal se determina que la atención de los asuntos municipales se efectúa mediante comisiones integradas por los miembros del ayuntamiento; en ese sentido, las comisiones más relevantes son las de gobernación y policía, hacienda, salubridad, educación, obras públicas y comercio.

Bando de policía y buen gobierno municipal

El Bando de policía y buen gobierno municipal es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, así como las obligaciones de sus habitantes y vecinos, además de las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

Ayuntamiento

Reglamento interior del ayuntamiento

El Reglamento interior del ayuntamiento regula su funcionamiento en tanto el órgano colegiado deliberante establece y regula su composición y estructura, al tiempo que define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros (presidente municipal, síndicos y regidores), las sesiones de cabildo, el procedimiento reglamentario municipal y las comisiones.

Reglamento interno de la administración pública municipal

El Reglamento interno de la administración pública municipal norma precisamente las funciones de sus órganos, al tiempo que permite adecuar sus funciones al tipo de municipio de que se trate, ya sea metropolitano, urbano, semiurbano o rural; además de que debe considerar las características socioeconómicas, culturales, de servicios públicos de equipamiento urbano y de población de cada municipio.

Integración del ayuntamiento

El ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y deliberante el cual asume cada tres años la máxima representación política del municipio; se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores de mayoría relativa y de representación proporcional,

electos mediante el voto ciudadano. El presidente municipal junto con la administración del municipio, es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar directamente los acuerdos que se generan en el cabildo.

El ayuntamiento es el órgano de representación del municipio. Debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, el bienestar y el desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a las que tiene derecho. Es también el encargado de la administración de todos los intereses municipales y la autoridad política del lugar.

El ayuntamiento, como idea de cuerpo colegiado, resulta una abstracción que se realiza en la persona del presidente municipal, quien por otra parte es el único miembro del ayuntamiento al que la ley le otorga facultades ejecutivas. Aunque teóricamente no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente la planilla que lo acompaña, por tradición política arraigada, respeta la jerarquía del presidente municipal.³⁵

Síndicos. Los síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros, además de representarlo jurídicamente (ocasionalmente cumplen funciones de agente del ministerio público).

Regidores. Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables, en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento; además de que vigila la correcta aplicación de los servicios públicos.

La composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular; es decir, a

³⁵Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*, INAP, Conacyt, México, 1984, p.2.

mayor número de habitantes, en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, aunque siempre en los ayuntamientos habrá sólo un presidente municipal³⁶

Organización del ayuntamiento

Los ayuntamientos se organizan en su interior por comisiones. Con el objeto de analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales, además de vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, las comisiones pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias o especiales; asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada.

Las sesiones son el mecanismo mediante el cual el ayuntamiento conoce, como órgano colegiado, las propuestas presentadas por las comisiones y al mismo tiempo discute, analiza y aprueba las políticas y los programas generales que promueven el desarrollo y el bienestar social de la población del municipio; las sesiones además, son el mecanismo que formaliza el ejercicio de la función pública; éstas pueden ser: ordinarias y extraordinarias, públicas o privadas y solemnes.

Sesiones ordinarias. Generalmente las sesiones ordinarias son públicas, o sea que pueden asistir todos los miembros de la comunidad, sin embargo éstas no se realizan regularmente. Si se realizarán con regularidad, podrían constituir un espacio apropiado para la formulación y el seguimiento de las políticas, entre otros asuntos.

Sesiones extraordinarias. Las sesiones extraordinarias suelen llevarse a cabo cuando la urgencia del caso lo amerita y por lo regular son privadas; para que se lleven a cabo, cualquier miembro del cabildo puede solicitarle al presidente municipal que convoque a

³⁶ Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*, INAP, Conacyt, México, 1985, p. 171.

sesionar y discutir un asunto en particular. Lo común es que el presidente municipal presida y convoque las sesiones con la participación del secretario del ayuntamiento.

Las sesiones ordinarias o extraordinarias, por lo general se realizan en el cabildo.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo [...] es de importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país éstas generalmente son de carácter extraordinario.³⁷

Desaparición o suspensión del ayuntamiento

En todo el andamiaje jurídico y administrativo que envuelve al municipio, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta los reglamentos municipales, destaca el caso de la desaparición o suspensión del ayuntamiento, estipulado en la fracción I del artículo 115 de la Constitución General, incluido en la octava reforma al mismo artículo el 3 de febrero de 1983.

Causas de suspensión

De entre las causas de suspensión o desaparición que señalan las leyes orgánicas municipales destacan las siguientes:

³⁷ *Idem*, pp. 172-173.

- Cuando el ayuntamiento ejerza atribuciones que las leyes no le confieran o rehusé cumplir obligaciones que la ley le imponga
- Cuando se suscite entre los integrantes de un ayuntamiento o entre éste y la comunidad, algún conflicto que impida el cumplimiento de sus fines
- Cuando el Congreso, conforme a los requisitos que se establecen en la Ley, determine el inicio del procedimiento para desaparecer a un ayuntamiento, hasta el momento que se tome la resolución que corresponda.
- Cuando se negaren a cumplir todas las obligaciones que le imponen los ordenamientos electorales del Estado.

Como se observa, en la legislación estatal se establecen leyes que determinan la vida de los ayuntamientos e incluso en ellos mismos se señala que su falta de cumplimiento será motivo de suspensión; sin olvidar que las leyes las dicta la legislatura del estado y en su proceso de discusión no participan los presidentes municipales cuyo mandato es conferido por el pueblo, no por el gobierno estatal.

Causas de desaparición

- Cuando sea imposible el funcionamiento del ayuntamiento por falta absoluta de la mayoría de la totalidad de sus integrantes, si conforme a la ley no hay suplentes que puedan integrarla, cualquiera que fueren las causas que motive dicha falta.
- Cuando se susciten, ante los integrantes de un ayuntamiento o entre éste y la comunidad, conflictos reiterados que imposibiliten el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas

- Cuando el ayuntamiento promueva o adopte formas de gobierno o de organización política distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuando el ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal.
- Cuando el ayuntamiento disponga de bienes del patrimonio municipal sin sujetarse a los procedimientos previstos por la ley.
- Cuando el ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del estado o de los municipios
- Cuando el ayuntamiento rehuse cumplir con una orden de suspensión emitida por el Congreso.
- Cuando habiendo sido suspendido, el ayuntamiento se encuentre nuevamente en dichos supuestos
- En los demás casos análogos en que a juicio de la legislatura del estado se vea afectado el desarrollo de la vida municipal y que no pueda ser resuelto por el propio ayuntamiento.

Prohibiciones a los ayuntamientos por ordenamientos estatales

- Ejercer atribuciones que no sean propias de la autoridad municipal.
- Cobrar impuestos municipales mediante iguala o establecer contribuciones con cargo a los particulares, diferentes a las contenidas en la Ley de Ingresos Municipal, así como cobrar los impuestos que se encuentren suspendidos por convenio fiscal con la federación o con el estado.

- Enajenar, gravar, arrendar o dar en posesión por cualquier concepto, bienes del patrimonio municipal a favor de servidores públicos federales, del estado o miembros del ayuntamiento o de algún servidor público del municipio

- Fijar sueldos a los municipios o a los servidores públicos municipales con base en porcentajes sobre los ingresos del municipio. Asimismo rehusar el cumplimiento de las obligaciones que impongan las Leyes fiscales o autorizar erogaciones sin respaldo presupuestario.

- Conceder empleos en la administración municipal a los miembros de los propios ayuntamientos, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en la línea recta o en la línea colateral hasta el segundo grado, incluso a parientes por afinidad.

Como se ha podido observar, las prohibiciones y otros ordenamientos mantiene a los municipios sujetos a las leyes estatales, en virtud de que delimitan sus facultades e impide acciones que pudieran atentar contra el bien común para ello se apoyan en reglamentos municipales, dentro de un marco normativo estatal.

Tales acciones necesariamente se reflejan en la administración municipal, pues en su ejercicio debe calcularse el tiempo y los recursos que destinará para informar al Estado de las políticas y acciones ejercidas, aunadas a las que pretende realizar.

Desde el punto de vista de la administración pública municipal, las políticas públicas recaen en el ramo sustantivo del quehacer municipal principalmente; es decir, en los servicios públicos municipales, que es donde se encuentran las políticas de bienestar, alumbrado público, habitación, agua potable, limpia, ecología, sanidad, seguridad pública, reclusorios, educación y salud.

Pero el municipio también esta involucrado en las políticas de desarrollo económico como comercio, abasto, transporte público, empleo, obra pública y

fomento agropecuario y forestal; lo mismo que las políticas de gobierno, tales como reglamentación, participación social y vinculación con la sociedad organizada; así como en las políticas de recreación, como eventos culturales, parques y jardines, espectáculos, fiestas religiosas y actividades deportivas.³⁸

Para ejecutar estas políticas, obviamente se requiere que funcione la gestión municipal; es decir, que el municipio tenga capacidad organizadora y cuente con recursos para formular y llevar a cabo tanto las políticas de bienestar como las de desarrollo económico, las de gobierno y las de recreación. Asimismo, debido a la precaria situación en la que se encuentran la mayoría de los municipios para cumplir con estas políticas, resulta altamente valorada la participación ciudadana, ya que son muchas las responsabilidades y escasos los recursos.

Por lo mismo, inducir procesos de participación ciudadana como sustento para formular e implementar políticas públicas, hoy por hoy es la opción más viable para cumplir con los objetivos que los municipios se plantean; además de que es una forma de trabajar con diversos públicos para beneficio público.

Por una parte la definición de políticas locales es compleja. Existe una dificultad de manejar la jerarquización en las agencias municipales pues en ellas aparecen los asuntos tradicionalmente tratados y otros relativamente nuevos o coyunturales. Por otra parte, muchos asuntos agendados representan ya una preformulación por parte de actores o empresarios políticos que esperan la aparición de alguna "ventana de oportunidad" para incorporarlos dentro de los asuntos susceptibles de ser atendidos o en proceso de ejecución en las agendas de los procesos municipales.

Además de la ruptura -aparentemente lógica bajo una racionalidad- de la secuencia del proceso (generación, formulación, implementación y evaluación) es importante hacer hincapié en la presencia de "alteraciones" en

³⁸ Mejía Lira, José *Problemática y desarrollo municipal*, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, 1994, pp.13-14.

el espacio de lo local, [por lo que] debemos encontrar el sentido y las determinaciones de esta dinámica.³⁹

Adicionalmente a esta situación, debe quedar claro que para la población, la capacidad administrativa del ayuntamiento se refleja y constriñe a los servicios públicos; por tanto, su desarrollo y eficacia se asocia a las acciones de gobierno en el ámbito administrativo.

En resumen, la situación jurídica y administrativa en la que en general se encuentra el municipio, tiene su génesis en la estructura política del Estado; y parte de ella es la forma como funciona el federalismo en México.

3.2 FEDERALISMO VS. CENTRALISMO

El régimen federal en México se inicia con las Constituciones de 1824 y 1857, pero se consolida con la de 1917, gracias a las asambleas constituyentes que representaron a la nación.

Sin embargo cabe señalar que en nuestro país, el federalismo no se constituyó con la adhesión libre ni de naciones ni de estados independientes, como en rigor debe crearse un régimen federal; más bien, el federalismo de México se conformó de manera inversa, mediante un proceso en el que primero se constituyó la federación y luego, como resultado, se formaron los estados miembros, sin haber tenido oportunidad de participar en las constituciones federales.

En un proceso lógico para adoptar un régimen federal, los estados ceden parte de su soberanía al Estado federal, pero conservan su autonomía y autogobierno interior; en nuestro país, como ya lo advertimos, el Estado federal determina los estados, cuando

³⁹ García del Castillo, Rodolfo. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, CIDE, México, 1999, pp. 311-312.

en realidad al gobierno federal sólo debería conferírsele una mínima base del poder: únicamente lo necesario para mantener la unidad política y económica del país.

Igualmente, el gobierno federal no debe poseer más que el poder necesario para mantener la unidad de los estados federados ante las naciones extranjeras y resolver conflictos entre los estados; las demás atribuciones a que haya lugar, deben quedar en manos de los estados para que las ejerzan dentro de su territorio.

De esta manera, el Estado federal se encuentra internamente limitado tanto por las competencias de sus estados miembros como por su propia estructura autónoma; por lo mismo, el sistema radica en el justo equilibrio entre las facultades de la federación y las de los estados: mientras al Estado federal se le otorga el mínimo necesario para asegurar el cumplimiento de sus fines, los estados federados gozan del mayor número de atribuciones posibles.⁴⁰

En el caso mexicano esta situación se define con el artículo 124 Constitucional donde se señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados

Otra situación peculiar del federalismo es su carácter eminentemente municipalista, ya que los estados se organizan en función de otra entidad libre, establecida en su propio territorio y con una población propia; en el municipio. La construcción inversa del federalismo en México ha afectado, sin duda, a los municipios, a los que se les ha visto como el último bastión de la estructura política y administrativa del país; cuando en realidad debería considerárseles el primero.

Por lo mismo, la redacción de algunos de los artículos de la Constitución que norman las atribuciones del ejecutivo federal —como el 89 y 90— favorecen el centralismo y al

⁴⁰ Gómez Verónica, Gildardo. "El sistema federal mexicano y la vigencia del régimen constitucional", en *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997, p. 119.

régimen presidencialista que hasta el año dos mil se apuntaló gracias al partido de Estado. Bajo esta situación, los municipios han estado sometidos al poder político y económico de los estados, ellos a su vez al poder político y económico del ejecutivo federal, dentro de un régimen que se ha caracterizado por su alto grado de centralización al poder.

Con todo, desde la pirámide federal, en los últimos tiempos se han postulado políticas de descentralización tendientes a crear un nuevo federalismo capaz de propiciar, como consecuencia, la renovación municipal.

La renovación municipal no debe ser vista como un proyecto aislado independiente del fortalecimiento federalista, ni tampoco un mero subproducto del mismo. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, por ende, deben ser procesos vinculados, simultáneos y mutuamente reforzantes. Acogerse a la interpretación ortodoxa que esgrime el que, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la organización administrativa de los estados, para de ahí concluir que lo que suceda con los municipios es una materia estrictamente estatal, puede conducir a insuficiencias de la misma dimensión de las que supone la afirmación de que primero es preciso fortalecer el federalismo, entendiéndolo por ello fundamentalmente la descentralización hacia los estados, para dejar como tarea posterior la renovación municipal.⁴¹

El programa para un nuevo federalismo se sustenta en la descentralización de los estados; descentralización que de suyo debiera ser sustento de un régimen federal. Por tanto, si en un régimen federal se habla de descentralizar lo que por naturaleza debe estar descentralizado, se presume entonces que vivimos en un desequilibrio federal derivado de una dinámica centralizadora en la que los estados y municipios subsisten fundamentalmente por las participaciones federales.

⁴¹ Marroquín Pineda, José Manuel. "Análisis del programa para un nuevo federalismo", en *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997, p. 148.

La descentralización debe conceptualizarse como una política pública que busque la perfección del federalismo y al mismo tiempo permita que las decisiones de política pública se tomen en los lugares en donde se presentan los problemas; además de impulsar que esas políticas públicas locales cuenten con la infraestructura y los recursos necesarios para su implantación, así como con la participación de los actores interesados en las mismas

El programa del nuevo federalismo ni tiene una calendarización ni tampoco contempla acciones concretas o estrategias claras para cumplir con las propuestas específicas para los municipios; por tanto, el programa resulto ser tan solo un documento bien estructurado, de buenos deseos y con líneas generales de acción y coordinación.

Cierto que tiene propuestas buenas, pero carentes de implementación; algunas de ellas, incluso, no son más que proyectos propositivos, como la renovación municipal junto con la vigorización de sus capacidades gubernativas; igualmente en él se señala la calidad de los recursos humanos y del servicio civil de carrera, así como la necesidad de fortalecer las haciendas públicas municipales y la infraestructura administrativa, entre otros puntos.

Como en el programa no se establecen mecanismos, estrategias o vías para la búsqueda de consensos y cumplimiento de propuestas, como debe ocurrir cuando los gobiernos locales establecen políticas públicas para resolver sus problemas específicos, o cuando se requiere el concurso de los estados y la federación para subsanar necesidades apremiantes, pareciera como si el gobierno federal a través del programa y con sólo reconocer los problemas municipales y a partir de ellos hacer propuestas, ya estuviera cumpliendo sus responsabilidades públicas.

3.2.1 CENTRALIZACIÓN DE LAS DECISIONES EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

Para cumplir las perspectivas de desarrollo nacional dentro del federalismo, más que una descentralización que significa autonomía y patrimonio propios de cada municipio, el gobierno federal ha propiciado la desconcentración de funciones en el territorio nacional; es decir, mediante sus entidades y dependencias, el ejecutivo federal ha instalado delegaciones o representaciones principalmente en las capitales de los estados; agencias que son visitadas continuamente desde el centro para indicarles cuáles son las políticas formuladas en sus oficinas y como deberán implementarlas, en ocasiones con apoyo de los municipios o del gobierno de los estados.

El impulso al desarrollo regional lo asumió el gobierno federal con la creación y presencia de organismos federales y proyectos de infraestructura e industriales, con nula o mínima participación de los gobiernos estatales y autoridades municipales.

El proceso centralizador no solamente se dio en merma de campos de actividad locales. La intervención del Estado en actividades económicas y la administración y explotación de los recursos de la nación y la operación monopólica de determinados servicios públicos, como puntales del desarrollo económico nacional, impulsaron el gigantismo del aparato gubernamental, la concentración de recursos en la administración pública federal y múltiples expresiones más del centralismo [...] los retos y prioridades de la reconstrucción nacional, el despegue de la industrialización y las reivindicaciones sociales de justicia, llevaron al ensanchamiento del papel del Estado y a una creciente centralización. Así se entendió la estrategia para cumplir los objetivos nacionales plasmados en la Constitución.⁴²

Además, el municipio tiene que enfrentar una doble centralización: la que ejerce la federación concentrando la mayor parte de los recursos, y la que ejercen los gobiernos estatales quienes carecen de criterios transparentes para dotar de recursos a los

⁴² Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994, p.31.

municipios; con lo que se crea un nuevo problema de centralismo local, que concierne sobre todo a los ayuntamientos y a los congresos de las entidades

De hecho, los municipios se mantienen en un permanente conflicto: por un lado tratan de mantener la autonomía política administrativa y, por el otro, aceptan la injerencia estatal y federal para cumplir su papel primario de prestación de servicios públicos; esto, debido a su dependencia con el gobierno central, pero principalmente a la posición ventajosa de los gobiernos estatales para reasignar los recursos de los municipios.

Este proceso concentrador y centralizador de los fondos económicos ha traído un alto detrimento en cuanto a los costos de oportunidad para los gobiernos locales, afectando en consecuencia su desarrollo.

Se ha reconocido que ese proceso en buena medida se realizó a costa de atribuciones locales y municipales, de la mejoría de las actividades económicas que se desarrollan en el amplio territorio mexicano y en la desigualdad original de los servicios públicos y de la infraestructura general de bienestar. El centralismo también tuvo expresiones en el ensanchamiento del quehacer del Estado, en su relación con su sociedad.⁴³

De este modo, tanto la hechura como la implementación de políticas en el ámbito local, hasta cierto punto corresponde al marco jurídico y programático que se establece en la constitución federal y constituciones y leyes orgánicas estatales a partir de una centralización estatal correspondiente con la federal; en este marco legal, el municipio está regido por los siguientes ordenamientos:

- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la concepción general del municipio
- Constitución Política de los estados

⁴³ *Idem*, p. 25.

- Leyes orgánicas municipales
- Bandos de policía y buen gobierno
- Reglamentos municipales. Única prerrogativa o facultad de los municipios siempre y cuando los reglamentos no se contravengan o se opongan a ordenamientos de mayor jerarquía

En lo que respecta al marco programático del municipio, éste parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), estructuralmente compuesto de la siguiente manera:

Ámbito federal

- Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a su concepción general que establece la obligatoriedad de la planeación en el sector público, previendo la coordinación entre federación y estados mediante convenios
- Ley de planeación
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales

Ámbito estatal

- Constituciones estatales
- Ley de planeación de los estados
- Sistema Estatal de Planeación
- Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade), establecido en las bases de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)
- Plan de Desarrollo Estatal

Ámbito municipal

- Sistema Municipal de Planeación para el Desarrollo
- Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), establecido en las bases de coordinación del SNPD
- Plan de Desarrollo Municipal

Bases de coordinación

- Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade)
- Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun)
- Convenio de Desarrollo Social (CDS), antes Convenio Unico de Desarrollo

A raíz de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), esta agencia ha cobrado particular importancia en el proceso de planeación. Participa, a través de sus delegaciones estatales, en la integración de la planeación de los Coplade. Por otro lado, la orientación del Programa de Solidaridad y la descentralización de los recursos del ramo 26 en 1996-1997 y del ramo 33 en 1998, conlleva una articulación distinta de los gobiernos municipales en acciones coordinadas con instancias de otro nivel de gobierno [...] con las reformas aplicadas en 1996 para la asignación y manejo de los fondos para el combate a la pobreza [el llamado ramo 26] la capacidad de decisión del municipio se vio relativamente incrementada.⁴⁴

No obstante, como se puede observar, además de la escasez de los recursos financieros, los acotamientos legales y la normatividad programática limitan seriamente la capacidad de decisión de los ayuntamientos en los que prevalece la función de prestación de servicios públicos.

⁴⁴ García del Castillo, Rodolfo. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Porrúa, CIDE, México, 1999, pp. 67-68.

Dicha función constata la influencia del poder central en todo el país, ya que tiene injerencia en las políticas públicas municipales, pues muchas de las directrices o políticas de desarrollo local se derivan de decisiones centralizadas y planeaciones agregadas.

Otra situación que caracteriza al centralismo e incide en las actividades de gestión municipal delimitando sus actos y políticas es la sujeción a leyes federales y estatales, reflejando todo un entramado de normas. Algunas leyes que con mayor frecuencia impactan la gestión municipal son las siguientes:

- Ley general de planeación
- Ley de población
- Ley general de asentamientos humanos
- Ley de salud
- Ley federal de aguas
- Ley de protección ambiental
- Ley de migración
- Ley agraria
- Ley forestal
- Ley de medio ambiente

En general, todas las secretarías de Estado, por medio de las leyes que las rigen de carácter federal, mencionan la participación del municipio siempre y cuando sea requerido su apoyo, con lo que se muestra que lo consideran como institución subordinada; además, dada la heterogeneidad de la situación actual de los municipios, no es posible aplicar o instrumentar las leyes a todos por igual, o en el mejor de los casos diseñar políticas públicas de desarrollo para implementarlas de manera semejante en todos los municipios del país: en todo caso, es necesario que desde la

perspectiva federal se tomen en cuenta las debilidades y fortalezas de los municipios, particularizando cada uno de ellos.

3.3 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

Como todas las instituciones, el municipio también tiene debilidades y fortalezas en su desarrollo, aunque las circunstancias adversas casi siempre sean más; por lo mismo, es necesario referirnos a los aspectos que pueden ser útiles o que son más convenientes para que los municipios hagan algo por ellos mismos una vez que han identificado sus problemas y sepan cómo enfrentarlos; sin perder de vista sus características particulares, según el mosaico geográfico, cultural y de recursos.

Uno de los aspectos que más favorecen a los municipios, considerando que son entidades que gobiernan y tienen relación directa con la población, son las relaciones entre gobiernos que necesariamente llevan a cabo dado el elevado número de normas que deben acatar para cumplir con las obras públicas de mediana y gran magnitud: como el agua potable o la seguridad pública, ambos servicios otorgados vía convenios con el estado o con la federación.

En este caso también se considera su participación con las entidades de planeación y programación, lo mismo que con diversas dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal, para dar cuenta de los asuntos que les competen y con los que tienen relación por su circunscripción geográfica.

Dentro de su complejidad, los municipios no sólo requieren la combinación de factores -como disponer de recursos, desempeñar una buena gestión o dotar de servicios a la población para generar satisfactores- sino también concertar con otros órdenes de gobierno y grupos sociales para diseñar, decidir e implementar sus políticas públicas.

Como las leyes federales, e incluso las estatales, son de corte genérico (es decir que no toman en cuenta la diversidad y por tanto las diferencias de desarrollo de los municipios) quienes tienen la fortaleza, la perspectiva y la prerrogativa del conocimiento real de su entorno son los municipios; como consecuencia, son ellos los que inciden en la aplicación de recursos y de apoyos, además de influir en la dirección que deben seguir las políticas públicas municipales.

Es claro que para lograr esta prerrogativa que tiene que ver con la autonomía y libertad municipal se requieren cuadros de gobierno capaces -desde el punto de vista político y administrativo- de tener sustento y estrecha relación con las comunidades a fin de propiciar nuevas formas de relación intergubernamental.

Desde esta perspectiva hay que considerar que las relaciones intergubernamentales son los mecanismos y canales de vinculación más aptos para recibir recursos y apoyos, para realizar convenios e impulsar coordinaciones, en virtud de que al municipio se le ha visto como:

- Beneficiario de programas sectoriales
- Ejecutor de programas descentralizados
- Gestor de transferencias a la comunidad
- Asociado en proyectos de obras
- Consumidor de bienes y servicios
- Ejecutor de programas coordinados federación—Estado
- Contratista de servicios administrativos de la administración estatal
- Contratante de crédito público
- Otorgante de testimonio gubernativo en la formación de comités promovidos por la federación y el Estado
- Agencia controladora de recursos (aplicación presupuestaria) de la federación y el Estado

- Contraparte gestora de materias concurrentes
- Gestor administrativo de contribuciones federales
- Beneficiario de programas de protección civil

En medio de todos estos roles se encuentra la prestación de los servicios públicos municipales, que son los que representan la imagen del ayuntamiento ante la población:

El servicio público es el puente que comunica aptitudes y soluciones de gobierno con necesidades y demandas sociales. Es también el modo en que los consensos se construyen, amplían y consolidan, cuando los resultados de la acción gubernamental son positivos. Sin embargo, a través de él y cuándo los gobiernos no consiguen resultados deseados y esperados, se pierden o disminuyen los consensos generados.⁴⁵

Ante este panorama es menester reconocer primeramente cuáles son los problemas, cuáles podrían ser las tendencias naturales en caso de que los problemas continúen y cuáles las posibilidades de enfrentarlos, teniendo en cuenta que las políticas públicas son un instrumento que puede ser factor importante del municipio para hacer frente a las necesidades y demandas de la población.

Tipología de los municipios

En una tipología muy sencilla de los municipios, se puede ver que en ellos se viven dos realidades extremas: los rurales de escaso desarrollo económico relacionados con el sector primario y carentes de infraestructura, y los urbanos en donde se concentran las actividades económicas y los servicios educativos, en donde además se cuenta con todos los servicios públicos. Sin duda podemos afirmar que en ellos es donde se presentan las características de diversidad y heterogeneidad más patentes en todo el territorio.

⁴⁵ Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 66.

Así, en una breve descripción, tenemos en primer término a los municipios rurales; cuya particularidad es su escaso desarrollo económico, sus actividades productivas están relacionadas con el sector primario; después se encuentran los municipios semiurbanos, donde se generan actividades productivas con sectores que se encuentran en un proceso de transición de rural a urbano; los urbanos, en los cuales se desarrollan actividades comerciales, industriales y de servicios y los metropolitanos, donde encontramos zonas de elevada concentración demográfica y económica.

TIPOLOGÍA MUNICIPAL

Tipo de municipio	Principales actividades económicas	Servicios educativos y culturales	Principales servicios públicos	Características de los asentamientos humanos
Rural	Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuelas primarias	Agua potable Alumbrado en cabeceras municipales	Pequeños poblados dispersos
Semirurbano	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña industria	Escuelas secundarias	Agua potable Alumbrado Drenaje Rastro Limpia Panteones en las cabeceras municipales	Una comunidad importante y pequeños poblados
Urbano	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Escuelas técnicas, preparatorias, universidades, bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Más de dos comunidades importantes y poblados regulares
Metropolitano	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Universidades Posgrado Bibliotecas	Todos los servicios públicos	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes

En este esquema deben considerarse todas las posibilidades, las variables y las diversas combinaciones de características que tenga o pueda tener un municipio determinado.⁴⁶

También hay otra clasificación que se refiere a los municipios por su actividad económica fundamental: me refiero a los municipios de tipo turístico, pesquero, agrícola, industrial, minero, comercial. Para efectos de este trabajo decidimos tomar en cuenta, únicamente tres municipios, según su grado de desarrollo; en este sentido la clasificación que ocuparemos es la siguiente:

⁴⁶ Pichardo Pagaza, Tomo 2, *op. cit.*, p.290.

- municipios de bajo desarrollo (rural)
- municipios de mediano desarrollo (semiurbano y urbano)
- municipios de alto desarrollo (metropolitano)

Son tan grandes y tan graves las diferencias entre los municipios que, de acuerdo a esta clasificación y de manera metafórica, de acuerdo a la clasificación anterior podríamos decir que el primero tendría como símbolo el azadón, el segundo la cadena de montaje y el tercero la computadora.

A manera de ejemplo basta mencionar desde el punto de vista poblacional que hay municipios desde 121 habitantes (como se registra en el municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca) y municipios de hasta un millón 634 mil habitantes (como es el caso de Guadalajara, Jalisco); también existen municipios con enorme extensión territorial (como el de Ensenada, Baja California, cuya superficie es de 51 mil 952 km²) o demasiado pequeñas (como ocurre con el municipio de Tolcatlán, Tlaxcala, cuya extensión es de 5.9 km²). En lo que se refiere a su administración pública, los contrastes también son evidentes: como en el primer ejemplo, podemos advertir que el municipio de Guadalajara cuenta con una plantilla de personal de 12 mil 224 empleados, en tanto que la de Santa Magdalena Jicotlán, no supera los 24 empleados.⁴⁷

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es de carácter logístico, y se refiere a la problemática a la cual los gobiernos municipales se enfrentan para hacer llegar los servicios y productos a las poblaciones más dispersas o, en el otro extremo, a grandes aglomeraciones con más de un millón de habitantes.

⁴⁷Marroquin Pineda, *op. cit.*, pp.154-155.

Esta diversidad municipal se rige de manera universal por la norma constitucional, que si bien permite sentar las bases en un régimen generalizado para todos los municipios, sus diferencias hacen inaplicables las normas referidas; principalmente del artículo 115 de la Constitución, lo mismo que las políticas públicas de carácter general diseñadas en los estados y en la federación.

Al respecto vale la pena la posibilidad de adoptar un modelo de asignación de funciones diferenciado e incremental. Un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución le asignará a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones y también que, de acuerdo con determinados parámetros -como el poblacional o el de capacidad financiera- se fueren asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros.⁴⁸

En este sentido las políticas públicas municipales debieran ser aquellas que surgen al identificar los problemas locales y que se deciden, se implementan y evalúan con participación de los funcionarios y miembros de las comunidades y en su caso con la participación y apoyo de organismos federales y estatales.

Es necesario hacer constar que la formulación y participación directa y responsable del ejercicio y evaluación de las políticas debe corresponder a los municipios, ya que su aporte específico, en razón del conocimiento de sus propios problemas, podría modificar notablemente la posibilidad de tener resultados positivos para ir más allá de la ejecución de acciones federales y estatales justificantes de gastos presupuestales y tareas propias.

Otra consideración que debemos tomar en cuenta, es que en nuestro país existen ciudades con una población mayor que la población de estados de la federación completos, y sin embargo, se rigen con el mismo marco normativo que los más de mil municipios que cuentan con menos de diez mil habitantes.

⁴⁸Idem, p. 156.

Un número significativo de municipios con altos niveles de bienestar concentra a la mayor parte de la población, mientras que el mayor número de municipios y localidades con poca población se sitúan en los niveles más bajos; entre ellos se cataloga a 388 municipios en extremo estado de marginación.

POBLACIÓN Y NÚMERO DE LOCALIDADES SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN

Grado de marginación	Población	Número de localidades
Muy bajo	59 576 102	5 388
Bajo	7 606 249	6 994
Medio	8 173 060	15 579
Alto	6 582 805	22 092
Muy alto	8 668 550	55 746
Total	90 606 766	105 799

Fuente: Conapo-Progresa. *Índices de marginación, 1995.*

Esto también pone de relieve la necesidad de contar con esquemas normativos locales que consideren, con mayor precisión, las características de sus municipios en relación a la dispersión de comunidades para, entre otras variables, determinar la estructura y distribución del gasto público. Asimismo cabe destacar que el número de localidades asciende a 105 mil 799

No cabe duda que decidir desde el centro --llámese federación, estado e incluso en ocasiones el mismo municipio cuando es de tipo metropolitano-- cómo ejercer el gasto público municipal sin tomar en cuenta este tipo de consideraciones y determinar en su mayoría las políticas a seguir conlleva decisiones muchas veces equivocadas e ineficaces.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si partimos de la premisa de que no hay nada mejor para resolver un problema que diagnosticarlo y estar conscientes del mismo, en el caso del municipio podemos advertir que se ha avanzado en la solución de algunos de ellos, sin embargo muchos otros persisten por falta de recursos y de voluntad política, sin embargo, insistimos en señalar sus grandes dificultades con el propósito de exponerlos para generar acciones que tiendan a darles solución. Es por ello que retomamos la problemática señalada por García del Castillo quien abunda al respecto señalando lo siguiente:

- El atraso en la administración municipal tanto en sus estructuras como en sus procesos
- Los bajos niveles de conocimiento y capacidades político-técnicas en los participantes y la necesidad de reforzar áreas de conocimiento
- La planeación como proceso estático de poca utilidad y la falta de flexibilidad que se da en su operacionalización
- La inadecuada cobertura de servicios municipales que se agrava de acuerdo con el grado de desarrollo
- La escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras tanto en la administración en su conjunto, como en servicios o procesos concretos.⁴⁹

El problema más importante sin duda es el de los ingresos municipales. Una de las fuentes más importantes para dotar de recursos a los municipios son las participaciones fiscales, derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; fuente que se complementa con la descentralización de recursos a través del ramo 26 que se refiere a la asignación de fondos para el combate a la pobreza y el ramo 33 a través del fondo de desarrollo social municipal .

⁴⁹ García del Castillo, *op. cit.*, 1999, p.23.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1980, casi a la par que la Ley de Coordinación Fiscal; en ese mismo año se estableció un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los estados al SNCF mediante un convenio en el que se abstendrían de recaudar directamente las contribuciones -que a partir de entonces serían de carácter federal- a cambio de que la federación les resarciera de los recursos que dejaran de percibir.

Para la distribución de los recursos se estableció un sistema con tres fondos:

- El Fondo General de Participaciones (establecido a partir de la capacidad de recaudación de las entidades federativas)
- El Fondo Financiero Complementario (con propósitos de redistribución y compensación) y
- El Fondo de Desarrollo Municipal (basado en los estados en los que se aplicaban criterios y procedimientos para la distribución de los ingresos participables)

El sistema tenía como instrumentos de aplicación los convenios de adhesión en material fiscal federal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos.

De estos fondos, sólo el primero ha tenido un papel relevante en el financiamiento del gasto público local dado lo limitado de los recursos de los otros dos; incluso el Fondo Financiero Contemporáneo desapareció en 1990.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se consolidan varios programas intergubernamentales en un solo ramo presupuestal: el denominado ramo 26 o de promoción regional, vinculado con el Convenio Único de Coordinación (CUC) y creado para formalizar las relaciones entre la federación y los ejecutivos estatales e instrumentar la planeación de ambos niveles de gobierno para el desarrollo estatal y municipal. En 1983 el CUC se transformó en Convenio Único de Desarrollo (CUD).

A partir del ejercicio fiscal de 1998 el ramo 26 se empezó a denominar Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, abarcando proyectos sociales, generación de empleo e impulso a actividades productivas en las zonas y grupos de mayor pobreza del país.

Igualmente, en 1998 se crea el ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, con cinco fondos:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS):
 - Fondo para la infraestructura social municipal (FISM)
 - Fondo para la infraestructura social estatal (FISE)
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del distrito federal
- Fondo de aportaciones múltiples

Como se podrá observar, el llamado ramo 33 trata de abarcar a través de sus fondos de aportaciones, los aspectos sociales más apremiantes de los municipios, principalmente los de tipo rural donde se encuentra la mayor problemática económica, social, y desde luego también política y administrativa, de los fondos que integran este ramo, destaca el FAIS., destinado a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza extrema, fondo que a su vez se integra con el FISM y el FISE.

Es de destacarse que en este caso la Ley dispone de un criterio concreto para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia los municipios con base en los niveles de pobreza en su población⁵⁰

⁵⁰ López Cruz, Ángel. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal", en *Prospectiva*, año 3, núm. 10, julio de 1998, p.33.

Respecto al ramo 26, para el ejercicio fiscal del año 2000, se fusiona con el ramo 20 Desarrollo Social, integrado por programas específicos manteniendo su esencia al destinarse exclusivamente a la población en pobreza extrema y para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y las familias.

Los fondos del ramo 20, antes 26, quedan integrados de la siguiente manera:

- Fondo para el desarrollo productivo; para generar acciones de empleo e ingreso con la promoción de proyectos productivos.
- Fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable; para el desarrollo de proyectos regionales y micro regionales.
- Fondo para la atención a grupos prioritarios; para generar acciones que beneficien a grupos de población considerados de alta vulnerabilidad.
- Fondo de conversión social y desarrollo comunitario; para promover esquemas de financiamiento para el bienestar social, fomentar la participación social y el desarrollo comunitario.

Pese a que el sistema de participaciones se creó para distribuir los recursos de la federación con el fin de producir un desarrollo regional más equilibrado, lo cierto es que al convertirse en la principal fuente de ingresos junto con los que recibe de los ramos 20 y 33 ha propiciado que las administraciones públicas locales mantengan una dependencia respecto a sus finanzas.

3.3.1 PROPUESTAS

En el proceso de investigación, encontramos propuestas para mejorar la condición del municipio desde muy variados y validos puntos de vista; entre otros, destacan los de tipo económico, político, organizacional y gubernamental, todas las propuestas son loables e interesantes, sin embargo han sido pocas las que han podido cristalizar en el

seno del municipio, principalmente porque en su mayoría no dependen de éste para su implementación. Así tenemos que:

[Se cuenta con un] acopio de dos mil 934 propuestas para la reforma municipal, realizado por un grupo de reconocidas instituciones agrupadas en cuatro secciones; el porcentaje de las propuestas relativas a la estructura financiera del municipio y la coordinación fiscal, es del 22 por ciento, 23 para las que se refieren a la integración pública del ayuntamiento y la participación ciudadana, 20 por ciento para la organización y gestión de la administración municipal y el 35 por ciento restante son las propuestas sobre las competencias y la coordinación intergubernamental⁵¹

Sin restar importancia a cada una de las aportaciones que se presentan para mejorar la capacidad administrativa y de gobierno de los municipios, haciendo suyos los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas tanto para la prestación de servicios como para el desarrollo municipal, lo cierto es que destacan las relativas a su modernización integral y a la modificación del sistema de coordinación fiscal con el fin de alcanzar la autosuficiencia.

Respecto a su modernización, en cuanto a las capacidades culturales y de tecnología que tienen los gobiernos municipales para enfrentarse a los problemas sociales que surgen cuando las transformaciones son rápidas y frecuentes, podemos citar las propuestas que el maestro García del Castillo señala, quien a propósito de nuestro tema asegura que sería necesario:

- a) Integrar una visión del municipio de acuerdo con posicionamientos estratégicos para el logro de metas u objetivos que emanen de una visión que se construya concertadamente generando su propia viabilidad.

⁵¹ Marroquín Pineda, *op. cit.*, p. 154

- b) Actualizar las bases de operación administrativa racionalizando sus estructuras y funciones al mismo tiempo que se incorporan esquemas, metodología, técnicas específicas, manuales, etcétera.

- c) Capacitar en áreas básicas como planeación, organización, gestión y habilidades técnicas.

- d) Cambiar el contenido centralizado de las decisiones dando margen para las descentralizaciones dentro y fuera del aparato administrativo.

- e) Incorporar los métodos y las tecnologías más flexibles que faciliten su uso *ad hoc* y no impongan rígidamente fórmulas de solución.

- f) Fortalecer el manejo contable bajo criterios más fuertes que permitan establecer claridad en los flujos financieros, no sólo de ejercicio presupuestal sino de partida doble con manejo de estados financieros precisos.⁵²

Asimismo podemos apuntar que la propuesta de profesionalizar el servicio público ha sido una constante desde hace tiempo, pues se ve como algo necesario e indispensable para mejorar la administración pública federal; en caso de adoptarla tendría repercusiones positivas en estados y municipios, aunque sería más fácil implantarla en este último ámbito ya que son los espacios más reducidos de la administración pública y, por lo mismo, los que mejor se prestan para profesionalizar el servicio público.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se menciona la necesidad de establecer el servicio civil de carrera⁵³:

⁵² García del Castillo, *op. cit.*, pp. 229-230.

⁵³ El servicio civil de carrera es un sistema público de profesionalización pensado para promover y proteger a los administradores de carrera. Se basa en criterios universales de selección y manejo de personal para facilitar la formación de cuadros administrativos con valores profesionales cuyo objetivo es su permanencia junto con la continuidad de los planes, programas, proyectos y estrategias de mediano y largo plazo.

Se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así condiciones para la carrera administrativa, igualmente se coadyuvará a capacitar al personal estatal y Municipal.⁵⁴

Las funciones dispuestas en el reglamento interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, creada en 1984, enfatizan la promoción de mecanismos para establecer el servicio civil de carrera en entidades y dependencias de la administración pública federal.⁵⁵

No obstante, el citado reglamento en ningún momento hace referencia a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de coadyuvar con los estados y municipios para capacitar a los servidores públicos; y es que éste no mencionaba la instauración del servicio civil en los municipios, sino únicamente la capacitación: que la Comisión no tomó en cuenta.

Debido a que tanto los gobernadores como los funcionarios estatales se ocupan más de la política que de la administración en función de sus intereses, para ellos la profesionalización del servicio público pasa a segundo plano.

Sin embargo, podemos asegurar que, en cierta medida los funcionarios que participan en la administración general de los gobiernos estatales han respondido a la influencia profesional.

Consideramos que en el seno de los partidos políticos deberían elegirse candidatos a ocupar los puestos para gobernadores y presidentes municipales con un perfil profesional y personal que los avalara, dejando atrás el arribismo político caracterizado por el compadrazgo, el amiguismo, los méritos partidarios, la fidelidad y la sumisión a

⁵⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 175.

⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1984.

un grupo o a las personas que finalmente deciden cuándo y quienes serán o no candidatos.

Dejar atrás esa vieja costumbre para buscar dar mas preeminencia a las capacidades como administrador y a las responsabilidades como político para que verdaderamente se diera cumplimiento a los compromisos adquiridos y promesas realizadas de cambio y bienestar en las campañas políticas dándole la cara a la sociedad: los puestos públicos de elección municipal dejarían de ser un botín político y económico como ha ocurrido hasta ahora.

En caso de establecerse el servicio civil de carrera en los municipios, por lo menos habría funcionarios con cierta preparación en el ejercicio público, ya que se establecería un sistema de reclutamiento y en su caso promoción en todos los niveles de dirección administrativa, apoyándose en un catálogo funcional basado en el profesionalismo, la experiencia y la honradez; ya no en las preferencias personales o políticas: en adelante la selección sería fijándose en las aptitudes y habilidades requeridas para el desempeño profesional.

Además, sería menester contar con un sistema de capacitación que tuviera efectos multiplicadores en su aplicación, lo mismo que determinados instrumentos de evaluación para seleccionar con mayor certidumbre y justicia la permanencia en el puesto y la posibilidad de hacer toda una carrera administrativa y obtener incentivos por buen desempeño.

Contar con algo así sería muy oportuno dados los cambios que empiezan a ocurrir, debido a la alternancia en el poder en los tres órdenes de gobierno. La población ha decidido por vías distintas al Partido Revolucionario Institucional, obligando a éste a mejorar su administración en los municipios que continua gobernando; esos cambios han provocado que tanto la sociedad como los gobiernos locales ajusten sus relaciones con la sociedad.

Desde una perspectiva a mediano plazo conviene pensar que los gobiernos locales, gracias al ascenso de la oposición o en el mejor de los casos por la sana alternancia en el poder, y más particularmente los municipios, se han ido transformando hasta convertirse en los órganos propicios para permitir el contacto participativo entre la población con el objeto de definir las políticas públicas que los benefician.

Actualmente el mosaico municipal también se ha convertido en un mosaico político, dando pie a la competencia de formatos e instrumentos políticos, económicos, sociales y administrativos para modernizar el ayuntamiento.

Debido a la importancia política que representa el ascenso de la oposición al poder municipal, lo que en algunas regiones significa la alternancia de los partidos políticos, a continuación presentamos una síntesis de la filiación política de los presidentes municipales que había en 1999; se incluyen datos de la cantidad de municipios y su población, agrupadas el por partido político al que pertenece.

**FILIACIÓN POLÍTICA DE
LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN FUNCIONES
(AL 1 DE MAYO DE 1999)**

NÚMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN

Estado	PAN No. Pob.	PRD No. Pob.	PRO No. Pob.	PT No. Pob.	PVEL No. Pob.	Comisión n No. Pob.	CM No. Pob.	UC No. Pob.	Otros	TOTAL Por Estado No. Pob.
Aguascalientes	6 756 734	5 103 986								11 862 720
Baja California	3 1 734 222	2 377 918								5 2 112 140
Baja California Sur	1 45 963	1 9 986				3 319 545				5 375 494
Campeche	9 538 560	1 69 193					1 34 743			11 642 516
Coahuila	9 1 966 035	28 794 351	1 13 389							38 2 173 775
Colima	4 209 424	5 157 823	1 120 781							10 488 028

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Chiapas	6	87	18																111	3 610 448
Chihuahua	18	47	2																67	2 793 537
Durango	5	30	1	3															39	1 431 748
Estado Libre	20	19	6						1										46	4 406 568
Guerrero	1	54	19						61 945										76	2 916 567
Hidalgo	2	73	8	1															84	2 112 473
Jalisco	40	70	11	2															124	5 991 176
México	22	73	26						18 335										122	11 707 964
Michoacán	8	74	29	1					9 290										113	3 870 604
	613 021	2 630 930	593 939	10 682															22 032	

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

POUCOS PUBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Morelos	2	17	13							1	33
	366 555	445 055	623 483							7 569	1 442 662
Navarra	1	19									20
	26 137	870 565									896 702
Nuevo Leon	15	34		1	1						51
	2 725 820	795 530		4 763	23 961						3 550 114
Oaxaca	9	112	30						418	1	570
	478 409	1 161 493	400 463						1 173 98	14 547	3 228 895
Puebla	15	182	15	2	3						217
	593 728	3 791 943	167 552	15 978	55 164						4 824 365
Queretaro	4	14									18
	790 156	460 320									1 250 476
Quintana Roo		8									8
		703 536									703 536
San Luis Potosi	15	34	4	3					1	1	58
	1 105 377	777 894	100 867	188 942				10 642		17 051	2 200 763
Sinaloa	3	14	1								18
	539 456	1 836 977	49 240								2 425 675

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RESUMEN DE LA FILIACIÓN POLÍTICA

PARTIDO	MUNICIPIOS		POBLACION	
	TOTAL	%	TOTAL	%
PAN	287	11.86	27 513 398	33.24
PRI	1 384	57.21	42 415 417	51.25
PRD	278	11.49	10 353 436	12.51
PT	26	1.07	473 858	0.57
PVEM	10	0.41	321 763	0.39
PRT	2	0.08	30 107	0.04
COALICIÓN	4	0.17	343 526	0.42
UyC	418	17.28	1 173 983	1.42
CM	4	0.17	66,587	0.08
OTROS	6	0.25	72,307	0.09
TOTALES	2 419	100.00	82 764 382	100.00

FUENTES: Gobiernos y Congresos estatales, Institutos Estatales Electorales
 Población según datos de Inegi en 1995. Datos compilados por la Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal del Cedemun

UyC = Usos y costumbres

CM = Consejos municipales

Otros partidos corresponden a:

PCM = Partido Civilista Morelense, en el estado de Morelos

Coalición = PVEM/PRD, en el estado de Nuevo León

PC = Partido Cardenista del estado de Oaxaca

PDM = Partido Demócrata Mexicano en el estado de San Luis Potosí

PI = Planilla Independiente en el estado de Tamaulipas

PPS = Partido Popular Socialista en el estado de Veracruz

PEND = Municipio de Nahuatzen, Michoacán. Pendiente por conflicto

Coaliciones:

PRD/PT = En Baja California Sur

PRD/PVEM = En Nuevo León

Como vemos, la necesidad de cambio en el orden municipal, cada vez cobra mayor importancia, por lo mismo los gobiernos locales deben valorarse siempre y cuando hayan hecho efectivos los cambios propuestos en las leyes; como es el caso de la última reforma constitucional al artículo 115, del 17 de junio de 1999, donde se les otorgan más prerrogativas a los municipios en materia de prestación de servicios y manejo de recursos; asimismo se les conceden las siguientes facultades:



- Aprobar bandos de policía, reglamentos y disposiciones administrativas.
- Organizar la administración municipal.
- Regular las materias, los procedimientos, las funciones y los servicios públicos de su competencia.

Además, tiene a su cargo las funciones y servicios de:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques, jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva, municipal y tránsito.
- Prestación de servicios o mejoramiento de su ejercicio.
- La posibilidad de coordinarse y asociarse para la prestación de servicios o el mejoramiento de su ejercicio.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los ayuntamientos ⁵⁶

Todo lo anterior les da a los gobiernos locales un mayor margen de maniobra, principalmente para la formulación e implementación de políticas, ya que les permite ampliar su facultad reglamentaria; desde el momento en que se asumen como los responsables directos de todos los servicios públicos y del manejo de su hacienda, además de que son ellos los que plantean políticas públicas concertadas con otras entidades y órdenes de gobierno –incluso con agentes privados y sociales– como

⁵⁶ Véase: *Reforma*, México, D.F., 18 de junio de 1999.

consecuencia, sus elementos argumentativos y de persuasión tienen mayor preponderancia al momento de definir las políticas públicas locales.

No obstante, el punto de discusión seguirá siendo la dependencia económica con respecto a los estados y la federación; la necesidad de alcanzar una redistribución del ingreso y de la riqueza, con equidad para que efectivamente los recursos lleguen a los municipios pero principalmente a los de escaso desarrollo, será su máxima preocupación y como consecuencia el objeto de la descentralización financiera.

Las reformas que aun continúan pendientes son la ampliación del periodo de gobierno municipal y las posibles reelecciones. En el primer caso, considero que podría ampliarse a cuatro años (actualmente de tres), para dar tiempo suficiente al cumplimiento de una planeación de mediano plazo, así como el logro de mayor número de proyectos. Es decir, rendir mejores cuentas a la ciudadanía, acción que debería ser una condicionante para los gobiernos y una exigencia permanente de la sociedad.

4. INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Una vez comentada la situación en la que se encuentran los municipios en nuestro país, en este apartado abordare como un municipio puede trabajar con una administración pública capaz de introducir la metodología y los principios de las políticas públicas tal como lo vimos en el capítulo primero; en el entendido de que el sustento teórico, metodológico y explicativo de las políticas públicas racionaliza la acción de los gobiernos, considerando las ventajas, los costos y la factibilidad de atender las demandas ciudadanas.

Para ello es necesario recordar que la administración pública en el ámbito municipal presupone la existencia de políticas u objetivos específicos dentro de una sociedad política determinada, la cual está relacionada tanto con su gobierno como con las acciones que buscan el bienestar de la colectividad.

Si bien partimos de la premisa de que cada política pública corresponde a una situación determinada, su fin último es la resolución de los problemas específicos del municipio; su acción se basa en las organizaciones responsables de ejecutarla lo mismo que en los actores implicados: ayuntamiento, burocracia, población, partidos políticos y grupos de interés. Su implementación necesita la participación de los actores implicados, de relaciones interorganizativas y de la coordinación interinstitucional.

La instrumentación de políticas públicas presupone transparencia en su diseño, además de una alta eficiencia en los mecanismos de coordinación y comunicación entre las dependencias, las entidades y los órdenes de gobierno, a manera de herramientas de uso político. Las políticas públicas, sin embargo, han estado inmersas en los usos y costumbres del ejercicio del poder, pero sin responder del todo a la naturaleza pública; es decir, a su deber ser desde el punto de vista sociopolítico: procurar el bienestar para toda la población.

La disciplina de las políticas públicas propicia en sí misma modificaciones a la forma de gobernar e instrumentar acciones, al mismo tiempo que contribuye a recapacitar la definición de los problemas y la formulación de las políticas antes de que los gobiernos municipales tomen decisiones y procedan a su implementación.

No puede sostenerse más la creencia de un ente estatal como actor supremo que diseña políticas para que, en consecuencia, un conjunto de organizaciones públicas implante lógica y estructuralmente y con un apego irrestricto y racional a lo diseñado originalmente. Este supuesto ha estado siempre –y lo está más todavía en la actualidad- lejano de una realidad mucho menos mecánica y bastante más compleja.⁵⁶

A la fecha persisten factores que sin duda han sido determinantes para la política y la administración pública: me refiero al centralismo y autoritarismo que han alcanzado las estructuras municipales; prácticas que datan de principios del siglo antepasado y que se convirtieron en un estilo muy tradicional de hacer política

A lo largo de este trabajo hemos observado los problemas que acusa el Estado mexicano, altamente centralizado, también vimos que la descentralización -esencia del federalismo-, ha sido desairada y como es que el gobierno se ha portado reacio a sus avances, debido entre otras causas al temor de que los organismos federales pierdan hegemonía y poder político en caso de que les otorgaran a los estados y municipios recursos para tener la prerrogativa de tomar sus propias decisiones.

A pesar de todo ello hay que aceptar que la concepción de hacer política y ejercer el poder esta cambiando gracias a la presión de los partidos políticos de oposición y a su arribo a los gobiernos federal, estatal y municipal; debido entre otras causas a la competencia política real que en la arena política se ejerce entre partidos, se están desechando poco a poco prácticas deleznable, corporativas, de corrupción y

⁵⁶ Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas" en *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, CIDE, México, ene-jun, 1993, p.59.

autoritarias, para dar paso, a la participación social, aunque hasta ahora se observe de manera incipiente.

Ante este panorama se antoja propicio el trabajo por políticas públicas que facilita la participación de los grupos sociales y se acerca más a la sociedad; en la medida en que trabaja más con sus divergencias, se fortalece con sus convergencias y así realiza más acciones de beneficio comunitario.

Cuando los gobiernos municipales tienen una visión más concreta de cada una de las etapas que comprende la política pública, enfrentan los problemas con una mayor precisión. En este sentido podemos decir que su enfoque permite una mejor búsqueda del bienestar de las comunidades en la medida en que resuelve los problemas con la participación de la propia población; sobre todo la marginada que es la que acusa serios problemas de salubridad, educación, servicios hidráulicos, vivienda y empleo entre otras carencias.

Si de verdad se desea fortalecer el municipio, sería oportuno incorporar como un puntal de modernización, políticas públicas que serían para los ayuntamientos instrumentos metodológicos prácticos para solucionar problemas y plantear soluciones a los conflictos y demandas sociales; dada su confección serían las políticas públicas en sí mismas, instrumentos sólidos de argumentación y persuasión para solicitar recursos a otras instancias gubernamentales y del sector privado, recursos u otro tipo de apoyos, además de propiciar la participación ciudadana e implementar acciones públicas que beneficien a la población.

Mientras se siga trabajando en otros campos con los que también se favorezca el desarrollo del municipio, la administración pública del ayuntamiento guiada con políticas, sin que signifiquen la panacea, sí será un gran auxiliar para solucionar los mayores problemas que aquejan al municipio; especialmente cuando puedan replantearse y mejorar la forma de presentar demandas y darles solución.

En este sentido, al instrumentar políticas públicas debe ponerse énfasis en apoyar los proyectos productivos y la organización social para el trabajo, ya que con ese tipo de actividades las comunidades no solo participan con su trabajo sino también con la administración del proyecto.

Dadas las condiciones de los municipios marginados, a partir de proyectos derivados de políticas valdría plantear el apoyo de los otros órdenes de gobierno cuando este fura necesario incluso de otros municipios con mayor grado de desarrollo, apoyos que podrían extenderse a recibir capacitación y asesoría de institutos técnicos o universidades, respetando la naturaleza del proyecto y la intervención del ayuntamiento.

La instrumentación de políticas por parte del municipio, además de beneficiar a la población, permite que se actúe con responsabilidad; o para decirlo en otras palabras: el presidente municipal en turno, trabajaría de acuerdo con una misión, y no basándose tan solo en el cumplimiento de las reglas

Durante la instrumentación de la política, el municipio coordina a los diferentes actores sociales, cuando formula, decide e implanta la política con la comunidad; que en la fase de evaluación le da seguimiento a todo el proyecto productivo midiendo los resultados y tomando decisiones para corregirlo, ampliarlo o mantenerlo.

Ante la exigencia de construir y perfeccionar mecanismos que ayuden al desarrollo municipal, la instrumentación de políticas y el tipo de éstas depende de la complejidad del municipio, pero en especial de la capacidad del presidente municipal para facilitar y conducir el proceso completo y trabajar en equipo; solo así se propicia la participación de las comunidades, se fomentan las relaciones con organismos públicos y privados para conseguir todo tipo de apoyos y se cumplen metas conjuntas con los actores involucrados.

4.1 AUTONOMÍA POLÍTICA Y CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA

Si la autonomía política de los municipios es relativa y depende de lo que puedan hacer, y de hecho hacen dentro de las normas que determinan las leyes, aunado a la orientación política del estado y la federación, sus actividades para atender las demandas de la población estarán muy acotadas.

Por lo mismo, la gestión municipal principalmente involucra el desarrollo de funciones sustantivas que le son propias, como las de otorgar servicios públicos; de ahí que para mirar el futuro del municipio tenga que planearse, programarse, hacer presupuestos controlar y darle seguimiento a los proyectos.

Sin embargo, debido a las limitaciones de la autonomía municipal, difícilmente un municipio puede llevar a cabo un plan predeterminado o un proyecto programado a no ser por intervención directa del estado o de la federación. En la mayoría de las ocasiones los municipios trabajan con contingencias, por lo que se justifica con mayor razón trabajar con políticas públicas en la administración municipal.

La gestión municipal se ha caracterizado por un amplio divorcio entre las actividades de planeación y la ejecución y evaluación de resultados, todos los municipios, más como una imposición y como un gran marco de referencia, generan planes de desarrollo municipal; pero estudios de los documentos con respecto a la ejecución de tareas señalan incongruencia, incluso apareciendo casos en los que resultados alcanzados se tratan de ajustar a las directrices contenidas en el documento plan de desarrollo, buscando un mayor enlace al reportar a las entidades federativas. Como consecuencia de ello la organización, programación, secuenciación y coordinación de acciones son deficientes y las actividades de control ante este caos se preocupan únicamente de estudiar variables monetarias.⁵⁷

⁵⁷ Medina Giopp, Alejandro. "Control y seguimiento de la gestión municipal. Una propuesta administrativa", en Massé Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coordinadores). *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, México, s/f, p. 362.

Ante este panorama es necesario que los gobiernos municipales revisen sus procesos de gestión y den mayor atención a los aspectos de eficacia, eficiencia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana. El municipio ha perdido legitimidad en razón de que no ha dado cabal respuesta a las demandas sociales, y eso le dificulta la gobernabilidad, que por otra parte es necesaria para que la sociedad crea en el gobierno municipal, participe y le reitere su confianza

De hecho es una realidad que en los municipios las formas de gobernar y de administrar se han vuelto inoperantes e ineficaces, lo que dificulta la gobernabilidad; en estas condiciones los gobiernos y las administraciones públicas municipales deben incorporar nuevos métodos de actuación orientados a mejorar su administración e implementación de políticas públicas⁵⁸

La gestión municipal tiene que ver con la eficiencia de su administración, que es donde se efectúan los procesos de planeación y de ejecución de las políticas, así como de la correcta aplicación de sus recursos

Tal vez una de las conclusiones que más llaman la atención es que [...] el fracaso o bajo desempeño de la administración municipal, no obedece a problemas de carácter político [...] sino a la mala gestión, tal vez causada por falta de motivación, por mala administración y aplicación de recursos, incumplimiento de tareas, duplicidad de funciones, desconocimiento de procesos y problemas administrativos en general, originados por la disociación y nulo enlace entre planeación-ejecución y control; por ello la importancia de acceder a técnicas novedosas de gestión.⁵⁹

La gestión en la administración municipal se relaciona con todo el proceso desde su organización; es decir, abarca todas las actividades vinculadas con la gestión, tanto

⁵⁸ Guerrero Orozco, Omar. "Política, policy pública y administración pública". *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 1, oct-dic, México, 1993. p.100.

⁵⁹ Medina Giopp, *op. cit.*, pp. 365-366.

sustantivas como de apoyo: en definitiva tiene que ver con el desempeño de los funcionarios y empleados además de con la eficiencia de su trabajo.

Cuando se adopta el enfoque de políticas públicas, la administración toma en cuenta la diversidad de los actores y las posibles soluciones a los problemas y conflictos según los productos y valores que estén en juego; para efectos de control y evaluación dispone de herramientas adecuadas para apreciar la pertinencia de sus decisiones y en un momento dado corregir los errores.

Aquí vale la pena señalar que la clasificación de políticas implica en su ejercicio la dificultad de adoptar fórmulas de gestión homogéneas, pues cada una de ellas tiene sus propias particularidades; a saber: Las políticas distributivas se refieren a los subsidios, las obras públicas y las de fomento. Las políticas redistributivas atienden los problemas de vivienda popular, centros de salud y campañas de prevención entre otros. Las políticas regulatorias se abocan a los códigos, las regulaciones, las autorizaciones y las concesiones, por señalar algunas. Las políticas de orden institucional regulan las relaciones interinstitucionales y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno.

En general, al adoptar una política se abarca más de una categoría, por lo que se presenta la necesidad de identificar públicos diversos muchas veces en conflicto con algún tipo de política; aunque también puede ser que se deba a la complejidad y dinámica social en la que se implemente es entonces donde en el proceso decisorio, el incrementalismo de las políticas públicas tiene cabida y más aún en el ámbito municipal, en el cual las políticas de contingencia son las más recurrentes.

De ser así cabe entonces la posibilidad de que, considerando los límites en que se encuadra la gestión municipal, esta busque apoyarse en la disciplina de políticas públicas con el fin de encontrar fórmulas que conduzcan al desahogo de los problemas más demandantes; de esta manera se genera un proceso en el que lo público no es

exclusivo del ámbito estatal pues la administración municipal se convierte en un articulador de la voluntad ciudadana.

A continuación veamos qué otros factores, además de los estructurales, podrían limitar este posible desarrollo municipal mediante las políticas públicas: uno de ellos es la propia administración pública municipal que, insistimos, de un municipio a otro dentro de un mismo estado, varía en infraestructura y en recursos, según la importancia del municipio, su tamaño, su actividad económica, sus características geográficas, su densidad de población y su importancia política.

4.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La renovación o modernización de la administración pública municipal, debe ser una condición impostergable, sin duda, no obstante los cambios que se requieren deben considerar no sólo los que recaen en la administración y en las actividades de gobierno, o en los recursos y autonomía municipal, sino también en los partidos políticos que es donde se gestan los futuros funcionarios del ayuntamiento, incluyendo desde luego la presidencia municipal.

La cultura política administrativa en nuestro país, [le] concede al municipio un valor escaso. Se le ve, las más de las veces, como un trampolín a otros puestos. La preocupación por mantener la imagen propia (por las aspiraciones individuales en la política) o de partido (ante la probabilidad de alternancia real y el temor al voto de castigo) prevalece dentro de los criterios de actuación de los ediles. Además, lo reducido del periodo de gobierno obliga a los responsables a optar por una estrategia adaptativa para garantizar la estabilidad haciendo a un lado las perspectivas de mediano y largo plazo.⁶⁰

⁶⁰ García del Castillo, *op. cit.*, p.17.

Son tres años de gobierno en los que por lo general en los municipios se trabaja fomentando las relaciones políticas pues el municipio muchas veces significa una plataforma para otros puestos políticos donde muchos lo consideran un "botín", pues se pueden aprovechar de manera particular abusando del poder que dan los puestos de elección popular.

Por lo general no es común que la administración de los ayuntamientos busque mejorar los sistemas de trabajo, dignificar el servicio público, adecuar las estructuras, racionalizar los recursos y desterrar las prácticas de corrupción; empero, la competencia política es el puntal que hace que los partidos se transformen y contiendan con mejores candidatos, desde el punto de vista profesional y ético.

Son insistentes las voces que señalan que las reformas políticas del Estado deben trascender a la administración pública para modernizarla, pero no dicen que también son necesarias las reformas internas de los partidos políticos, pues sólo así podrán nutrir a las administraciones municipales en sus mandos de dirección, con profesionales preparados que posean un verdadero espíritu de servicio.

En otras palabras, es urgente que los partidos políticos sean capaces de reclutar personas preparadas y con experiencia; es indispensable que sepan reconocer y consolidar a las personas que aportan ideas, que tienen experiencia y preferentemente que sean profesionales; ya no es posible que den cabida a correligionarios con méritos en campaña o a sus amigos más cercanos sin capacidad ni experiencia administrativa.

Es el presidente municipal, de su preparación y de su experiencia profesional, de donde depende la calidad del equipo que administrará los bienes públicos para el bien público. Por lo mismo, la transformación de la administración pública municipal debe partir de la calidad de los ediles municipales, postulados, apoyados y avalados por los partidos políticos.

Es en el seno de la administración municipal, donde se requiere la profesionalización del servicio público como política de modernización, a fin de incorporar principios éticos y profesionales para seleccionar y contratar personal, sistemas de evaluación para medir su desempeño profesional, y la calidad de los procesos de trabajo, los sistemas de capacitación y la promoción de empleados.

Profesionalizar la administración municipal permitiría adoptar técnicas e instrumentos de trabajo más eficientes con la metodología de las políticas públicas a fin de mejorar y fomentar sus relaciones con la sociedad; pues no hay que olvidar que, siendo su fundamento político, en muchas ocasiones el presidente municipal ejerce el mandato conferido desvinculado de ella.

La modernización, ya lo dijimos, incorpora la toma de decisiones mediante las políticas públicas, lo que significa cambiar las formas de interlocución entre el gobierno local y la sociedad; además, las políticas públicas favorecen el diálogo, la comunicación, la concertación y la participación de los ciudadanos, no sólo en cuanto a las demandas sociales sino también incluso en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos planteados.

Reformar la administración pública municipal requiere efectivamente, de voluntad política pues dada la dependencia económica en la que se encuentra el municipio, ella tendría que ser concebida y decidida a partir de las autoridades estatales y federales; salvo que la unión de municipios les propusiera a las legislaturas estatales la iniciativa de ley para incluir el sistema de servicio público de carrera.

Los municipios con apoyo estatal o federal dependiendo de sus propias necesidades y características, deben actualizar y crear los reglamentos internos de administración de cada ayuntamiento, con objeto de establecer las bases de organización y funcionamiento de su administración pública, pues la falta de actualización en su reglamentación y definición de las áreas de competencia, provoca que los ámbitos de dirección no tengan disposiciones claras y específicas.

También sería conveniente establecer ahí mismo la regularidad a las sesiones públicas de cabildo, en donde seriamente y con regularidad deberían deliberarse y discutirse las políticas que se piensan seguir a partir de las demandas ciudadanas; dándole seguimiento a las que ya están en curso y estableciendo las responsabilidades de cada una de las unidades administrativas que tienen que ver con el desarrollo de las políticas, como pueden ser las áreas de obras públicas, de servicios urbanos, de mercados, de promotoría rural o de educación y cultura por ejemplo. Esto sin olvidar que se debe informar con oportunidad a toda la población sobre los avances o retrocesos de las políticas en curso.

Mención especial merece la atención de los asuntos estrictamente administrativos del ayuntamiento. En los municipios rurales y semiurbanos, que son la mayoría, la labor administrativa la desempeña –como una más de sus funciones- el secretario del ayuntamiento o el propio presidente municipal, como consecuencia de las mismas condiciones financieras y de recursos humanos presentes en este tipo de localidades.

En los municipios urbanos y metropolitanos y en todos aquéllos en los que las posibilidades financieras y humanas lo permiten, las funciones administrativas las lleva a cabo un órgano o unidad creada específicamente para el propósito; la denominación es muy variada, puede ser desde una jefatura administrativa hasta una oficialía mayor, todo depende del volumen de recursos humanos, materiales y financieros que maneje el ayuntamiento, así como de la importancia económica del municipio.⁶¹

Efectivamente, la organización de la administración pública municipal es muy heterogénea ya lo hemos dicho, y muchas de ellas más allá de las circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales y educativas que las determinan, reciben la influencia de organismos estatales y federales; no obstante los instrumentos normativos y administrativos deben ajustarse a su realidad y a sus ulteriores desarrollos.

⁶¹ Martínez Cabañas, *op. cit.*, pp.184-185.

El mejoramiento de la administración local implica cambios fuertes desde los procesos y estructuras formales hasta las características de los funcionarios que la integran. Estas modificaciones son condiciones, como se ha dicho, impostergables para el avance municipal. En nuestra opinión, el marco formal y programático de la gestión es solamente un tablero de ajedrez para el juego del poder que significa el ejercicio de gobernar, es decir, la construcción de políticas concretas. Sin embargo, al interior de los aparatos administrativos es importante contar con reglas y programas claros y sobretodo con un plan de acción en donde se establezcan –preferentemente de manera concertada- las expectativas futuras de los distintos participantes en el proceso de las políticas públicas locales.⁶²

Desde la perspectiva de la teoría general de sistemas, los problemas del municipio, se entrelazan y dependen unos de otros; sin embargo, dentro del municipio, desde mi punto de vista tiene mayor preponderancia el factor humano, pues la carencia de preparación profesional y experiencia en la administración limita la capacidad del ayuntamiento para resolver problemas.

Si consideramos que los cambios se generan a partir del recurso humano, y si además de ello le echamos un vistazo a las cifras que en materia de preparación académica tienen los presidentes municipales, quedará claro por qué merece mayor atención esta situación.

Sin pretender que este funcionario sea una garantía de buen desempeño como servidor público, de cualquier manera sería recomendable que los ediles tuviesen una mayor preparación y más experiencia en la administración pública.

Para tener un indicador de su posible desempeño profesional. Veamos ahora cuales son los niveles de escolaridad de los presidentes municipales.

⁶² García del Castillo, *op. cit.*, p. 174.

**GRADO MÁXIMO DE ESTUDIOS
DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES**

Escolaridad	Cantidad	Porcentaje
Ninguno	207	8.64
Primaria completa	579	24.18
Secundaria completa	268	11.19
Técnico o comercial	120	5.01
Preparatoria completa	269	11.23
Universidad completa y más	945	39.64
Totales	2395	100

Fuente: Secretaría de Gobernación, 1997.

Como podemos observar, el nivel de preparación académica de los presidentes municipales es muy disímulo: por un lado el 50.87% tiene estudios de educación media o superior, pero el 40.38% apenas si cuenta con secundaria, carrera técnica o primaria, y el 8.64% no tiene la primaria concluida.

Por un lado es alentador saber que casi el 40% ha cursado educación superior lo que nos lleva a suponer que seguramente presiden los municipios de mayor desarrollo; pero no por ello deja de ser lamentable que haya 579 presidentes municipales que no estudiaron más que la primaria y 207 ni siquiera eso.

No cabe duda que una buena administración se forma desde su estructura, definiendo las responsabilidades y los procesos de trabajo de los órganos que la integran; también es cierto que si no trabajan con calidad y profesionalismo las autoridades, los funcionarios y empleados públicos municipales nunca modificarán sus actitudes ni mucho menos propiciarán plena identificación con su trabajo, por lo que cualquier esfuerzo puede resultar estéril.

Desarrollar nuevas capacidades y proporcionarles más conocimientos a los cuadros políticos que dirigirán el municipio (presidente municipal, síndicos y regidores) es responsabilidad de los partidos políticos, como ya lo advertimos, y eso debe propiciar cambios en los modos y mecanismos para resolver los problemas.

Dentro del vasto universo de carreras profesionales potencialmente elegibles para el servicio público destaca la licenciatura de administración pública, en virtud de que su currículum está integrado con un plan de estudios diseñado para el ejercicio de la función público-administrativa.⁶³

Volviendo a las políticas públicas, la disciplina conduce a un cambio de actitud y a una nueva mística en la toma de decisiones, ya que obliga al responsable a analizar cada una de las variables y de los valores que tienen que ver con la causa del conflicto; lo mismo ocurre con los funcionarios y empleados de la administración pública municipal; ante nuevos métodos de trabajo y nuevas actitudes, terminan modificando sus propias estructuras y los sistemas administrativos de trabajo.

En la administración municipal se tiende mucho a centralizar las decisiones de forma piramidal; en otras palabras, se reproduce el presidencialismo sólo que en este nivel, ocurriendo lo mismo en los estados. De esta manera se determinan todas las acciones del ayuntamiento, como la planeación del desarrollo municipal, que si bien es aprobada por el cabildo, su conformación obedece a las imposiciones del presidente municipal, y eso evita la participación social.

Un gobierno municipal que trabaja con políticas públicas mejora la situación de la administración y de su propio gobierno, viéndose reflejada tanto en la organización que lo postula como en sus gobernados, pues les infunde confianza y motiva su participación para hacer una mejor relación gobierno-sociedad.

⁶³ Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional de administradores públicos en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1995.

Siempre que se informe públicamente de los proyectos, presupuestos y políticas públicas que emprenda el municipio será posible generar un clima de confianza entre la población por lo mismo es importante establecer un programa de información periódica, además de hacer públicas las sesiones ordinarias y resoluciones del cabildo

La rendición de cuentas no es un trámite burocrático ni ritualista. Es un modo de vida institucional que, organizado en reglas puntuales, denota los pesos y contrapesos dados entre los distintos órganos de gobierno.⁶⁴

El ejercicio de las políticas públicas supone desde el principio, la apertura y transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles; la difusión de los problemas y las políticas adoptadas acerca a los gobernados con los gobernantes y obliga a éstos a ocuparse de los genuinos problemas públicos, por el bienestar público y con el interés del público ciudadano.

La existencia de un sistemático rendimiento de cuentas en el ámbito municipal, es una forma de ser consecuente con el desarrollo y al mismo tiempo consolidar la permeabilidad pública y la flexibilidad de las decisiones en el campo de las políticas públicas; el rendimiento de cuentas, asimismo, nos llevaría a considerar que los problemas relevantes y de agenda del gobierno municipal se discutirán en sesiones de cabildo buscando que las posibles políticas se apoyen en criterios públicos de racionalidad al momento de elegirlos.

El proceso de las políticas públicas es el camino para mejorar el funcionamiento de la administración pública municipal; utilizar su metodología puede resultar muy útil para darle seguimiento a cada una de ellas: principalmente las que resultan más onerosas y que por lo mismo se pide más información sobre sus resultados con el fin de valorar su continuidad o, en un momento dado, su reestructuración.

⁶⁴ Uvalle Berrones, *op.cit.*, p.61.

Al utilizar las políticas públicas, también se aprovecha la capacidad del gobierno y de la administración municipal para recoger y procesar todo tipo de información que procede de sus distintas comunidades, grupos de interés u organismos sociales; particularmente con los que mantiene contacto, para implementar las políticas a partir de la definición de los problemas, y del planteamiento de las posibles soluciones.

El carácter público de la administración gubernamental redimensiona, en esencia, el problema estricto de gestión; la participación de la sociedad y el elemento político están presentes en la definición de metas y se filtra durante los distintos procesos de acción. [...] su papel de gobierno y el contacto directo con la ciudadanía le otorgan un papel fundamental dentro del sistema político de gobierno.⁶⁵

4.1.2 EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO AGENTE DE CAMBIO

En el terreno de la viabilidad y el convencimiento administrativo y político, no es suficiente que los presidentes municipales se apoyen en su autoridad para decidir las acciones públicas, ahora se necesita también la capacidad de análisis y de argumentación junto con el buen juicio político, administrativo y social para gobernar a *la sociedad con valores de justicia y equidad*.

De hecho, para trabajar con políticas públicas se requieren juicios de valor para comprender y reconocer lo que la comunidad necesita; juicios que deben explicarse y justificarse públicamente a fin de conciliar posibles posiciones antagónicas.

En suma, se requiere información y argumentación para llevar a buen término las políticas emprendidas con el apoyo, en el mejor de los casos, de la participación ciudadana.

⁶⁵ García del Castillo, *op. cit.*, p.69.

La experiencia nos demuestra que dejar todo en manos de la iniciativa del ayuntamiento no sólo es improductivo sino que además resulta inviable en una sociedad que ha optado por estar atenta a lo que la administración municipal hace y cómo lo hace.

El municipio no puede continuar estando a expensas de las decisiones del estado y de la Federación; al contrario debe aprender a tomar sus propias decisiones, de cara a la sociedad a la que gobierna pero sin bloquear ni desestimular la vida pública. La fuerza de los municipios depende de la relación que mantenga con la sociedad que gobierna fomentando su acción y participación en la vida pública, cuyo vigor depende de la manera cómo los individuos, los grupos, las empresas y las organizaciones concurren al desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad.

Para ello se requiere que el presidente municipal tenga la visión y la preparación suficientes para crear puentes y canales con la sociedad; es preciso que la administración por medio de las políticas públicas haga fluir la comunicación y la participación social, además de propiciar la generación de estrategias para determinar la manera de trabajar juntos, el ayuntamiento y la sociedad.

Asimismo, también es preciso que sean ellos los que marquen el rumbo con el que lograrían las metas y políticas propuestas en los programas elaborados según las necesidades y demandas de la población. Es importante que las propuestas no se queden en los expedientes como ha ocurrido con los planes solo por dar cumplimiento a la Ley de planeación estatal y a lo establecido en la Ley orgánica municipal en la materia.

Una nueva concepción de la administración municipal precisa una nueva visión y un nuevo perfil tanto del presidente municipal como de las autoridades y los funcionarios del ayuntamiento, por lo mismo se requieren verdaderos promotores capaces de generar una nueva dinámica a partir del poder que les confieren los ciudadanos.

Quizá el perfil más idóneo para el ejercicio de las políticas públicas sea el que modernamente se ha dado en llamar la gerencia pública, término circunscrito en la acción de las actividades públicas y la dinámica de la globalización.

La gerencia pública (*public management*) surge en las décadas de los sesenta y setenta en Estados Unidos, a partir de severas críticas que se le hacen a la administración pública por su falta de eficiencia, eficacia y legitimidad en sus acciones; ante esta situación, se adoptan medidas inmediatas y simplistas como la privatización y la transferencia de funciones a la iniciativa privada, con lo que se crea un vacío funcional que afecta directamente la capacidad de implementación y pone en riesgo la gobernabilidad.

Es aquí donde la gerencia pública –entendida no como conjunto de recetas sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión- surge como una herramienta para conceptuar la acción gubernamental y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas [...] La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación y monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo; es decir, direccionar los programas y políticas.⁶⁶

Cabe aclarar que esto no quiere decir que se busca administrar al municipio como si se administrara una empresa privada, ni mucho menos considerar a la población como clientes cautivos de una gran empresa: lo que se busca es que los presidentes municipales con un desarrollo importante y población mayor a los 50 mil habitantes sean principalmente los que permitan dimensionar las variables económicas, políticas y sociales, a fin de que logren integrar los tres factores que califican su actuación: la eficiencia, la eficacia y la legitimidad.

⁶⁶ Cabrero Mendoza Enrique, Nava Campos Gabriela (coordinadores), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudio de casos*, Porrúa, CIDE, México, 2000, pp. 21-22.

La eficiencia, como método de análisis en la relación insumo / producto, orientada a la implementación de programas y cuidando los recursos que se destinen para tal efecto; la eficacia, para considerar y visualizar los logros e impactos que se quieren generar y como proceso de monitoreo y seguimiento de las acciones y repercusiones de los programas o políticas, con el propósito de introducir ajustes y correcciones con oportunidad; finalmente la legitimidad, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, tomando como pautas los métodos de consulta, de opinión y de participación con el fin de incorporar los procesos de ajuste y de negociación, además de efectuar los arreglos institucionales necesarios para gobernar.

No obstante, la dificultad de la gerencia pública radica en integrar estos tres ejes de actuación gubernamental; es decir, hacer converger los tres atributos para encontrar los equilibrios necesarios y llevar a cabo los programas con costos razonables y alcance de los efectos buscados, con el propósito de generar confianza y ampliar espacios de gobernabilidad. Sin embargo en el ámbito municipal los tres ejes son de particular utilidad en la concepción de políticas y programas.

Los municipios con más de 50 mil habitantes, son en principio los que por su tamaño, tienen una administración más compleja, sucediendo lo mismo con la aplicación de políticas; igual ocurre con los municipios que presentan un crecimiento acelerado, pues deben impulsar procesos que les permitan disponer de más capacidad de implementación y con ello obtener mayor gobernabilidad.

NÚMERO DE MUNICIPIOS CON MÁS DE 50 MIL HABITANTES

Estado	Número de municipios	Municipios con + de 50 000 habitantes	Población total	Población en municipios con + de 50 000 habitantes	%
Aguascalientes	11	3	944 285	758 807	80.3
Baja California Sur	5	3	424 041	366 240	86.3
Baja California	5	5	2 487 367	2 487 367	100
Campeche	11	4	690 689	510 090	73.8
Coahuila	38	10	2 298 070	1 902 022	82.7
Colima	10	4	542 627	435 198	80.2
Chiapas	118	20	3 920 892	2 107 813	53.7
Chihuahua	67	6	3 052 907	2 286 622	74.9
Durango	39	3	1 448 661	877 186	60.5
Guanajuato	46	26	4 663 032	4 204 521	90.1
Guerrero	76	13	3 079 649	1 746 165	56.7
Hidalgo	84	6	2 235 591	676 248	30.0
Jalisco	124	19	6 322 002	4 725 811	74.7
Estado de México	122	47	13 096 686	11 478 338	87.6
Michoacán	113	16	3 985 667	2 186 561	54.8
Morelos	33	9	1 555 296	1 074 377	69.0
Nayarit	20	4	920 185	525 909	57.1
Nuevo León	51	11	3 834 141	3 411 497	88.9
Oaxaca	570	7	3 438 765	704 261	20.4
Puebla	217	15	5 076 686	2 579 521	50.8
Querétaro	18	6	1 404 306	1 073 390	76.6
Quintana Roo	8	5	874 963	812 187	92.8

San Luis Potosí	58	6	2 299 360	1 253 684	54.5
Sinaloa	18	10	2 536 844	2 256 654	88.9
Sonora	72	10	2 216 969	1 805 776	81.4
Tabasco	17	12	1 891 829	1 717 101	90.7
Tamaulipas	43	11	2 753 222	2 350 829	85.3
Tlaxcala	60	5	962 646	319 365	33.1
Veracruz	210	31	6 908 975	3 738 271	54.1
Yucatán	106	3	1 658 210	825 935	49.8
Zacatecas	57	7	1 353 610	656 355	48.4
Subtotal	2427	337	88 878 173	61 854 101	69.6
Distrito Federal	16 deleg.	16 deleg.	8 605 239	8 605 239	100
TOTAL			97 483 412	70 459 340	72.2

Fuente: INEGI. Tabulados básicos nacionales y por entidad federativa. Base de datos y tabuladores de la muestra censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En 1995 había en el país 153 municipios con población superior a los 50 mil habitantes, lo que representa en porcentajes el 6.30% del total de municipios; en pocos años el número se duplicó y para el 2000 ya eran 337, lo que significa el 13.88% de los dos mil 427 registrados en México

En estos 337 municipios encontramos desde ciudades medias, hasta grandes ciudades que superan el millón de habitantes, por ejemplo Tijuana, Ciudad Juárez, León, Guadalajara, Zapopan, Ecatepec de Morelos, Nezahualcoyotl, Monterrey o Puebla; y ciudades importantes que con frecuencia no son la capital del estado (como los casos de Cancún o Veracruz). Igualmente se registran grandes áreas metropolitanas conformadas por ciudades de varios municipios, incluso, de más de un estado (como la región lagunera, formada por municipios de Durango y Coahuila).

La cantidad de municipios con más de 50 mil habitantes pudiera parecer poco significativa, sin embargo, es de llamar la atención que estos 337 presidentes municipales gobiernan a cerca del 70% de la población total del país, aumentando este porcentaje al 72% si tomamos en cuenta a las delegaciones del Distrito Federal. Los dos mil 427 municipios, tienen 88 millones 878 mil 173 habitantes y los 337 municipios con más de 50 mil habitantes, abarcan a 61 millones 854 mil 101 pobladores.

De ahí que hagamos énfasis en la necesaria preparación y visión que deben tener los presidentes municipales para adoptar el proceso de políticas públicas, como parte nodal de su desempeño, planteando la necesidad de buscar nuevas formulas de cómo hacer las cosas.

Actualmente es necesario que los presidentes municipales se dediquen a facilitar la solución de los problemas y promover acciones en toda la comunidad; también, es preciso que tomen en consideración que es más importante el diálogo que el orden del día, así como que ellos no son sólo proveedores de servicios sino también deben saber negociar y tener la habilidad para unir a los sectores público y privado: en suma, los presidentes municipales deben saber entretener los escasos recursos públicos con los privados a fin de lograr las metas y objetivos señalados en sus políticas.⁶⁷

Esta capacidad se antoja necesaria, sobre todo si consideramos las insuficiencias y carencias de recursos que tienen los municipios; al mismo tiempo es preciso no perder el enfoque relativo al servicio público, pero cuidando de no desvincular la política con la administración ya que puede perderse la perspectiva de lo público al incorporar enfoques, técnicas y métodos propios de la administración privada.

En lo relativo a la adopción de estas herramientas empresariales en el contexto de la administración pública y de las políticas públicas para lograr una mayor eficiencia en el municipio, el doctor Omar Guerrero nos ilustra al hacernos ver que la nueva

⁶⁷ Gaebler, Ted y Osborne, David. *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994, p. 56.

administración pública o nuevo manejo público (*New Public Management*) que aparece con la corriente del neoliberalismo e incorpora técnicas de la administración privada a la administración pública, desvirtúa la verdadera misión y características de ésta:

El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública está en crisis como ciencia. Se piensa que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aun basado en una perspectiva tradicional y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial.⁶⁸

En efecto, a los autores que promovieron la competitividad estatal como si se tratara de una empresa privada al amparo del nuevo manejo público, debemos referirlos con sus reservas; sin embargo no podemos soslayar que la gerencia pública (*public management*, a la que ya nos referimos antes), busca incorporar técnicas de modernización en las instituciones públicas considerando los equilibrios necesarios que tienen que ver con la política y la administración.

No se trata de convertir a los presidentes municipales en gerentes públicos, pero tampoco negarse al desarrollo tecnológico ya que, después de todo, la tecnología constituye un cúmulo de herramientas que pueden ser útiles en la aplicación de soluciones alternativas.

Se trata de que en el gobierno municipal se apoye profesionalmente al gobernante por medio de gerentes dentro de la propia administración municipal, a fin de que contribuyan y aporten datos, ideas y análisis de su gestión respecto a la toma de decisiones; de tal forma que den opciones a los gobernantes en turno y al cabildo en funciones.⁶⁹

⁶⁸ Guerrero Orozco, Omar. *Del estado gerencial al estado cívico*, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, México, 1999. p. 141.

⁶⁹ Cabrero, *op. cit.*, p. 89-90.

Por su parte, el perfil del presidente municipal debe poseer sobradas capacidades de visión pública y de negociación con el fin de vincular las estructuras de poder, estatales y federal, públicas y privadas que puedan comprometerse a prestar apoyo o financiamientos para el desarrollo socioeconómico del municipio.

En este ámbito el presidente municipal, deberá hacer a un lado la actitud pasiva, subordinada y limitada al ejecutivo estatal, para asumir una actitud más prepositiva y persuasiva basada en el conocimiento de las vertientes económicas, sociales y políticas que rodean al municipio; en síntesis el presidente municipal debe ser congruente con la responsabilidad adquirida con los electores ya que de otra manera, se pueden presentar problemas de ingobernabilidad.

Gobernar es una habilidad humana, es un arte del ciudadano y del político que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad [...] el problema de la ingobernabilidad radica en la inhabilidad de los regímenes para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, que son inherentes a la vida cívica moderna [...] la ingobernabilidad se manifiesta en la brecha existente entre el crecimiento organizativo del gobierno, por efecto de la expansión de sus deberes y la incapacidad de innovación acelerada en la formación de recursos administrativos que faciliten la gestión interna.⁷⁰

En principio, si la competencia electoral entre partidos políticos contribuye a una mejor administración pública municipal, aún hace falta que los partidos mejoren la formación de sus cuadros y como consecuencia, ofrecer mejores candidatos; sobretodo si aspiran a gobernar municipios importantes por su número de electores.

⁷⁰ Guerrero Orozco, *op. cit.*, p.192

La modernización de los municipios y de su administración pública debe inducirse mediante nuevas actitudes y capacidades por parte de los presidentes municipales y sus niveles de dirección; debe trabajarse más a favor de las políticas que por el sinnúmero de reglas y reglamentos (en todo caso, resultaría menester proponer normatividad más ágil y realista a las necesidades municipales)

En otras palabras, los presidentes municipales y sus niveles de dirección deben dejar de trabajar exclusivamente por obligación pues ello desplaza a la creatividad y la productividad; deben guiarse por un sentido de misión para buscar opciones de desarrollo de la administración y modificar las actitudes de los servidores públicos: que no se queden en la estricta aplicación de las normas, en el puro cumplimiento de reglamentos y procedimientos y en el parco mantenimiento de los esquemas formales y tradicionales de administración

En este sentido, las políticas públicas tienen mayor flexibilidad en la organización que facilita las tareas y el seguimiento de la gestión para hacer posible la interacción y participación de las comunidades con el fin de cumplir las metas.

A la mayoría de las administraciones públicas no las anima su misión, sino sus reglamentos y sus presupuestos. [Ellas] poseen una regla para todo lo que representa alguna posibilidad de salir mal y un renglón para cada subcategoría de gastos por cada unidad y en cada departamento. En otras palabras, el pegamento que une a las burocracias públicas parece epóxico; viene en dos tubos separados: uno contiene las reglas y el otro los renglones de gastos. Hay que mezclarlos para que peguen.⁷¹

Darle flexibilidad a la administración pública municipal, trabajar por políticas públicas y mejorar las actitudes del personal y de los funcionarios del ayuntamiento son acciones que ayudarían mucho al municipio, pues cumplir únicamente con las leyes y los reglamentos en caso de que se hiciera no es suficiente: siempre se necesitan las

⁷¹ Gaebler y Osborne, *op. cit.*, p.170.

innovaciones, los incentivos para la creatividad, la modificación de estructuras de trabajo, para hacerlas más ágiles en su funcionamiento en lugar de rígidas, en su momento adecuarlas a las circunstancias y necesidades de servicio, en fin se requiere de una mentalidad que rompa los cánones de comportamiento administrativo hasta ahora establecidos.

Si los gobiernos municipales están atados de manos por el exceso de normatividad que recae sobre ellos, si tienen escasez de recursos y si políticamente están sujetos a la estructura de poder piramidal en la que se basa el federalismo, la solución es buscar nuevas fórmulas que dignifiquen al municipio y sirvan como plataforma de resurrección: no cabe duda que son muchos los factores que deben converger para tal proeza, pero la ética, el profesionalismo, la experiencia, la preparación, la capacidad y el verdadero deseo de servir pueden hacer posible los cambios que se requieren y que además son imprescindibles

Cabrero y Nava ponderan una técnica surgida de las grandes corporaciones privadas: me refiero a la planeación estratégica. A diferencia de la planeación tradicional, que concebía objetivos inamovibles, planes y programas de aplicación o ejecución estables, lo mismo que evaluaciones finales y prolongadas, la planeación estratégica va más allá del grado de implementación del plan, dándole menos importancia al hecho de tener un proyecto documentado.

En contraste con la tradicional, la planeación estratégica permite que se modifiquen los objetivos debido a la dinámica del medio ambiente en el que se ejecuta, ya que se considera que las variables contextuales son cambiantes e inestables; además, en esta última la evaluación debe ser permanente y concebirse como instrumento de monitoreo y seguimiento, en lugar de hacer una sola evaluación posterior al cumplimiento del plan.⁷²

⁷² Cabrero, *op. cit.*, pp. 27-29.

En síntesis, la planeación estratégica es una herramienta plausible de políticas públicas por la flexibilidad con la que pueden manejarse los planes y programas, ya que su proceso requiere de instrumentos ágiles dado que las decisiones pueden cambiar debido a la dinámica social, o por los cambios de estrategias que generen los diversos actores que intervienen durante la implementación de la política.

Como hemos observado, son varios los factores que se relacionan con la administración pública municipal, además de la falta de recursos y en ocasiones de las capacidades del presidente municipal y de su equipo de trabajo para definir las estrategias políticas y administrativas con las que beneficiarían efectivamente a la sociedad: todo ello sin duda permitiría hacer cambios cualitativos en el quehacer político-administrativo.

4.2 RELACIÓN MUNICIPIO-SOCIEDAD

Los procesos de globalización, mediante las herramientas tecnológicas y los mecanismos de comunicación más ágiles y flexibles, favorecen un vertiginoso acceso de información del individuo en relación con el mundo que los circunda, poniendo en entredicho los sentimientos de pertenencia y arraigo que comparte con otros individuos afines; ante esta situación, la política se ocupa de lo inmediato, sin lograr entretejer horizontes de futuro compartido.

No obstante la fragmentación social, los gobiernos confeccionan políticas públicas en aras de profundizar en la democracia y fortalecer la sociedad civil por medio de su participación en las acciones de gobierno.

Por tanto, si la administración pública municipal representa a la autoridad más cercana a sus gobernados, es conveniente trabajar y plantear políticas públicas que los involucren. Por lo mismo, es el municipio donde puede construirse esa nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

En este sentido la administración pública municipal sería la encargada de establecer mecanismos claros y precisos para propiciar la participación ciudadana en cuanto a la solución de los problemas.

Gobernar con la ciudadanía, con su participación, presume un gobierno y una administración pública municipal con capacidad de dirección y atributos de liderazgo para *converger con la sociedad, resolver problemas y rendir cuentas*.

Sin embargo son evidentes los límites que la conformación del aparato administrativo impone a las posibilidades de despliegue de la participación ciudadana. El reclamo de una modificación interna de la administración pública reviste [...] una importancia clave para construir viabilidad a la participación social.⁷³

Para gobernar y administrar con políticas públicas se requiere que el gobierno y la administración municipal trabajen basando en análisis de casos, con percepción y juicio analítico, cada uno de los problemas y de las características de las comunidades; relacionándolas con sus propias necesidades, sus costumbres, sus valores y las condiciones de vida de la población.

No olvidemos que según las cifras oficiales son más de 40 millones los mexicanos que viven en la pobreza y residen en municipios; por lo mismo es necesario atenderlos con profesionalismo y procurar su participación.

Gobernar con la sociedad requiere dejar la administración burocrática vertical y autoritaria para dar paso a otra horizontal, más basada en la cooperación y la flexibilidad, adaptarse a nuevas formas de trabajo que beneficien mayormente a la sociedad, y adoptar nuevos procesos organizativos con los que alcance sus fines

⁷³ Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad, Venezuela 1997. p. 198.

públicos: administrar basándose en proyectos y políticas donde la sociedad participe en la conformación, implantación y evaluación de ellos.

Cuando la administración municipal modifica sus esquemas tradicionales de organización y deja atrás su empeño por gobernar de manera centralizada, esto es, cuando gobierna con la voz y participación de los ciudadanos, sus acciones trascienden.

Pero insistimos, para trascender se requiere de un gobierno y una administración pública municipal que induzca el intercambio de ideas con la población, y que utilice argumentos encaminados a la solución conjunta de los problemas. La población, sobre todo aquella que carece de infraestructura, de apoyos gubernamentales y de más opciones de vida, ya está cansada de promesas e incumplimientos; cierto que en ocasiones, éstos son por falta de recursos, pero la mayoría de las veces se deben a la falta de imaginación y creatividad de los gobernantes.

La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. De esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas⁷⁴.

Para reconocer los problemas e intercambiar ideas, es necesario acudir a las comunidades, a las delegaciones, a las agencias o a las comisarías municipales para efectuar sesiones de cabildo: esto efectivamente sería cambiar el estilo del trabajo municipal. Pero para establecer mecanismos y definir reglas y procedimientos que

⁷⁴ Majone, Giandomenico, *op. cit.*, p. 36.

regulen la participación en una nueva forma de gobernar, se necesitan nuevas vías que conduzcan y faciliten las discusiones y deliberaciones públicas: solamente de este modo se puede hacer más democrático y participativo el quehacer público municipal.

Ningún gobierno debe permanecer indiferente con las formas de cooperación ciudadana. Los gobiernos tienen más vigor público cuando son receptivos a las reacciones de los ciudadanos organizados. En este sentido la presencia de los ciudadanos organizados obliga a que los gobiernos adopten procesos de modernización para adaptarse con mayor rapidez a las mutaciones de la vida pública ⁷⁵

La opinión de quienes padecen los problemas generalmente es la voz de quienes saben como resolverlos: las comunidades son la fuente más precisa y directa para detectar las necesidades más relevantes. Cuando se van a poner en marcha las políticas públicas, son nuevamente las comunidades afectadas las que pueden aportar información para que no se modifiquen sus tradiciones; con esta convergencia entre el gobierno y el ciudadano las instituciones públicas se vuelven más auténticas y a la postre más eficientes y eficaces.

Las comunidades comprenden mejor sus problemas que los profesionales de los servicios públicos. Ningún burócrata conoce mejor los problemas existentes en un conjunto habitacional del estado que las personas que viven allí. Ningún empleado estatal atiende mejor los problemas de los desempleados que sus compañeros de trabajo [...] Los profesionales y las burocracias prestan servicios; las comunidades resuelven problemas. ⁷⁶

Está visto que el plan de desarrollo municipal, como parte del sistema de planeación democrática, no es suficiente para resolver los problemas públicos, ya que los planes y programas que se diseñan desde el escritorio no consideran la participación social sino que sólo retoman las demandas que se han hecho públicas, teniendo como

⁷⁵ Uvalle Berrones, Ricard, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁶ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 109.

consecuencia que las políticas públicas no son más que orientaciones generales que quedan a la interpretación de quienes las han de aplicar, la disponibilidad de recursos, la voluntad política y las posibilidades de organización que tenga la administración pública municipal.

4.2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tanto en la política como en la administración pública municipal tradicional, la sociedad, aunque más específicamente las comunidades, han estado pasivas y ausentes de la actividad política que les concierne, pero cuando han buscado participar en la conducción y administración de su comunidad, sus iniciativas han influido escasamente en los asuntos públicos, en la elaboración de políticas y en su implementación.

Se requiere por consiguiente una forma de trabajo con un gobierno y la sociedad civil vinculados, en un constante diálogo y con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir a cada una de las instancias cumplir su rol y generar de manera conjunta un desarrollo más justo y equilibrado. Esta clara nuestra posición de buscar la conjunción de esfuerzos y vincular a la sociedad civil y gobierno⁷⁷

Si la administración municipal reduce la participación ciudadana y anula sus iniciativas, automáticamente se está limitando en su acción; podemos decir que estos límites están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer para producir resultados con relación a las vías tradicionalmente utilizadas en la configuración y puesta en marcha de las políticas públicas.

El reto es adecuar la administración pública municipal de tal forma que en sus estructuras, funcionamiento general y procesos de trabajo estimulen la organización de

⁷⁷ Lira Mejía, *op. cit.*, p.401.

la sociedad de modo que se responsabilice con las instituciones municipales en la producción de servicios.

El problema [...] es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. Pero referirse a las responsabilidades ciudadanas no puede, bajo este marco, circunscribirse sólo a sus contribuciones económicas (las que se patentizan en impuestos) Exige, por sobre todo, prestar atención a sus contribuciones personales y a su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por ende, requiere explorar bajo qué marcos institucionales pueden ser estimuladas la solidaridad social y la responsabilidad de los asuntos públicos.⁷⁸

La participación social produce un impacto positivo en el ánimo de los ciudadanos más organizados en su comunidad, en aquellos con mayor capacidad para trabajar de forma conjunta con la administración municipal a fin de mejorar a su localidad.

En los programas y proyectos derivados del ramo 33, donde la responsabilidad y el control de su aplicación recaen en los gobiernos estatales y municipales, la participación social mediante comunidades organizadas resulta muy conveniente y oportuna: particularmente en lo que se refiere al control y buen funcionamiento de los proyectos, ya que siendo las comunidades los destinatarios de esos programas, no hay mejores jueces para evaluar su desarrollo y sus resultados.

Las metodologías de evaluación participativa y de investigación permiten que la comunidad indique cuales son los resultados obtenidos, las deficiencias, los efectos inesperados, favorables o desfavorables, y todos los elementos clave para diseños futuros. La participación comunitaria, en todas las etapas de los proyectos, permite que

⁷⁸ Cunnil Grau, Nuria. *La reinención de los servicios sociales en America Latina. Algunas lecciones de la experiencia* p. 6. Versión ampliada y corregida del trabajo preparado para el Seminario Internacional "A Reforma Gerencial do Estado" auspiciado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil y por el Departamento de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Brasilia, 17 y 18 de noviembre de 1998.

éstos se conciban desde la perspectiva de sus necesidades haciendo con ello que se acerquen más a sus realidades.⁷⁹

Los gobiernos municipales que consideren el potencial de la sociedad mediante su participación, que acepten adoptar el cambio organizacional, que dejen atrás los modelos tradicionales, de tipo jerárquico y paternalista; los gobiernos que actúen con la modernidad que demandan los tiempos, tienen la gran oportunidad de ejercer los cambios que se requieren para llevar a sus gobernados a desarrollos ulteriores por iniciativa propia.

Y es que nunca estará por demás insistir en que los municipios tienen en las comunidades un capital social invaluable: ellas tienen los elementos para generar la participación con responsabilidad respetando su base social, su cultura y sus tradiciones; compartiendo los valores y asumiendo actitudes de solidaridad.

Difícilmente es posible hoy en día mantener espacios de gobernabilidad sin la incorporación de niveles importantes de participación social, tanto en las decisiones públicas como en la gestión de programas y políticas municipales. Sin embargo, las decisiones en torno a los niveles de participación, a sus modalidades y a los mecanismos de regulación necesarios son decisiones de carácter estratégico para un gobierno municipal.⁸⁰

La participación social es, en definitiva, un proceso que implica cambios de ambos lados: de la sociedad y del gobierno municipal; aunque en ambos es natural que se generen resistencias, principalmente cuando se afectan intereses que pueden generar serios obstáculos; por lo tanto, es importante identificar de dónde provienen éstos obstáculos para además de superarlos, diseñar políticas adecuadas.

⁷⁹ Klisberg, Bernardo "Seis tesis no convencionales sobre participación", en *Prospectiva*, año 4, núm. 13, México, 1999, p. 24.

⁸⁰ Cabrero, *op. cit.* p. 82

Tal como se le reclama al gobierno federal, en sentido de descentralizar hacia los estados y municipios de recursos, funciones y poder, así deben reclamárseles a los gobiernos locales que transmitan el poder a sus comunidades; pero para ello se requiere de voluntad política y así gobernar de manera conjunta con los gobernados, o sea compartir parte de su poder con sus constituyentes.

Las políticas públicas en las que participa la sociedad siempre serán más apegadas a la realidad desde su concepción hasta su evaluación. Por un lado propician que se aplique la política partiendo de que los ciudadanos reconocen que son libres para participar, deliberar y lograr acuerdos públicos; por otro, el gobierno local reconoce que los ciudadanos tienen la plenitud de sus derechos para participar en la confección, implementación y evaluación de políticas públicas. Además de que con ello les confieren confianza, los gobiernos que así actúan se constituyen en una institución verdaderamente pública, plural y democrática.

5. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

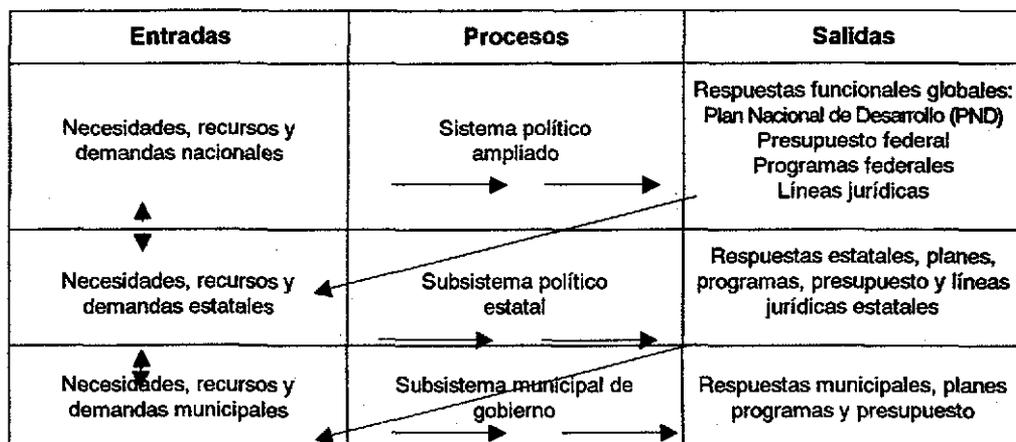
Las relaciones intergubernamentales permiten que las acciones de la administración pública mejoren, ya que se aprovechan mejor los recursos financieros, físicos e informativos de las instituciones, al tiempo que se comparten responsabilidades y articulan de manera conjunta proyectos públicos.

Para los distintos órdenes de gobierno, lo intergubernamental favorece la concurrencia y cooperación de los diferentes ámbitos que atienden interdisciplinariamente los problemas públicos. Las relaciones intergubernamentales, supone fomentar formas de trabajo con base en la coordinación de esfuerzos, recursos e información.

Las relaciones intergubernamentales pueden darse de forma horizontal o vertical; es decir, no sólo es la correspondencia que tienen los diferentes órdenes de gobierno sino también los que se dan entre entidades gubernamentales; estados y municipios.

En el terreno de las políticas, la acción municipal está estrechamente ligada a los otros dos órdenes de gobierno, cuya relación entre ambos puede plantearse desde el punto de vista normativo-programático; esto es, desde la relación que se establece considerando básicamente los límites impuesto por leyes y normas, y desde luego, por las orientaciones derivadas de los instrumentos programáticos del gobierno. De este modo, y desde el punto de vista sistémico, es posible representar esas relaciones intergubernamentales con el siguiente cuadro:

RELACIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO



Las flechas muestran el flujo de aspectos terminados (decisiones y recursos), que ascienden y descienden desde el gobierno nacional (federal) hasta los espacios locales. La interdependencia que se refleja muestra el funcionamiento del sistema político, concebido por la subdivisión del orden federal que engloba los otros subsistemas de acción gubernamental.

Todas las salidas del sistema terminan por convertirse en políticas y acciones específicas que no necesariamente corresponden a los ordenamientos legales o programáticos.⁷²

Hasta ahora las relaciones intergubernamentales que se han efectuado son de escasa colaboración y de descentralización restringida; más cercana a la mera desconcentración de funciones cuya relación se basa únicamente en cumplir con las funciones que cada orden de gobierno tiene como responsabilidad.

La conformación y desarrollo de las políticas municipales se encuentra asociada a la mecánica del funcionamiento intergubernamental y de instituciones. Es obvio que los

La conformación y desarrollo de las políticas municipales se encuentra asociada a la mecánica del funcionamiento intergubernamental y de instituciones. Es obvio que los gobiernos locales, por mucho que ellos mismos propicien su desarrollo, siempre requieren de apoyo estatal y federal; sin embargo, esos apoyos se han dado de forma discordinada entre los distintos órdenes de gobierno: las secretarías de estado y organismos descentralizados del gobierno federal, que irrumpen en los estados y municipios con no muy buena coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Y es que cada una de las instituciones atiende exclusivamente su parcela. Esta dinámica que lleva a cabo cada entidad del gobierno en un solo segmento del mercado político ha traído como consecuencia que la complejidad y diversidad social y cultural de los municipios se haya reforzado.

A su vez, esta situación propicia que las necesidades en los municipios sean cada vez más específicas; por lo mismo, las políticas públicas deben estar cada vez lo más cercano posible al ciudadano; eso significa que lo que pueda resolverse en escala local no debe tratar de solucionarse en el ámbito nacional.

Las relaciones intergubernamentales, concretamente entre el gobierno federal y los gobiernos locales, deben corresponder al papel que los estados tienen con sus administraciones locales.

Considerar las relaciones intergubernamentales constituye uno de los aspectos más importantes al diseñar la política pública; requiere analizar varias versiones: la normal, la de contingencia, la prospectiva, etc. [...]. En la instrumentación de una política pública se requiere [el] estudio de las organizaciones responsables de su ejecución, de los actores implicados y de

la red de relaciones interorganizativas. Por ello la política pública significa opinión, participación, corresponsabilidad, disminución de protagonismo gubernamental y aumento del peso de las organizaciones ciudadanas.⁷³

Tratándose de relaciones intergubernamentales, para el diseño de políticas públicas conjuntas de respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal necesariamente se requiere diálogo e interacción entre los gobiernos, basándose en la conciencia de la interdependencia, en donde debe prevalecer la cooperación y el consenso en lugar de la jerarquía y la imposición.

Esto último es sumamente importante ya que en la actualidad las dimensiones de la interdependencia son muy generales y complejas debido a que la gestión de programas y políticas implica una multiplicidad de organizaciones y agentes críticos, además de que la visión de los problemas de las diferentes entidades se presentan con percepciones distintas.

En todo caso, por respeto a los otros organismos de gobierno y con la voluntad de cooperar aceptando las diferencias pero con intereses comunes, deben actualizarse políticas intergubernamentales para esta complejidad social que cada vez está más presente; por ello uno de los retos fundamentales para modernizar la administración es crear un espíritu de cooperación y elaborar un adecuado diseño de las redes intergubernamentales.

5.1 COORDINACIÓN FEDERAL

Las relaciones de coordinación intergubernamental han sido fieles a la estructura política centralizada, piramidal y jerárquica, por lo mismo la base de la pirámide (el

⁷³ Lizarraga Gaudry, Ignacio M. "Municipio y políticas públicas" en *Políticas públicas: actualidad y perspectivas*, IAPEM, núm. 35, julio-septiembre, México, 1997, p. 140.

municipio) ha sido motivo de exaltación y objeto de todos los esfuerzos que desde la cúpula política se realizan para propiciar su desarrollo.

[Se] ha llevado a proponer o ejecutar esquemas que no toman en cuenta la necesaria coordinación entre instancias y que entonces se detienen ante el peligro de la dispersión y el reforzamiento de los cacicazgos regionales (o conducen a ellos). Parfraseando a Lenin, hemos aplicado (real o conceptualmente) una presión excesiva al intentar enderezar el clavo, sólo para dejarlo doblado del lado contrario.⁷⁴

Dicho en otras palabras, los mecanismos de coordinación entre entidades gubernamentales han sido parte de un juego político en donde todo ocurre en el ámbito federal: con poca participación de los estados pero escasa de los municipios. Por tanto la coordinación entre entidades gubernamentales ha sido más formal que efectiva, con modalidades y cambios sustantivos, siguiendo las líneas y acuerdos que señala el jefe del ejecutivo en turno.

⁷⁴ Méndez, José Luis. "Estudio introductorio", en Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 10.

**MECANISMOS Y ACCIONES DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
(1971 -1994)**

Fecha	Mecanismo de coordinación	Función
1971-1980	Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes)	Promover la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas del desarrollo.
1976	Convenio Único de Coordinación (CUC)	Instrumentar la planeación concertada para el desarrollo

Fecha	Acciones de coordinación
1982	Promover y coordinar la formulación del plan municipal de desarrollo
1982	Se establecieron compromisos entre la federación y los estados para consolidar los Coplades, como instancia para compatibilizar los esfuerzos planificadores y compromisos que permitieran lograr la participación de los municipios en la planeación.

Fecha	Mecanismo de Coordinación	Función
1984	Convenio Único de Desarrollo (CUD)	Instrumentar la política de desarrollo regional establecida en el plan nacional de desarrollo
1992	Convenio Único de Desarrollo Social (CDS)	
1989-1994	Programa Nacional de Solidaridad ⁷⁵	Mecanismo creado para coordinar las dependencias gubernamentales que ejecutan la política social junto con la sociedad organizada

⁷⁵ Existen una serie de programas federales que ejecutan principalmente políticas distributivas, pero para hacerlas, necesariamente deben coordinarse los estados con los municipios; no obstante, mencionamos el Programa Nacional de Solidaridad por la importancia y trascendencia que tuvo en el diseño e implementación de las políticas públicas, lo mismo que por su penetración social y territorial con la que alcanzó una gran convocatoria y participación de la sociedad con todo y que fue un programa federal situado por encima de los estados y municipios. A tal grado fue su importancia que se crearon alrededor de 150 mil comités de solidaridad.



Como se observa, los mecanismos de coordinación se orientan a integrar del Sistema Nacional de Planeación Democrática mientras que los convenios y comités representan su expresión administrativa; de esta manera los planes municipales siguen los lineamientos federales y estatales en su conformación.

El Convenio de Desarrollo Social (CDS), antes Convenio Unico de Desarrollo (CUD), es el principal instrumento de coordinación que se estableció dentro del Sistema Nacional de Planeación entre la federación y los estados a fin de armonizar las necesidades locales con la programación sectorial del gobierno federal.

Como se recordará, las directrices del proceso administrativo local derivan de decisiones centralizadas y planeaciones agregadas pues la relación federación-estados, se reproduce en la relación estado-municipio.

Las relaciones intergubernamentales tienen que ver con las políticas institucionales, las cuales necesariamente deben articularse en un proceso de coordinación participativa y cooperación entre las autoridades locales, estatales y federales; de otro modo, la coordinación seguirá teniendo el peso de la jerarquía

MECANISMOS FISCALES DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Fecha	Mecanismo de coordinación	Función
1980	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	Evitar la duplicidad de impuestos y los montos totales por recaudado. Participar de sus rendimientos a los estados y éstos a sus municipios.
Fondos financieros		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo General de Participaciones 2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones 3. Fondo de Fomento Municipal 		
Fecha	Mecanismo de coordinación	Función
1997	Ramo 26	Superación de la pobreza
1998	Ramo 33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
Fondos financieros		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) ▪ Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) 4. Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF 5. Fondo de Aportaciones Múltiples 		

Para transferir recursos a los estados y municipios los fondos financieros:

En primer término, generaron una nueva distribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno: la responsabilidad y el control en el desempeño de los programas y proyectos recaen, en lo sucesivo, en los gobiernos estatales y municipales, mientras que al gobierno federal –que hasta entonces debía dar cuenta de la marcha de los programas-

corresponden tareas de fijación de normatividad, coordinación y evaluación de los programas.⁷⁶

Lo anterior ha representado una estrategia de descentralización de recursos y de coordinación, su acción ha permitido establecer mejores condiciones de coordinación institucional por medio de convenios de desarrollo social, en los que se precisan los compromisos para cumplir la política social que supere la pobreza; asimismo ha favorecido, de alguna manera la ejecución de políticas públicas de carácter social, en virtud de que se dieron las condiciones para que se estableciera una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y del municipio con la sociedad.

Obviamente que para cerrar la pinza en la ejecución de estos fondos y programas sería conveniente que los municipios promovieran con mayor decisión la organización y participación comunitaria, a fin de incorporar mayores conocimientos, experiencias y valores que, como ya observamos, en la aplicación de las políticas resulta muy importante. así como para darle seguimiento y evaluación a la implantación, mayor alcance a los recursos que se invierten, lo mismo que transparencia pues sigue estando pendiente, de ahí en parte las fórmulas y criterios un tanto difusos de distribución para los más necesitados.

⁷⁶ Carrasco, Rosalba; Tarriba, Gabriel; Del Val, Enrique. "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", en *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997, p. 7.

6. CONCLUSIONES

Uno de los grandes problemas del municipio es la pérdida de legitimidad provocada por las múltiples deficiencias en el cumplimiento de sus responsabilidades municipales. Cabe señalar, no obstante, que por su condición marginal dentro de la estructura federal, su responsabilidad no es única, pues las facultades que le confiere la Constitución se enmarcan en un sistema global: por tanto existe una corresponsabilidad de los estados y la federación sin soslayar las responsabilidades propias de los municipios respecto de su propio estancamiento.

En las reformas al artículo 115 constitucional, aprobadas en junio de 1999 por la Cámara de Diputados, se observa una vez más el interés por fortalecer a los municipios y por lo menos situarlos en la Ley como un ámbito de gobierno; no sólo administrativo. Por esta razón se les han otorgado facultades para asociarse con otros municipios a fin de prestar servicios municipales o mejorar su ejercicio de gobierno, aunque para ello deba contar con el "permiso" de las legislaturas locales.

En cuanto a la materia fiscal, en la misma reforma se señala que los recursos que integran la hacienda municipal la ejercerán de forma directa los ayuntamientos; sin embargo continuarán sin tener voz ni voto al momento de determinar proyectos y políticas relacionadas con la recaudación y distribución de los ingresos fiscales entre la federación, los estados y los municipios.

Desde el punto de vista de la participación social aún no se ha llegado a considerar la existencia necesaria de mecanismos de consulta y participación ciudadana que propicien el diálogo y el consenso para diseñar e implementar políticas en el ámbito local, a fin de lograr como consecuencia la evaluación y rendición de cuentas.

Para que el municipio pueda ser artífice del desarrollo económico y social, más que reformas generales con perspectivas centralistas, hace falta una reforma constitucional de fondo donde se revise el federalismo que permanece acotado por un centralismo

que se reproduce en todos los órdenes de gobierno; hace falta un análisis constitucional más integral, con procesos en los que se democratice el poder y se propicie la participación efectiva de municipios.

Como se ve, es preciso escuchar sus propuestas y necesidades e incluso hace falta ir mas allá de los diagnósticos, como aquellos que señalan que los municipios carecen de todo tipo de recursos y por lo mismo muchos no ejercen todas sus facultades (recordemos que más del 80% de los ingresos estatales y 50% de los municipales provienen de las participaciones federales); además, es preciso también tomar acciones que conlleven a una verdadera federalización.

Desde su concepción, el federalismo en nuestro país se ha ejercido de manera deformada; el propio concepto de descentralización, al aplicarse en un país que se dice federal, es inadecuado ya que se refiere a transferir poder del centro a la periferia. Situación por demás contradictoria en un modelo federal en donde se da por hecho que el centro es consecuencia de la voluntad política de los estados miembros que forman la federación.

En un esquema de corresponsabilidad federal es preciso que el municipio tenga poder para resolver los problemas; de otro modo la diversidad y complejidad social y cultural no podrán atenderse según las peculiaridades de cada uno. De otra manera, si desde el ámbito estatal y federal se continúa siendo indiferente a lo específico, no se avanzará en lo regional.

La necesidad de dar respuestas específicas a la población por medio de los gobiernos municipales requiere que la federación reconozca la diversidad de estatus, de desarrollo y de posturas políticas de los municipios; este reconocimiento y respeto a lo heterogéneo debe propiciar que las actuaciones públicas se lleven a cabo en el nivel más cercano posible al ciudadano.

En México, la situación de dependencia financiera, estatal y municipal, y el exacerbado peso de las decisiones centralizadas ha jugado en contra de la cristalización de un federalismo auténtico, haciendo utópica la tesis del municipio libre. Acercar el punto de contacto de la ciudadanía, colocando a las instancias locales como agentes activos del desempeño público, aparece cada vez más como un prerrequisito de funcionamiento eficaz para el gobierno mexicano. Aunado a esto, se da en los espacios locales un aumento de la conciencia participativa, aunque aún sin una morfología clara.⁷⁶

En el federalismo mexicano, con el propósito de tener preminencia política, cada secretaría del ejecutivo y cada sector de la federación reclama para sí una contraparte especial en los estados; pero al mismo tiempo reclama también que se dé mediante las relaciones por convenio, donde la parte protagonista necesariamente es el gobierno federal.

El discurso de un nuevo federalismo es en realidad un discurso de federalización de decisiones operativas, de políticas nacionales que exigen una resonancia en las administraciones estatales; la vía operativa se llama descentralización, la vía programática tiende a ser la transferencia de recursos por medio del presupuesto federal, a efecto de garantizar un control directo de su ejercicio.⁷⁷

Conocer la elaboración, aplicación, implementación y evaluación de las políticas públicas como instrumento de gobierno municipal genera la posibilidad de tener una mayor autonomía municipal y que la intervención del Estado y la federación sea más de apoyo que para decidir sobre las políticas del municipio. Trabajar basándose en las políticas significa una mayor coherencia en el ejercicio público pues, cuando no hay una intención explícita de gobernar por políticas, es frecuente encontrar casos en los que una política bloquea u obstaculiza otra anteriormente implementada.

⁷⁶ García del Castillo, *op. cit.*, p.80.

⁷⁷ Pontifes, Arturo. "Administraciones estatales: elementos para la actualización de su estudio", en *Prospectiva*, año 3, núm. 10, julio de 1998, p. 27.

Si bien es cierto que la instrumentación de nuevas políticas y programas requiere de imaginación gerencial y participación comunitaria, también es cierto que se necesitan trascender los modelos tradicionales de gobernar y ejercer la administración pública municipal para ir más allá de lo que se pudiera obtener con una organización formal establecida; bajo un tejido de normas y procesos para su funcionamiento se obedece más al sentido de las reglas que al sentido de la misión.

El enfoque de la gerencia pública que surgió como salvavidas para lograr una mejor implementación y alcanzar así su legitimidad, buscando un equilibrio entre eficacia, legitimidad y eficiencia en el ejercicio de la acción pública con la participación de la iniciativa privada en los servicios públicos, puede hacer valiosos aportes a las administraciones municipales; empero, para ello se requiere una preparación clara en la materia y no pretender que principios y profesionales de las escuelas de administración de empresas busquen imprimir la misma dinámica de una empresa a un municipio.

La gerencia pública ha sido interpretada por algunos gobernantes como la concesión de los servicios y la delegación de sus responsabilidades a empresas privadas, soslayando que la responsabilidad es inalienable de las instituciones públicas sin importar el esquema de gestión aplicado ni la participación de la iniciativa privada. Esta idea ha traído en algunos casos que se interprete a la gerencia pública como la extrapolación de procesos de la empresa privada al ejercicio público; interpretación que hasta cierto punto puede ser válida, no así la lógica de aplicación con que se emplean esos procesos en las empresas privadas.

La preparación de los presidentes municipales es otra pieza de este complejo engranaje. En esto tienen mucho que ver los partidos políticos, que como lo observamos en el capítulo cuatro postulan a sus candidatos a las presidencias municipales persistiendo en viejas prácticas como el compadrazgo el padrino y el amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos como remuneración por trabajos

en campaña; en el peor de los casos se les postula también a manera de remuneración, sin considerar su experiencia y preparación para el futuro cargo.

Así, tenemos que el nivel de educación de la mayoría de los ediles (40.38%) corresponde a la secundaria, carrera técnica o primaria, mientras que el 8.64% no tiene ni siquiera la primaria concluida. No cabe duda que este panorama seguramente permea en los funcionarios del ayuntamiento, situación que resulta preocupante si consideramos la deficiente capacitación para el puesto ya que carecen de programas de inducción y, por lo mismo, cumplen de manera mínima sus responsabilidades.

Si los estados de la república carecen de recursos humanos y presupuestales para integrar una administración pública profesionalizada, podemos decir que esta situación se agrava en los municipios. Desafortunadamente el servicio civil de carrera se encuentra lejos de una instauración plena y efectiva en el mosaico municipal, por lo que no resulta difícil adicionar a los múltiples rezagos que privan en la administración pública municipal, la novatez de los cuadros gubernamentales cuando se incorporan por primera vez a la administración, lo mismo que aquellos funcionarios que cuando permanecen en la administración municipal, son sujetos a una constante movilidad y readaptación de estilos de gobernar y de administrar, cada que cambian los periodos gubernamentales.

Como podemos advertir desde 1917 el municipio, como forma de gobierno, es la base de nuestra democracia ya que constituye la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para designar las autoridades más inmediatas. Por otro lado, el Estado ha continuado una reforma municipal y de administración pública con objetivos completamente ideológicos y políticos a fin de modernizar con racionalidad y aparente democracia, pero sin trascender las verdaderas necesidades municipales y, como consecuencia, las de la población.

Por lo mismo, rescatar lo público y, a partir de ello revalorar a la administración pública municipal junto con los beneficios que es capaz de generar mediante las políticas

públicas como instrumentos de política (*policy*) es una tarea sumamente importante de administración de decisiones y de acciones dirigidas hacia el bienestar de la población.

Las políticas públicas favorecen, en beneficio de la administración pública:

- 1) No incurrir en duplicidades funcionales
- 2) Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa
- 3) Atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada
- 4) Identificar los ámbitos de responsabilidad institucional
- 5) Localizar los actores de los problemas públicos
- 6) Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales
- 7) Distinguir la articulación diferenciada de la toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno
- 8) Generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas
- 9) Distinguir las etapas de predecisión y posdecisión.⁷⁸

Desde el momento en que la acción pública es inherente a todos los campos sociales, su actuación no puede ser desde el punto de vista de una jerarquía política y de su función, aunque sea central no es única pues ya no monopoliza el interés general; por lo tanto, la acción política puede propiciar que el discurso se produzca entre todas las partes implicadas, además de construir un sistema para diseñar e implementar las políticas públicas donde los implicados tengan la posibilidad de discutir los problemas que les afectan directa e indirectamente.

En este sentido los ayuntamientos podrían incorporar a la ciudadanía, por medio de mecanismos democráticos a los procesos para tomar decisiones y definir las políticas que les atañen, reforzando la participación de las agrupaciones y de la sociedad en general con intereses concretos.

⁷⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, p. 54.

La participación ciudadana representada por organizaciones no gubernamentales y asociaciones implicadas en la ejecución de políticas, en el futuro deberá ser una condición necesaria pues tanto los beneficios democráticos como los de gestión serán evidentes; sobre todo si consideramos que al incorporar la sociedad civil en la esfera pública estamos al mismo tiempo incorporando el elemento de conexión entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Esa configuración de sinergias sociales e institucionales, aun cuando fueran diversas, debe formar parte de los procesos de modernización en el municipio con el fin de ordenar su administración pública para, entre otras acciones, ser el centro de convergencia en torno a las políticas de interés de la colectividad.

Hasta ahora se ha apreciado una clara evolución de la cultura política ciudadana, pero la complejidad e inercia burocrática no ha permitido crear entidades de participación ciudadana en donde se garantice que ellos serán los protagonistas del diseño y de la formulación de políticas. Además, lo cierto es que cuando se han producido mecanismos de participación, han sido intentos de legitimar políticas ya formuladas por el gobierno estatal e incluso federal.

Desde luego que para alentar que la participación sea efectiva debe convencerse primero que la deliberación pública y la interacción social, lo mismo que el respeto y la aceptación al pluralismo ideológico, son los valores y prácticas que deben ejercerse en el ámbito de lo cotidiano dentro del municipio; que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La complejidad e ineficiencia burocráticas, aunadas a la carencia de información de los ciudadanos en relación con los criterios de ejecución de los recursos y la definición de las políticas, le resta credibilidad y confianza a la población. Por esta razón el gobierno municipal debe constituir instrumentos de participación institucionalizada que motiven a los ciudadanos a que participen en los asuntos y en las decisiones públicas; por su parte, los ciudadanos deben responsabilizarse de asumir una participación mediante la cual ejerzan sus derechos y obligaciones

Otro de los retos fundamentales de la administración municipal dentro de un proceso de relegitimación necesaria es fomentar un espíritu de cooperación intergubernamental en un país tan diverso, complejo y plural como es el nuestro, que no cabe duda requiere, cada vez con mayor urgencia, una auténtica democracia, incluso en los gobiernos estatales que ahora tienen que coexistir con gobiernos municipales de partidos políticos diferentes y correlaciones de fuerza de diversas tonalidades. En este sentido la palabra democracia significa también convivencia, tolerancia y acuerdo entre posiciones distintas.

De la misma manera se habla también de planeación democrática, de la cual uno de sus fundamentos es la garantía que les ofrece a los actores sociales y los estados para participar en las decisiones de política pública. No obstante, debe quedar claro que el ejecutivo federal es quien en realidad conserva la mayor parte de las facultades en la materia; baste recordar que ha mantenido e impuesto el poder para establecer los procedimientos de participación y el criterio para formular, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y demás programas específicos.

Es claro que para el municipio los planes siguen viéndose como requisitos impuestos por el gobierno federal y estatal, y sólo en pocas ocasiones como herramientas para el trabajo municipal; no obstante, las experiencias de planeación participativa se ha incrementado en las ciudades medias e incluso algunos planes municipales responden a las necesidades de desarrollo e incorporan aspectos regionales, pero aún hace falta en la generalidad de los municipios conciliar la implementación con lo expresado en los planes y programas.

La labor de los gobiernos locales debe revalorarse y convertirlo en el punto inicial de contacto con los ciudadanos, lo mismo que el lugar natural del ejercicio de gobierno para lograr su composición básica y establecer las condiciones de participación social.

En cuanto al Distrito Federal, cabe recordar que en 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, donde se suprimían los ayuntamientos y se

decretaba que el gobierno del distrito federal quedaría a cargo del presidente de la república, representado por el Departamento Central como órgano de administración; igualmente, en la misma ley quedó dividido el territorio en delegaciones.

A partir de entonces y hasta 1988 se mantuvo el mismo sistema de gobierno y administración pública; fue en ese año cuando se instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como órgano de representación ciudadana, con facultades para emitir reglamentos, bandos y ordenanzas, así como para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión y revisar el ejercicio del gasto público.

Ocho años después, en 1996, se hicieron nuevas reformas a la Constitución a fin de elegir nuevamente al jefe de gobierno del Distrito Federal mediante elección directa; asimismo, se transformó la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa (ALDF) con nuevas facultades que entran en vigor a partir de 1999, también se determinó elegir con el mismo método a los titulares de las delegaciones políticas a partir del año 2000.

Desde entonces, los partidos políticos de oposición han propuesto reiteradamente que el territorio que conforma el distrito federal se convierta en el estado 32 de la federación, con las mismas características políticas que tienen actualmente los demás estados del país: un gobernador, un congreso local y, municipios como demarcaciones político-administrativas territoriales

No cabe duda que en la medida en que los partidos de oposición han ido teniendo más representación política por medio de la contienda electoral, han podido impulsar las reformas políticas que están transformando la vida democrática de nuestro país. Nadie puede negar que al dejar de ser México un país monopartidista, las opciones democráticas y de representación se han abierto, con todo y que todavía falte mucho por hacer para tener verdadera alternativa y pluralismo político.

Lo cierto es que en términos de reforma no basta con que éstas se plasmen en la administración pública: es preciso que se inserten como parte de la reforma del Estado y, si es necesario y como consecuencia, se cree una nueva Constitución donde se revalore al municipio como base política y administrativa del Estado; ya que es en el municipio donde residen los asentamientos naturales de las familias, de los pueblos.

Únicamente partiendo de esa concepción podrá democratizarse el poder y hacer una verdadera descentralización, al grado de que la base de nuestro sistema político y de la democracia sea realmente el municipio y alcance una auténtica autonomía: política, administrativa, fiscal y financiera.

Recomponer y organizar el ejercicio del poder debe ser preponderante para los gobiernos locales que buscan una auténtica descentralización; por lo mismo deben ubicar a los municipios como el primer lugar de trabajo con el pueblo, como el primer sitio donde se pudiera dar cauce a los intereses comunes mediante las políticas públicas entre otros instrumentos de política y administración.

A la par, es preciso que los municipios conjuguen acciones de modernización administrativa en función de su grado de desarrollo, como simplificar y desregular su administración pública. Asimismo, con el concurso de los partidos políticos en la postulación de sus candidatos a las presidencias municipales, mejorar el perfil curricular de los postulantes, dando así, un importante paso para profesionalizar la función pública municipal y establecer la participación ciudadana y el rendimiento de cuentas como acciones indiscutibles de políticas públicas

En general se requieren cambios que mitiguen la tensión entre la unidad federal y los desequilibrios de la diversidad estatales y municipales, ya que en esencia no son términos opuestos, pues la unidad se opone a la desunión y la diversidad a la homogeneidad; asimismo es preciso intensificar la coordinación de relaciones interinstitucionales y privilegiar el necesario diálogo, la cooperación y la interacción entre los gobiernos federal, estatal y municipal, basándose siempre en la conciencia de

la interdependencia. Igualmente debe considerarse, en medio de la complejidad, el ámbito de lo colectivo con el fin de instrumentar políticas públicas desde esa perspectiva, tomando en cuenta lo factible dentro de lo deseable.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*, Porrúa, colección Antologías de Política Pública, México, 1996.
- ----- *Problemas políticos y agenda de gobierno*, Porrúa, colección Antologías de Política Pública, México, 1996
- ----- *La hechura de las políticas*, Porrúa, colección Antologías de Política Pública, México, 1996.
- ----- *Los estudios de las políticas públicas*, Porrúa, colección Antologías de Política Pública, México, 1992.
- Aguirre Leal, Enrique. *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 1998.
- Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Porrúa, México, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (coordinadores). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE, Miguel Angel Porrúa, México, 2000
- Cabrero Mendoza, Enrique *Del administrador al gerente*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1995.

- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y administración municipal en México*, Secretaría de Gobernación, México, 1993.
- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestación pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Galeana, Patricia. (Compiladora). *México y sus constituciones*. Archivo General de la Nación, FCE, México, 1998.
- Gaebler, Ted y Osborne, David. *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994.
- García del Castillo, Rodolfo. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, CIDE, México, 1999.
- ----- *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Porrúa, CIDE, México, 1999.
- Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael. *La argumentación administrativa*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (CNCPyAP), Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1997.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, CNCPyAP, México, 1996.

- March James G. y Olsen Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones*, CNCPyAP, UAS, FCE, México, 1997.
- Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*, INAP, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), México, 1985.
- Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo (Coordinadores). *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México, s/f.
- Mejía Lira, José *Problemática y desarrollo municipal*, Universidad Ibero Americana, Plaza y Valdés, México, 1994.
- Méndez, José Luis (Coordinador). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Porrúa, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, International Society for Third Sector Search, México, 1998.
- Meny, Yves y Thoening, Jean Claude. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- Merino Huerta, Mauricio (Coordinador). *Cambio político y gobernabilidad*, CNCPyAP, Conacyt, Mexico, 1992.
- *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1994.
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*, Océano, México, 1995.
- Olmedo, Raúl. *Diccionario práctico de la administración pública municipal*. Comuna, México, 1998.

- Ortega Lomelín, Roberto *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*, INAP, Conacyt, México, 1984.
- Pontifes Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.
- Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*, UIA, Plaza y Valdés, México, 1996.
- Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAPEM, UAEM, México, 1998.
- Villoria Mendieta, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996.
- Wright, S Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, CNCPyAP, UAC, FCE, México, 1997.

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Elder y Cobb. "Formación de la agenda", en Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas políticos y agenda de gobierno*, Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1996.
- Lowi, Theodore J. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1996
- Medina Giopp, Alejandro. "Control y seguimiento de la gestión municipal. Una propuesta administrativa" en Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo (Coordinadores). *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, México, s/f.
- Méndez, José Luis. "Estudio introductorio", en Wright, S Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, CNCPyAP, UAC, FCE, México, 1997.
- Yehzkel, Dror. "Salir del paso ¿Ciencia o inercia?", en Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1996.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- Buendía Vázquez, Alejandro. "Políticas públicas, enfoques y perspectivas", *Políticas públicas: Actualidad y perspectiva*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (INAPEM), núm. 35, jul-sep de 1997.

- Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas", *Gestión y política pública*, Vol. II, núm. 1, CIDE, México, ene-jun de 1993.
- Carrasco, Rosalba; Tarriba, Gabriel; Del Val, Enrique. "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997
- Gómez Verónica, Gildardo. "El sistema federal mexicano y la vigencia del régimen constitucional", *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997.
- Guerrero Orozco, Omar. "El 'Management' público: una torre de Babel", *Convergencia*, no. 17, sep-dic, 1998.
- ---- "Política, policy pública y administración pública", *Estudios Políticos*, cuarta época, no. 1, oct-dic, 1993.
- Jiménez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Huelguera, Enrique "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas, ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?", *Políticas públicas: Actualidad y perspectiva*, INAPEM, núm. 35, jul-sept de 1997.
- Klisberg, Bernardo "Seis tesis no convencionales sobre participación", *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 4, núm. 13, julio de 1999.
- Lizarraga Gaudry, Ignacio M. "Municipio y políticas públicas", *Políticas públicas: Actualidad y perspectiva*, INAPEM, núm. 35, jul-sept de 1997.

- López Cruz, Ángel. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal", *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 3, núm. 10, julio de 1998.
- Marroquín Pineda, José Manuel "Análisis del programa para un nuevo federalismo", *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997
- Portifés, Arturo. "Administraciones estatales: elementos para la actualización de su estudio", *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 3, núm. 10, julio de 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Políticas públicas: Actualidad y perspectiva*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 35, jul-sept de 1997.

REVISTAS COMPLETAS

- *Diálogo y Debate*, núm. 4, México, 1997.
- *Diálogo y Debate*, núm. 5-6, México, 1997.
- *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 12-13, INAP, México, 1984.
- *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 34-35, INAP, México, 1989.
- *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 3, núm. 10, julio de 1998.

- *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 4, núm. 12, marzo de 1999
- *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, Año 4, núm. 13, julio de 1999

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

- 29 abril, 1933
- 6 febrero, 1976
- 6 diciembre, 1977
- 3 febrero, 1983
- 19 junio, 1984

OTRAS FUENTES

- Sistema Nacional de Información Municipal, Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.
- Consejo Nacional de Población.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.