



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA INFLUENCIA DE LA CAPACIDAD GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE  
COMPETITIVIDAD ECONÓMICA MUNICIPAL: ESTUDIO DE CASO  
AYUNTAMIENTOS CENTRALES DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE  
DE MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**ALVARO CANSECO OLIVERA**

**TUTORA**

**DRA. SARA GORDON RAPOPORT**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, C.D.M.X., MARZO, 2021**



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.

**INTRODUCCIÓN** \_\_\_\_\_ **4**

**CAPÍTULO I: EL ENFOQUE DEL NEOINSTITUCIONALISMO COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS** \_\_\_\_\_ **12**

<b>1.1. Enfoque del Neoinstitucionalismo</b>	<b>13</b>
1.1.1 Antecedentes	16
1.1.2 Concepto de Instituciones Formales	17
1.1.3 Importancia del Aparato Gubernamental como Institución	19
1.1.4 Teoría Económica de la Regulación.	23
1.1.4.1 Derechos de Propiedad	25
1.1.4.2 Costos de Transacción	26
<b>1.2 Enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)</b>	<b>28</b>
1.2.1 Surgimiento de la NGP	29
1.2.2 Concepto de NGP	30
1.2.3 Principios Gubernamentales en la NGP	31
1.2.3.1 Finalidad de la NGP	32
1.2.3.2 Objetivos de la NGP	33
<b>1.3 Gobernanza Regulatoria</b>	<b>34</b>
1.4 Capacidad Gubernamental	36
1.4.1 Concepto de Capacidad Gubernamental	40
1.4.2 Clasificación de la Capacidad Gubernamental	42
1.4.2.1 Capacidad Administrativa	44

**CAPÍTULO II: EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS DE LA ZMVM EN LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA MUNICIPAL** \_\_\_\_\_ **50**

<b>2.1 Concepto de Municipio</b>	<b>52</b>
<b>2.2 Clasificación de Municipios</b>	<b>54</b>
2.2.1 Municipios Metropolitanos de la ZMVM	56
2.2.1.1 Contexto Histórico	57
2.2.1.2 Contexto Normativo	59
2.2.1.3 Contexto Administrativo	60
<b>2.3 Funciones del Ayuntamiento en Materia de Desarrollo Económico</b>	<b>61</b>
2.3.1 Nivel Federal	62

2.3.2	Nivel Estatal	66
2.3.3	Nivel Municipal	68
2.3.3.1	Trámites Municipales	69
2.3.3.2	Aumento en las Atribuciones en Materia de Desarrollo Económico de los Ayuntamientos Metropolitanos de la ZMVM	73
2.3.3.3	La Mejora Regulatoria en el Estado de México	78
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA INFLUENCIA DE LA CAPACIDAD GUBERNAMENTAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD ECONÓMICA</b>		<b>81</b>
3.1	<b>Principales Indicadores Económicos</b>	86
3.1.1	Producto Interno Bruto Municipal (PIBM)	86
3.1.2	Unidades Económicas en los Municipios	90
3.1.3	Población Económicamente Activa (PEA) por Municipio	92
3.1.4	Estructura del Presupuesto Municipal.	94
3.2	<b>Principales Indicadores de Capacidad Gubernamental</b>	101
3.2.1	Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal	101
3.2.2	Autonomía Financiera	103
3.2.3	Capacidad de Inversión	106
3.2.4	Costo de Operación	109
3.2.5	Costo Burocrático	110
3.3	<b>La Capacidad Gubernamental de los Municipios Metropolitanos de la ZMVM</b>	112
3.4	<b>Correlación</b>	116
<b>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES</b>		<b>122</b>
4.1	<b>Relación de la capacidad gubernamental municipal con la competitividad económica</b>	122
4.2	<b>Retos que afrontan los dispositivos de Desarrollo Económico en los Ayuntamientos de la ZMVM</b>	124
4.3	<b>Posibles líneas de investigación derivadas</b>	128
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>132</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1 Tipos de instituciones	18
Tabla 2: Clasificación de los municipios.	55
Tabla 3: Trámites que puede llevar acabo la autoridad municipal	68
Tabla 4: Esquema de trámites municipales	70
Tabla 5: Esquema óptimo de trámites municipales	72
Tabla 6 Municipios datos generales	83
Tabla 7:Producto Interno Bruto por Municipio 2015 (millones de pesos de 2008)	87
Tabla 8 Producto Interno Bruto por Municipio 2005-2015	88
Tabla 9 Número de Unidades Económicas 2015	91
Tabla 10: Población Económicamente Activa por ramo de ocupación 2015.	93
Tabla 11 Porcentaje de inversión por sector en desarrollo económico en 2010	98
Tabla 12: Gasto de Gobierno en Desarrollo Económico Respecto a Egresos Totales.	99
Tabla 13 Índice de Planeación estratégica y Evaluación Municipal 2015	102
Tabla 14 Autonomía Financiera Municipal 2005-2015	104
Tabla 15 Capacidad de Inversión 2005- 2015	107
Tabla 16 Costo de operación	109
Tabla 17 Costo burocrático	110
Tabla 18 Capacidad gubernamental municipal	113
Tabla 19 Promedio de indicadores de los municipios objeto de estudio	114
Tabla 20 Modelo ideal	115
Tabla 21: Correlación de PIB municipal e inversión en desarrollo económico.	117
Tabla 22 Diagrama de Dispersión PIB municipal e Inversión en Desarrollo Económico.	118
Tabla 23 Correlación PIBM y Autonomia Finaciera	119
Tabla 24 Correlación PIBM y Costo Burocrático	120

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis deriva del resultado de una investigación que se desarrolló durante los estudios de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta investigación aborda el tema de la capacidad gubernamental de los gobiernos municipales metropolitanos de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) con relación a la competitividad económica municipal. La inquietud por abordar el tema de la capacidad gubernamental en gobiernos locales nace de observar la gran cantidad de atribuciones que se les han facultado a los ayuntamientos, no solo en materia de servicios públicos como está estipulado a nivel constitucional, sino, en otros ámbitos como el social y económico, las cuales no corresponden con las herramientas normativas ni a la estructura administrativa necesaria para que puedan cumplirlas.

El tema central de esta investigación radica en la interrogante de ¿cuál es la relación que existe entre las capacidades administrativas municipales con la competitividad económica?

Como punto de partida, se toma la idea que el estado por medio del aparato gubernamental es el rector del desarrollo nacional por lo que debe garantizar que éste sea integral y sustentable y que de esta forma se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático; mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad así como la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Para impulsar y fomentar un aumento en la actividad económica es necesario determinar si son suficientes las acciones que realiza el gobierno a nivel federal y estatal o, sí para impulsar este fomento, es necesario que los municipios cuenten con una estructura orgánica administrativa, mecanismos y procedimientos claramente estipulados, en la normatividad correspondiente, para que pueda influenciar en que se incremente la actividad económica en su territorio.

Esto se puede traducir en un gobierno local requiere de mayor capacidad gubernamental para conseguir los objetivos que estipula la legislación correspondiente, así mismo este cumplimiento debe operar bajo el principio de legalidad de la Administración Pública, el cual dicta que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general, lo cual, implica cada vez retos mayores para las autoridades locales.

El dilema de la relación existente entre el aparato gubernamental respecto al sistema económico, en específico de la competitividad económica, ha sido una discusión tanto a nivel teórico, como práctico; en este dilema no se ha podido llegar a determinar un punto de equilibrio, asimismo, en esta investigación, no se pretende encontrar este punto de equilibrio, lo que se busca es señalar cuales son las actividades que pueden desarrollar los gobiernos locales para enfrentar los retos que se le presentan en materia de desarrollo económico.

Los procesos administrativos municipales son complejos más, aún en municipios metropolitanos o en vías de desarrollo. Estos municipios están caracterizados por un sector empresarial y comercial creciente, ya sea debido a su ubicación geográfica o condición socioeconómica; sin embargo, su situación demográfica y su extensión territorial implican un problema para el desarrollo urbano. Por ello es necesario que cuenten con los mecanismos administrativos normativos para constituirse como instituciones capaces de negociar con los distintos actores económicos buscando el fomento en la competitividad municipal, procurando no acarrear problemas de índole sociales o ecológicos.

Como lo señala la OCDE:

“un ambiente propicio para los negocios es un factor importante para la prosperidad económica. Hacer la vida más sencilla a las empresas y facilitar la entrada al mercado formal promueve la competitividad y el crecimiento. Si bien es necesaria la regulación para abrir y operar empresas, en ocasiones su implementación se vuelve un proceso complejo y costoso, lo que desalienta la actividad empresarial.” (2010; 8)

En materia de regulación económica se puede vislumbrar influencia de organismos internacionales tratando de permear en la toma de decisiones de políticas públicas y en la estructura administrativa nacional, encaminadas, a que se faciliten e incentiven la generación de nuevas empresas, con la finalidad de incrementar la inversión privada.

El objetivo general de esta investigación es mostrar la relación que existe entre la capacidad gubernamental administrativa de los ayuntamientos de la zona metropolitana del Valle de México medida por su planeación estratégica, autonomía financiera, capacidad de inversión, sus costos de operación y costos burocráticos respecto a la competitividad económica municipal, vista desde el incremento de la actividad económica en el territorio.

Las líneas de acción de las administraciones municipales se encuentran estipulados en sus planes de desarrollo, los cuales se traducen en proyectos y programas que ejecutan su estructura orgánica, mismos que van alineados al gasto público que realizan, para así responder a sus necesidades.

Uno de los fenómenos que han incentivado esta investigación son las modificaciones de la legislación en materia de desarrollo económico que enmarca a los ayuntamientos, en especial, a los municipios del Estado de México.

Entre los cambios más notables encontramos la publicación de la ley general de mejora regulatoria, la ley de mejora regulatoria del Estado de México, la ley para

el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y la ley de ordenamiento y competitividad comercial del Estado de México, entre otras.

Derivado de esto, los ayuntamientos en la ZMVM han destinado recursos en materia de desarrollo económico, en algunos casos por medio de dependencias o dispositivos donde uno de sus principales atributos es otorgar licencias de funcionamiento y vistos buenos de protección civil.

Algunas observaciones hechas por la misma OCDE señalan que es “imperativo que los diferentes niveles de gobierno se comprometan con el objetivo de orientar las regulaciones y los trámites de acuerdo con el punto de vista de los ciudadanos, para así favorecer el crecimiento económico”. Es fundamental fomentar las relaciones intergubernamentales y de coordinación para proveer herramientas necesarias a los tres órdenes de gobierno en especial para fortalecer los gobiernos locales y delimitar su ámbito de acción.

La hipótesis de trabajo para esta tesis señala que la capacidad gubernamental de los ayuntamientos metropolitanos centrales de la ZMVM muestra una clara relación respecto a la competitividad económica municipal, esto señalaría que existe una necesidad de atención por parte de las administraciones municipales al tema del desarrollo económico.

Para la contrastación de la hipótesis se realizó un análisis de tipo cuantitativo, ya que considero que es la herramienta más adecuada para tratar de abarcar la mayor cantidad de variables posibles, este análisis cuantitativo está materializado en un estudio correlacional que mide las variables dependiente e independiente por medio de una serie de indicadores para ver si están o no relacionadas en los municipios objeto de estudio, después se realizó un análisis de dicha correlación.

Para llevar a cabo la presente investigación fue necesario, en primer lugar, tener un fundamento teórico-conceptual de las variables a estudiar, que, en este caso, la primera es la capacidad administrativa gubernamental de los ayuntamientos como variable independiente y la competitividad económica municipal como variable

dependiente. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica de los principales enfoques y teorías que puedan describir de mejor manera dichos conceptos.

En el primer capítulo se exponen algunas teorías que explican hasta cierto punto el funcionamiento óptimo de la administración pública, en este caso de los gobiernos locales, teorías como el *Neoinstitucionalismo*, *la Gestión Pública* y *la Gobernanza Regulatoria*, teorías que marcan la pauta de la relación que existe entre el sistema político y el sistema económico, esta relación a nivel teórico es de suma importancia para entender el desarrollo de la presente investigación.

Se pone principal énfasis en el enfoque del Neoinstitucionalismo, así como en la teoría de la regulación como marco de referencia, en el caso de la capacidad gubernamental se fundamenta con la teoría de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Asimismo, se delimitan las variables para construir una base de referencia para determinar la capacidad administrativa gubernamental de cada ayuntamiento objeto de este estudio.

En el segundo capítulo se aborda el contexto jurídico y socioeconómico del objeto de estudio de esta investigación, para este caso es el ámbito municipal donde se debe tener en claro cuáles son las funciones y atribuciones de un ayuntamiento en materia de desarrollo económico, y por ende en fomento a la competitividad, en este apartado se desarrollan las principales características de los municipios metropolitanos de acuerdo con la clasificación del INEGI, así como las funciones y atribuciones en materia de desarrollo económico.

En el tercer capítulo, con los fundamentos expuestos anteriormente, se hace un análisis estadístico de correlación entre las variables independiente y dependiente para determinar el tipo y grado de relación existente. Para ello se utilizó el estudio de caso de los municipios centrales de la ZMVM durante el año 2015 que aportan en mayor medida al Producto Interno Bruto Federal. Se ocupan diversos indicadores económicos y de capacidad gubernamental, con lo cual se tiene un panorama general y que sea contrastable entre los diversos ayuntamientos.

Para dar mayor orden y coherencia a los indicadores que se analizaron en la correlación en este tercer capítulo se exponen en primer lugar la competitividad económica municipal y en segundo lugar la capacidad gubernamental

En cuanto a competitividad económica, se mide el Producto Interno Bruto de cada municipio, la cantidad de unidades económicas, su población económicamente activa, así como la estructura del presupuesto municipal con énfasis en el gasto destinado a desarrollo económico.

En lo que respecta a la capacidad gubernamental de los ayuntamientos centrales de la ZMVM, se contemplan variables que refieren a la planeación estratégica, autonomía financiera, capacidad de inversión, costos de operación y costos burocráticos.

Para terminar en el cuarto capítulo, se presentan las principales conclusiones derivadas de los resultados encontrados en el análisis cuantitativo de las observaciones recolectadas a lo largo de la investigación, los retos que enfrentan los gobiernos municipales en materia de desarrollo económico y posibles líneas de investigación derivadas de esta tesis.

En resumen, a través del resultado del análisis del fenómeno de la capacidad gubernamental de ayuntamientos con estas características hay una utilidad como marco de referencia para otras zonas similares, con lo cual se busca aportar en la rama del conocimiento gubernamental, e incluso, establecer un mecanismo de medición de capacidad gubernamental en torno al desarrollo económico.

Considero que esta investigación cobra relevancia ya que como lo señala Roberto Moreno Espinosa (2015), la situación y el contexto que envuelven actualmente la vida municipal ponen de manifiesto la necesidad, cada vez más imperiosa e impostergable, de promover una reforma municipal, del gobierno, la gestión y la gobernanza local que propicie un dinamismo social, un compromiso de participación que desencadene la energía social en beneficio de un interés de los actores políticos y sociales por la organización local para el desarrollo.

Es indispensable una reorganización que acerque realmente el gobierno a la sociedad a la cual se debe y ésta participe en los asuntos públicos, en las contralorías sociales y dé forma a una corresponsabilidad efectiva, a una transparencia y rendición de cuentas altamente satisfactorias. El gobierno de proximidad es una alternativa viable que evidencia la necesidad de una reorganización que se concrete en redimensionar a nuestros gobiernos locales, entre otras expresiones.

Sin embargo, las diversidades en los contextos de los distintos gobiernos municipales generan distintos retos, y generan distintas estructuras administrativas, las cuales no se pueden homologar ni responder a las mismas necesidades. Las brechas de desigualdad en este país impiden que exista la misma capacidad en los ayuntamientos, aunque se trate de los denominados metropolitanos.

Es importante determinar qué tipo de responsabilidades gubernamentales se les puede asignar a los ayuntamientos, existen algunas políticas que preferentemente se deben dar desde las bases, desde lo cercano como lo son los municipios, pero hay otras que se deben dar desde lo general como la economía que de acuerdo con el artículo 25 constitucional está bajo la rectoría del Estado.

A lo largo de la investigación de este tema se encontraron hallazgos interesantes, desde los apartados teóricos conceptuales y con fundamento en la información documental utilizada podemos decir que en términos conceptuales se deben hacer estudios más concretos en materia de capacidad gubernamental a nivel local, se deben clasificar y determinar las características que deben cubrir los municipios para considerarse capaces.

Llevado a términos prácticos y derivado de la una de las dificultades en el análisis de tantas unidades, se puede percibir que no existen suficientes datos públicos y abiertos para contrastar o comparar con mayor precisión las acciones gubernamentales, si bien, los municipios que se compararon comparten un mismo marco normativo aún faltan criterios para la homologación en términos contables.

En cuanto al análisis de los datos fue muy revelador encontrar que a pesar de estar clasificados por el INEGI los municipios como metropolitanos, sus características son muy diversas, esto da para reflexionar que las políticas en materia de desarrollo municipal deben pensarse en términos regionales y contemplando las características de cada municipio.

Así mismo llama la atención que a pesar de las diferencias de cada municipio analizado si puede ser perceptible una relación entre aquellos ayuntamientos que han tratado de cumplir con las funciones estipuladas en el marco legal con un incremento en la actividad económica de su municipio, de igual forma existen municipios que por sus características deben concentrar sus recursos en la dotación de servicios públicos.

Este tema puede ser explorado a mayor profundidad, esto se podrá lograr conforme se avance en temas de transparencia, rendición de cuenta, gobiernos abiertos, coordinación fiscal, entre otros factores, ya que de esta forma se podrán contrastar de forma más precisa no sólo en materia de desarrollo económico.

## CAPÍTULO I: EL ENFOQUE DEL NEOINSTITUCIONALISMO COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS

El principal objeto de estudio de la presente investigación es definir y analizar la capacidad gubernamental de los ayuntamientos metropolitanos en materia de desarrollo económico.

El tema de la relación que existe entre el aparato gubernamental y el mercado ha sido motivo de análisis desde distintos enfoques. Un elemento en este análisis es el papel que juega la administración pública en el proceso de gobernar, con especial énfasis en las regulaciones y políticas económicas que se tratan de implementar y cómo estas permean en los distintos órdenes de gobierno.

Este primer apartado aborda algunos de los principales enfoques que describen modelos de intervención del aparato gubernamental, así como, la manera en que interactúa con distintos actores gubernamentales y económicos.

En esta investigación, se da énfasis en las capacidades internas de los gobiernos municipales, para conocer si estos cuentan con un diseño institucional adecuado para influir en los procesos de desarrollo económico o replican algunas acciones impuestas por órdenes superiores de gobierno.

Este análisis parte principalmente de preceptos del enfoque del Neoinstitucionalismo, que es la principal herramienta de análisis que se utiliza para explicar la importancia que tiene el gobierno y la administración pública como una institución formal que puede influir en la implementación de políticas y regulaciones que impactan en instituciones de otras esferas, en este caso, el ámbito económico.

Asimismo, se abordan los principales mecanismos, de los cuales se auxilia el gobierno para incentivar o sancionar ciertas conductas económicas; como lo son la protección a los derechos de propiedad y la influencia en los costos de transacción y cómo es que un gobierno puede implementar estos mecanismos, en particular si estos mecanismos solo los puede implementar las esferas nacionales o los ayuntamientos tienen la capacidad de ejercer este tipo de mecanismos.

Además, se analiza desde un enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), cuáles son los lineamientos que se pueden denominar como ideales para ejercer los procesos de gobierno.

Por último, de acuerdo con los enfoques teóricos, se señalan cuáles son las características de la capacidad de un gobierno, cuál es su clasificación, y el concepto que se utiliza para el análisis de la capacidad administrativa de los ayuntamientos de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en esta investigación.

### 1.1. Enfoque del Neoinstitucionalismo

En primer lugar, hay que puntualizar la importancia de la teoría del neoinstitucionalismo como una herramienta de análisis, en especial la rama que se enfoca en explicar la relación que existe entre el gobierno y el mercado, motivo por el cual esta investigación se centra en el *“Neoinstitucionalismo Económico”*.

El llamado Neoinstitucionalismo tiene “un fuerte interés por el importante rol que desempeñan las instituciones formales del sector público” (Peters, 2003: 13), con ello se aclara la existencia de un interés por el estudio del papel que ejercen los organismos gubernamentales en los intercambios sociales y en los procesos económicos.

Como lo señalan Powell y Dimaggio, “las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas” (1999: 36), al ser los órganos de gobierno los encargados del diseño y operación de las instituciones es necesario analizar si cuentan con la capacidad suficiente para llevar a cabo la función de ofrecer mayores beneficios sobre los costos de transacción que originan.

Por otra parte, North señala que “es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño

diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones.” (1993: 13), por lo que es necesario analizar el rol de los gobiernos como instituciones que limitan o fomentan ciertas conductas sociales y económicas con la finalidad de facilitar el intercambio social, logran este cometido o, por el contrario, lo entorpecen.

El nuevo institucionalismo económico surge como una respuesta al institucionalismo tradicional y, al mismo tiempo, como una crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica (Ayala, 1999: 38).

Desde el neoinstitucionalismo económico se hace una crítica, con diversos grados, al planteamiento simple y estrecho de la elección racional, pero no la rechazan completamente. En este enfoque prevalece la idea de que el hombre es motivado por el interés y que es racional al seleccionar una decisión; se rechaza la idea de que los objetivos sean meramente económicos y se afirma que en toda negociación existen restricciones y costos de transacción en la toma de decisiones.

Se puede decir en este caso que para el neoinstitucionalismo se da un especial énfasis a la importancia de las instituciones ya que “funcionan como las reglas de juego formales e informales que dan la pauta de interacción entre los distintos actores sociales” (North, 1993: 13), con lo cual, las acciones que realizan los individuos quedan limitadas por el andamiaje institucional intenta fomentar o desincentivar ciertas conductas.

Para ello es necesario analizar el rol del gobierno como aquella institución formal que se encarga de ejercer el poder, un poder legal al igual que la justicia salvaguarda a ciudadanos y la propiedad, esto lo logra a través de la administración pública.

Para esta investigación entenderemos como administración pública como la acción parcial del gobierno, su objeto es la aplicación de leyes del Estado emanadas de la voluntad y en su caso, consenso de la arena política.

Es necesario “comprender a la vez la parte reglamentaria y técnica de la administración y del propio derecho administrativo, además, los grandes principios de la administración y los conocimientos accesorios que forman al verdadero administrador y le preparan en su perfeccionamiento” (Debbasch, 1973: 32), sin dejar de lado que no todas las acciones gubernamentales se llevan a cabo conforme a la legalidad.

La manera en que actúa el gobierno desde su papel de institución formal a través de la administración pública, en un análisis desde el enfoque del “neoinstitucionalismo donde supone que los costos de transacción se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir, a su vez, los costos de transacción influyen decisivamente en los costos de transformación” (Ayala, 1999: 32) por lo cual, la capacidad de los gobiernos debe hacerse notar, para evitar incrementa los costos de transacción.

Se puede decir que en medida que la autoridad sea capaz, eficiente y transparente permite las actividades sociales y económicas que generen un desarrollo para la sociedad y desincentive aquellas prácticas que lo obstaculicen.

En este afán de ejercer el poder existe “un proceso central que organiza y estructura la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico” (Ayala, 1999: 42), para ello existen instituciones como los órganos gubernamentales, ya que:

“Los individuos demandan voluntariamente las instituciones, pero el gobierno es el encargado de su diseño y operación, además de su vigilancia y cumplimiento incluso el gobierno diseña y opera instituciones que los individuos no demandan y se les impone aún en contra de su voluntad” (Ayala, 1999: 70).

Tomando en cuenta la importancia que tienen las instituciones al dar forma a todo un sistema de gobierno, donde cada elemento tiene incentivos o sanciones para cumplir una función específica, en este sentido, se inmersa el papel que juega

el ayuntamiento como un órgano de gobierno con la atribución de intervenir en la actividad económica que se desarrolla en un municipio y la necesidad de analizar de qué manera lleva a cabo sus funciones en esta materia.

El neoinstitucionalismo introduce un concepto que es muy importante para establecer el nivel de fricción en un sistema económico: el de los costos de transacción. En la economía neoclásica estos no son considerados, sin embargo, cuando se miran en detalle aparecen en forma protuberantes costos legales, de ejecución, de vigilancia y costos de información, una cuestión importante es analizar cómo estos costos de transacción pueden ser observados en las distintas esferas de la acción gubernamental.

#### 1.1.1 Antecedentes

En el caso de la escuela neoclásica, se tiene como premisa que “el mercado conduciría a resultados eficientes sin necesidad de intervenciones políticas o institucionales” (Ayala, 1999: 32). Esto deja en segundo plano los procesos políticos y se le da una mayor importancia al sujeto como agente que toma decisiones de mercado maximizando el beneficio.

En contraparte el Neoinstitucionalismo expone que:

“Las instituciones impuestas por el gobierno no son consistentes con las elecciones egoístas y maximizadoras, porque son forzadas por el gobierno, aún en contra de los deseos de los individuos. Pero estas instituciones son muy importantes porque prevalecen y operan en los grupos sociales grandes” (Ayala, 1999: 71).

Partiendo de esta premisa, una de las principales funciones que tiene el aparato gubernamental es el de limitar las acciones de los distintos actores sociales o económicos, evitando abusos e igualar las condiciones de competencia, asimismo, propiciar un ámbito para que se desarrollen actividades económicas.

El análisis del neoinstitucionalismo es innovador, ya que es una herramienta que puede ser implementada en diversas disciplinas como economía, política, historia, sociología, o como en este caso, para la ciencia de la administración pública.

El neoinstitucionalismo tiene como antecedentes las teorías de las instituciones, de la elección económica y social, los derechos de propiedad, los contratos, el análisis económico del derecho, las teorías de los costos de transacción, de los incentivos, de la agencia y la de las fallas del mercado, pareciera que el neoinstitucionalismo es un embudo donde estas perspectivas son integradas para ofrecer una visión más rica y rigurosa de la realidad económica.

Estas distintas visiones teóricas develan que es necesaria la intervención de los procesos de la administración pública en la regulación de las actividades económicas. “Los clásicos aceptaron en mayor medida que las instituciones, las reglas, los contratos, y en general las regulaciones del gobierno eran indispensables para entender el funcionamiento de los mercados” (Ayala, 1999: 31), esta visión puede ser un punto de partida para el análisis del papel del gobierno, como una institución formal que debe intervenir en las regulaciones económicas, desde una perspectiva institucional formal.

El análisis neoinstitucionalista parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta, que son elementos que debe vigilar un gobierno, si cumple con estas tareas, se puede decir que cuenta con capacidad de gobierno.

### 1.1.2 Concepto de Instituciones Formales

Para el estudio y análisis de las instituciones se pueden clasificar en dos: las informales y las formales igualmente se analizan los mecanismos que utilizan los

gobiernos en sus distintos órdenes<sup>1</sup> para regular las actividades económicas, se debe entender que “las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política” (Ayala, 1999: 66).

Es de suma relevancia para la administración pública el ámbito formal de su actuar, si bien, existe una fuerte crítica a los procesos burocráticos engorrosos, se deben encontrar mecanismos para que las acciones que realice el aparato gubernamental sean claras y transparentes, apegadas a reglas claras y específicas, evitar discrecionalidad en la toma de decisiones y garantizar el acceso a información de la ciudadanía.

North señala que las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Tal como las definimos aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana. Esto significa que consisten en normas escritas formales (North, 1993: 14). Es evidente la necesidad de revisar el aspecto formal de las organizaciones gubernamentales, en este caso, de los ayuntamientos y las dependencias o dispositivos encargados del desarrollo económico.

Tabla 1 Tipos de instituciones

<i>Tipos de instituciones</i>	<i>Institución</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Cumplimiento</i>	<i>Campo</i>
<b>Formales</b>	<b>Leyes y reglamentos</b>	<b>Atacar problemas específicos</b>	<b>Obligatorio y coercitivo</b>	<b>Dominio público</b>
<b>Informales</b>	<b>Reglas no escritas y convenciones</b>	<b>Códigos y valores</b>	<b>Voluntario y autocumplido</b>	<b>Dominio privado</b>

<sup>1</sup> Con énfasis en el nivel municipal.

Fuente: Ayala, 1999, p. 67

Las instituciones que son de mayor interés para esta investigación son formales, ya que son impuestas externamente a los individuos o a los actores sociales y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el aparato gubernamental con una justificación legal. Las sanciones que pueden surgir de su incumplimiento están formalizadas en la ley, y su aplicación y vigilancia están claramente centralizadas en el poder o autoridad (Ayala, 1999: 68).

Situación que en la realidad es más compleja debido a que en las normas formales no siempre son aplicadas al pie de la letra, es necesario conocer qué factores repercuten en estas situaciones, así como los respectivos ámbitos de acción de cada órgano gubernamental, que, si bien son representación materializada del estado y de las instituciones formales, no debe ser visto como un bloque sólido único. Dentro del propio aparato gubernamental hay una fragmentación en niveles horizontales y verticales, con lo que podemos fortalecer la idea de contar con marcos normativos claros y específicos para determinar la esfera de acción de cada organismo de gobierno.

La importancia de las sanciones formales estatales radica en su carácter obligatorio y compulsivo, de esta forma el gobierno es el encargado de su observancia y vigilancia a través de mecanismos para asegurar su cumplimiento, conformando el sistema de incentivos que guía el comportamiento de individuos y organizaciones. Este origen legal busca que las instituciones formales sean legítimas ante la sociedad para que sean aceptadas por los distintos actores sociales, su cumplimiento es una manera de observar la capacidad gubernamental que existe.

### 1.1.3 Importancia del Aparato Gubernamental como Institución

El análisis del papel que juega un gobierno en las diversas actividades económicas, sociales culturales, ambientales, entre otras, se puede hacer desde diversos enfoques. La presente investigación que tiene como objeto central la relación del

gobierno en la economía se utiliza el enfoque del Neoinstitucionalismo, así como la teoría de la regulación económica, para ello se trata de delimitar el concepto de aparato gubernamental como una institución.

La capacidad gubernamental puede verse desde el enfoque institucional que refiere a las herramientas y mecanismos que emplea una institución para alcanzar sus metas y objetivos de una manera eficiente, efectiva y transparente. Además de eso, la capacidad institucional sirve para medir y controlar las actuaciones del gobierno en un futuro y satisfacer las necesidades para las cuales fueron creadas, y, sobre todo, poner el interés público como premisa máxima.

Si bien “las instituciones económicas, políticas y sociales han crecido, se han hecho considerablemente más complejas y con mayor amplitud de recursos” (March y Olsen, 1997: 41), se puede decir que la acción del gobierno se ha visto limitada y no siempre puede imponer sus reglas, esto se debe a fallas en su capacidad gubernamental.

Para que el gobierno cumpla con su función de institución formal es importante el proceso de regulación, ya que mediante este se “puede considerar el establecimiento y supervisión de reglas de juego para otros sectores, asumiendo que las imperfecciones de los mercados no derivan sólo de factores económicos sino también de los denominados costos de transacción, vinculados a la institucionalidad asociable en muchas ocasiones a fallas del gobierno (Stark, 2000: 2).

De acuerdo con este concepto de regulación encontramos una íntima relación con elementos mencionados en el enfoque neoinstitucionalista económico en lo que respecta a las instituciones formales y su papel como vigilantes de las normas legalmente estipuladas y que su mala implementación entorpece el establecimiento de actividades comerciales.

Por su parte, la relación que existe entre la capacidad gubernamental de los ayuntamientos respecto a la regulación económica municipal, se ha vuelto más

compleja debido a que algunos municipios como lo son los metropolitanos, donde se ha tenido un significativo crecimiento económico, se ha vuelto imperiosa la necesidad de contar con gobiernos locales fuertes y consolidados, para cumplir las funciones y proveer principalmente de los servicios públicos a su cargo y de esta manera satisfacer las demandas de los diversos actores sociales y económicos que confluyen en un municipio.

Esta composición social compleja ha develado la necesaria intervención de los procesos del ayuntamiento en la regulación de las actividades económicas del municipio. “Los clásicos aceptaron en mayor medida que las instituciones, las reglas, los contratos, y en general las regulaciones del gobierno eran indispensables para entender el funcionamiento de los mercados” (Ayala, 1999: 31), podríamos decir, incluso, en niveles subnacionales y locales

Aun cuando los gobiernos municipales carecen de competencias constitucionales para cumplir la función de ser promotores del desarrollo económico, estos tienen a su cargo promover programas de simplificación, desregulación y transparencia administrativa para facilitar la actividad económica, diseñar y promover políticas que generen inversiones productivas y empleos remunerados, impulsar la simplificación de trámites y reducción de plazos para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones del orden municipal, lo cual implica que deben contar con un diseño institucional coherente con dichas funciones, y la capacidad de cumplir con estas atribuciones que han adquirido con el paso del tiempo.

El desempeño y la calidad de un gobierno dependen de sus estructuras y procesos, los cuales pueden tener una relación con los resultados económicos. Las instituciones están formadas por reglas y son estas las que estructuran los incentivos y su contraparte: las sanciones para la interacción humana. Sin embargo, el diseño institucional puede ser inadecuado o no ser el óptimo en un caso dado; asimismo, la implementación de una política dada puede no corresponder a la práctica que se pretende normar.

Para comprender el papel que juega el ayuntamiento en la regulación económica debemos tener en claro que este forma parte de un régimen político que podemos definir como un sistema de reglas formalmente estipuladas, asimismo, este es un régimen político que requiere de un balance de poder para el control de ese poder y debe ser pensado para que el aparato gubernamental se conserve y cumpla con sus funciones.

Cabe señalar que los incentivos y las sanciones que surgen del diseño institucional influyen en las acciones de los individuos; sin embargo, no son los únicos.

La institucionalización de la manera de hacer las cosas, la congruencia de los incentivos, las rutinas con los objetivos planteados y la percepción de la legitimidad son también esenciales en el análisis del diseño institucional. Estos elementos deben actuar juntos hacia una misma dirección para que las instituciones sean factores positivos, influyentes y decisivos en el desarrollo a largo plazo de una comunidad.

Se puede decir que una institución es fundamental para comprender cómo funciona el conjunto de normas reglas, procedimientos y valores que determinan la organización, en este caso, del ayuntamiento y su acción de gobierno, ya que, estas normas modulan la estructura de poder donde se estipula la forma de gobierno y el modo de gobernar, así como la repercusión que tiene este en la sociedad y los mercados.

Es importante analizar cuáles son los indicadores que señalan si un ayuntamiento puede implementar actividades encaminadas al cumplimiento de las atribuciones que le son conferidas.

#### 1.1.4 Teoría Económica de la Regulación.

La teoría de la regulación económica parte de la afirmación de que el gobierno es la maquinaria y el poder del Estado<sup>2</sup>, puede ser un recurso o una amenaza para cualquier industria; con su poder para prohibir u obligar, para tomar o dar dinero, el Estado puede ayudar o dañar selectivamente a gran número de industrias.

Sobre la base de esta constatación (o presunción), las tareas centrales de la teoría de la regulación económica son explicar quién recibirá los beneficios o cargas de la regulación, qué manera adoptará la regulación y los efectos de esta sobre la asignación de los recursos.

En consecuencia, la regulación puede ser perseguida activamente por una industria o puede ser impuesta sobre esta. Sobre la base indicada, la regulación es conseguida por la industria y diseñada y operada, básicamente, para su propio beneficio (Stigler, 1990: 86).

Con lo antes expuesto; se señala que el gobierno mediante mecanismos de regulación debe contemplar que el desarrollo institucional y el crecimiento económico deben ir asociados a la innovación en procesos, productos, mercados y negocios.

Las instituciones deben generar incentivos y premios a las conductas innovadoras, estimulando a las empresas, universidades, institutos y agrupaciones de la sociedad civil para que incorporen en sus respectivas agendas la búsqueda permanente de mecanismos innovadores para mejorar la eficiencia y la productividad, la regulación económica se ha vuelto un elemento de suma importancia para el desarrollo económico (Stark, 2001: 9).

Uno de los puntos de mayor interés para realizar esta investigación radica en el desdibujo del rol del aparato gubernamental ante los intereses de actores

---

<sup>2</sup> Entendido como el aparato gubernamental, ya que el Estado en una acepción más amplia incorpora elementos como territorio, población y gobierno, para efectos de esta investigación se hace énfasis en la organización administrativa del gobierno.

económicos preponderantes del mercado, por lo que se considera que es necesario saber qué instrumentos o dispositivos está empleando para mantener una relación y afrontar las necesidades del contexto económico.

La teoría de la regulación económica explica en gran parte este papel donde el Estado pasa a ser considerado como regulador de la economía, si bien no se pretende formular un modelo en que se le dé mayor importancia, hay que considerar la búsqueda de una respuesta a la complejidad a la que ha llegado la economía.

Cuando no es posible alcanzar condiciones de competencia, se presenta la necesidad de aplicar la regulación. Existe la necesidad de limitar el poder de mercado de una empresa o industria, a fin de evitar pérdidas de bienestar social que dichas empresas pudieran causar a través de su comportamiento.

A diferencia de la teoría, en la vida real existen situaciones conocidas como fallas de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, las más comunes son: las externalidades, los monopolios, los bienes públicos y existencia de información incompleta y asimétrica, en respuesta a esto fallos generalmente se dice que la intervención gubernamental se observa por medio de la regulación.

Por otro lado, se reconoce la existencia de fallos de gobierno, que se presentan en el propio proceso político, para emitir regulaciones, o bien, en el diseño de las instituciones encargadas de regular. En ocasiones los fallos de gobierno son mucho más graves en los fallos de mercado, cuando las agencias e instituciones fracasan en su papel como reguladores se generan las mayores pérdidas de bienestar social.

La regulación puede entenderse como la emisión de reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante esta regla se garantiza el funcionamiento eficiente de los mercados y los derechos de propiedad, se genera certeza jurídica, se evitan daños inminentes, o bien, se reducen los daños existentes a la salud al medio ambiente y a la economía.

Desde este enfoque se explica que existen fallos de gobierno, los cuales se presentan en el propio proceso político, para emitir regulaciones, o bien, en el diseño de las instituciones encargadas de regular.

Un cuestionamiento de suma importancia es el supuesto de que la implementación de políticas públicas puede realizarse con bajos costos, por lo cual, en el caso de que la creación de instituciones y su funcionamiento sea costoso, se debe evaluar la posibilidad de que los beneficios derivados de la regulación sean menores que los costos asociados a implementar la misma (COFEMER, 2011).

Para el caso de esta tesis podemos señalar que a los municipios de la ZMVM se les han heredado la función de regular las actividades económicas en su territorio motivo por el cual debe generar dispositivos eficientes en esta materia, como lo son las direcciones de desarrollo económico, que partir de la última modificación a la ley orgánica municipal, todos los municipios del Estado de México están obligados a crear y estos son los medios para llevar a cabo los mecanismos que se señalan a continuación.

#### 1.1.4.1 Derechos de Propiedad

Para los gobiernos decididos a reformar el nivel de mejora en términos absolutos, resulta más importante la clasificación relativa de su economía respecto a la facilidad de hacer y conservar negocios. En la medida que las economías se desarrollan, se fortalecen, amplían las regulaciones que protegen a los inversores y a los derechos de propiedad, se dice que un gobierno cumple con sus funciones.

“Las instituciones son las reglas del juego que proveen costos bajos para la aplicación de los derechos de propiedad e incentivos para descentralizar las decisiones requeridas para los mercados competitivos” (North, 1993).

Los derechos de propiedad constituyen una de las instituciones más relevantes. En efecto, los derechos de propiedad son las instituciones que obstruyen o permiten el intercambio de activos. Sin la existencia de derechos de propiedad los

activos podrían no llegar a tener ningún valor y los individuos no tendrían certidumbre sobre el curso de sus acciones económicas: la inversión, el ahorro y la innovación (Ayala, 1999: 21).

Para que el mercado ejerza su función reguladora no es suficiente asegurar la competencia mediante la exigencia de los derechos de propiedad industrial e intelectual.

En un ambiente de alta rivalidad y competitividad empresarial, las normas se convierten en instrumentos de poder que aumentan la credibilidad y transparencia en los mercados mundiales, dan orientación y reducen los costos de transacción ahí donde hay limitaciones de información y en capacidad para procesarla y crean seguridad de expectativas a largo plazo marcadas por las complejas interacciones de los agentes involucrados (Vargas, 2005: 14).

Se debe conocer si el diseño institucional y la estructura organizacional de los ayuntamientos tiene la suficiente capacidad para proteger los derechos de propiedad, o esta es una actividad que se debe llevar a cabo a nivel estatal o incluso es facultad exclusiva de la federación.

Estos derechos se refieren al goce y disposición que tiene una persona sobre determinados bienes, en concordancia y con las limitaciones fijadas por las leyes y sin perjuicio de terceros. El derecho de propiedad constituye una función social.

#### 1.1.4.2 Costos de Transacción

El enfoque del neoinstitucionalismo y en especial la teoría de la regulación abordan las teorías de las instituciones más relevantes. Pone de relieve que las instituciones son el conjunto de reglas y restricciones que influyen decisivamente en el intercambio, las elecciones y conducta de los agentes, la organización económica, los costos de transacción, así como, el desempeño económico.

Podríamos decir que el Neoinstitucionalismo se preocupa por el estudio de un conjunto amplio de temas y enfoques entre los que destacan: las relaciones entre

el tipo de instituciones y los costos de transacción. Sugiere que los problemas de información elevan los costos de transacción en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas y, en consecuencia, estas pueden resultar en una asignación de recursos ineficiente.

Coase (1937) introdujo y definió el término *costos de transacción* como los costos de usar el mercado, da una racionalidad a la existencia de las firmas. Los costos de transacción son los costos de búsqueda e información, costos de negociación y decisión, y los costos de formulación y aplicación de las políticas.

De acuerdo con Dahlman (1979), los “costos de transacción” resultan de una interpretación subjetiva de información, monitoreo y sanción de los acuerdos establecidos. Como consecuencia de las limitaciones cognitivas para procesar información, determinar los costos de información con relación a los costos de transacción y de las restricciones ambientales como las legales, y de los costos de información.

Los costos de transacción aumentan por fricciones en el intercambio, por lo cual existe la necesidad de contar con mecanismos de coordinación externos al mercado, uno de estos mecanismos son las regulaciones que impone el aparato gubernamental. Un elemento que no se puede dejar de lado es que al analizarse las relaciones entre aparato gubernamental y mercado.

Existen actores como el sector empresarial que tratan de minimizar los costos de transacción cuando eligen instituciones y formas de organización, lo cual implica que traten de persuadir a los individuos que operan y se encargan de la vigilancia de las instituciones formales de gobierno.

Podemos ejemplificar los costos de transacción a nivel municipal con el incremento de las atribuciones y funciones en materia de desarrollo económico, para un negocio era sumamente complejo llevar a cabo los trámites de apertura de su empresa en distintas partes del mundo o incluso en distintos estados o municipios en un mismo país; por ello se ha buscado homologar estos criterios por

medio de la mejora regulatoria, de esta forma el costo de transacción así como la asimetría de información se disminuiría y en teoría esto debe incentivar mayor actividad económica.

En este engranaje de los objetivos que persiguen los actores sociales y económicos para instaurar instituciones formales que fomenten la igualdad en las condiciones de competencia, han encontrado en el aparato gubernamental un mecanismo de suma importancia, pero no siempre han dado los resultados esperados, motivo por el cual se ha modificado su papel, y la manera en cómo actúa, un modelo de acción ha sido el de la nueva gerencia pública.

## 1.2 Enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)

Para hacer más ágil la administración pública moderna, se pretenden instaurar modelos que retomaran conceptos y prácticas del modelo burocrático, y se tratan de adecuar a una nueva visión denominada NGP que toma en consideración una nueva forma de ver las acciones que lleva a cabo el aparato gubernamental, donde su papel se enfoca a la regulación y coordinación de los distintos actores sociales y económicos.

La NGP ha llegado a constituirse en los últimos años como un nuevo paradigma en la administración pública como producto de las fallas o defectos del modelo de administrativo tradicional o de corte weberiano, caracterizado, entre otras cosas, por el exceso de normas, rutinas, control y centralización, y lentitud en las respuestas.

La propuesta gerencial tiende a buscar organizaciones con un grado de descentralización mucho más amplio, menor control sobre las organizaciones, las personas y la externalización de los servicios públicos y antes que nada que toda acción o política gire en torno a lo que ellos denominan clientes (Puon, 2004: 201).

“En la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión

surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado” (Metcalf, 1996: 66).

Las características de las reformas encaminadas a la Nueva Gerencia Pública consisten en la implementación de “técnicas gerenciales orientadas al cliente, procesos de privatización, así como una mayor aplicación de tecnologías de información y distintos mecanismos del mercado, como la competencia y los contratos” (Vilchis, 2005: 15).

El enfoque de la NGP sigue los postulados de la escuela del Neoinstitucionalismo, con un sesgo hacia las facilidades que pueda brindar a los actores económicos, y les de mayores libertades para la competencia económica.

#### 1.2.1 Surgimiento de la NGP

Los procesos de reforma de la administración pública se iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo; después de los procesos de privatización, llevados a cabo sin un claro marco metodológico y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso podría generar en la capacidad de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad, se requiere retomar un aparato gubernamental lo suficientemente capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

Con la llegada de la NGP se buscó que las administraciones públicas tengan servicios públicos con una alta calidad, pero con bajos costos, surgen elementos como la participación ciudadana activa, y de las organizaciones no gubernamentales, así como el proceso de la transparencia y rendición de cuentas públicas.

Desde el punto de vista de la NGP la eficacia del Estado aumenta cuando se escuchan las opiniones del sector empresarial.

### 1.2.2 Concepto de NGP

En la NGP hace hincapié en la necesidad de mejorar al sector público, no sólo buscando su modernización desde el punto de vista tecnológico sino optimizando sus procesos y prácticas para que responda realmente a las necesidades de sus clientes: los ciudadanos.

La diferencia que se puede encontrar entre la NGP y el modelo weberiano radica en las intervenciones públicas usando como base la eficiencia y eficacia, teniendo como objetivo principal un mejoramiento en todas las tareas administrativas de la actualidad que enfrenta la Administración Pública bajo la presión de la lupa ciudadana, es decir ya se agrega el factor de la participación ciudadana.

Su pensamiento principal está basado en que las tareas administrativas (incluyendo lo social) se lleven a cabo a través del financiamiento y la regulación pública bajo un criterio más empresarial incluyendo el juego de la competencia.

Así mismo la NGP se compone por tres elementos y son:

1. Gestión de políticas
2. Gestión de recursos
3. Gestión de programas y proyectos

Para que se pudiera implementar la NGP era necesario transformar ciertas estructuras y procedimientos para poder entrar de esta manera al nuevo modelo propuesto por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el primer paso es comenzar con la implementación del cambio de un sistema administrativo centralizado a uno descentralizado.

“La diferente configuración y actuación de los órganos centrales y de los órganos periféricos en el seno de las organizaciones públicas. La flexibilidad operativa, mediante la desconcentración y delegación de funciones y tareas en favor de la periferia organizativa próxima a los clientes de la Administración, se presenta

como una necesidad de la nueva gestión pública” (Payés, 1997: 27), de acuerdo con el enfoque de la NGP es conveniente que la descentralización derive en que un gobierno municipal tenga mayores atribuciones.

### 1.2.3 Principios Gubernamentales en la NGP

Desde el origen del modelo de la NGP donde se puede ubicar como parte de sus precursores a Osborne y Gaebler quienes señalaban que

“comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas más directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posibles. Y son nuestro futuro.” (1994: 22)

En el párrafo anterior se percibe de forma clara la búsqueda de un rompimiento con el modelo burocrático y tener un enfoque diferente para la gestión de lo público.

Este proceso de modernización en las dependencias gubernamentales que requieren los países latinoamericanos no sólo es un problema del modelo de nueva gestión pública, sino también, está relacionado con el entorno político, social y económico en el que están, porque aún tienen una influencia indirecta sobre ellas.

Para lograr llevar a cabo los cambios institucionales necesarios y consolidar un sistema de incentivos y sanciones que permitan un intercambio comercial ordenado y con capacidades distributivas como también lo señala el enfoque neoinstitucionalista.

Una observación fiel del neoliberalismo permitirá entender su papel como materia prima de estrategias globalizadoras centrales, como la privatización (y el cliente), que alimentan directamente a la nueva gerencia pública. (Guerrero, 2003: 317)

### 1.2.3.1 Finalidad de la NGP

La finalidad de la NGP emergió en el seno de un contexto caracterizado por la búsqueda de seis rasgos prominentes (Guerrero, 2003: 21):

En primer lugar, la NGP aparece como propuesta de solución para los problemas de productividad de los gobiernos, donde destaca el esfuerzo en pro de servicios públicos superiores y menos costosos.

En segundo lugar, domina su tendencia a la mercantilización, es decir, la transferencia de los servicios públicos desde el nicho de la burocracia, hacia el mecanismo del mercado.

En tercer lugar, se considera la orientación al cliente, pues da cuenta del imperio mundial del mercado, los ciudadanos se ciñen a la condición de consumidores dejados en libertad de escoger proveedores.

En cuarto lugar, repunta el ejercicio de los procesos de descentralización de la responsabilidad de los gerentes públicos, estrechándose los marcos legales y ensanchando los márgenes discrecionales.

En quinto lugar, se releva la pureza gerencial del nuevo manejo público, el cual, para ser apartado del contagio político, personifica la provisión de servicios públicos y es separado de los procesos gubernamentales propiamente hablando. Se distingue, por consiguiente, las cuestiones políticas del suministro de servicios.

Finalmente, se establece la rendición de cuentas por resultados, es decir, la búsqueda de una relación positiva entre insumos y productos.

La mejor manera de situar su real importancia es, sencillamente, decir que sin una gerencia pública fuerte para lidiar con los problemas que el gobierno enfrenta, éste será incapaz de desempeñar adecuadamente su papel en los cambios contemporáneos. (Guerrero, 2003: 359)

De acuerdo con Perrioni, Velazco, Castro (2014) se puede decir que “la gestión pública gubernamental constituye un proceso que se expresa en dos planos de análisis, en relación con la planificación de la estructura administrativa y la

instrumentación y orientación de las acciones de política”. En otros términos, es la síntesis de la acción gubernamental expresada en los planes y programas.

Sin lugar a duda en materia de capacidad gubernamental y su relación con la competitividad económica, se debe tomar en cuenta que, a nivel Estatal, está señalado en la ley orgánica municipal, se encuentra la imperativa necesidad de que el ayuntamiento contribuya con el desarrollo económico, motivo por el cual se debe estipular en sus planes, proyectos y programas.

#### 1.2.3.2 Objetivos de la NGP

Bajo este entendido, el objetivo de la administración pública es la búsqueda de las mejores prácticas administrativas para la satisfacción de necesidades públicas y sólo se puede lograr, teniendo una excelente estructura y organización de funcionarios públicos que sepan reaccionar ante estas necesidades no importando los imprevistos que se le presenten al momento y solo se logra si se tiene la habilidad y aptitud de resolver los problemas con las herramientas con las que cuenta en ese momento.

Estas características del buen servicio no pueden existir solo en un corto período, sino deben enfocarse en un período más largo y duradero, no importando el cambio de administración debido a que se perdería la continuidad de las políticas o programas ejercidos, además de no contar con un sistema de vigilancia y control sólido. Lo cual es difícil de consolidar en países latinoamericanos debido al atraso que existe incluso en la instauración del modelo burocrático.

Es de esta manera en cómo podemos ligar al enfoque de la gestión pública, que preferiblemente se debe gestar por medio de un sistema basado en la búsqueda de la satisfacción al cliente, el modelo de la NGP busca “Un gobierno que da la prioridad a la gente, también se la da a sus propios empleados. Les da poder, pues los libera de reglas y reglamentos ininteligibles. Delega en ellos autoridad y responsabilidad” (Gore, 1999: 7).

Se puede observar la implementación de la NGP en el gobierno municipal en la forma en cómo se desarrollan los procesos de planeación programación y presupuestación, ya que este se basa en la metodología del marco lógico, es el intento que hace la administración municipal por seguir los fundamentos de la NGP.

### 1.3 Gobernanza Regulatoria

De acuerdo con la OCDE (2010), la gobernanza regulatoria se refiere al enfoque general que existe sobre el manejo de la regulación, incluyendo la estructura del gobierno y la interacción entre éste y otros actores.

Otra concepción de la gobernanza regulatoria es considerar al estado como un ente que debe regular buscando la eficiencia y la mejora en la productividad, sin embargo, cabe cuestionarnos hasta qué punto este papel como regulador no conlleva en sí mismo una pérdida de capacidad frente a otros actores.

Como se mencionó anteriormente, los fallos de gobierno tienen lugar en los procesos políticos para emitir regulaciones, o bien, en el diseño de las instituciones encargadas de regular<sup>3</sup>.

Para el Banco Mundial, la gobernanza puede definirse como la forma en que se ejerce el poder a través de las instituciones económicas, políticas y sociales, desde distintos ámbitos

En este orden de ideas, la gobernanza regulatoria ha tomado un auge en los últimos años, precisamente por la influencia que ha imprimido la OCDE y que de forma directa he tocado la agenda gubernamental, especialmente en cuanto a su estructura administrativa, como un mecanismo para atender los fallos de gobierno.

Para hacer frente a este reto, en 2007 la Secretaría de Economía de México y la OCDE acordaron cooperar en un proyecto para mejorar la competitividad. Este

---

<sup>3</sup> Pareciera que, en términos de normatividad, con la implementación de la ley de mejora regulatoria se les confiere cierta responsabilidad de regulación a los ayuntamientos

proyecto incluye pilares de mejora regulatoria y competencia económica, ambos bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad.

El pilar regulatorio es coordinado por la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. Su objetivo es mejorar el entorno empresarial en México mediante la reforma, mejora y fortalecimiento del marco regulatorio y las instituciones que tienen incidencia en la apertura y operación de una empresa.

El reto para lograr una gobernanza regularía efectiva es la coordinación de las acciones regulatorias, desde el diseño y desarrollo de las regulaciones hasta la evaluación y monitoreo de estas (OCDE, 2012).

Para la gobernanza regulatoria, es necesario involucrar a todos los órdenes de gobierno y lograr entre ellos una coordinación vertical y horizontal de sus actividades.

Un aspecto para considerar es a México desde su ámbito federal, en el que los gobiernos subnacionales tienen amplias facultades regulatorias. En consecuencia, los temas y retos clave que deben abordarse en un marco de gobernanza regulatoria multinivel son relevantes para el país.

México necesita mejorar la calidad regulatoria de sus unidades subnacionales para adaptarlas al progreso realizado a nivel nacional y consolidar un entorno empresarial que favorezca la competitividad, en ese orden de ideas, permear a nivel local cuando la naturaleza de este así lo requiera.

Este concepto deja de lado un poco a los gobiernos municipales, ya que no tienen el mismo peso que los gobiernos subnacionales, por ello la importancia de determinar de qué forma estos pueden tener alguna influencia en la competitividad económica, para determinar esto en primer lugar es necesario saber si existe o no relación entre indicadores económicos y la capacidad gubernamental de los ayuntamientos.

## 1.4 Capacidad Gubernamental

La capacidad gubernamental ha formado parte de un debate académico en México en términos de la administración pública y la ciencia política, pero más aún lo es en términos de la gestión pública.

En la actualidad, este debate toma relevancia debido a los retos que enfrenta el gobierno y por ende la administración pública en su papel de brazo ejecutor, en materia de seguridad y para efectos de esta tesis en materia de competitividad económica.

Uno de estos retos es la reducción de la brecha en la desigualdad económica, ya que el aparato gubernamental de la mano de la administración pública debe encontrar mecanismos de mediación entre los distintos actores que intervienen en los procesos económicos.

Son diversos los factores que determinan la calidad de un gobierno como lo puede ser la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, el manejo de los recursos públicos, la calidad de su regulación, entre muchos otros, asimismo la calidad de gobierno juega un rol importante en la política económica. Desde los 1990 científicos de economía y política han argumentado que instituciones gubernamentales disfuncionales juegan un rol en muchos de los problemas económicos y sociales.

Dos estudiosos de esta materia han sido Daron Acemoglu y James Robinson, quienes han argumentado que factores como la tecnología, habilidades, y capital físico, son solo “aproximaciones” que causan la falta de desarrollo económico.

Acemoglu y Robinson (2012) señalan que la razón de que los países desaprovechan sus capacidades de desarrollo económico, como lo es el capital humano, el capital físico y la tecnología, es debido a las deficientes instituciones gubernamentales.

Uno de los problemas que se enfrenta la teoría es tratar de definir que es un “buen” gobierno ya que no se puede entender esto sin una referencia a estándares normativos acerca del rol del estado y el tipo de estándares morales de los ciudadanos y qué esperan del ejercicio del poder público, la capacidad institucional debe reflejarse tanto en el cumplimiento de las disposiciones legales que le atribuyen facultades, hasta los resultados que obtienen para beneficio de su población.

Existe una normatividad específica y criterios de comportamiento imparciales en el ejercicio de la autoridad. Es claro que la baja calidad de las instituciones de gobierno que implementan leyes y políticas, originan problemas de desarrollo económico, uno de los componentes centrales de este problema es la falta de información acerca de cuáles son las verdaderas funciones de las burocracias gubernamentales, lo cual va ligado con profesionalización de los servidores públicos.

Son muy diversas las definiciones que se dan de la calidad del gobierno, pero la mayoría deja de lado elementos como la corrupción o tienen un claro sesgo ideológico.

Como ejemplo podemos citar el concepto de Daniel Kaufmann y su trabajo realizado para el Instituto de Investigaciones del Banco Mundial (1997) donde define al gobierno como “las tradiciones e instituciones que ejercen la autoridad en un país”; esta definición abarca:

1. El proceso por el cual el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado.
2. La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas.
3. El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Los problemas que se enfrenta esta definición es demasiado amplia, por ejemplo, no distingue entre cuestiones que conciernen al acceso y las relacionadas con el ejercicio del poder. Además, al incluir el aspecto de políticas sólidas en la definición, se cae en el error de no distinguir entre el contenido de programas de políticas específicas.

El desempeño y la calidad de un gobierno dependen de sus estructuras y procesos, los cuales determinan sus resultados sociales. Un enfoque acotado y analíticamente útil consiste en estudiar la calidad de un gobierno con base en su arquitectura institucional (marco general de reglas que dirigen la actuación de los gobernantes) y las prácticas de gestión para controlar la discrecionalidad (decisiones y acciones derivadas del comportamiento cotidiano de los actores gubernamentales). Esta visión evalúa la calidad gubernamental a partir de dos elementos fundamentales (PNUD, 2009):

i) La arquitectura institucional se basa en el control de la discrecionalidad gubernamental mediante reglas claras para brindar servicios públicos, rendir cuentas y transparentar la información gubernamental, y

ii) Un conjunto de procesos y prácticas de gestión y políticas gubernamentales (administración financiera y de capital, de recursos humanos e informáticos y, en general, orientación estratégica del sector público).

Esta perspectiva no supone que la calidad gubernamental está determinada por la mera existencia de ciertos atributos o estándares institucionales, sino por la interacción entre estas características y los procesos organizacionales dentro de la propia administración pública. Asimismo, esta visión reconoce la calidad del gobierno como ejercicio del poder y se concentra en la interacción entre reglas formales (particularmente aquellas de control de la discrecionalidad) y la operación diaria de la función pública (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2008: 89).

Como se puede observar son varios los elementos comunes que se deben tomar en cuenta para determinar la capacidad gubernamental de los ayuntamientos,

para efectos de la presente investigación, se pondrá énfasis en las capacidades administrativas de los ayuntamientos, ya que este factor puede ser considerado como el motor que mueve la administración pública.

De acuerdo con Ramos algunas de las características con las que debe contar la capacidad gubernamental local son:

- Elaboración de diagnósticos sobre la problemática local-regional con una visión integral.
- Incluir los diferentes puntos de vista de los actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Definición de problemas prioritarios desde el punto de vista social y económico.
- Definición de alternativas y políticas para promover el crecimiento y el desarrollo con base en un uso productivo local.
- Capacidad de funcionar los proyectos con base de criterios de eficiencia, eficacia y efectividad.
- Diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión pública y social efectivos.
- Creación de estructuras de gobierno flexibles para gestionar proyectos estratégicos (1997: 106-107).

“La capacidad gubernamental está sujeta a condicionantes externos e internos. Los primeros se asocian al marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales. En cambio, los condicionantes internos se refieren a las capacidades de conducción, consenso y articulación con los distintos actores; la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y la eficacia de la gestión; y la reglamentación interna” (Ramos, 2002: 174).

De esta manera encontramos un panorama general de la variable que se tomará como independiente o explicativa, ya que se pretende demostrar cómo es

que la capacidad gubernamental de los ayuntamientos puede influenciar en el aumento de la competitividad económica municipal, para ello debemos definir el concepto de competitividad económica municipal.

En relación con su redefinición a lo largo de los años, durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional.

De ahí que la atención se centrará en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico–burocráticos. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos de la organización (Huerta, 121; 2008).

Bajo este entendido de capacidad gubernamental, se espera que los gobiernos con mayor capacidad mejoren la gestión de sus programas; el aumento de la capacidad gubernamental es el objetivo de programas de desarrollo institucional. Motivo por el cual es de suma importancia tratar de medirla para contar con un esquema de análisis y planear el mejoramiento de esta.

#### 1.4.1 Concepto de Capacidad Gubernamental

El concepto de capacidad administrativa gubernamental ha sido ampliamente discutido, sin embargo, no existe una homologación en los parámetros que se deben tomar en cuenta para generalizar u operacionalizar dicho concepto. Por lo tanto, se tratará de dar una idea de cuáles son las acepciones más aceptadas.

Por un lado, podemos señalar que este concepto puede ser muy amplio, es necesario acotar los elementos que lo conforman, con la finalidad de contar con parámetros claros y específicos para manejar y medir datos que puedan dar indicios de lo que es la capacidad de un gobierno y en específico de la capacidad gubernamental a nivel local o municipal.

Cuando un “gobierno puede ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (Agranoff, 1997: 151), se dice que cuenta con capacidad gubernamental.

Con lo antes expuesto, se puede decir que un ayuntamiento debe buscar la calidad como el impulso que tiene la Administración Pública para una mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Las implicaciones de la capacidad gubernamental para atender las distintas connotaciones de la competitividad económica representan un cuestionamiento a la tradicional incompetencia de los gobiernos. En este sentido, la capacidad gubernamental es fundamental para sustentar procesos de diseño, con base en el fortalecimiento de las capacidades con la importancia de la gestión gubernamental (Ramos, 2007; 130).

La capacidad del gubernamental del sector público a todos sus niveles está relacionada con la gobernanza (governance). El punto de partida de esta visión es un diseño bajo el cual el cambio en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de los organismos públicos.

La capacidad gubernamental se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema.

En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. (Ospina, 2002; 4)

Justo esta interacción da pauta para aislar algunos elementos, tanto de la capacidad gubernamental, como de los problemas públicos, para poder observar en concreto algunos de los elementos para su mejor entendimiento, por ello se selecciona para esta investigación la capacidad administrativa y la competitividad económica municipal, por lo tanto, se presenta a continuación la clasificación de la capacidad gubernamental.

En el Estado de México (una de las entidades federativas de México) existen 125 municipios. Municipios que son diferentes entre sí: unos cuentan con extensión territorial grande, mientras que otros son pequeños; unos albergan a muchos habitantes, otros tienen pocos; en algunos el Producto Interno Bruto es alto, en otros su producción económica es baja. Estas diferencias también se expresan entre sus gobiernos. Sus capacidades de gestión cambian, se vuelven específicas, pues atienden contextos particulares y problemáticas diferentes.

#### 1.4.2 Clasificación de la Capacidad Gubernamental

La capacidad gubernamental tiene que ver en un primer momento con la capacidad del modelo actual de gobierno municipal, tanto en atribuciones, como en recursos disponibles frente a la dimensión del Estado: población, territorio, gobierno y espacio. Comprende al menos cinco capacidades: la capacidad de gobierno, la capacidad política, la capacidad administrativa, la capacidad legal y la capacidad financiera (Valdez, 2016).

Por otra parte, encontramos que para José Sosa “la capacidad gubernamental [...] alude a la suma de recursos humanos, financieros, técnicos y legales con los que una organización pública cualquiera toma decisiones y produce bienes y servicios” (Sosa, 1998: 136).

El desarrollo de la capacidad gubernamental municipal es el resultado de la movilización de recursos, capacidades e incentivos locales que, sumado a la profesionalización y eficiencia de la administración municipal, al fortalecimiento y

saneamiento de su hacienda, lo cual permitirá cumplir con las funciones básicas del municipio, es decir, los servicios públicos.

Las agencias gubernamentales deben tener la posibilidad de definir sus propios objetivos, y la capacidad para llevarlos a cabo, la brecha que existe entre definir objetivos y la capacidad de realizarlos nos obliga a tomar en cuenta el análisis del componente político; el cual incluye información acerca del entorno institucional y organizacional sobre el que operará y con el cual se interactúa.

Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental vista como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

En el modelo de Merilee Grindle (1996, citado en Bertranou, 2001) se plantean 4 dimensiones vinculadas a las distintas funciones que debe ejercer un Estado. Primero, una dimensión vinculada a la capacidad institucional, tanta competencia del estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Segunda, que se refiere a la capacidad técnica, y que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. Tercera, la capacidad administrativa, esto es, la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Cuarta, la capacidad política entendida como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad.

Las capacidades institucionales y políticas son dimensiones superpuestas, debido a que las estructuras institucionales no pueden ser neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores sociales y económicos, ni con respecto a la fijación de la probabilidad de realización de intereses y demandas provenientes de la sociedad, este tipo de capacidades puede definirse como relacionales.

La dimensión técnica requiere el análisis de la relación de las agencias estatales con los determinados contextos socioeconómicos que deben enfrentar y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder, esta dimensión remite a la interrogante sobre la capacidad gubernamental para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas. Por lo tanto, existen dos tipos de relaciones

1. Relación de las agencias estatales: con determinados contextos socioeconómicos que deben enfrentar, y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder (Capacidad de persuadir o evitar).
2. La organización y los intereses de los actores no estatales: involucrados su carácter conflictivo o cooperativo en las relaciones de estos y el Estado (Skocpol, 1985).

Por otra parte, su respectivo entorno macro-institucional, atendiendo al entramado de reglas del juego formales e informales que regulan su accionar, o cuya construcción debe operar como la condición de posibilidad para su funcionamiento de acuerdo con los objetivos establecidos. Este nivel de análisis genera los incentivos que inducen determinados comportamientos (estrategias, competencias y conocimientos). Y el análisis micro-institucional, que atiende a la dimensión de las capacidades organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados.

#### 1.4.2.1 Capacidad Administrativa

Tanto las capacidades técnicas como las administrativas pueden ser percibidas como conceptualmente unificadas, ya que para la formulación e implementación de las políticas públicas se requiere de núcleos y patrones de funcionamiento tecno burocráticos.

1. Funcionarios altamente calificados: que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad administrativa.

2. Relaciones interinstitucionales, y de los niveles técnicos con los de la decisión política: que promuevan la coherencia interna del aparato estatal, de modo que no aparezcan puntos de veto a disposición de los actores no estatales.

La existencia de un aparato burocrático relativamente aislado y autónomo es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Así como de la relación con importantes grupos sociales.

Michael Mann (2004) distingue entre poder despótico y el poder infraestructural del Estado, enfatizando la relevancia de este último para entender la naturaleza del Estado contemporáneo. El primer tipo de poder se refiere a la capacidad de actuar unilateralmente, evitando las negociaciones y la búsqueda de consensos con los actores sociales. Para este ejercicio más o menos descarnado de la soberanía el Estado necesita sustentarse, entre otros factores, en núcleos fuertes y endógenos de capacidad burocrática.

Un problema en la implementación de las políticas de las agencias estatales es la falta de funcionarios estables y competentes, ya que existen problemas vinculados a la falta de continuidad política y de incentivos apropiados. La rotación de personal refleja una carencia de memoria institucional, encarnada en staff experimentados y se dificulta el aprendizaje organizacional.

Factores bajo control de la propia agencia, una vez establecidos los roles fusionales y los recursos necesarios, la agencia gubernamental debe alcanzar el modo de organizarse más eficientemente para lograr sus objetivos. Por un lado, encontramos la organización formal expresada en un organigrama y, por otra, las relaciones informales que intervienen en el proceso de la toma de decisiones, esto puede acarrear superposición de funciones y por ende entorpecer la capacidad de la agencia.

En general, los organismos públicos no cuentan con políticas de personal propias, pero cada agencia puede tener incidencia en el modo que recepta las reglas generales del servicio civil para estructurar incentivos entre su personal hacia la realización satisfactoria de las tareas previstas en un programa. La ausencia de este procesamiento por parte de la organización puede sumarse como brecha a la ya proveniente de un entorno mayor.

Los implicados en la implementación, así como, los destinatarios de determinadas políticas, en algunas ocasiones carecen de información, el conocimiento y las habilidades básicas necesarias para asumir las tareas que les adjudiquen, o bien, para enfrentar los reajustes que las nuevas reglas del juego pueden exigir.

La falta de competencia individual para la realización de determinada actividad puede ser superada mediante la reasignación de tareas o el retreinamiento, en cambio, la falta del suficiente capital de habilidades por parte de la organización en su conjunto planea brechas más estructurales que pueden debilitar seriamente la implementación e incluso desde la formulación de la política. Esto puede conllevar una ausencia de habilidades necesarias en términos de capacidad de gestión, toma de decisiones y competencias profesionales.

Para efectos de un análisis más concreto, en torno a la importancia del papel de la capacidad de los gobiernos municipales para responder a las exigencias del modelo económico y de la sociedad en general, se pondrá mayor énfasis en las capacidades técnico-administrativas de los gobiernos municipales.

Para la presente investigación, debemos tomar en cuenta que los ayuntamientos en términos legales y de tratamiento académico son analizados como unidades homólogas, al tener una variedad tan amplia de municipios, no se puede perder de vista que tienen características contextuales únicas, que sus necesidades varían, incluso en municipios de una misma entidad.

Al contar con características tan diversas, los municipios deben tener una mayor autonomía para conducir sus políticas de gobierno y satisfacer las necesidades básicas que debe cumplir un ayuntamiento.

En este sentido, para efectos de esta investigación con la finalidad de encontrar puntos de comparación entre las distintas características de cada municipio, se trata de ver las capacidades administrativas desde ciertos elementos.

En primer lugar, el índice de planeación estratégica y evaluación municipal. En este indicador se trata de medir el grado en que las administraciones públicas municipales mexicanas han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento. En este indicador se contemplan los siguientes elementos:

- Misión, visión, objetivos o metas.
- Programa estratégico u operativo.
- Indicadores de gestión o resultados definidos.
- Panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores o resultados.
- Sistema de captación de quejas, sugerencias o reconocimientos de los trámites y servicios.
- Mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios.
- Manual o estándares de calidad para la atención de trámites y servicios.
- Otros.

Esta medición se realiza con información obtenida del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones, el cual se realiza cada dos años a partir de 2013.

Integrar este indicador es importante, ya que es una manera cuantitativa de observar en qué medida los ayuntamientos cuentan con la capacidad de planeación y seguimiento de metas y objetivos.

El siguiente elemento, donde se observan las capacidades gubernamentales administrativas es en su autonomía financiera, ya que esta muestra la parte de los ingresos de un gobierno que éste recauda directamente por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, y cuotas y aportaciones de seguridad social respecto al total de ingresos que recibe, esto implica las aportaciones y participaciones que recibe del estado y federación derivado del sistema de coordinación fiscal y de los convenios de adhesión que firma cada municipio.

Es importante incluir esta medición, ya que muestra el manejo de recursos públicos, en específico, la consolidación de sus sistemas de administración tributaria y la relación que tiene con órdenes superiores de gobierno, desde esta perspectiva es uno de los elementos que dejan ver la capacidad administrativa gubernamental.

El siguiente elemento es el manejo de recursos públicos, para ello se ocupa la capacidad de inversión. En este rubro se mide la parte de los egresos que un gobierno invierte en bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública, e inversiones financieras y otras previsiones respecto el total de sus gastos.

Si bien es un análisis básico en términos financieros, ya que esta medida parte de la clasificación por objeto del gasto, también puede ser vista como la clasificación económica del gasto, lo que representa el gasto corriente y el gasto de capital. Para las finanzas públicas de los ayuntamientos, el mantener estructuras costosas y altos gastos de administración implica reducir su capacidad de acción y de solución de demandas públicas.

Es importante señalar que esta distinción entre gasto corriente y gasto de capital es útil para efectos contables, pero no refleja con precisión el impacto que tiene cada tipo de gasto sobre la economía y las personas.

De forma complementaria se presenta el gasto de operación que presenta la parte del gasto de un gobierno municipal que se destina al pago de servicios generales, servicios personales, y materiales y suministros. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno

proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros,

Por último, se tomará en cuenta el costo burocrático, ya que permite conocer la parte del gasto de un gobierno que se destina al pago de servicios personales, ya que en la mayoría de los ayuntamientos el costo destinado a este rubro rebasa el 50% de sus erogaciones, estructuras tan gruesas de gobierno no siempre son eficientes, es un punto de análisis interesante saber qué relación tiene este gasto dentro de la capacidad administrativa gubernamental.

Estos dos últimos indicadores se ocupan para que sea observable y medible la capacidad de los ayuntamientos para manejo de sus recursos, entre más costosa sea su operación y sus servicios personales es menor la capacidad de acción que tienen para proveer servicios públicos.

A manera de conclusión de este primer capítulo podemos decir que una vez expuestos estos preceptos teóricos conceptuales que el estado y su función gubernamental se materializan en la administración pública, la cual puede ser analizada desde la perspectiva neoinstitucionalista como una institución formal con un papel preponderante para el desarrollo de diversas interacciones sociales.

A nivel municipal se cuenta con un entramado institucional que forma parte de su capacidad de acción, la dimensión normativa cobra relevancia por el principio de legalidad de la administración pública, motivo por el cual en el siguiente apartado se describe en términos prácticos cual es el papel que juegan los municipios metropolitanos de la ZMVM en la competitividad económica municipal.

## CAPÍTULO II: EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS DE LA ZMVM EN LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA MUNICIPAL

En esta segunda sección de la investigación se contextualiza el marco normativo e institucional del aparato gubernamental del ayuntamiento en materia de desarrollo económico para definir sus atribuciones, funciones y los mecanismos que tiene este para el fomento de la competitividad económica municipal.

Al ser el objeto de estudio los municipios centrales de la ZMVM, en este apartado se describen las principales características tanto de los municipios, como de los ayuntamientos encargados de ejecutar su administración pública.

Para ello se aborda, en primera instancia, la concepción de municipio como lo conocemos actualmente, asimismo, se analiza la clasificación de estos, con lo que se genera un marco de referencia para que en el posterior apartado se haga la comparación de la estructura de los municipios metropolitanos, conociendo sus respectivas particularidades.

Cabe señalar que en esta investigación se deja de lado el análisis de la figura de las alcaldías que son la demarcación territorial de la Ciudad de México<sup>4</sup>, ya que su estructura gubernamental y administrativa difiere de los ayuntamientos, por ejemplo, en facultad reglamentaria. Las delegaciones, actualmente alcaldías no cuentan con un cuerpo colegiado como es el caso del cabildo de los ayuntamientos, asimismo su autonomía financiera se ve limitada, ya que el proceso presupuestario se realiza en la federación, lo cual impacta directamente en su proceso de planeación y ejecución de acciones estratégicas, como lo es del desarrollo económico.

---

<sup>4</sup> El 29 de enero de 2016, se aprobó el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México” actualmente a cada demarcación territorial de la llamada Ciudad de México se le denomina “alcaldía”.

Una de las diferencias más notorias es que son órganos desconcentrados, por ello la responsabilidad de sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles que funcionen en la Ciudad de México, se concentra en el gobierno de la Ciudad, publicándose en Internet de conformidad con las Leyes de Protección de Datos Personales y de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la CDMX es responsabilidad de la Secretaría de Gobierno de la CDMX, asimismo las acciones encaminadas al desarrollo urbano.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la CDMX, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) le corresponde prestar a las alcaldías la asesoría y apoyo técnico necesario para la ejecución de las acciones del Programa de Fomento y Desarrollo Económico en su jurisdicción, así como la coordinación de las acciones que de manera particular desarrollen las áreas de fomento económico de las alcaldías.

Las alcaldías se limitarán a una autonomía funcional en acciones de gobierno, por ello quedan fuera como unidades de análisis para esta investigación.

En lo que respecta a los ayuntamientos, se podrá definir la situación por la cual atraviesan los municipios centrales de la ZMVM, su contexto histórico, normativo y administrativo, ya que son características que comparten al ser parte el Estado de México motivo por el cual tienen un marco institucional común lo cual es importante denotar para la investigación.

Por último, se señalará cuáles son las atribuciones en materia de desarrollo económico que comparten, ya que, como aparatos gubernamentales, es la materia de interés para la presente investigación, para lo cual se hará una revisión normativa principalmente.

## 2.1 Concepto de Municipio

En este apartado se definirán los principales conceptos de municipio, los cuales nos ayudarán a comprender cuáles son sus principales características y la importancia de usarlos como objeto de estudio donde se observará el fenómeno de la investigación.

Municipio es la existencia de agrupaciones de familias que, con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad.

Cuando un Estado adquiere cierto volumen territorial, le es preciso dividir en porciones, no demasiado grandes, su propio territorio, por lo que surge de esta manera el municipio.

La necesidad de llevar a cabo esta división territorial radica en buscar la eficiencia “administrativa” como base esencial y sólo daría lugar a la creación de divisiones de origen y carácter estatal como es el municipio.

Su significado desde un carácter legal, como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república, el cual será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (fracción I), también estipula en su fracción II que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley.

Podemos señalar como elementos básicos del municipio.

1. La población, compuesta por residentes y transeúntes (no residentes).

2. El territorio, que por lo general se divide en distritos, cabeceras, barrios, colonias y fraccionamientos.
3. La organización, que es de carácter administrativo, en este caso es el ayuntamiento que realiza las diversas actividades del municipio.

Las principales características del municipio en México de acuerdo con la constitución son:

Libertad política, entendida esta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales. La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo con las circunstancias específicas del lugar y el momento, por las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder político.

Libertad de administración ya que los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido, el ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal, ordena, reglamenta, delibera, informa y gestiona.

La personalidad jurídica que es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones, así como manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones.

A partir de 1983 se les dotó de las facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, otra modificación relevante fue el fortalecimiento de sus ingresos, al otorgarles la exclusividad en la recaudación de los ingresos derivados

de la propiedad inmobiliaria, además de hacerlos partícipes en la recaudación de los impuestos federales (Gutiérrez, 1985).

Una definición más precisa para fines de la presente investigación es que se considerará como una “entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines” (Olmedo, 2000). Conjugado lo anterior con la definición dicha por Oropeza (2001), el Municipio es la Entidad pública que se convierte en un órgano de la administración pública indirecta del nivel estatal, por medio del principio administrativo de la descentralización.

Siendo el municipio uno de los tres niveles de gobierno que cuenta con un territorio definido y comúnmente hace referencia a una ciudad, pueblo, aldea o a una agrupación de estos y contando con un órgano administrativo denominado ayuntamiento, se ha convertido en la base fundamental del Estado para su desarrollo económico que este requiere. Pero solo los municipios denominados industriales son los que en verdad tienen la posibilidad de cooperar al Estado, por medio de las aportaciones económicas que hacen al Producto Interno Bruto (PIB).

Ahora bien, existe la estructura conocida como *Ayuntamiento*, la cual es la expresión física de la organización de la administración pública municipal. Para Cabrero (2007), la palabra ayuntamiento proviene del verbo *ayuntar* que significa junta o unión, siendo un órgano colectivo de gobierno que conduce al municipio, por lo que requiere de una legislatura local para la producción de reglamentos y tomas de decisiones administrativas.

## 2.2 Clasificación de Municipios

Para poder analizar la influencia de la capacidad administrativa gubernamental de los ayuntamientos es necesario considerar que no todos cuentan con las mismas características motivo por el cual se debe especificar en qué tipo de municipios se puede observar el fenómeno, ya que, desde la década de los cuarenta, las

principales ciudades han experimentado procesos acelerados de crecimiento, con la consecuente conurbación y metropolización con otras poblaciones. En consecuencia, una tipología municipal puede clasificarse de la siguiente manera:

*Tabla 2: Clasificación de los municipios.*

<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>Número de habitantes</b>	<b>Principales actividades económicas</b>	<b>Servicios educativos y culturales</b>	<b>Principales servicios públicos</b>	<b>Características de los asentamientos humanos</b>
<b>RURALES</b>	Menos de 50,000	Actividades primarias agricultura (temporal, ganadería, pesca, minería)	Escuelas primarias y secundarias	Agua potable alumbrado en las cabeceras municipales	Pequeños poblados dispersos
<b>SEMI URBANO</b>	Entre 50,000 y 100,000	Agricultura ganadería pesca minería comercio pequeña industria	Escuelas secundarias y media superior	Agua potable drenaje alumbrado rastro limpia panteones en las cabeceras municipales	Una comunidad importante y pequeños poblados
<b>URBANO</b>	Entre 100,000 y 300,000	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
<b>METROPOLITANO</b>	Más de 300,000	Comercio industria turismo agricultura ganadería tecnificada	Universidades posgrados bibliotecas, etc. Todos los niveles de educación	Todos los servicios públicos	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes

Fuente: SANDOVAL, Eduardo. EL MUNICIPIO MEXICANO DE CARA AL SIGLO XXI. p 41.

### 2.2.1 Municipios Metropolitanos de la ZMVM

Los municipios de la zona metropolitana están clasificados en función de ciertas dimensiones, las cuales considero es necesario especificar, como lo es la situación demográfica.

“México cuenta de la existencia de 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y, finalmente, 61 municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Estas 59 zonas metropolitanas representan 56.8 por ciento de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes. Conviene resaltar que la población urbana del país es eminentemente metropolitana, tal y como se vislumbraba hace algunos años” (INEGI, 2010: 12).

Las zonas metropolitanas se erigen como una prioridad de las acciones y políticas públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal, no solo por la persistencia de rezagos en materia de equipamientos, infraestructura y servicios urbanos básicos, sino por las oportunidades que en ellas se presentan de empleo e ingreso para la población que las habita o para la que migra del campo o de otras ciudades.

“La organización y desarrollo de las concentraciones económico-demográficas conlleva de manera implícita a la gestación y reproducción de contradicciones de toda índole y obstaculizan el desarrollo armónico nacional. Por ello el Estado, a través de sus funciones de administración y planeación, afronta dichas contradicciones a fin de lograr un equilibrio global. El proceso de administración y planeación del desarrollo territorial debe contemplar la distribución física de la población y los elementos sectoriales de corte económico, social y cultural que se generan en el ámbito urbano y regional” (Sobrino, 1993: 22).

Los elementos que se conjugan en el fenómeno metropolitano se pueden señalar como cuatro elementos:

a) Un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia;

b) El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio; c) la conformación espacial, determinada por la expansión urbana; y

d) la delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra (Sobrino, 2003).

Las zonas urbanas han tenido crecimiento que ha ocasionado, una expansión física territorial tal que han rebasado sus límites políticos y administrativos y se ha unido con otras zonas cercanas, ya sea dentro del mismo municipio o de municipios distintos o incluso pertenecientes a gobiernos diferentes. Todo este proceso de expansión urbana ha dado lugar a las denominadas “Zonas Metropolitanas”, sin embargo, los trabajos que realizan en conjunto varios municipios metropolitanos se limitan a convenios de colaboración, no existe una forma de gobierno intermedia entre los estados y los municipios, motivo por el cual sigue siendo importante analizar las particularidades y diferencias de cada gobierno municipal a pesar de estar inmerso en una dinámica de Zonas Metropolitanas.

#### 2.2.1.1 Contexto Histórico

El desarrollo de las zonas metropolitanas en cierta parte responde a un contexto histórico que ha determinado el fenómeno de la metropolización, motivo por el cual es necesario hacer una breve reseña de los principales factores que han marcado su historia.

Como ejemplo tenemos que “el proceso de metropolización en México inició en la década de los cuarenta, con la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo

en el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan de Juárez en el Estado de México, inducida por la construcción de ciudad Satélite.” (INAFED, 2010: 6)

En México, la primera delimitación de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel con datos de 1960, se puede decir que el proceso de metropolización se inició en las ciudades de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas, las cuales incluyen las doce identificadas por Luis Unikel, más otras 14 unidades. Siguiendo esta línea, en 1993 Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas para 1990, a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas, y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables: tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable.

Por su parte, en 2004, la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI publicaron el libro “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, en el cual se combinan criterios estadísticos y geográficos relacionados con el tamaño de la población, la conurbación física, la distancia, la integración funcional, el carácter urbano de los municipios, se toman también criterios de planeación y política urbana que dan cuenta de las declaratorias, programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas vigentes, con el fin de contar con una delimitación exhaustiva además de sistemática de las metrópolis del país que sea de utilidad para múltiples propósitos susceptible de actualizarse cada vez que se cuente con un nuevo censo o conteo tanto de población como vivienda.

Finalmente, con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 se realizó la presente delimitación vigente, la cual arroja un total de 59 zonas metropolitanas, en las que residen 63.8 millones de habitantes, esto es, 56.8 por ciento del total nacional, en un total de 367 delegaciones y municipios metropolitanos. La cual será usada en la presente investigación.

Asimismo, cabe señalar que el municipio:

“Hasta antes de la reforma municipal de 1983, el municipio había sido una figura imaginaria dentro del sistema de gobierno mexicano, principalmente por la falta de una delimitación de sus competencias, y por los escasos recursos financieros a su disposición; sin embargo, este panorama se modifica a partir de los cambios institucionales y de gestión que se introdujeron con la reforma de 1983, y luego con la de 1999” (Moreno; 2015).

#### 2.2.1.2 Contexto Normativo

La ZMVM comparte ciertas características normativas debido a que todos están inmersos en el Estado de México, para descartar datos que puedan comportarse como constantes en el modelo de análisis es necesario saber cuáles son estos cuerpos normativos.

No podemos perder de vista en primer lugar que “una zona metropolitana se define como la extensión territorial en la que se encuentra la unidad político-administrativa de una ciudad central (en el caso de México, el municipio), más todos aquellos por los que se ha extendido la mancha urbana. Los límites municipales no son barrera artificial del crecimiento urbano y en algunos casos, inclusive, lo han promovido” (Sobrino, 2003: 44). Por lo cual decimos que cuentan con un marco normativo común.

Para la delimitación de las zonas metropolitanas, el INEGI definió a su vez tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios.

1. Municipios centrales. Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad central que da origen a la Zona Metropolitana.
2. Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas a la ciudad central, pero

que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana.

3. Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Son municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos, federal y locales, como parte de una Zona Metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, además de que presentan un carácter predominantemente urbano y mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales (INEGI, 2010: 25-28).

El municipio en México tiene las funciones y servicios públicos 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 y jardines y su equipamiento, así como seguridad pública; en los términos del Artículo 21 de la Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen.

#### 2.2.1.3 Contexto Administrativo

De igual manera que el contexto normativo, algunos municipios de la ZMVM tienen una estructura administrativa similar derivado de la ley orgánica municipal del Estado de México. La utilidad de la delimitación de las Zonas Metropolitanas consiste en contar con unidades territoriales que faciliten una apreciación correcta de las dimensiones y características del proceso de metropolización. La viabilidad de las zonas metropolitanas depende, entre otras cosas, de las estrategias y acciones que se pongan en marcha para aprovechar las oportunidades de generación de riqueza y de empleo; de la inserción de las economías nacionales a los flujos globales de capital e información; del aprovechamiento de las economías de aglomeración; y de la oferta de servicios de educación y salud.

Las Zonas Metropolitanas ofrecen una serie de ventajas para la localización y concentración de actividades. Tales ventajas se denominan economías de aglomeración y se dividen en:

a) Economías de escala. Se logran gracias a la integración de actividades necesarias o complementarias para la producción de bienes o prestación de servicios, tendiendo a la aglomeración de unidades económicas y logrando disminuir los costos unitarios de producción y operación.

b) Economías de urbanización. Constituyen las ventajas más relevantes para la concentración de actividades. Incluyen las redes de infraestructura, acceso al mercado, disponibilidad de mano de obra, servicios colaterales y complementarios, transportes, comunicaciones y asistencia gubernamental. Se les llama también condiciones generales para la producción, por ser el conjunto de elementos sin los cuales no se podría llevar a cabo la actividad.

c) Economías de localización. Conceptualizadas como las ventajas que se ofrecen para determinados giros de actividad económica. Por ejemplo, para un determinado grupo industrial serían las oportunidades de adquisición de sus insumos o la demanda de mano de obra con ciertas características. En el caso de los servicios, las economías se entremezclan con su factor básico de localización que es la máxima cercanía a los consumidores (Richardson, 1975: 75-114).

### 2.3 Funciones del Ayuntamiento en Materia de Desarrollo Económico

Ahora se hará un análisis de las facultades, atribuciones y obligaciones de los gobiernos municipales en materia de desarrollo económico, ya que, esto indica la pauta para que exista una relación entre la acción gubernamental y la competitividad económica en los municipios.

Existen pocas experiencias que se orientan a realizar evaluaciones institucionales, y en particular a valorar si los gobiernos, tanto centrales y locales,

para determinar si cuentan con la capacidad institucional para diseñar y aplicar políticas dedicadas a resolver aquellas cuestiones, asuntos o demandas que el gobierno ha seleccionado como objeto de su acción y, más propiamente, como objeto sobre el que ha decidido o ha considerado que debe actuar.

Es necesario valorar la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas.

Para el caso de análisis, los municipios que comprenden la ZMVM pertenecen al Estado de México, motivo por el cual comparten un marco jurídico en común, el cual se ciñe a la jerarquía desde leyes federales hasta llegar a las normas o reglamentos locales, en este apartado se revisarán las principales normas en torno a la competitividad y el desarrollo económico.

Bajo este esquema y la necesidad del apego al principio de legalidad de la administración pública dejando un poco de lado las prácticas informales, no podemos demeritar el marco normativo que obligan a los gobiernos locales a tratar de intervenir en la competitividad económica.

### 2.3.1 Nivel Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala en su artículo 25 que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para

generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

Se puede interpretar que la estructura de gobierno de un ayuntamiento es parte integrante del Estado, sin embargo, en dicho artículo no se especifica el tipo de intervención que puedan tener los gobiernos locales.

Un elemento importante para el desarrollo de la industria en un municipio metropolitano y el origen de algunas de las funciones y trámites que lleva acabo se fundamentan en la obligación de los ciudadanos que se especifica en el artículo 36 constitucional, el cual, en su primer fracción indica que todos los ciudadanos deben “inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes”.

Con esto los ciudadanos deben informar si es que cuentan con una industria en su domicilio. Considerando que el catastro es el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país. El término catastro es empleado para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra.

Por su parte en el artículo 115 constitucional, es la máxima delimitación y funciones y atribuciones para este nivel de gobierno, en este se demarcan la forma de gobierno, su organización política y administrativa. Conforme han transcurrido los años y la estructura social se ha vuelto más compleja, se han dado reformas constitucionales para brindarle de mayores herramientas al ayuntamiento para que pueda desarrollar sus funciones cabalmente, se puede decir que se ha modificado su Diseño Institucional.

Sin duda, las dos principales reformas fueron las que se dieron en el año de 1983 y la de 1999. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

“La primera porque, ofreció una definición puntual de la función que tendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y porque les dio medios fiscales y ámbitos de decisión propios que, hasta entonces, todavía descansaban en los poderes de los estados. Y la segunda, de 1999, porque definió a los ayuntamientos como verdaderos gobiernos locales con atribuciones exclusivas e inalienables y abrió, de esa manera un espacio inédito para que las autoridades de los municipios pudieran reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia civil (y civilizada) en los pueblos y las ciudades donde gobiernan” (Merino, 2007: 19).

Derivado de estas reformas en la fracción III inciso “i” de dicho artículo señala que los ayuntamientos tendrán los demás servicios públicos o funciones que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Lo cual da pauta a que los municipios puedan reglamentar en materia de desarrollo económico.

Por otra parte, en la fracción V inciso “a” señala que los municipios tienen la función de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, y en el inciso “c” los faculta para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios, lo cual es de suma

importancia para la aprobación de giros comerciales en el territorio municipal, elemento indispensable para el desarrollo económico y competitividad.

Otra ley a nivel federal que impacta sobre el actuar de los ayuntamientos en materia de competitividad y desarrollo económico es la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYMES), ya que señala en su segundo artículo que la autoridad encargada de la aplicación de esta Ley es la Secretaría de Economía quien en el ámbito de su competencia, celebrará convenios para establecer los procedimientos de coordinación en materia de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, entre las Autoridades Federales, Estatales, de la CDMX y Municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada Entidad Federativa, de la CDMX y de los Municipios, en congruencia con la planeación nacional. Lo cual implica que debe existir coordinación a través de relaciones intergubernamentales para que se pueda fomentar la competitividad de las MIPYMES.

En lo que respecta al décimo artículo de la ley señala que la planeación y ejecución de las políticas y acciones de fomento para la competitividad de las MIPYMES debe propiciar la participación y toma de decisiones de las Entidades Federativas, de la CDMX y de los Municipios, en un marco de federalismo económico, Procurar esquemas de apoyo a las MIPYMES a través de la concurrencia de recursos de la Federación, de las Entidades Federativas, de la CDMX y de los Municipios, así como de los Sectores y enfocar los esfuerzos de acuerdo con las necesidades, el potencial y las vocaciones regionales, estatales y municipales.

En el ámbito federal estas son las principales disposiciones concentradas en materia de competitividad económica municipal, sin embargo, sigue siendo una pauta muy amplia motivo por el cual en el siguiente apartado se hará una revisión del marco jurídico particular para el Estado de México.

De acuerdo con la OCDE, los trámites federales son el permiso de uso de denominación, la inscripción de la sociedad ante el Registro Público del Comercio, la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), el alta patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el registro al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM).

### 2.3.2 Nivel Estatal

Para el ámbito estatal se hará una revisión similar a la anterior comenzando por lo que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM) y se continuará con leyes de menor rango.

El capítulo III del Título Quinto de la CPELSM se señala las atribuciones de los ayuntamientos, de manera similar a la CPEUM se corrobora que los municipios pueden reglamentar respecto a su vida interna, también, en cuanto a las necesidades de desarrollo y capacidades de cada municipio.

Cabe destacar una de las particularidades de la CPELSM, ya que en su artículo 139 bis introduce la figura de la Mejora Regulatoria indicando que es un instrumento de desarrollo. Es obligatorio para el Estado y los Municipios, sus dependencias y organismos descentralizados, implementar de manera permanente, continua y coordinada sus normas, actos, procedimientos y resoluciones, ajustándose a las disposiciones que establece la ley reglamentaria, a fin de promover el desarrollo económico del Estado de México.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México dentro de las facultades de la Secretaría de Finanzas señala que debe prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social. Reafirmando la necesidad de contar con este tipo de programas y la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, introduce la figura de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, la cual entre otras funciones cuenta con facultades para ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, de la CDMX, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano.

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Económico tiene entre sus funciones asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos.

La ley orgánica municipal expone que en el Bando Municipal regularán los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria, desarrollo económico y bienestar social y la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares, lo cual imprime un carácter de regulador económico al ayuntamiento. Esto forma parte de su diseño institucional.

Como se señaló anteriormente, la CPELSM introduce la figura de la Mejora Regulatoria, la cual a su vez cuenta con un marco normativo que es la Ley para la Mejora Regulatoria donde señala que se debe generar un Programa Anual de Mejora Regulatoria, estatal y municipal.

El programa anual estará orientado a contribuir al proceso de perfeccionamiento constante e integral del marco jurídico y regulatorio local e impulsar el desarrollo económico en el Estado en general, y sus municipios en lo particular, dar bases para la actualización permanente de normas y reglas que sirvan para lograr la simplificación de trámites y brindar una mejor atención al usuario en la prestación de los servicios que este solicite, incentivar el desarrollo económico del Estado y los municipios, mediante una regulación de calidad que promueva la competitividad a través de la eficacia y la eficiencia gubernamental,

que brinde certeza jurídica, que no imponga barreras innecesarias a la competitividad económica y comercial.

### 2.3.3 Nivel Municipal

El objeto de estudio central de esta investigación es el municipio, en el cual se puede señalar la Ley de Fomento Económico en donde se postula que los municipios realizarán acciones de fomento económico que sean congruentes con el Plan de Desarrollo del Estado de México y los Planes Municipales de Desarrollo. Esta Ley prevé en su título tercero denominado de la gestión empresarial, capítulo primero referente a los trámites empresariales, señala cuales pueden ser desarrollados por los ayuntamientos:

*Tabla 3: Trámites que puede llevar a cabo la autoridad municipal*

Trámite	En qué consiste	Quién lo emite
Licencia de uso de suelo.	En la autorización para el uso y aprovechamiento con fines urbanos o la edificación en cualquier predio ubicado en la Entidad, en los términos del Libro Quinto del Código Administrativo.	La autoridad estatal o, en su caso, la autoridad municipal.
Licencia de construcción	Es la autorización correspondiente, respecto de las obras a que se refiere el Libro Séptimo del Código Administrativo.	La autoridad estatal o, en su caso, la autoridad municipal.
Cédula informativa de zonificación	Es el documento que tiene por objeto precisar el uso del suelo, densidad e intensidad de su aprovechamiento u ocupación, así como las restricciones aplicables a un predio determinado respecto del cual se solicita dicha información, en los términos del Libro Quinto del Código Administrativo.	La autoridad estatal o, en su caso, la autoridad municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Fomento Económico del Estado de México

### 2.3.3.1 Trámites Municipales

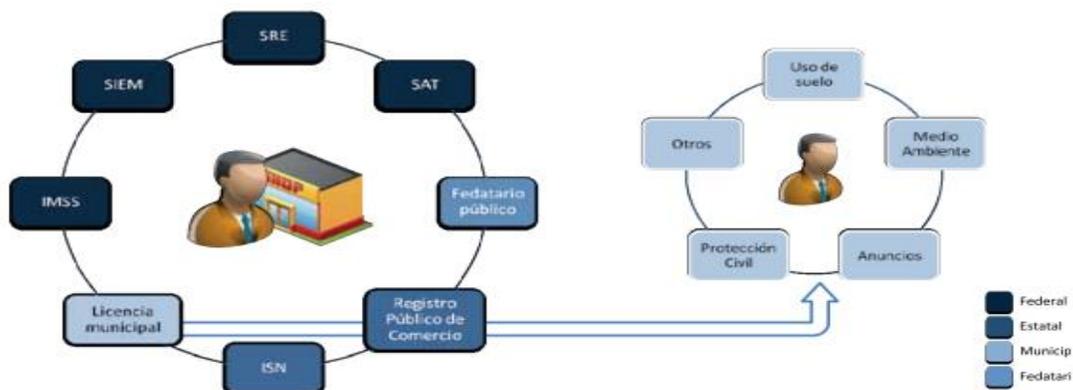
Otro elemento de vital importancia es el Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México (SAREMEX) que consiste en el conjunto de acciones orientadas a la gestión ágil y expedita de los trámites requeridos para la instalación, apertura, operación y ampliación de nuevos negocios que no generan impacto regional.

El SAREMEX también contará con un conjunto de normas, instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios orientados a coordinar, controlar, gestionar y evaluar los procesos a cargo de las dependencias estatales y municipales del Estado de México, competentes para la emisión de autorizaciones, permisos, licencias, dictámenes, cédulas, constancias y otras resoluciones, relativos a la instalación, apertura, operación y ampliación de empresas en la Entidad, cuya actividad económica no requiere del dictamen de impacto regional.

La OCDE señala que, a nivel estatal, comúnmente se realiza la inscripción para el pago del impuesto sobre nómina.

Por su parte, los trámites municipales por lo general incluyen los permisos de apertura o licencias de funcionamiento, así como dictámenes de protección civil, medio ambiente, entre otros, que varían dependiendo del municipio. A continuación, se presenta un esquema de los organismos que intervienen en el proceso de apertura de una empresa.

Tabla 4: Esquema de trámites municipales



Fuente: OCDE, 2010 p. 10

Cabe señalar que a pesar de la llamada autonomía municipal, aún se conservan muchas prácticas institucionales de control sobre los ayuntamientos, caso concreto la Secretaría de Economía tiene a su cargo promover que las administraciones municipales establezcan Comisiones de Atención Empresarial para lograr una coordinación entre sus respectivas dependencias, así como con las autoridades federales y estatales, para la instalación, apertura, operación y ampliación de empresas, así como de conjuntos industriales, comerciales y de servicios en el Estado.

Derivado de lo antes expuesto, se puede decir que el ayuntamiento tiene su vocación esencial en las atribuciones conferidas a nivel constitucional en su artículo 115, donde se hace énfasis en la atención de servicios públicos básicos como el agua potable y alcantarillado.

En su mayoría de los municipios de la ZMVM cuentan con un organismo descentralizado para llevar a cabo esta labor: el alumbrado público, la limpia, los mercados y centrales de abasto, administración de panteones, rastro, mantenimiento de calles parques y jardines; y por último la seguridad pública y tránsito.

Respecto al último punto, se encuentra en cuestión la capacidad y confiabilidad de los cuerpos municipales de seguridad pública, por lo cual se tiene la propuesta de implementar un mando único policiaco que esté bajo el mando del gobierno estatal.

Con este tipo de situaciones se deja entrevisto que los ayuntamientos siguen funcionando bajo un esquema de limitadas atribuciones, con una autonomía de forma, no de fondo, otro caso que de la esta situación es la estructura programática de su presupuesto, si bien en el mismo 115 constitucional, señala la libre administración de la hacienda municipal.

La administración de la hacienda municipal se ve limitada en los programas presupuestales estipulados en el “Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto Municipal” que se emite anualmente para que los proyectos y

programas municipales estén alineados a las directrices estipuladas en el plan de desarrollo del Estado de México.

En este sentido la mayoría de los programas municipales se alinean a el eje temático estatal denominado “Municipio Progresista”, el cual intenta promover el desarrollo económico empleando herramientas legales e incentivos determinados que detonen el incremento del bienestar social y generen el ejercicio de una política económica orientada hacia el desarrollo regional y el desarrollo económico con una visión sustentable.

A nivel municipal se señala que a través del Centro de Atención Empresarial realizará programas para ordenar las actividades comerciales y de servicios en el territorio municipal, llevará a cabo el procedimiento para la expedición de licencias de funcionamiento, autorizaciones y permisos que correspondan a las actividades mercantiles que realicen los particulares de giros que estén contenidos en el catálogo del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (S.A.R.E.), consagradas en los diversos ordenamientos a nivel municipal y estatal.

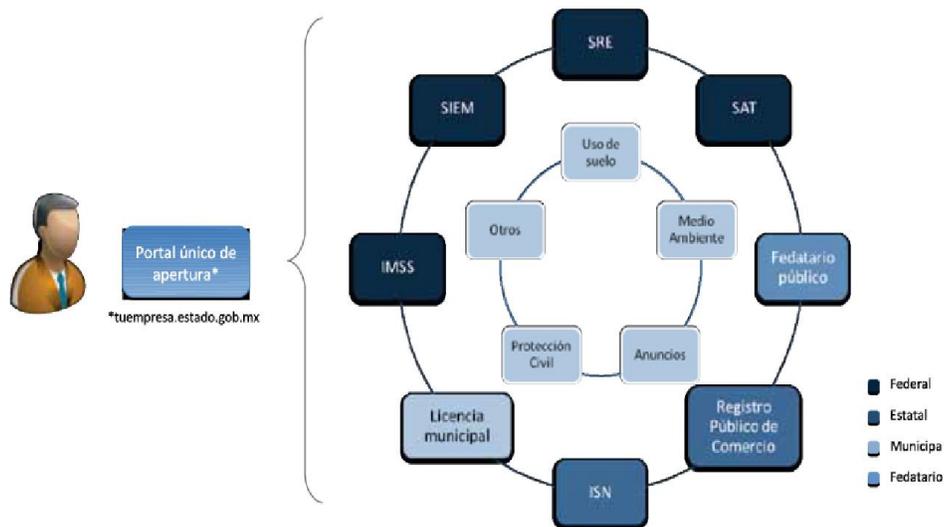
Por lo cual la sencillez o complejidad del proceso de apertura de una empresa puede influir en la decisión de dónde localizar una inversión. De acuerdo con la OCDE el promedio de días que toma el proceso de apertura de una empresa es de 19.9, con un máximo de 29 y un mínimo de 13 días (nótese que la diferencia entre el máximo y el mínimo es sustantiva), mientras que en el modelo ideal no debería ser mayor a 5 días.

En este punto me parece importante señalar cuál podría ser el proceso ideal de apertura de una empresa, el cual parte de la premisa de colocar al ciudadano en el centro de la actividad gubernamental. Esto implica visualizar la gestión del gobierno como un todo, logrando una actuación coordinada y coherente de los tres niveles para ofrecerle al ciudadano en una sola ventanilla, sea virtual o física, el acceso a información completa de los trámites y la capacidad de realizar en un

mismo sitio todas las transacciones necesarias para abrir su empresa. (OCDE, 2010; 12)

Actualmente funciona un portal llamado *tuempresa.gob.mx* en el cual ya se reúnen unos trámites a nivel federal, en el supuesto que los gobierno estatales y municipales se coordinarán con un esfuerzo federal, desde mi punto de vista implicaría la pérdida de la capacidad gubernamental ya que estos estarían cediendo fuerza ante el ente gubernamental superior.

Tabla 5: Esquema óptimo de trámites municipales



Fuente: OCDE, 2010

Un punto para destacar sería buscar que se trabaje en los procesos de compartir información y que este sea efectivo, se deben hacer cambios en la infraestructura tecnológica del sector público para crear sistemas de información interconectados, así como dar todas las garantías al ciudadano sobre la privacidad de sus datos personales. Una gran variedad de trámites podría agilizarse compartiendo información entre dependencias.

Por ello resulta indispensable coordinar acciones para reducir al mínimo los tiempos y costos regulatorios en la vida de una empresa, impactando, además, significativamente en los índices de informalidad de la actividad económica.

Cabe señalar que entre más complejo sea el giro de la empresa, y más grande sea su tamaño, la intervención de una esfera superior de gobierno es más necesaria, lo cual implica plantear formas de relaciones intergubernamentales en los distintos actores que intervendrán en la apertura de empresas.

#### 2.3.3.2 Aumento en las Atribuciones en Materia de Desarrollo Económico de los Ayuntamientos Metropolitanos de la ZMVM

En esencia, las atribuciones conferidas a los gobiernos municipales, junto con sus respectivas administraciones públicas, están estipuladas a nivel constitucional en el artículo 115, las cuales por naturaleza son amplias y complejas.

Entre las cuales podríamos decir que ya va implícita hasta cierto punto la influencia de este en el desarrollo y la competitividad económicos, como lo es el caso del agua potable y alcantarillado, el alumbrado público, la limpia, los mercados y centrales de abastos, los rastros y la seguridad pública y tránsito, ya que son servicios públicos que, si se llevan adecuadamente, sin lugar a duda incrementan las posibilidades una inversión sostenida en el territorio municipal.

A pesar de esta situación el inciso I de la fracción III del mismo artículo 115, deja abierta la posibilidad para que las legislaturas locales incrementar estas atribuciones a los ayuntamientos, siempre y cuando cumplan con su capacidad administrativa y financiera.

Derivado de esta situación y de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal (LOM) vigente del Estado de México en su artículo 32 señala que para poder ser Director de Desarrollo Económico, en alguno de los municipios de la entidad, se requiere acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título

profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran.

Por su parte el artículo 87 de la misma ley señala que para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes

Dependencias:

- I. La Secretaría del Ayuntamiento;
- II. La Tesorería Municipal.
- III. La Dirección de Obras Públicas o equivalente.
- IV. La Dirección de Desarrollo Económico o equivalente

Así podemos observar lo fundamental que es para los municipios de la ZMVM contar con dispositivos de Desarrollo Económico en este nivel de gobierno, por otra parte, es importante señalar que este mecanismo es contemplado para los 125 municipios del Estado de México, algunos de ellos no son contemplados en este estudio debido a su alto nivel de marginalidad, motivo por el cual no son considerados metropolitanos. Lo cual señala que incluso estos municipios tienen esta carga bajo su mando.

Incluso en el artículo 162 de la LOM señala que el Bando Municipal regulará entre otras cosas el Desarrollo Económico y Bienestar Social, asimismo se adicionan la fracción V. Bis, que señala que también se debe contemplar junto con los servicios públicos municipales, los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria.

La cual como, ya habíamos mencionado con anterioridad, es una política pública que abarca el conjunto de acciones que realiza el gobierno municipal para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado, y en general, en que interviene en la sociedad, a fin de que las regulaciones sean claras, sencillas y eficientes.

El actual concepto de mejora de la regulación comprende tanto el proceso de elaboración de las normas como la desregulación, tanto estrategias regulatorias específicas como el proceso de elaborar regulaciones.

Estos artículos antes mencionados, generan en el municipio mínimo en el Estado de México que es nuestro objeto de estudio, una intensa amplitud en sus atribuciones, se puede decir incluso que son más que las que pueda manejar, todo indica que se pierde la esencia del inciso I de la fracción III del mismo artículo 115 ya que en algunas ocasiones ni siquiera los ayuntamientos metropolitanos cuentan con la capacidad administrativa ni financiera para sostener dichos dispositivos.

Continuando con la ampliación de las atribuciones y funciones del ayuntamiento podemos señalar que al Director de Desarrollo Económico se le encomienda en el artículo 96 Quáter en concordancia con las leyes antes expuestas, lo siguiente:

- I. Diseñar y promover políticas que generen inversiones productivas y empleos remunerados;
- II. Promover programas de simplificación, desregulación y transparencia administrativa para facilitar la actividad económica;
- III. Auxiliar al Presidente Municipal en la ejecución del programa de mejora regulatoria que autorice el Cabildo en los términos de la Ley de la materia;
- IV. Desarrollar e implementar las acciones de coordinación que permitan la adecuada operación del Sistema Único de Gestión Empresarial, de conformidad con la Ley de la materia;
- V. Establecer y operar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en coordinación con los distintos órdenes de Gobierno en los términos que establece la Ley de la materia;

En los casos en que no se haya celebrado convenio de coordinación para la unidad económica del Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en el municipio, se deberá establecer y operar una ventanilla única que brinde orientación, asesoría y gestión a los particulares respecto de los trámites requeridos para la instalación, apertura, operación y ampliación de nuevos negocios que no generen impacto regional;

- VI. Desarrollar y difundir un sistema de información y promoción del sector productivo del Municipio;
- VII. Promover y difundir, dentro y fuera del Municipio las ventajas competitivas que se ofrecen en la localidad a la inversión productiva, en foros estatales, nacionales e internacionales;
- VIII. Promover en el sector privado la investigación y desarrollo de proyectos productivos, para atraer capitales de inversión;
- IX. Impulsar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura comercial e industrial;
- X. Promover la capacitación, tanto del sector empresarial como del sector laboral, en coordinación con instituciones y organismos públicos y privados, para alcanzar mejores niveles de productividad y calidad de la base empresarial instalada en el Municipio, así como difundir los resultados y efectos de dicha capacitación;
- XI. Fomentar la creación de cadenas productivas entre micro, pequeños y medianos empresarios, con los grandes empresarios;
- XII. Fomentar y promover la actividad comercial, incentivando su desarrollo ordenado y equilibrado, para la obtención de una cultura de negocios corresponsables de la seguridad, limpia y abasto cualitativo en el Municipio;
- XIII. Impulsar el desarrollo rural sustentable a través de la capacitación para el empleo de nuevas tecnologías, la vinculación del sector con las fuentes de financiamiento, la constitución de cooperativas para el desarrollo, y el establecimiento de mecanismos de información sobre los programas municipales, estatales y federales, públicos o privados;
- XIV. Difundir la actividad artesanal a través de la organización del sector, capacitación de sus integrantes y su participación en ferias y foros, que incentive la comercialización de los productos;
- XV. Promover el consumo en establecimientos comerciales y de servicios del Municipio;
- XVI. Fomentar la comercialización de productos hechos en el Municipio en mercados nacionales e internacionales;

XVII. Auxiliar al Presidente Municipal en la coordinación con las dependencias del Ejecutivo Estatal que son responsables de la mejora regulatoria y fomento económico en los términos que señale la Ley de la materia;

XVIII. Conducir la coordinación interinstitucional de las dependencias municipales a las que corresponda conocer sobre el otorgamiento de permisos y licencias para la apertura y funcionamiento de unidades económicas;

Para tal efecto, deberá garantizar que el otorgamiento de la licencia no esté sujeto al pago de contribuciones ni a donación alguna; la exigencia de cargas tributarias, dádivas o cualquier otro concepto que condicione su expedición será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

XIX. Operar y actualizar el Registro Municipal de Unidades Económicas de los permisos o licencias de funcionamiento otorgadas a las unidades económicas respectivas, así como remitir dentro de los cinco días hábiles siguientes los datos generados al Sistema que al efecto integre la Secretaría de Desarrollo Económico, a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, la información respectiva;

Esta situación derivó en que la gran mayoría de los gobiernos municipales y en concordancia con lo antes expuesto en materia del indicador de reglamentación, cuentan con un Bando Municipal coherente con las leyes de rango superior.

Un ejemplo es el Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza, en el cual, en su artículo 42 señala que la Dirección de Desarrollo Económico y Asuntos Metropolitanos promoverá y fomentará el empleo de las personas sin discriminación, el desarrollo económico, industrial, tecnológico, comercial, artesanal, de servicios y turismo en el Municipio.

Así mismo participará en las acciones orientadas a la oportuna atención de los asuntos de carácter metropolitano y establecerá las bases para un proceso de mejora regulatoria integral, continua y permanente, además de llevar a cabo la gestión, análisis, planeación y coordinación de programas, proyectos y acciones de impacto regional de conformidad con la legislación vigente.

Como se puede observar es muy amplio el espectro de acción de los dispositivos de desarrollo económico en los ayuntamientos de la ZMVM, motivo por

el cual considero que es necesario expresar en el siguiente apartado los retos con los cuales se enfrenta este orden de gobierno.

### 2.3.3.3 La Mejora Regulatoria en el Estado de México

La mejora regulatoria, tuvo como antecedente los esfuerzos de simplificación administrativa, impulsados desde mediados de los años ochenta en la administración pública federal. Este proceso se ha abocado a la reducción de normas y trámites con el fin de acercar la administración al ciudadano y permitir una respuesta más ágil de la gestión pública, a partir de un marco regulatorio sencillo y comprensible.

La existencia de fallos de gobierno muestra la necesidad de integrar mecanismos que permitan minimizar la discrecionalidad de los reguladores, establecer instrumentos que evalúen y monitoreen las medidas regulatorias emprendidas y evitar la presencia de la captura regulatoria (situación en la que las acciones de un regulador responden a los intereses de una industria y no al interés social).

La mejora regulatoria determina la forma en que se toman las decisiones en un país, región o localidad y otorga certidumbre a los distintos sectores de la sociedad. Por otra parte, al implementar un sistema que involucre la interacción entre los distintos órdenes de gobierno y las entidades no gubernamentales, se refuerza el proceso de regulación, ya que se reduce significativamente la discrecionalidad de los reguladores; asimismo, se minimiza la posibilidad de captura regulatoria, principalmente en los sectores en donde existe una alta concentración de rentas.

La Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios establece las bases para un proceso de Mejora Regulatoria integral, continua y permanente a nivel municipal, que, bajo los principios de máxima utilidad para la sociedad y la transparencia en su elaboración, logre promover la eficacia y eficiencia

de su gobierno, abata la corrupción, promueva la transparencia y fomente el desarrollo socioeconómico y la competitividad de su Municipio.

De forma concreta podemos decir que con esta política se busca se mejore la calidad e incremente la eficiencia del marco regulatorio, a través de la disminución de los requisitos, costos y tiempos en que incurren los particulares para cumplir con la normativa aplicable, sin incrementar con ello los costos sociales.

En consecuencia, la mejora regulatoria no se limita a desregular procesos burocráticos, también construye y actualiza el marco jurídico para subsanar vacíos, mejorar procesos y reformar la regulación vigente, sin que la intervención del gobierno sea excesiva, ineficiente o responda a intereses particulares.

Es la política pública que tiene como objetivo garantizar que la regulación genere mayores beneficios que costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Así mismo establecer, en cada Ayuntamiento, Comisiones Municipales de Mejora Regulatoria, las cuales se encargarán de evaluar y aprobar los Programas Anuales de Mejora Regulatoria Municipal, así como las propuestas de creación de disposiciones de carácter general o de reforma específica, entre otras atribuciones que les otorgue la Ley o la reglamentación correspondiente.

La mejora regulatoria es un proceso continuo que evalúa las ventajas y desventajas del marco normativo, y que sujeta las regulaciones propuestas y vigentes al escrutinio público. En teoría un marco regulatorio menos oneroso, fortalece el estado de derecho y reduce las posibilidades de abusos administrativos y de corrupción, ya que el incumplimiento está directamente relacionado con la complejidad de las obligaciones jurídicas y los costos que ocasionan.

El propósito de la mejora regulatoria es establecer reglas claras y sencillas para un adecuado funcionamiento de la economía, pues toda regulación implica costos y los recursos de la sociedad son limitados.

Bajo este esquema, nos damos cuenta de que se busca simplificar administrativamente los trámites y servicios que prestan las dependencias estatales y municipales, así como sus organismos descentralizados, proveyendo, cuando sea procedente, a la realización de trámites por medios electrónicos; Promueva que los trámites generen los mínimos costos de cumplimiento, en lo procedente, la homologación de la regulación del Estado con la de los diferentes municipios.

Hasta cierto punto se puede decir que un gobierno con mejora regulatoria debe garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. Sin embargo, este marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control enfocada hacia la contención del gasto público y la búsqueda de homologación es una medida de centralización de trámites de autorización.

En este capítulo se presentó de manera más concreta el objeto de estudio, se contextualizó su marco normativo y los mecanismos que tiene facultados realizar para influir en materia de desarrollo económico, hasta este punto se han presentado ya las dos variables de esta tesis, en el siguiente apartado se contrastan con la evidencia empírica y se presenta el análisis cuantitativo tanto de los indicadores de desarrollo económico como de capacidad gubernamental.

### CAPÍTULO III: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA INFLUENCIA DE LA CAPACIDAD GUBERNAMENTAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

En este capítulo se expone la evidencia derivada del análisis cuantitativo de la relación que existe entre los indicadores económicos y los indicadores de capacidad gubernamental administrativa de los ayuntamientos objeto de estudio.

En los capítulos anteriores se expuso el fundamento teórico-conceptual de las variables a estudiar que, en este caso, es la capacidad administrativa gubernamental de los ayuntamientos como variable independiente y la competitividad económica municipal como variable dependiente, así como el contexto jurídico y socioeconómico del nivel de gobierno municipal, para aclarar cuáles son las funciones y atribuciones de un ayuntamiento en materia de desarrollo económico, y por ende en fomento a la competitividad.

En congruencia con el objetivo de esta investigación, se determinó que para que el fenómeno de análisis sea verificable, mensurable o cuantificable por medio de evidencia empírica, se procederá en dos etapas: la primera es un estudio de caso de los diez municipios con mayor PIBM en el Estado de México y la segunda es el análisis cuantitativo de correlación.

En cuanto a la primera etapa, se presenta el comportamiento de las variables en unidades de análisis que sirven como muestra considerando su contexto para la comprensión del fenómeno. Los datos presentados de los casos se obtuvieron de fuentes homogéneas para dar consistencia a la exposición. Se utilizaron bases de datos del INEGI, INAFED, IGECEM y CONAPO.

Se desarrollaron las principales características de los municipios sujetos de análisis, explicando la operacionalización de las variables económicas y de capacidad gubernamental.

La segunda etapa consiste en un análisis cuantitativo, correlación para mostrar la relación que existe entre las variables presentadas, en este análisis se tomará como variable independiente la capacidad gubernamental de los municipios dejando como variable dependiente la competitividad económica municipal, esto debido a que para efectos de esta investigación, se busca determinar el tipo de relación de la capacidad gubernamental administrativa de los instrumentos gubernamentales en materia de desarrollo económico para determinar si tiene una relación lineal con la competitividad económica.

Para que la prueba pueda ser significativa, se incluyeron más casos que los presentados en la primera etapa. El criterio de selección fue determinar el promedio de PIBM en los 125 ayuntamientos y se seleccionaron a todos aquellos municipios que están por encima del promedio, bajo este criterio resultaron 30 municipios, los cuales se incluyeron en la prueba.

Para efectos de este tipo de análisis es necesario observar el comportamiento de las variables económicas entorno a la capacidad gubernamental de los ayuntamientos, así como el comportamiento de los indicadores económicos de los municipios.

Se pondrá especial énfasis en el producto interno bruto y en la autonomía financiera, asimismo, se señalará en estos dos casos el comportamiento histórico de diez años<sup>5</sup>, ya que en este periodo de tiempo se puede observar tendencias a lo largo de distintos periodos de gobierno estatal, municipal y federal, así mismo, por la importancia que cobran las políticas de desarrollo económico y mejora regulatoria implementadas a partir de 2010, con lo que se presenta un panorama de cinco años antes y cinco años después.

---

<sup>5</sup> 2005-2015

Los municipios para analizar son los siguientes:

*Tabla 6 Municipios datos generales*

<b>NOMBRE</b>	<b>Superficie KM<sup>2</sup></b>	<b>Población</b>
<b>Atizapán de Zaragoza</b>	91.07	523,296
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	109.54	531,041
<b>Ecatepec de Morelos</b>	160.17	1,677,678
<b>Huixquilucan</b>	140.67	267,858
<b>Metepc</b>	67.52	227,827
<b>Naucalpan de Juárez</b>	156.63	844,219
<b>Nezahualcóyotl</b>	63.74	1,039,867
<b>Tlalnepantla de Baz</b>	77.17	700,734
<b>Toluca</b>	452.40	873,536
<b>Tultitlán</b>	69.15	520,557

De acuerdo con el IMCO, la competitividad económica se puede definir como “la capacidad de una región (país, estado, municipio o zona metropolitana) para atraer y retener inversiones”, durante el desarrollo de la investigación fue muy complicado poder encontrar datos certeros en cuanto a la inversión por municipio, sin embargo, por medio del PIBM utilizado en este apartado, que es el desarrollado por el IGECEM, permite conocer y estudiar las características económicas desagregadas a nivel municipal.

El PIBM es usado como una variable proxy, ya que es insumo básico que permite conocer oportunamente la magnitud, composición, distribución y comportamiento de la actividad económica de los 125 municipios del Estado de México, que además se constituye como un importante apoyo cuantitativo en las actividades de planeación y de toma de decisiones en temas sociodemográficos y económicos de utilidad para el desarrollo local.

Para el cálculo el PIBM, el IGECEM partió de la información obtenida de los Censos Económicos de los años 2003, 2008 y 2013, referente al Valor Agregado Censal Bruto clasificado en los sectores de actividad económica con el que se estructura el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM).

Los sectores de actividad económica contemplados en el PIBM tienen su base en la agrupación tradicional en tres grandes grupos: actividades primarias, secundarias y terciarias.

Las primarias se relacionan con el aprovechamiento directo de los recursos naturales. Las secundarias corresponden a la transformación de todo tipo de bienes o productos. Las terciarias se refieren al comercio y los servicios. Por su parte, el agrupamiento de los sectores se realizó conforme al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México, el cual comprende los siguientes 19 sectores.

I. Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.

II. Industria.

- Minería.

- Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.

- Construcción.

- Industrias manufactureras.

III. Servicios.

- Comercio.

- Transportes, correos y almacenamiento.

- Información en medios masivos.

- Servicios financieros y de seguros.

- Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles.

- Servicios profesionales, científicos y técnicos.

- Corporativos.

- Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación.

- Servicios educativos.
- Servicios de salud y de asistencia social.
- Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.
- Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.
- Otros servicios excepto actividades gubernamentales.
- Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.

El indicador del PIBM presenta de forma global la actividad económica de cada municipio, esto aunado a las unidades económicas por municipio y la PEA ocupada desagregada por actividad económica, nos permite observar el fenómeno de la competitividad económica municipal.

Antes de iniciar con el análisis, se presentan algunos datos generales de los ayuntamientos objeto de estudio, el municipio de mayor extensión territorial es la capital Toluca seguido por Ecatepec de Morelos, el de menor superficie es Nezahualcóyotl, es interesante que la brecha entre el municipio más grande y el segundo es muy amplia, en cuestión de extensión es muy notable la diferencia del municipio capital respecto a los otros municipios.

En cuanto a la población es notable que dos municipios rebasan el millón de personas, caso Ecatepec y Nezahualcóyotl, el caso de este último es particular ya que aparte de ser el segundo municipio más poblado es el de menor extensión entre los municipios analizados. Para el caso de los municipios con menor población se encuentra Huixquilucan y Metepec, ambos con menos de 300,000 habitantes.

Tanto la extensión territorial como la población son indicadores importantes, ya que estos muestran un panorama de la estructura administrativa de los ayuntamientos, por ejemplo, en términos de cabildo, entre mayor población este será más amplio, la base gravable de los municipios es el predial, si bien no es una garantía, pero podemos decir que entre más grande sea el municipio y mayor sea

la población, probablemente tenga mayores oportunidades de obtener recursos propios.

### 3.1 Principales Indicadores Económicos

Para este apartado se presentarán los principales indicadores que develan datos empíricos de la situación económica en general de algunos de los municipios de la ZMVM, como lo es la población económicamente activa ocupada y desocupada, la aportación al producto interno bruto nacional, y la cantidad de establecimientos económicos ubicados en cada uno de los municipios a analizar.

La razón por la cual se seleccionaron municipios de la zona metropolitana denominada Valle de México es porque, de acuerdo con cifras del INEGI, ocupa el primer lugar de las 56 zonas ya que con 20.1 millones de personas es la más poblada.

Esta zona está conformada por un total de 16 alcaldías de la Ciudad de México, un municipio del Estado de Hidalgo y 59 municipios del Estado de México. Aunque por las diferencias en la estructura orgánica administrativa, que ya se mencionaron en el capítulo anterior, solo nos concentramos en los municipios del Estado de México y se dejarán de lado las alcaldías.

Este primer criterio de descripción de las unidades de análisis nos permitirá en adelante realizar un análisis de las estructuras administrativas de aquellos municipios con características particulares que nos permitan observar el fenómeno de la capacidad gubernamental de los ayuntamientos en la competitividad económica.

#### 3.1.1 Producto Interno Bruto Municipal (PIBM)

Para este estudio es relevante determinar la importancia económica de los municipios metropolitanos de la zona del Valle México, sin lugar a duda, el Producto Interno Bruto (PIB), es en materia económica el principal referente, para conocer el volumen de la actividad económica de un lugar en determinado tiempo.

El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) monitorea anualmente el PIB de los municipios del Estado de México, a continuación, se presenta el PIB de los diez municipios con mayor PIB durante el 2015.

El PIBM es importante cuando se producen más bienes y servicios ya que es señal de que existe crecimiento en una economía, esta variable repercutirá en los mercados financieros, ya que si es positivo indica que en un país la economía está fluyendo.

El PIBM sirve para conocer la salud de la economía y tener información para la toma de decisiones económicas y políticas.

*Tabla 7: Producto Interno Bruto por Municipio 2015 (millones de pesos de 2008)*

<b>MUNICIPIO</b>	<b>PIB TOTAL</b>
<b>Naucalpan de Juárez</b>	232,967.20
<b>Tlalnepantla de Baz</b>	151,149.00
<b>Toluca</b>	137,617.30
<b>Ecatepec de Morelos</b>	127,022.60
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	67,283.70
<b>Tultitlán</b>	46,084.60
<b>Atizapán de Zaragoza</b>	39,033.60
<b>Metepec</b>	35,423.80
<b>Nezahualcóyotl</b>	35,413.60
<b>Huixquilucan</b>	30,565.10

Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED

El PIB es una medida macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final en una región durante un período determinado de tiempo, normalmente un año, en esta ocasión es usado como punto

de referencia para observar de manera global la actividad económica que se genera en cada municipio.

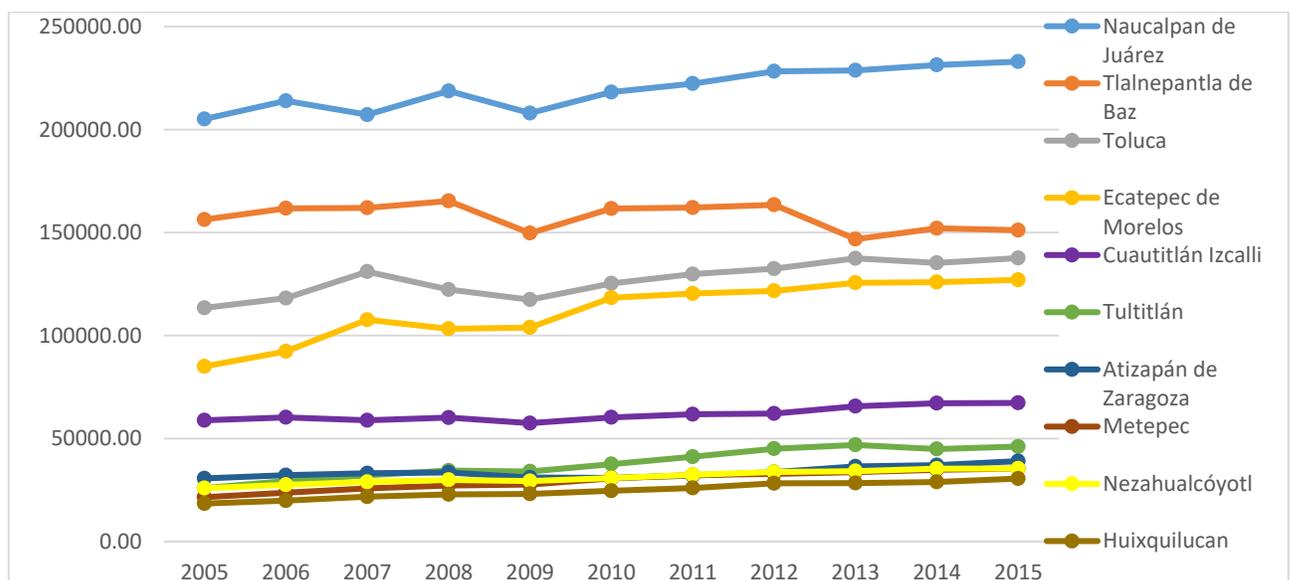
La estadística desagregada a nivel municipal permite conocer y estudiar las características de espacios geográficos locales, facilitando llegar a niveles de detalle, en este caso de los ayuntamientos de la entidad.

Esto a fin de proporcionar insumos que permitan evaluar los desequilibrios territoriales, las necesidades diferenciales y ser capaces de diseñar políticas públicas eficientes, construyendo indicadores que permitan medir los avances en materia económica en esos espacios geográficos.

De acuerdo con el IGECEM, ante la necesidad de contar con datos desagregados a nivel local, se realizó la estimación del Producto Interno Bruto Municipal (PIBM) correspondiente al periodo 2005-2015 a precios constantes de 2008.

Para calcular este indicador se partió de la información obtenida de los Censos Económicos de los años 2003, 2008 y 2013, referente al Valor Agregado Censal Bruto clasificado en los sectores de actividad económica con el que se estructura el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM).

Tabla 8 Producto Interno Bruto por Municipio 2005-2015



Fuente: elaboración propia con base en el IGECEM 2016

En la gráfica anterior se muestra el historial del PIBM desde 2005 a 2015 de los diez municipios que más aportan al PIB estatal. Se puede observar que es constante la posición que guardan estos municipios a través del tiempo; asimismo, es notable que Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca son los municipios que han encabezado el desarrollo económico de la ZMVM.

Como se puede observar en la gráfica anterior, Naucalpan se ha mantenido como el municipio con mayor PIBM dentro de los diez años del análisis. Cabe señalar que no es ni el municipio más extenso ni el de mayor población, aunque sí está por encima de la media, en los años 2007 y 2009 presentó un decremento en su PIB, pero a partir de 2010 su crecimiento ha sido constante.

Tlalnepantla es el segundo municipio con mayor PIBM; sin embargo, en este caso ha tenido dos caídas notables, la primera en 2009 y la segunda aún más grave en 2013, para 2015 sigue estando en segundo lugar, aunque con un nivel inferior en comparación con el nivel de PIB de 2005.

Toluca y Ecatepec tienen un comportamiento similar, han disminuido la brecha que existe entre ellos y Tlalnepantla, su crecimiento ha sido constante a partir de 2010, todo indicaría que en algunos años más tal vez desplacen a Tlalnepantla.

El municipio de Cuautitlán Izcalli muestra un comportamiento moderado y constante; su PIB muestra un crecimiento mínimo, asimismo en 2009 cuando la mayoría de los municipios presentaron decremento, Izcalli también lo mostró, pero en menor medida.

El caso de Tultitlán también es interesante, ya que en 2005 su PIBM era inferior que el de Atizapán de Zaragoza, pero a partir del año 2015, Tultitlán se posicionó como el sexto municipio con mayor PIBM, mientras que Atizapán ha perdido su posición, teniendo niveles cercanos a los de Nezahualcóyotl y Metepec.

Al final encontramos a Huixquilucan, el cual es un municipio que muestra un crecimiento constante, que le ha sido afectado por el decremento que muestran los

demás municipios; sin embargo, sus condiciones lo mantienen al final de la tabla desde 2005 hasta 2010.

Cabe señalar que el promedio del PIBM de los 125 municipios del Estado de México es inferior a cualquiera de los municipios presentados.

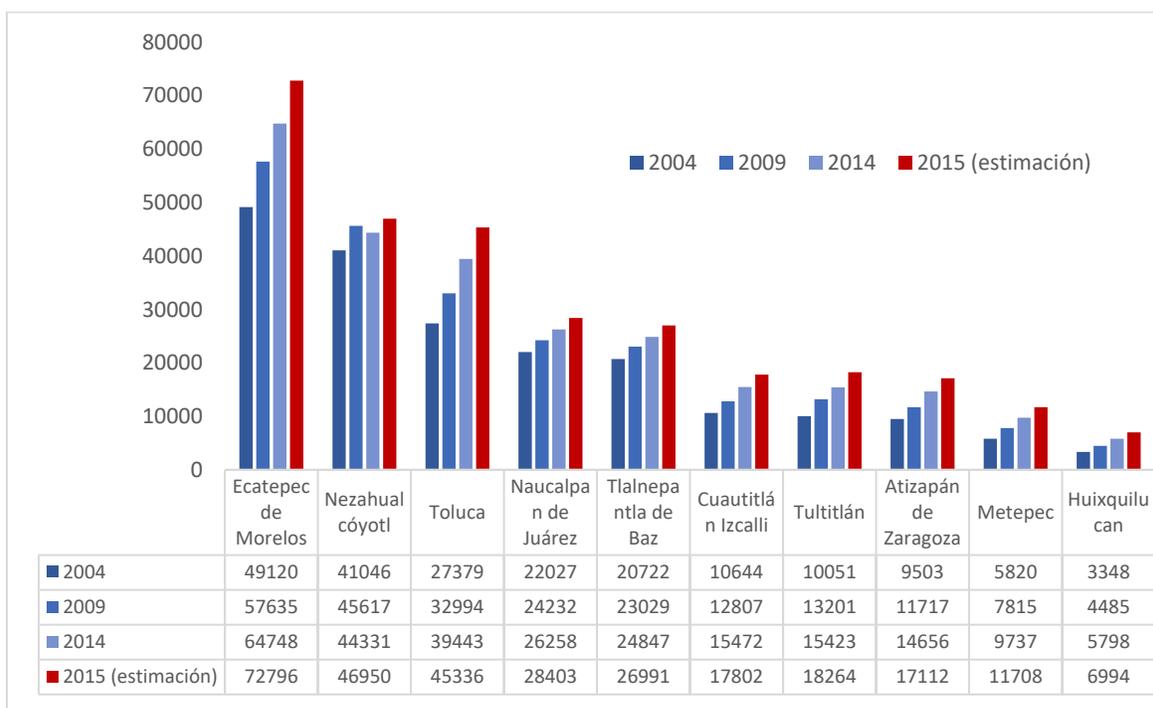
Existen otros factores de influencia como el tipo de establecimiento económico, la rentabilidad de los productos, las facilidades de comercialización (ubicación, transporte y usos de tecnologías), pero ninguno de estos componentes puede ser directamente ligado con las obras que realizan las autoridades municipales y ni siquiera se ubican dentro de las atribuciones institucionales otorgadas a este ámbito de gobierno.

### 3.1.2 Unidades Económicas en los Municipios

La cantidad de establecimientos comerciales nos da un acercamiento más claro a la relación que existe entre los organismos gubernamentales municipales y el desarrollo económico, ya que en el ayuntamiento se llevan a cabo algunos de los trámites necesarios para establecer un negocio.

Es necesario que el ayuntamiento cuente con las herramientas necesarias para atender estos trámites, la cantidad de empresas va relacionada íntimamente con el procedimiento de apertura de empresas que es un trámite municipal, entre más incremento más capacidad exige de los ayuntamientos, asimismo si más empresas se instalan es porque tienen las condiciones necesarias para instaurarse.

Tabla 9 Número de Unidades Económicas 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Económico 2004, 2009 y 2014

El censo económico que realiza el INEGI es una de las fuentes más confiables de obtención de información, de la mano con el PIBM, para conocer el tamaño de la economía que se desarrolla en un municipio es la cantidad de unidades económicas que existen.

Para ello se hizo una estimación con base en las cifras publicadas en el censo económico 2004, 2009 y 2014, como el censo se realiza cada 5 años, se hizo una estimación para el año 2015 con base en el promedio de crecimiento de los años con los que se tienen los datos, para el año 2019 se están procesando y aún no han sido publicados.

Llama la atención que Ecatepec es el municipio con el mayor número de establecimientos comerciales registrados; en segundo lugar, se encuentra Nezahualcóyotl, ambos municipios son los que encabezan la cantidad de población. El caso de Nezahualcóyotl tiene como particularidad que es el único que presentó una disminución en sus unidades económicas entre 2009 y 2014, será necesario

contrastar la estimación realizada y ver si la tendencia continua a la baja o se recupera, aun así, cuenta con más unidades que Toluca.

Por su parte Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla e Izcalli continúan con la tendencia y relación entre población y unidades económicas, guardan el mismo lugar cuando se ordenan de mayor a menor, eso indica una relación.

El caso más notable es el de Tultitlán, ya que este municipio no sigue la tendencia de los demás, tiene menor cantidad de población que Atizapán, pero mayor número de unidades económicas; caso similar ocurre entre Metepec y Huixquilucan, estos casos se explican con el PIBM.

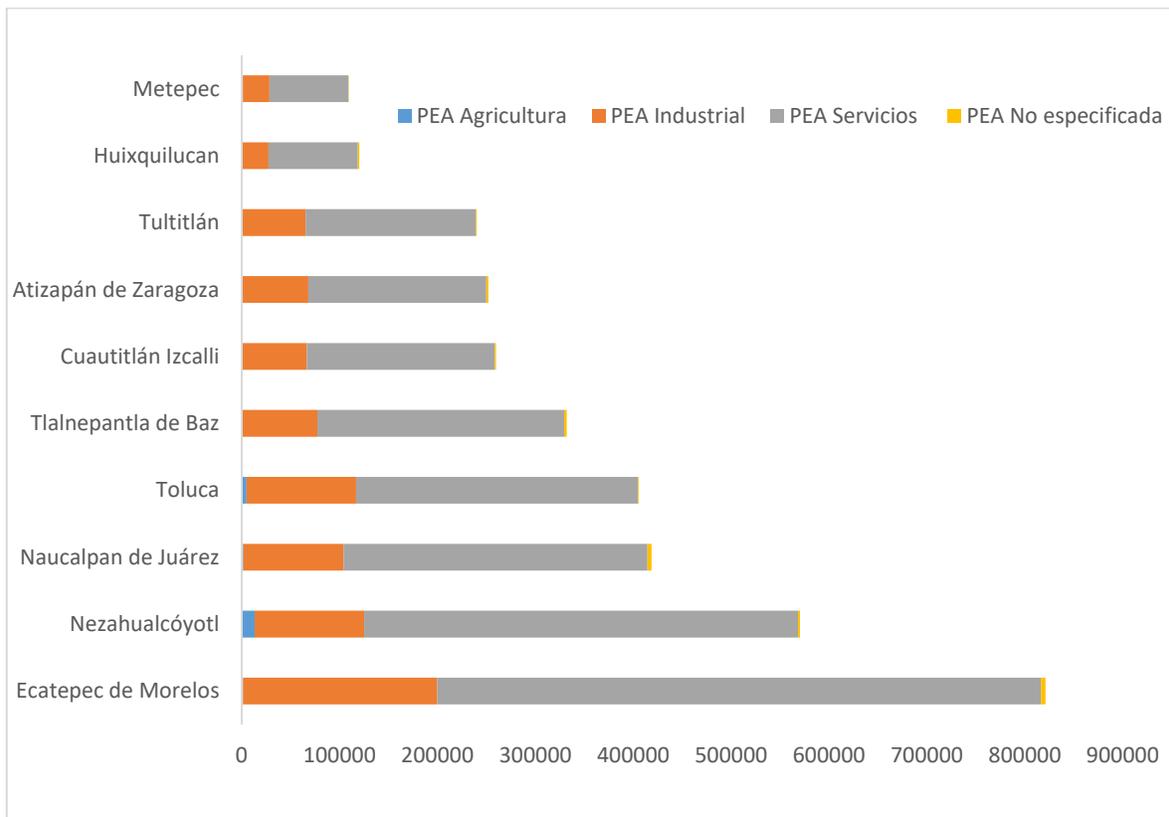
Tanto Metepec como Tultitlán tienen mayores niveles que Atizapán y Huixquilucan, tal vez porque Tultitlán cuenta con zonas industriales y Metepec es conocido como un centro turístico; mientras que Atizapán y Huixquilucan son municipios considerados como dormitorios y sus principales actividades económicas se encuentran en el sector comercial y servicios, lo cual es congruente con el siguiente indicador que señala el sector de actividad de la PEA ocupada.

### 3.1.3 Población Económicamente Activa (PEA) por Municipio

Uno de los indicadores que señalan actividad económica, y capacidad gubernamental es el empleo, motivo por el cual a continuación se presentan los datos del comportamiento de la población económicamente activa (PEA), que hace referencia en este caso a la población de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica, o formaban parte de la población desocupada abierta. En los municipios que forman parte de la ZMVM.

Asimismo, presenta la estructura de la población por municipio durante el 2015, de esta manera podemos ver la conformación y vocación de la estructura económica de los municipios que cuentan con un mayor PIB.

Tabla 10: Población Económicamente Activa por ramo de ocupación 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos del IGECEM 2016

Como se puede observar en la gráfica anterior, la mayor parte de la población productiva de los municipios se ocupa en el sector servicios, en segundo lugar, está la industria y con una mínima presencia el sector agropecuario.

El municipio con la mayor proporción de personas dedicadas al sector agrícola es Nezahualcóyotl. En cuanto al sector industrial, el porcentaje de PEA ocupada oscila entre el 20 y el 28 por ciento del total, en promedio los diez municipios analizados rondan el 24 por ciento dedicado a la industria.

En cuanto al sector comercial es el rubro más importante, el rango oscila entre el 71 y 78 el por ciento, el menor siendo Toluca y el mayor Nezahualcóyotl, para el caso de la PEA ocupada en el sector comercial el promedio para los diez municipios es de 74%

Los municipios con mayor población económicamente activa son Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan, dato que es coherente con el hecho de que también son los municipios con un mayor número de población, se puede resaltar el caso de Toluca, que, a pesar de tener un mayor número de población, su PEA ocupada es menor que la del municipio de Naucalpan, lo cual es consistente con la mayor actividad económica vista en el PIB de este. Los demás municipios guardan una relación positiva.

El municipio de Ecatepec y de Nezahualcóyotl son los de mayor número de población, así como los de mayor PEA ocupada; sin embargo, no son los de mayor PIBM, esto hace pensar que no cuentan con políticas económicas para capitalizar su fuerza de trabajo en una mayor producción.

En cuanto a extensión y población, Tultitlán tiene indicadores más conservadores que Atizapán de Zaragoza, pero esta muestra mejores indicadores en cuanto a PIBM y unidades económicas; caso contrario con la PEA ocupada, en la cual tiene menor cantidad, lo cual señala que con menor fuerza productiva cuenta con mejor desempeño económico.

Es notable el caso de Metepec, municipio con el menor índice de PEA ocupada, pero es el séptimo mejor posicionado en cuanto a PIBM, y, por otro lado, Huixquilucan con una mayor PEA ocupada es el municipio de menor PIBM.

#### 3.1.4 Estructura del Presupuesto Municipal.

Para cumplir con sus objetivos, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la Hacienda Pública Municipal, considerada como el organismo administrativo encargada del cobro, recepción y administración de sus ingresos.

Los gobiernos municipales, al igual que el gobierno estatal, a partir del 2010 están obligados a transitar de un Presupuesto por Programas, hacia el Presupuesto basado en Resultados.

Con lo cual se han facilitado el proceso de armonización generados desde el seno del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), generando beneficios para los procesos de planeación, programación, integración presupuestal y evaluación de la gestión pública; incluyendo los procesos de adopción de la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y Transparencia.

Esta forma de presupuestar implica que las dependencias generales y auxiliares de la Administración Pública Municipal analicen, refuercen, rediseñen e incluso generen nuevas políticas públicas verificando el enfoque hacia resultados, las administraciones municipales se enrolan en un proceso de cambio, enfocado a que la eficiencia y eficacia en la estructuración del presupuesto, su ejercicio, registro, control y evaluación pueda verificarse en la entrega de resultados benéficos para la población gobernada.

El destino de los recursos públicos dividido en cada programa es una forma de relacionar la acción de gobierno en una materia específica como lo es el desarrollo económico.

Podemos decir que el presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, egresos del gobierno, necesarios para cumplir con los objetivos establecidos en los planes, programas y proyectos determinados. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

Esto implica que el presupuesto por programa funge como mecanismo de vinculación entre los indicadores económicos y la capacidad gubernamental. Presento a continuación la estructura del presupuesto de egresos de los diez ayuntamientos objeto de estudio para esta investigación, de acuerdo con las estimaciones presentadas por el IGECM.

Bajo el esquema del presupuesto resultado, se avanza en el análisis del actuar gubernamental. En el nivel más básico del gasto público se encuentra el presupuesto por objeto del gasto, donde se divide en conceptos, partidas genéricas

y partidas específicas, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto.

El monto del presupuesto de egresos de los municipios es un indicador de la capacidad de acción gubernamental, asimismo, es importante saber cómo distribuye y utiliza esos recursos. A continuación, se presenta el presupuesto ejercido de cada municipio durante 2015.

Se presenta el gasto por programa debido a que las categorías programáticas integran los diferentes niveles de agrupación en que se clasifican las actividades que realizan las dependencias municipales permitiendo así identificar lo que se va a hacer con los recursos públicos y definir el universo de la acción gubernamental.

Las categorías programáticas vinculan el proceso presupuestario con la acción pública. Representa a un conjunto organizado de actividades que satisfacen uno o más objetivos específicos de un sector de desarrollo, para alcanzar una o varias metas.

Dentro de la Clasificación Funcional del Gasto, la finalidad agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población.

Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, al desarrollo social, al desarrollo económico y a otras no clasificadas; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

Uno de los lineamientos estipulados en materia de planeación estatal es el de Municipio Progresista, que busca promover el desarrollo económico empleando herramientas legales e incentivos determinados, que detonen el incremento del bienestar social y generen el ejercicio de una política económica orientada hacia el desarrollo regional y el desarrollo económico con una visión sustentable.

Uno de los fines estipulados en los programas estatales para los municipios es contribuir a consolidar el desarrollo económico y social del municipio mediante la

eficiente operación de los recursos destinados a inversión pública contemplados en el presupuesto de egresos municipal.

Para dar congruencia a las actividades concentradas en el desarrollo económico, se hizo una búsqueda desde 2005 a 2015 del gasto distribuido por inversión pública ejercida por sector, algunos de los diferentes sectores son: educación, salud, asentamientos humanos, asistencia social, administración, gobierno, ayuntamientos, desarrollo urbano y vivienda, agua, obras públicas e infraestructura, comunicaciones, desarrollo económico, no sectorizable.

Como se mencionó anteriormente, no solo a partir de 2010 se implementó el presupuesto base resultados, también se implementó la Ley de Mejora Regulatoria y se reformó la Ley Orgánica Municipal.

En la revisión y análisis que se realizó, se encontraron datos interesantes. De los sectores antes mencionados en 2005 sólo el ayuntamiento de Tultitlán destinó 1.83% al sector de desarrollo económico.

En 2006, sólo Naucalpan destinó una pequeña parte de su presupuesto al sector de desarrollo económico, siendo 0.30%; en 2007, Cuautitlán Izcalli destinó 0.03% de su presupuesto a desarrollo económico; Toluca el 0.52%.

En 2008, Atizapán de Zaragoza se registró 0.30% de su gasto a desarrollo económico, en este año es considerable el gasto que destino Cuautitlán Izcalli con un 10.95%, el más alto hasta el momento; por su parte, Toluca gastó el 0.27% en desarrollo económico en ese año.

En cuanto a 2009, Cuautitlán Izcalli destinó solo 0.01% de sus egresos a desarrollo económico; mientras que Toluca destinó 0.10% para ese mismo fin.

En 2010 la situación empezó a cambiar, a diferencia de años anteriores donde solo 2 o 3 municipios destinaban parte de sus egresos a desarrollo económico en este año. Con la implementación de las reformas antes mencionadas, siete de los diez municipios analizados destinaron parte de su presupuesto a desarrollo económico como lo señala la tabla a continuación.

Tabla 11 Porcentaje de inversión por sector en desarrollo económico en 2010

MUNICIPIO	2010
ATIZAPÁN	22.45%
IZCALLI	15.09%
ECATEPEC	0.17%
HUIXQUILUCAN	0
METEPEC	0
NAUCALPAN	0.20%
TLALNEPANTLA	0
TOLUCA	0.67%
TULTITLÁN	6.51%

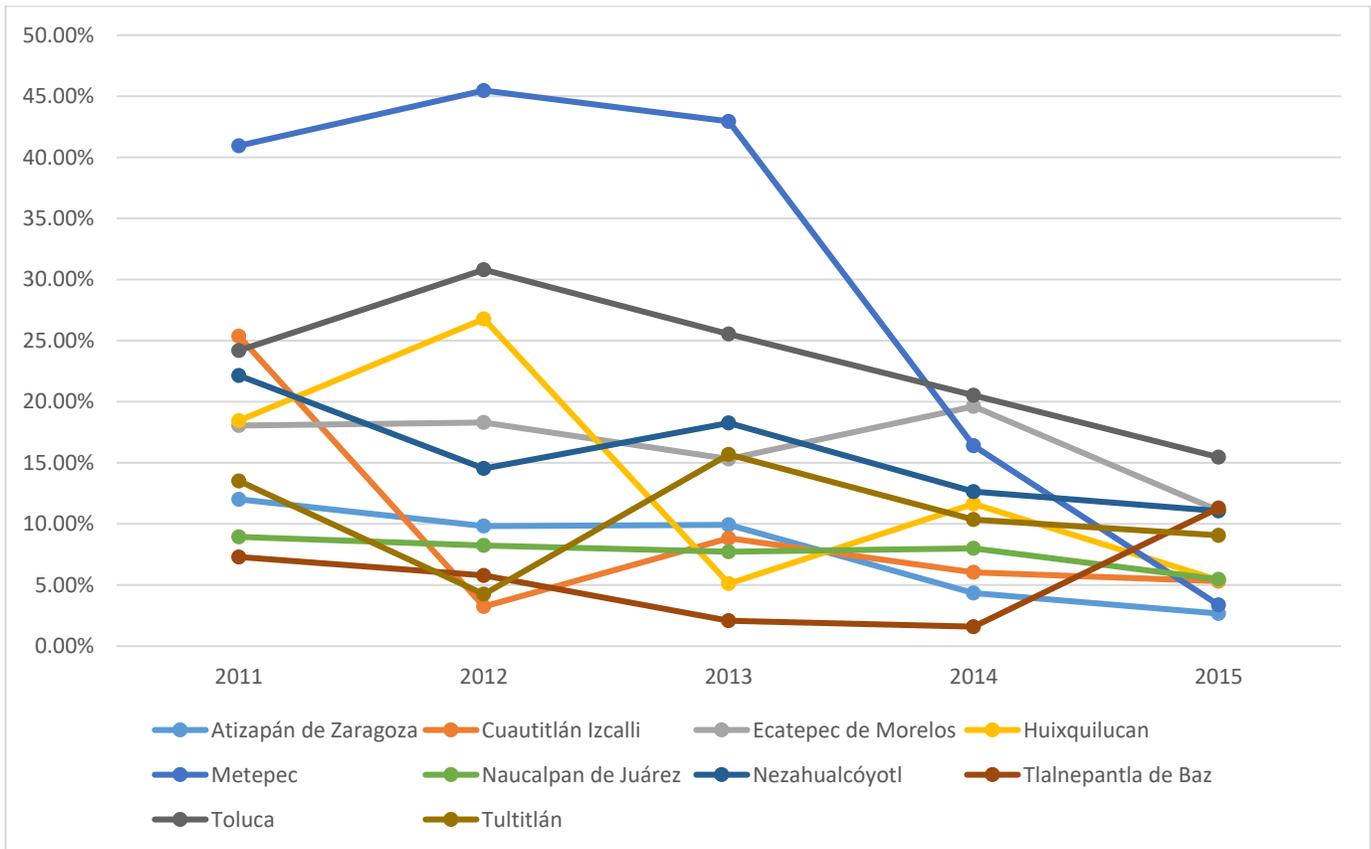
Fuente: Elaboración propia con datos de IGECM

A partir de 2011, se modificó la nomenclatura y la clasificación de la inversión pública y se implementó la clasificación por programa, en este sentido, ha sido el IGECM quien registra el gasto y lo divide en cuatro grandes rubros gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros.

Con las reformas y cambios implementados, el registro del gasto en materia de desarrollo económico modifica en gran medida la manera en cómo se comporta el ejercicio de la inversión pública municipal.

Los resultados para el periodo de 2011 a 2015, se presentan a continuación:

Tabla 12: Gasto de Gobierno en Desarrollo Económico Respecto a Egresos Totales.



Fuente: Elaboración propia con datos del IGECEM 2011-2015

El porcentaje de inversión pública destinada al programa de desarrollo económico tiene un comportamiento interesante. En primer lugar, es notable que antes de 2010 es prácticamente nulo el gasto en sector de desarrollo económico, cómo en 2011 se destina un gran porcentaje a este programa.

Es muy notable el gasto que realizó Metepec en materia de desarrollo económico entre 2011, 2012, 2013 y el desplome que se da para el año 2014 y 2015, asimismo con relación al PIBM, Metepec entre 2010 y 2011 alcanzó al municipio superior que es Nezahualcóyotl, incluso rebasando en 2015.

Toluca también destinó gran parte de su presupuesto a desarrollo económico, incluso desde ante de 2010, continuando con la tendencia de los demás, su gasto se redujo en gran medida para 2015.

Entre 2011 y 2012 Izcalli redujo su presupuesto en desarrollo económico abruptamente, entre 2013 y 2013 se mantuvo entre 8 y 5 por ciento. Una tendencia similar se puede observar en el ayuntamiento de Nezahualcóyotl, quienes iniciaron con programas costosos y de a poco se redujo el gasto, para este último municipio es notable que sus esfuerzos no son suficientes, ya que no destaca en PIBM.

Huixquilucan inició con un porcentaje similar al de Ecatepec en 2011, para 2012, Ecatepec lo incrementó de forma muy modesta, mientras que Huixquilucan lo hizo de una forma más contundente; para 2013 Ecatepec se mantuvo en un rango similar al año anterior, mientras que Huixquilucan redujo su porcentaje en casi 20 puntos; en 2014 ambos municipios incrementaron su presupuesto y como la mayoría lo redujo para 2015.

Tultitlán, que es uno de los municipios que presentan un crecimiento en PIBM, vemos que el comportamiento de su gasto en desarrollo económico es errático, es de los municipios que en 2012 redujo su porcentaje, de los pocos que lo aumentó para 2013 y, si bien redujo como todos en 2015, sigue siendo un porcentaje considerable.

Por su parte, Atizapán de Zaragoza ha reducido su gasto en desarrollo económico de forma paulatina, con una pendiente notable entre 2013 y 2014; caso similar al de Naucalpan, municipio que en todos los años se mantuvo entre el 5 y el 8 por ciento de su gasto, es notable ya que es el municipio con mayor nivel de PIBM y un crecimiento sostenido, especialmente a partir de 2009.

Por último, tenemos el caso de Tlalnepantla, el cual es el único municipio que incrementó el porcentaje de su gasto destinado a desarrollo económico, esto puede ser el resultado del comportamiento de su PIBM, ya que es uno de los municipios donde se ha registrado un decremento, especialmente en 2013, con cierto crecimiento en 2014 y 2015.

## 3.2 Principales Indicadores de Capacidad Gubernamental

Por otra parte, se analizan algunos de los indicadores que nos pueden ayudar a comprender la situación de la administración pública de los ayuntamientos, entre los indicadores analizados se utilizó el índice de planeación estratégica y evaluación municipal, la autonomía financiera, la capacidad de inversión, el costo de operación y el costo burocrático.

Estos indicadores de índole administrativo y financiero nos muestran la capacidad de los ayuntamientos para poder llevar a cabo sus funciones, desde la planeación, la relación con otros órdenes de gobierno, así como la ejecución de sus actividades en cuanto a inversión y operatividad.

### 3.2.1 Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal.

Este indicador, está compuesto por varios elementos. Tiene como propósito medir el grado en que las administraciones públicas municipales mexicanas han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento.

Está elaborado a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2015 de INEGI. Para determinar el índice se le asignó un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación en función de su importancia relativa.

La suma de los valores ponderados asignados es igual a 100. Los valores ponderados asignados (según la importancia relativa de los elementos conforme a lo planteado por las metodologías convencionales de planeación estratégica), son: misión, visión, objetivos o metas, programa estratégico u operativo, indicadores de gestión o resultados definidos, panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores o resultados, sistema de captación de quejas, sugerencias o reconocimientos de los trámites y servicios, mecanismos para medir la satisfacción

de los usuarios y manual o estándares de calidad para la atención de trámites y servicios.

*Tabla 13 Índice de Planeación estratégica y Evaluación Municipal 2015*

<b>Municipio</b>	<b>ÍNDICE</b>
<b>Nezahualcóyotl</b>	92.86
<b>Tlalnepantla de Baz</b>	92.86
<b>Toluca</b>	89.29
<b>Ecatepec de Morelos</b>	82.15
<b>Atizapán de Zaragoza</b>	78.58
<b>Naucalpan de Juárez</b>	78.58
<b>Tultitlán</b>	78.58
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	78.58
<b>Huixquilucan</b>	78.57
<b>Metepc</b>	N/D

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

La mayoría de los municipios cumple con las distintas variables del indicador, por ejemplo, en cuanto a misión, visión y objetivos, todos los municipios registraron información completa; mismo caso con el programa operativo, esto se entiende ya que son elementos básicos que deben formar parte del Plan de Desarrollo Municipal, el cual por ley todos los municipios deben cumplir y es fundamental para que estos operen.

La principal diferencia que encontramos entre los municipios objeto de este estudio se encuentra en que solo cuatro municipios cuentan con un sistema de captación de quejas, solo uno cuenta con un mecanismo para medir la satisfacción de los usuarios, y solo tres cuentan con estándares de calidad para la atención de trámites y servicios.

En este sentido, los municipios mejor evaluados en este índice son Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, con un índice de 92.86, cabe señalar que respecto al PIBM el municipio de Nezahualcóyotl puede mostrar altos índices de planeación, pero esto no implica un buen desempeño en sus indicadores económicos.

Un caso que llama la atención de nuevo es Naucalpan, municipio con altos indicadores económicos, pero con indicadores de capacidad moderados, no es el

municipio que más invierta en desarrollo económico y su promedio de planeación está por debajo del promedio de los ayuntamientos analizados.

Por su parte Metepec no presentó información para este indicador, motivo por el cual aparece en cero.

### 3.2.2 Autonomía Financiera

La autonomía financiera muestra la relación entre el ingreso propio de los municipios y los ingresos totales que tuvieron en un ejercicio fiscal, lo cual da cuenta de su capacidad para explotar sus propias fuentes de ingreso, pero además indica en qué medida puede cubrir sus gastos totales sin la intervención de otros niveles de gobierno. La autonomía financiera tiene el objeto de medir el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales.

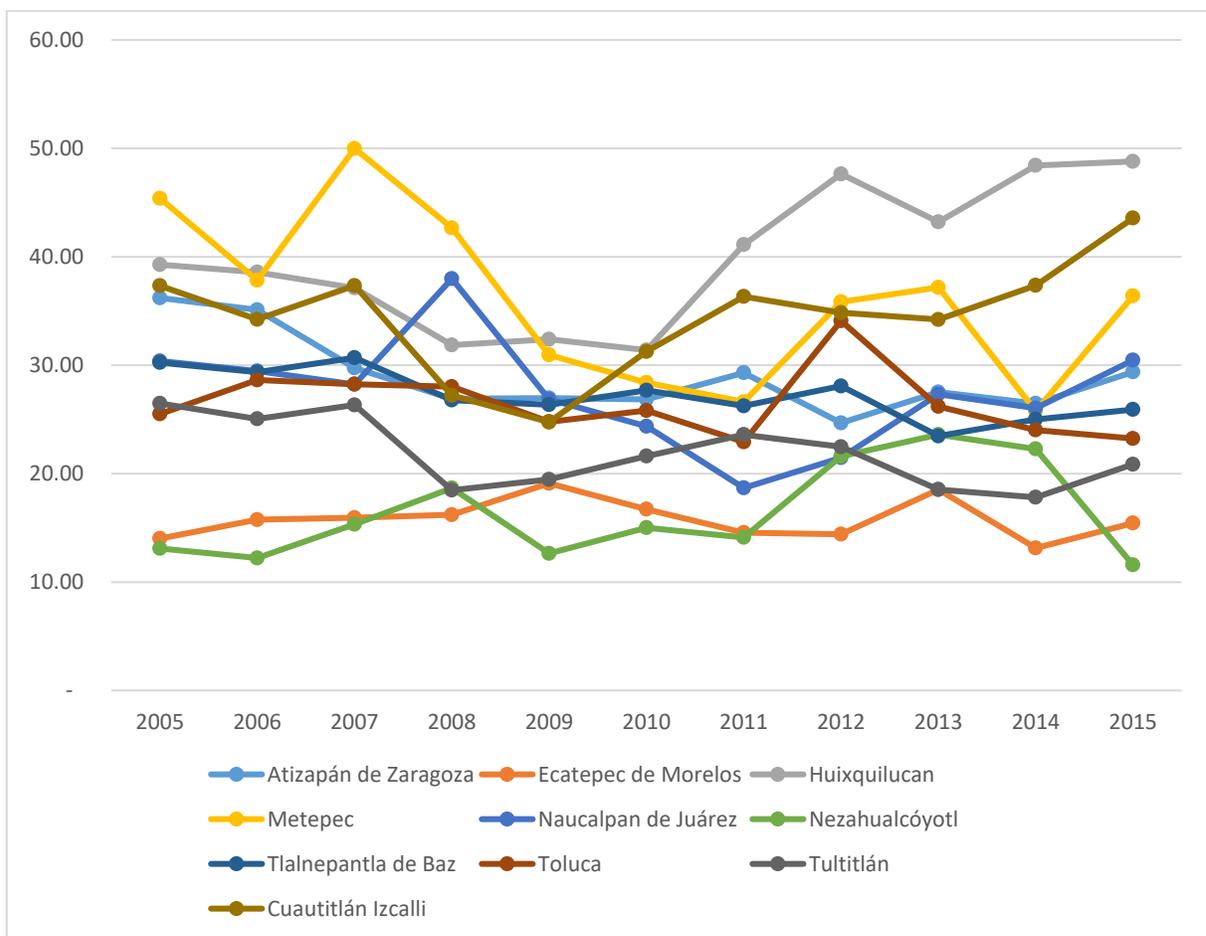
De acuerdo a lo establecido por el Código Financiero del Estado de México y Municipios, la Hacienda Pública municipal hace referencia a la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos del gobierno, en el ámbito de su competencia, que se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, bienes, propiedades y derechos que al gobierno, estatal o municipal le pertenecen y forman parte del patrimonio del que dispone el gobierno municipal para el cumplimiento de sus obligaciones. El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficaz, eficiente y segura operación económica.

En este indicador se muestra la parte de los ingresos de un gobierno que éste recauda directamente por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, cuotas y aportaciones de seguridad social, respecto las aportaciones y participaciones que recibe de la federación o el estado, en el marco de un acuerdo de coordinación fiscal; éstos últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto.

Para este análisis es importante ya que un sistema sólido de administración tributaria es un signo de capacidad gubernamental, entre mayor autonomía financiera se cuente, mayor será la capacidad de decisión sobre el destino de los recursos, después de la planeación, que es digamos el primer paso del proceso administrativo, la forma en cómo el municipio se hace de recursos es la segunda instancia en importancia para determinar su capacidad gubernamental administrativa.

Este indicador se puede ver en dos sentidos, tanto la fortaleza interna por sus sistemas de recaudación, como su relación con órdenes superiores de gobierno y cómo desarrolla sus relaciones intergubernamentales.

Tabla 14 Autonomía Financiera Municipal 2005-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

De acuerdo con la fórmula para el cálculo de la autonomía financiera, que es la división de los ingresos propios entre los ingresos totales, podemos decir que entre menor sea el índice, menor es la eficacia del sistema de recaudación de ingresos propios de los ayuntamientos.

Por lo tanto, se reduce su capacidad de acción, ya que dependen en gran medida de los ingresos que manda la federación y el estado, así como de las reglas de operación que emiten para las diferentes aportaciones y participaciones federales.

No es posible hablar de capacidad gubernamental si un municipio requiere en gran medida de las transferencias intergubernamentales para llevar a cabo sus funciones, o incluso para financiar sus necesidades básicas de operación.

Todos los municipios que se presentan en la tabla 15 dependen en más del 50% de los ingresos de participaciones y aportaciones federales, especialmente el municipio de Nezahualcóyotl, que a pesar de ser uno de los de mayor aportación al PIB, con una elevada cantidad de establecimientos comerciales y alto índice de PEA ocupada, solo tiene un 11.6% de autonomía financiera.

Por el contrario, Huixquilucan alcanza un 48.8%, lo cual lo posiciona como un municipio altamente autónomo y con mayor umbral de acción para el manejo de sus propios recursos.

Metepec ha demostrado perder gran parte de su autonomía financiera entre 2009 y 2012, recuperándola un poco en 2015.

Naucalpan que es el municipio con mayor PIBM, no destaca en autonomía financiera, solo en el 2008 que fue su mayor registro con poco menos de 40%, mientras que en años posteriores se ha mantenido en torno al 30%.

La autonomía financiera cobra relevancia de la mano con otro elemento, que es el correcto manejo de estos recursos, con estos dos aspectos se puede determinar la capacidad de los gobiernos municipales para incidir en la competitividad económica.

### 3.2.3 Capacidad de Inversión

Este indicador nos muestra la relación entre el gasto de inversión y el gasto total, lo cual nos permite determinar qué porcentaje del gasto total del municipio representa el gasto de inversión, este muestra la parte de los egresos que un gobierno invierte en bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública, e inversiones financieras y otras provisiones. Lo que puede reflejarse en los gastos registrados principalmente en el capítulo 5000 y 6000 del clasificador por objeto del gasto homologado por la Consejo Nacional de Armonización Contable.

En el capítulo 5000 se agrupan las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.

Sin contraponer la política de gasto de cada Ayuntamiento, es recomendable que la previsión de recursos para la adquisición de activos fijos esté sujeta a la disponibilidad de recursos presupuestarios y el requerimiento sea concertado con la Tesorería, presentando para ello la justificación de la programación de las adquisiciones.

El capítulo 6000, denominado Inversión Pública, se agrupan las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto.

Los recursos de inversión para obra pública serán asignados a las unidades responsables de la ejecución de obras y/o servicios que conforman el gobierno municipal, quienes lo programarán para un ejercicio con estricto apego a la normatividad en la materia; para ello, elaborarán un Programa Anual de Obras específico, alineado al Plan de Desarrollo Municipal.

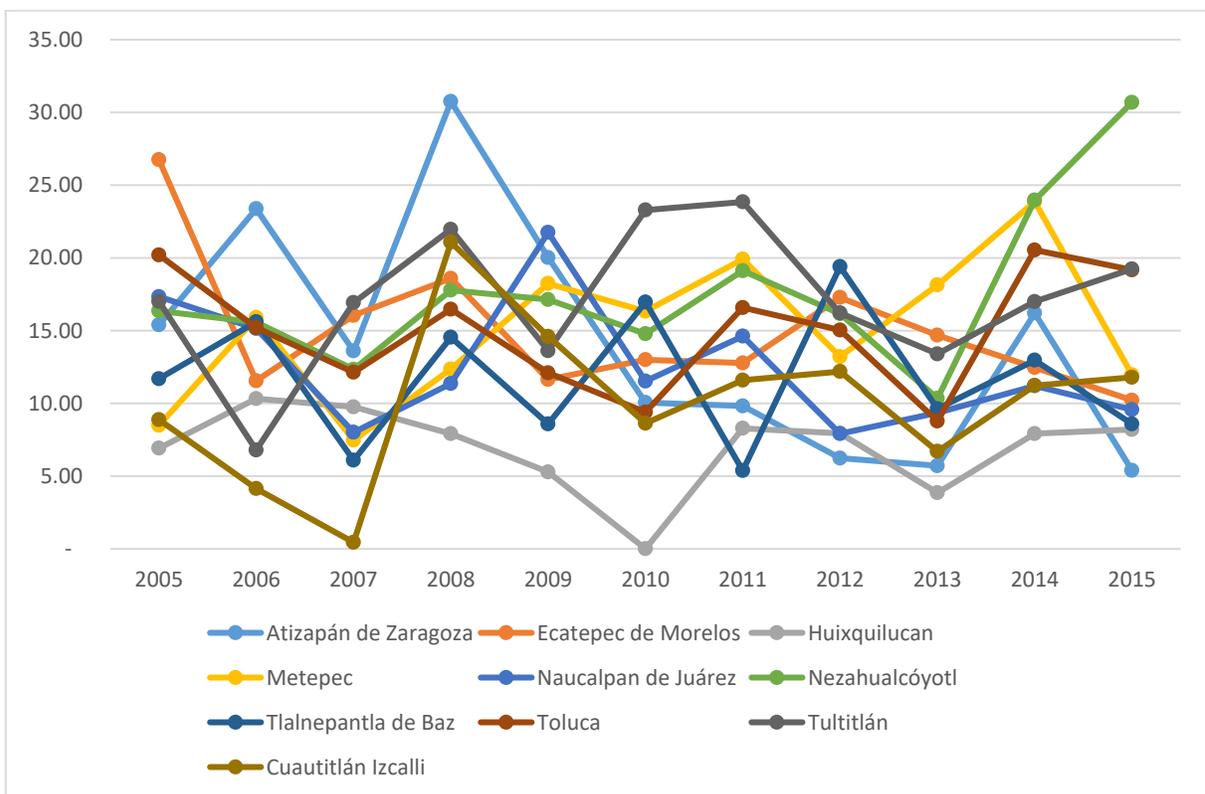
En el caso de que se presupueste la ejecución de obras públicas mediante convenios con otros sectores públicos y privados, se deberá identificar el estimado de recursos que se aportarán por cada uno de los sectores.

El gasto de inversión refleja las erogaciones en bienes y servicios destinada a incrementar la capacidad productiva, también refleja el incremento de los activos fijos patrimoniales mediante la construcción de obra pública.

En la lógica del proceso administrativo público, el siguiente paso después de los sistemas de administración tributaria, es cómo se ocupan estos recursos.

Este indicador está sumamente relacionado con el gasto destinado a desarrollo económico, ya que este gasto se deriva de la clasificación económica del gasto, se partió del gasto de inversión por programa, en esta gráfica se muestran los cambios en el monto de inversión total, respecto a los egresos totales de 2005 a 2015.

Tabla 15 Capacidad de Inversión 2005- 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Este dato nos ayuda a conocer en qué medida el gasto que realizan los ayuntamientos está destinado a inversión, y no a gasto corriente; los gastos de

inversión de un ayuntamiento son aquellos gastos empleados a la creación de infraestructura y a la creación o adquisición de bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter de amortizables, si bien en el gasto corriente se destinan gastos para cubrir algunas actividades encaminadas a satisfacer servicios públicos es en menor medida.

Los bienes de inversión reúnen las siguientes características:

- a) No son bienes destinados al consumo.
- b) Tienen una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- c) Son susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Son gastos previsiblemente no reiterativos.

Caso contrario del indicador de autonomía financiera, el municipio de Nezahualcóyotl, de acuerdo con los cálculos realizados es el municipio que muestra un mayor nivel de gasto de inversión para 2015, lo cual significa que es empleado en infraestructura y en proveer de bienes y servicios a la población, es notable que entre el primer y segundo lugar hay una diferencia de 11.5 puntos porcentuales.

A partir del segundo lugar nivel de capacidad de inversión es muy baja, oscila entre el 10% y 25% del total del presupuesto, esto implica que en los municipios analizados la capacidad de respuesta para atender la demanda ciudadana en el primer orden de gobierno, donde la ciudadanía acude a solicitar beneficios para las comunidades y colonias que lo habitan, no cuentan con los recursos suficientes y dependen en gran medida del estado y la federación, con lo cual, pierden gran parte de su autonomía, ya que gran parte de su presupuesto es etiquetado.

Otro dato interesante es que Atizapán de Zaragoza en 2008 destinó más del 30% de sus recursos a inversión siendo el registro más alto a lo largo del estudio, mientras que los niveles más bajos los presenta Izcalli en 2007 y Huixquilucan en 2010.

### 3.2.4 Costo de Operación

El costo de operación hace referencia a las erogaciones que realiza el ayuntamiento destinadas a gasto corriente que incluye aquellos gastos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal.

En general, incluye los gastos para la administración pública, tales como: administrativos, de mantenimiento, para guardar el orden interno y externo, medido por los gastos que ocasiona la administración de justicia y la policía.

Se consideran los gastos en que incurre el gobierno para fomentar el nivel cultural de la población, así como los intereses de la deuda pública. De igual forma, se observan los pagos al factor trabajo, al factor capital y por la adquisición de bienes y servicios generales.

El costo de operación también es muy importante para determinar la capacidad gubernamental, ya que esta muestra el uso de recursos a gasto corriente, a la operación misma de los ayuntamientos.

*Tabla 16 Costo de operación*

MUNICIPIO	Costo de operación
Huixquilucan	65.4
Naucalpan de Juárez	64.7
Cuautitlán Izcalli	56.5
Tultitlán	55.3
Tlalnepantla de Baz	55.2
Ecatepec de Morelos	53.4
Metepec	53.1
Toluca	52.0
Atizapán de Zaragoza	46.5
Nezahualcóyotl	41.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED

El costo de operación de los municipios analizados ronda entre el 41.9 y el 65.4 por ciento del total de su gasto, esto implica que los municipios tienen costos

muy elevados para su funcionamiento. Es necesario que los municipios busquen minimizar costos y eficiente el gasto, esto se podría lograr con la profesionalización de los servidores públicos municipales, políticas de austeridad y evaluación del desempeño de las políticas públicas implementadas.

El municipio con costo de operación más alto es Huixquilucan seguido muy de cerca por Naucalpan, la gran diferencia entre Huixquilucan y Naucalpan es que este último tiene el PIBM más alto de todo el Estado de México.

### 3.2.5 Costo Burocrático

Este indicador muestra la relación que existe entre el gasto total de los ayuntamientos y el ramo de servicios personales, lo que implica el pago de sueldos y salarios.

*Tabla 17 Costo burocrático*

MUNICIPIO	Costo burocrático
<b>Huixquilucan</b>	51.5
<b>Naucalpan de Juárez</b>	50.5
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	45.1
<b>Tlalnepantla de Baz</b>	42.6
<b>Tultitlán</b>	38.3
<b>Toluca</b>	38.2
<b>Ecatepec de Morelos</b>	36.8
<b>Metepec</b>	36.8
<b>Nezahualcóyotl</b>	29.3
<b>Atizapán de Zaragoza</b>	24.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del INAFED

De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto, los servicios personales se registran en el capítulo 1000 y forman parte del gasto corriente, irreductible. Para la asignación de los recursos de Servicios Personales, es necesario identificar el costo de la plantilla de personal actual y estimar montos para cumplir con posibles

compromisos laborales que respondan a la firma de convenios, así como a los recursos que se comuniquen como asignaciones presupuestarias para este capítulo, por lo que es necesario incluir el tabulador salarial que incluya el total de percepciones ordinarias y extraordinarias.

En los servicios personales, se agrupan las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

Las personas son un recurso de incalculable valor, pero a la vez es un recurso de naturaleza dinámica (siempre en evolución) y de enorme complejidad, lo que dificulta su gestión.

La gestión de recursos humanos en las organizaciones ha sufrido un cambio vertiginoso, pasándose de la simple administración de personal a una gestión integrada.

El enfoque de gestión de personal consideraba a esta área como algo administrativo, micro organizacional y estático, que sólo preocupa en lo relativo a cuestiones administrativas y de control interno de los puestos de trabajo, a la vez de con una orientación de carácter táctico (a corto plazo). Es decir, la gestión de nóminas, de permisos, de bajas, etc.

Las personas son un factor activo, dinámico y distintivo de cualquier organización. El factor humano es el recurso estratégico por excelencia y, por tanto, sin su cooperación y compromiso peligra el progreso de cualquier organización, ya sea pública o privada.

Para el caso del costo burocrático, un porcentaje bajo es indicio de una estructura administrativa eficiente. La administración de los recursos humanos es un elemento de suma importancia para que el aparato gubernamental de los

ayuntamientos funcione es el factor humano, asimismo es una importante fuente de gasto.

En la gráfica anterior es notable donde Huixquilucan destinó el 51.5% de su gasto a los servicios personales, porcentaje similar al de Naucalpan, ambos destinando más de la mitad de su gasto a este rubro.

Por su parte, Atizapán de Zaragoza sigue mostrando buenos niveles económicos y bajos costos tanto de operación como de servicios personales. Hasta el momento ha sido un municipio con un desempeño destacable.

### 3.3 La Capacidad Gubernamental de los Municipios Metropolitanos de la ZMVM

De acuerdo con los indicadores antes expuestos, en conjunto, forman la variable de capacidad gubernamental, la cual es la de mayor interés en esta investigación, ya que, a través de ésta, se puede observar con claridad las principales diferencias entre los distintos gobiernos municipales.

A través de estos indicadores se trata de abordar las distintas dimensiones de la capacidad gubernamental, los conocimientos, habilidades, recursos y leyes que necesitan los ayuntamientos para lograr sus objetivos, de esta forma, tratar de incentivar el crecimiento económico.

Para ello, a continuación, se muestra una gráfica con la cual podemos observar el comportamiento de los indicadores de los diez municipios analizados concentrados en un solo elemento.

Las variables para comparar son: autonomía financiera, capacidad de inversión, costo de operación, costo burocrático, índice de planeación estratégica y evaluación municipal. Todos los indicadores tienen una escala de 1 a 100.

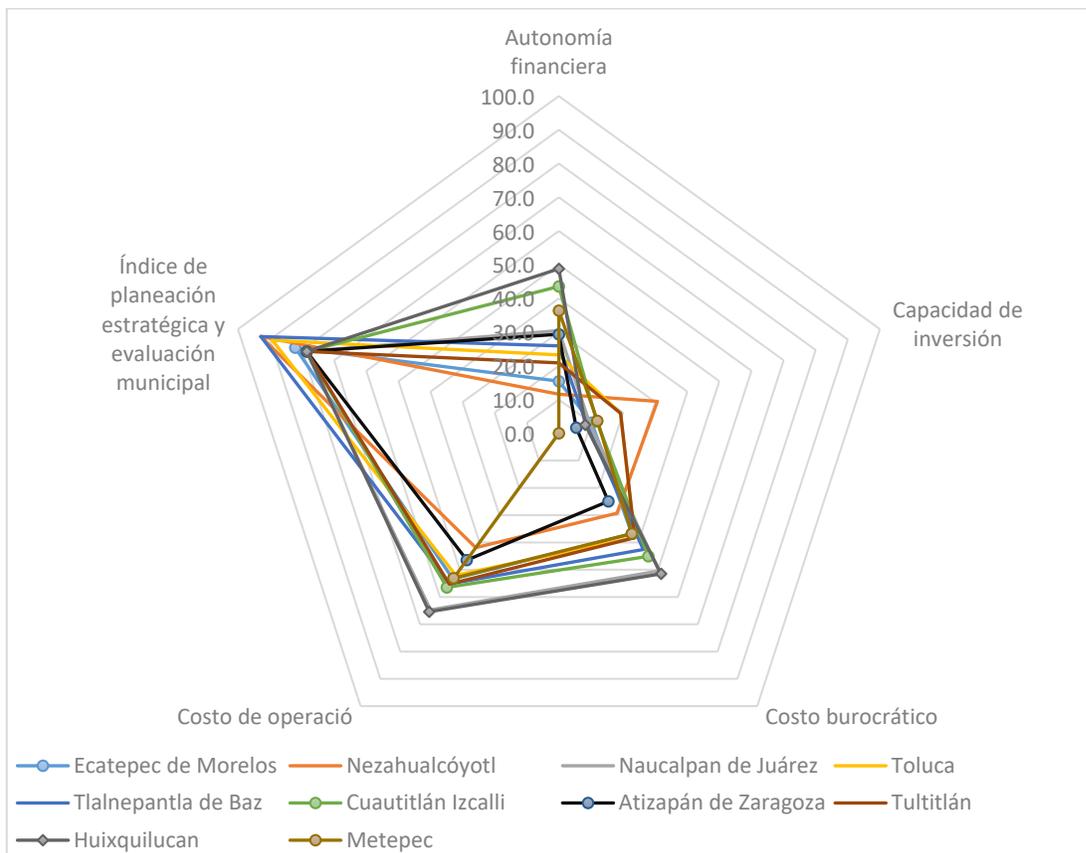
De acuerdo con el concepto de capacidad gubernamental, un ayuntamiento debe tener la capacidad de planeación y de cumplimientos de metas fijadas en

función de las atribuciones que le son conferidas por los mecanismos legales, asimismo, la capacidad se entiende como el correcto desempeño de las instituciones a partir de la habilidad de los individuos que forman parte de estas.

La capacidad puede ser construida con el suministro de recursos públicos, económicos y técnicos para promover el desarrollo. Se requiere de capacitación sin dejar de lado los atributos referentes a la mejora de la gestión administrativa.

Por lo tanto, los indicadores que se ocupan en este apartado son los que más se acercan a la observación de la realidad, de la condición de las unidades de análisis. Para ello se muestra la siguiente gráfica radial de cinco puntos.

Tabla 18 Capacidad gubernamental municipal



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, IGCEM, e INAFED

Existen varios aspectos a destacar, ya que con este tipo de gráficos podemos comparar múltiples variables cuantitativas. Esto hace explícito qué variables tienen

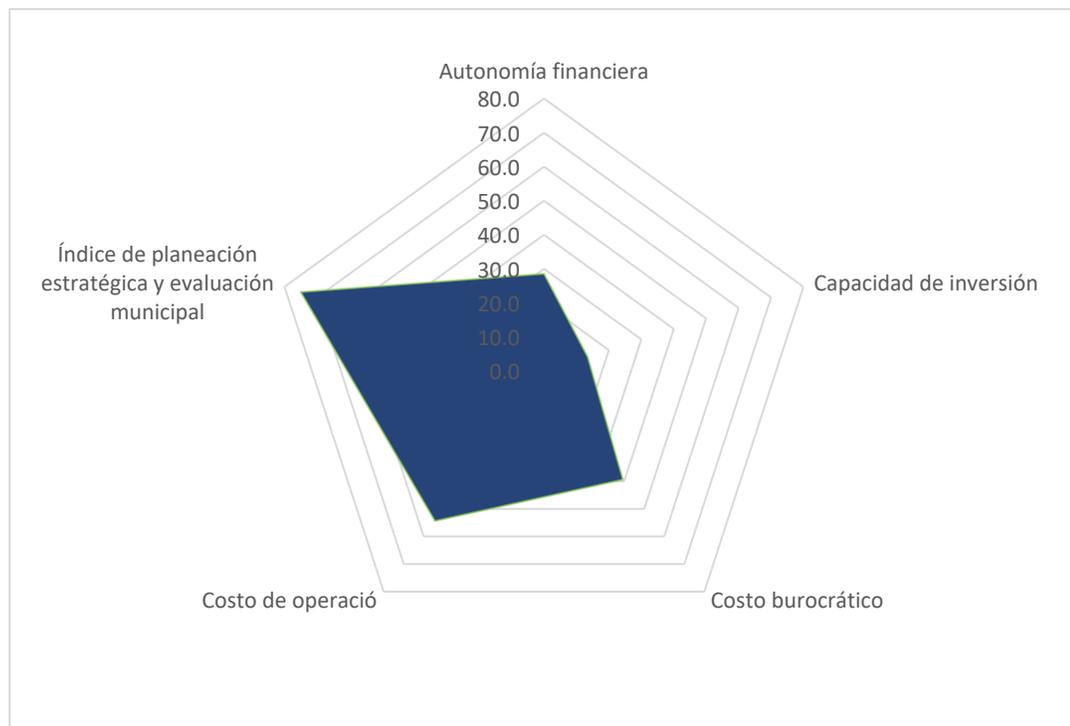
valores similares o si hay valores atípicos entre cada variable. Los gráficos radiales también son útiles para ver qué variables son altas o bajas dentro de un conjunto de datos, haciéndolos ideales para mostrar el rendimiento.

En términos de planeación estratégica la mayoría de los municipios estudiados muestran un gran desarrollo y eso se puede ver en la forma en cómo se desvía el área de la gráfica en ese eje.

Asimismo, es notable que todos los municipios marcan una fuerte tendencia a tener costos elevados en cuanto a operación y costos burocráticos; por otra parte, el indicador de autonomía financiera es el que muestra un rango de variación más amplia entre los municipios representados.

Un ejercicio realizado fue graficar el promedio de los municipios, lo cual nos muestra la tendencia antes mencionada.

*Tabla 19 Promedio de indicadores de los municipios objeto de estudio*

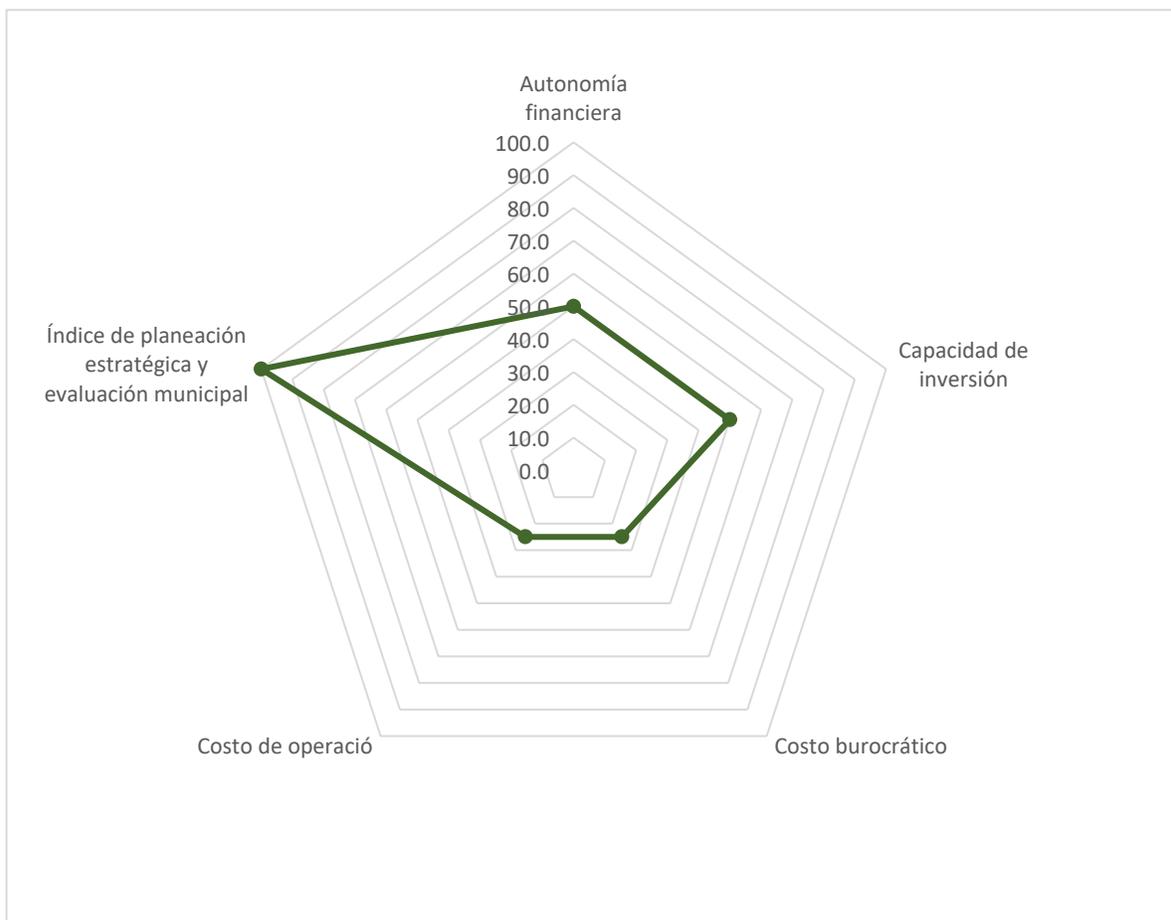


Este promedio con un alto índice de planeación puede señalar que, en materia de capacidad administrativa e institucional, los municipios están

desarrollados y muestran alta capacidad; sin embargo, la ejecución no corresponde a la planeación, ya que sus costos de operación son altos y eso no necesariamente refleja una alta capacidad de recaudación o un uso de recursos eficiente y eficaz. El costo burocrático es alto, pero no necesariamente implica servidores públicos profesionales o capacitados.

Un modelo ideal que señala un alto índice de autonomía financiera sería del 50%, lo que señalaría un alto nivel de recaudación y una fuerte relación intergubernamental con órdenes superiores de gobierno.

Tabla 20 Modelo ideal



En este esquema, los costos de operación y burocráticos deberían tender al mínimo posible, esto sería un indicador de eficiencia y eficacia administrativa en el cumplimiento de metas y objetivos para la administración pública.

### 3.4 Correlación

El coeficiente de correlación lineal mide el grado de intensidad de una posible relación entre las variables. Este coeficiente se aplica cuando la relación que puede existir entre las variables es lineal.

No obstante, puede que exista una relación que no sea lineal, sino exponencial, parabólica, etc. En estos casos, el coeficiente de correlación lineal mediría mal la intensidad de la relación de las variables, por lo que convendría utilizar otro tipo de coeficiente más apropiado.

En probabilidad y estadística, la correlación indica la fuerza y la dirección de una relación lineal y proporcionalidad entre dos variables estadísticas. Se considera que dos variables cuantitativas están correlacionadas cuando los valores de una de ellas varían sistemáticamente con respecto a los valores homónimos de la otra: si tenemos dos variables (A y B) existe correlación si al aumentar los valores de A lo hacen también los de B y viceversa. La correlación entre dos variables no implica, por sí misma, ninguna relación de causalidad.

En este caso se utilizó el coeficiente de correlación Pearson que es una medida de la asociación lineal entre dos variables. Los valores del coeficiente de correlación van de -1 a 1. El signo del coeficiente indica la dirección de la relación y su valor absoluto indica la fuerza. Los valores mayores indican que la relación es más estrecha.

Para este análisis se tomaron en consideración, además de los casos previamente desarrollados, los municipios con un PIB superior al promedio, lo cual dio como resultado 30 señalados a continuación:

Nombre	Nombre
1 Atizapán de Zaragoza	16 Naucalpan de Juárez
2 Atlacomulco	17 Nezahualcóyotl
3 Chalco	18 Nicolás Romero
4 Chicoloapan	19 San José del Rincón
5 Chimalhuacán	20 Tecámac
6 Coacalco de Berriozábal	21 Tepotzotlán

7 Cuautitlán	22 Texcoco
8 Cuautitlán Izcalli	23 Tlalnepantla de Baz
9 Ecatepec de Morelos	24 Toluca
10 Huehuetoca	25 Tultepec
11 Huixquilucan	26 Tultitlán
12 Ixtapaluca	27 Valle de Bravo
13 Ixtlahuaca	28 Valle de Chalco Solidaridad
14 La Paz	29 Zinacantepec
15 Metepec	30 Zumpango

Esta selección se hizo para dar mayor significancia a la prueba. Para determinar los casos a incluir en la correlación se determinó el promedio del PIB de los 125 municipios de la ZMVM y se tomaron todos aquellos casos que estuvieran por arriba de ese promedio.

A continuación, se presentará la correlación de las variables más importantes de la capacidad gubernamental respecto al producto interno bruto que como ya vimos es el indicador económico por antonomasia.

En primer lugar, se presenta la correlación entre el PIBM y la inversión destinada en desarrollo económico, ya que esta es una variable que deja de manifiesto una acción muy concreta en la búsqueda de influir en el crecimiento y desarrollo de la economía en el territorio de cada ayuntamiento.

*Tabla 21: Correlación de PIB municipal e inversión en desarrollo económico.*

		<b>Correlación</b>	
		PIBM	INVERSIÓN EN DESARROLLO ECONÓMICO
PIBM	Correlación de Pearson	1	.706**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	30	30

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia en SPSS

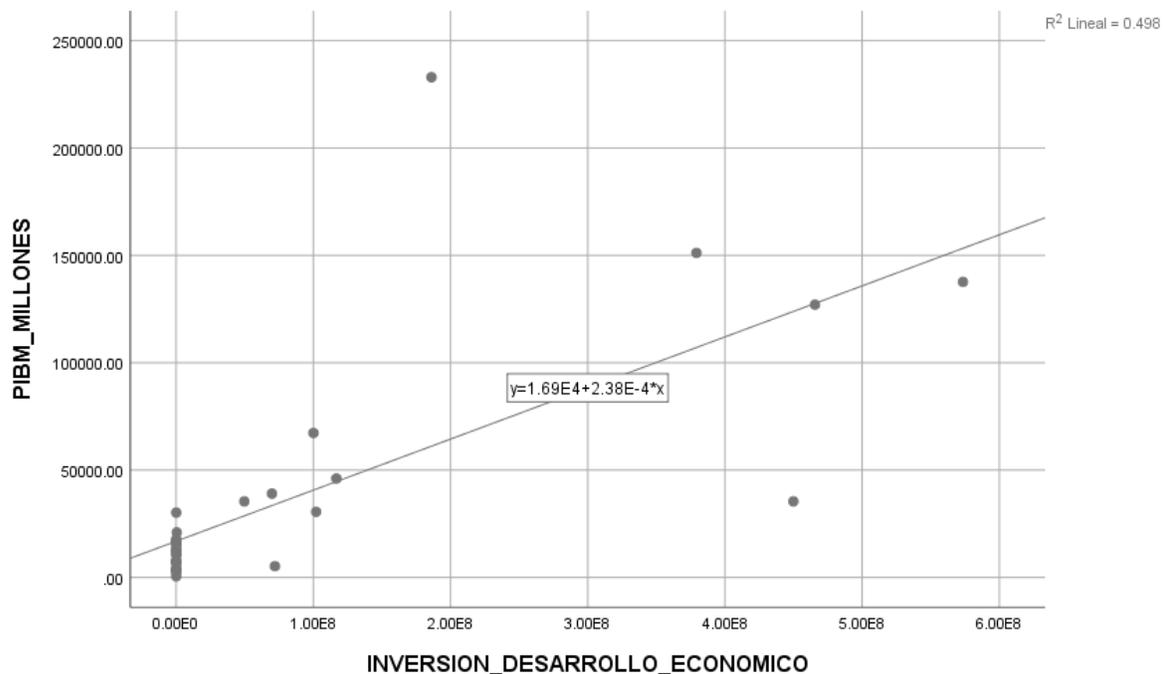
En la primera correlación realizada, presentada en la tabla 22, se muestra que estadísticamente hay una asociación lineal estadísticamente significativa,

moderada y lineal positiva ( $rP = 0.706$ ,  $p < 0.01$ ) entre el PIBM y la inversión en desarrollo económico, al ser positivas se deduce que entre mayor sea el número de unidades económicas, mayor es el número de población económicamente activa, por lo tanto, mayor es el Producto Interno Bruto.

La presencia de una fuerte relación entre estos dos indicadores implica que el crecimiento en la económica requiere de municipios con mayores capacidades para afrontar estos retos, es un tipo simbiosis, el municipio es un factor que influye en el incremento del desarrollo económico y el desarrollo económico requiere de municipios más fuertes.

Con esta información, se puede aseverar si existe una relación entre las acciones de gobierno municipal en materia de desarrollo económico y el PIBM, entre más gasto se destine a este tipo de programas, se podrá incrementar la competitividad económica.

Tabla 22 Diagrama de Dispersión PIB Municipal e Inversión en Desarrollo Económico.



Fuente: Elaboración propia con SPSS

En la gráfica anterior podemos observar la dispersión de los casos en la correlación, la forma de la nube de puntos nos informa sobre el tipo de relación existente entre las variables.

De esta forma es evidente que la relación es fuerte, se puede observar una tendencia positiva, ya que la mayoría de los casos se acercan a la línea de ajuste.

Además del presupuesto que destinan los municipios en inversión al desarrollo económico hay otros factores que determinan la capacidad de un municipio, por ejemplo, un municipio no puede decidir a qué programa destina su gasto si cuenta con poca autonomía financiera, ya que la mayor parte de las transferencias de órdenes superiores de gobierno son etiquetados.

Existen algunos elementos dentro del sistema de planeación gubernamental y en marco normativo, como se ha mencionado anteriormente, que obliga a los municipios a manejar cierta agenda, claro ejemplo es la mejora regulatoria y los dispositivos de desarrollo económico, un municipio con suficiente autonomía financiera demuestra que cuenta con capacidad de reacción a esta situación.

*Tabla 23 Correlación PIBM y Autonomía Financiera*

		PIBM	AUTONOMÍA FINANCIERA
PIBM	Correlación de Pearson	1	.191
	Sig. (bilateral)		.313
	N	30	30

Fuente: Elaboración propia con SPSS

En el caso de la correlación no presenta significancia, se puede inferir que la autonomía financiera es una característica al interior del aparato gubernamental, por lo cual no tiene una relación explícita de este indicador con el PIB municipal.

Por último, se presenta la relación del PIBM respecto al costo burocrático.

Tabla 24 Correlación PIBM y Costo Burocrático

		PIBM	COSTO BUROCRÁTICO
PIBM	Correlación de Pearson	1	.474**
	Sig. (bilateral)		.008
	N	30	30

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con SPSS

En este caso, sí existe una relación, esto se puede explicar debido a que la mayoría de los municipios con alto desempeño económico requieren de tener una estructura municipal amplia, por lo tanto, costosa; en este caso, el coeficiente es moderado, pero significativo, esto se debe a que no todos los municipios con burocracias costosas tienen un PIBM alto, como lo es el caso de Huixquilucan.

En términos generales podemos decir que el mejor indicador para determinar una relación fuerte con el crecimiento económico es el gasto que los ayuntamientos destinan a inversión en el programa de desarrollo económico, este gasto puede ser justificado, ya que sí se muestra una tendencia.

Es de resaltarse el hallazgo que arroja la correlación entre la inversión destinada a desarrollo económico y el PIB municipal, el resultado de esta prueba indica que sí existe una fuerte relación con un alto grado de significancia.

Esta relación puede verse como el resultado de la implementación de políticas de fomento al crecimiento económico como la Ley de Mejora Regulatoria y la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Este resultado puede mostrar que existen esfuerzos por buscar estrategias coordinadas en los tres órdenes de gobierno por medio de regulaciones para tratar de incentivar y fomentar el crecimiento económico en el país.

La hipótesis de trabajo para esta tesis señala que la capacidad gubernamental de los ayuntamientos metropolitanos centrales de la ZMVM muestra una clara relación respecto a la competitividad económica municipal, esto señalaría

que existe una necesidad de atención por parte de las administraciones municipales al tema del desarrollo económico.

Se puede aseverar que sí existe una fuerte relación entre la capacidad gubernamental de los ayuntamientos y la competitividad económica; sin embargo, la injerencia del ayuntamiento no es directa, hay demasiados factores externos y de contexto que determinan, tanto el tamaño de la economía como la capacidad gubernamental de los Ayuntamientos, asimismo hay capacidades administrativas internas que no pueden tener un impacto directo en el desarrollo económico.

En este capítulo se analizaron los datos estadísticos, se desglosó cada uno de los elementos que conforman las variables de esta investigación, se presentaron los indicadores de cada una de ellas, asimismo, se presentó el ejercicio de correlación. A continuación, se presentan las conclusiones derivadas de la contrastación de las variables.

## CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

Para cerrar con la presente investigación se llevará a cabo, en este capítulo final, algunas consideraciones a manera de conclusión; se presentan algunos de los hallazgos más relevantes derivados del análisis cuantitativo, subsecuentemente, se analizarán las dificultades que surgen del aumento de atribuciones en materia de desarrollo económico para los municipios, tanto a nivel administrativo como financiero.

Por último, se señalan algunas de las principales problemáticas a las cuales se vio expuesta la presente investigación, posibles futuras líneas de investigación derivadas de la misma y resultado de algunas de las principales debilidades encontradas en el camino y como parte de la metodología.

### 4.1 Relación de la capacidad gubernamental municipal con la competitividad económica.

Como se señaló en el apartado introductorio, el objetivo general de esta investigación es mostrar la relación que existe entre la capacidad gubernamental administrativa de los ayuntamientos de la zona metropolitana del Valle de México medida por su planeación estratégica, autonomía financiera, capacidad de inversión, sus costos de operación y costos burocráticos respecto a la competitividad económica municipal, vista desde el incremento de la actividad económica en el territorio.

Para llegar a este objetivo el cuestionamiento principal se refleja en la pregunta ¿cuál es la relación que existe entre las capacidades administrativas municipales con la competitividad económica?

Una vez presentado el modelo teórico de análisis para la capacidad gubernamental, queda de manifiesto que para que este concepto pueda ser visible, medible y cuantificable se operacionalizan en las variables de planeación estratégica, autonomía financiera, capacidad de inversión, costo de operación, costo burocrático y la inversión en materia de desarrollo económico.

Así mismo se operacionaliza la competitividad económica municipal desde un sentido de crecimiento de las actividades económicas en el territorio, por lo cual se tomaron como indicadores el producto interno bruto, la cantidad de unidades económicas y la población económicamente activa.

En este marco los datos arrojados las pruebas estadísticas correspondientes se puede observar que en efecto existe una relación significativa entre las capacidades administrativas de los municipios metropolitanos respecto a la competitividad económica.

Esta aseveración es congruente con el resultado de las pruebas estadísticas donde se puede ver como en medida que en los municipios donde se destinan más recursos a dispositivos de desarrollo económico muestran mayores indicadores de crecimiento y desarrollo económico, por lo tanto, de competitividad económica.

Asimismo, es notable que las características de cada municipio hacen su funcionamiento distinto, por ejemplo, Naucalpan no ha mostrado gran variación en los recursos destinados a desarrollo económico, sin embargo, su PIBM se ha incrementado.

Otro caso de atención es Tultitlán quienes han destinado un considerable gasto de su presupuesto a desarrollo económico y si ha logrado mejorar su posición respecto a otros municipios en el Estado de México, en este caso es prudente determinar si este gasto no ha afectado la prestación de otros servicios municipales.

El caso de Metepec, en este ayuntamiento se destinó gran parte de su recurso a desarrollo económico del año 2011 al 2014, pero en este gasto no se vio reflejado en un alto crecimiento económico, por el contrario, en los años de más gasto se mantuvo y cuando dejó de invertir en este sentido su PIBM disminuyó con referencia a los otros municipios estudiados.

Sin lugar a duda, el desempeño de las administraciones locales depende de múltiples factores, después de la investigación realizada podemos decir que entre los factores preponderantes que dependen directamente del gobierno municipal además de los presentados en el análisis cuantitativo; se puede señalar, el factor

humano, los recursos financieros y el plan de gobierno establecido por los tomadores de decisiones en turno.

A continuación, se presentarán algunos de los elementos relacionados con el aparato institucional y normativo que no dependen de directamente del gobierno municipal y que impactan en el desempeño de la capacidad gubernamental municipal y su relación con el desarrollo económico.

#### 4.2 Retos que afrontan los dispositivos de Desarrollo Económico en los Ayuntamientos de la ZMVM

Los municipios, en términos legales y de tratamiento académico, en algunas ocasiones son analizados como unidades homólogas. Al tener una variedad tan amplia de municipios, no se puede perder de vista que tienen características contextuales únicas, que sus necesidades varían, incluso en municipios de una misma entidad.

Al contar con características tan diversas, los municipios deben tener una mayor autonomía para conducir sus políticas de gobierno y satisfacer las necesidades básicas que debe cumplir un ayuntamiento.

El desarrollo económico es solo una pequeña parte de lo que debe hacer un ayuntamiento; no obstante, pareciera que es más presión externa, tanto de órganos internacionales como de actores económicos preponderantes, para incrustar a los ayuntamientos mexicanos en una dinámica de agentes para generar un ambiente propicio para los negocios, hasta cierto punto, dejando de lado otro tipo de actividades vitales.

Impulsar la simplificación de trámites y reducción de plazos para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones del orden municipal, de conformidad con la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, la Ley de Fomento Económico del Estado de México, la Ley que crea la

Comisión de Factibilidad del Estado de México, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables

Los hacedores de las políticas públicas deben contar con criterios teóricos sólidos para enriquecer su visión en el diseño del marco regulatorio e intervenir adecuadamente en la solución de los problemas de la sociedad. La teoría de la regulación proporciona el conocimiento experto que los reguladores requieren para encontrar soluciones y generar los mayores impactos positivos hacia la sociedad.

La Constitución Política también brinda a los municipios la posibilidad de coordinarse y asociarse con otras demarcaciones (de la misma o de otras entidades federativas) para prestar servicios más eficazmente o mejorar sus funciones; o para celebrar convenios entre los municipios con el Estado, para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal.

De los principales hallazgos encontrados en la investigación sobresale el hecho de que la competitividad económica se compone de demasiados factores y no se puede determinar una relación directa por parte de los gobiernos municipales, ya que su ámbito de acción es muy limitado y no cuentan con las herramientas ni mecanismos normativos o administrativos necesarios para influenciar las variables económicas.

Por otro lado, encontramos que existen variables que podemos decir son exógenas, que tienen una gran influencia en las condiciones económicas de los municipios y que estas no pueden ser controladas por el ayuntamiento, como lo pueden ser el territorio, la población o la ubicación geográfica; asimismo el incremento de facultades en materia de desarrollo merma la capacidad de reacción ante tareas primordiales conferidas a los ayuntamientos en materia de servicios públicos básicos, los cuales, de forma indirecta, también impulsan el desarrollo económico y por ende de la competitividad económica.

En este sentido hay varias acciones que pueden tomar los responsables de la administración pública municipal, en primer lugar, determinar un diagnóstico de

sus capacidades existentes, es necesario que se genere más información estadística relevante para poder conocer a raíz cuales son las fortalezas y deficiencias de cada municipio, más allá del ámbito económico, debe tomarse en cuenta la información de los servicios públicos básicos que debe cubrir cada ayuntamiento.

Como se exhibió en la correlación, uno de los elementos de mayor relación con el PIB es el costo burocrático; el cual quedó de manifiesto que es un reflejo del factor humano; por lo tanto, se debe buscar la certificación, capacitación y actualización de servidores públicos, así como nombrar servidores públicos que tengan un perfil acorde con la función que van a realizar. Conservar a los servidores públicos con base en la evaluación de su desempeño.

Un elemento para destacar es que la mayoría de los municipios mostró un alto nivel de planeación, sin embargo, esta no mostró relación con otros indicadores, esto es una muestra de que en papel la administración cumple, pero, falta ejecutar esos planes; por lo tanto, es necesario realizar una planeación óptima, donde haya una definición de líneas base, indicadores y metas claras. A fin de garantizar su cumplimiento, se debe contar con sistemas de seguimiento y evaluación de su gestión, de preferencia que estas evaluaciones sean externas y con alta rigurosidad metodológica.

De la mano con el indicador de autonomía financiera y con lo complejo que puede llegar a ser el sistema de coordinación fiscal, los ayuntamientos necesitan explotar de manera eficaz y directa sus fuentes de ingreso propio.

Y principalmente respetar el principio de legalidad de la administración pública. Los municipios necesitan contar con un marco reglamentario actualizado y contextualizado a su realidad.

Considero que el marco normativo y de acción para el ejercicio del gobierno es muy claro en la mayoría de los casos, existe reglamentación suficiente, el gran problema es que los procedimientos no se apegan a la norma, con la búsqueda de

beneficios particulares o personales se pierde la naturaleza de los servicios públicos, se desvirtúa la práctica administrativa y por ende la provisión de bienes y servicios para satisfacer a la sociedad.

Dentro de estos beneficios particulares podemos decir que los relativos avances en los indicadores económicos y sociales obedecen más a la instrumentación de políticas macroeconómicas, con una orientación estratégica internacional y de planificación estatal, donde el ayuntamiento queda subyugado con una autonomía limitada.

Es indispensable destacar que el gran capital nacional y transnacional exige cada vez más mayor transparencia, reglas del juego más claras y precisas y que éstas se cumplan, en una palabra, exige que se avance y, en la medida de lo posible, se consolide el Estado de derecho.

De forma que la situación, que pudo ser apreciada en los indicadores del capítulo anterior, los ayuntamientos en general guardan bajos niveles de autonomía financiera, capacidad de inversión y de asumir gasto operativo; lo cual es un claro índice de su baja capacidad financiera.

Por otra parte, la cuestión de la capacidad administrativa observada con el índice de planeación estratégica, si bien es un poco más amplia en ayuntamientos metropolitanos, estos no se logran concretar por la situación financiera. Existe una brecha amplia entre la planeación y el ejercicio.

La cuestión de la sanidad en las finanzas públicas es demasiado compleja, ya que intervienen una suma importante de factores, los cuales no pueden ser contemplados en su totalidad en esta investigación, así como tampoco es el objeto de estudio.

Si se busca construir una gestión pública municipal efectiva con auténticos criterios de resultados, para tal efecto se debe generar las condiciones de una planificación de largo plazo, inclusiva, transparente, sostenible, encaminada a incidir en la evolución positiva de los indicadores económicos y sociales. Sustentada en el

uso eficiente de los recursos públicos, para estar en condiciones de ser una gestión pública eficaz.

Los ayuntamientos con todas sus competencias, recursos y tradición político-administrativa, ha observado sistemáticamente un déficit en sus capacidades de gestión, no solo por sus debilidades, sino también por la situación antes expuesta, lo cual impide atender con eficacia, eficiencia y legitimidad, los asuntos estratégicos que conforman su agenda de desarrollo territorial y social.

Se puede decir que el reto de los municipios radica en aprovechar este entramado institucional, en el cual, se le dota de una gran cantidad de atribuciones para que desarrollen las capacidades necesarias para afrontar los retos, debe buscar sanear sus finanzas públicas, implementar sistemas de profesionalización de los servidores públicos municipales y, de esta manera, mejorar sus procesos administrativos en vísperas de una mejor atención al sector empresarial, por ende, mayor desarrollo y competitividad económica municipal.

Sin capacidad institucional, los ayuntamientos no pueden hacer política pública eficaz ni eficiente. El fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales es un asunto de gobernanza multinivel. Política permanente, sistemática y basada en la evidencia. Hay una ventana de oportunidad en México, su construcción depende en buena medida del desarrollo del país.

#### 4.3 Posibles líneas de investigación derivadas

A lo largo de la presente investigación se encontraron algunas debilidades, en la posibilidad de explicación de la influencia de la capacidad gubernamental en materia de competitividad, en especial determinar con claridad un estudio de tipo causal, en otro sentido, el amplio abanico de posibles factores de intervención.

El principal resultado de esta tesis se centra en la relación que existe entre la inversión en desarrollo económico respecto el PIBM, los datos utilizados forman parte de un esfuerzo de recopilación que realiza el IGECM, por la naturaleza de

los datos, es considerable el desfase de tiempo que existe entre la realidad y la publicación de estos.

Considero que sería muy importante poder dar seguimiento a los datos, ver cómo se van comportando en más años, si las reformas a las leyes antes citadas tienen un efecto, si se mantienen los niveles de inversión en desarrollo económico con cambios de poder en el estado, los municipios o incluso a nivel federal.

Otra dimensión de análisis que valdría la pena explorar es incrementar este estudio a municipios con otras características, municipios que a pesar de estar en el Estado de México y que compartan regulación similar no logren desarrollar su PIBM, o municipios urbanos de otras zonas metropolitanas de las que existen en el país; el principal problema con esta línea de investigación es conseguir datos homologados para conformar bases de datos sólidas.

Como era de esperarse, se tuvo que simplificar hasta cierto punto la realidad para poder atender el objeto de estudio de esta investigación, motivo por el cual se dejaron de lado algunos factores que considero prudente mencionar en este punto, ya que será una pauta para la investigación de este tema desde otros ángulos.

En primer lugar, encontramos que el nivel de gobierno municipal es identificado con una administración rezagada, ya que no cuentan con suficientes recursos públicos ni capacidad para llevar a cabo sus tareas. En lo que respecta a la administración, esta cuenta con una estructura de personal muy deficiente y rotativo en los mandos medios y superiores.

Para tener un desempeño municipal es fundamental que se tenga una profesionalización de las autoridades locales en todas las áreas gubernamentales como, por ejemplo, en materia de Desarrollo Económico.

Una de las razones por la que los recursos disponibles no satisfacen las necesidades públicas, también es debido a la falta de capacidad técnica en el manejo de los recursos públicos municipales por parte del aparato gubernamental. Esto deriva en la necesidad del análisis por parte de la profesionalización de los

servidores públicos municipales, a nivel general, en especial a los encargados del manejo de la hacienda pública, ya que el mejoramiento de las finanzas públicas podría generar un círculo virtuoso de ingresos e inversión en gasto operativo.

Dentro del marco jurídico se debe revisar las atribuciones que tienen los gobiernos locales, la autonomía que tienen para la toma de decisiones, el nivel de actualización de sus normas, la claridad y especificidad de los reglamentos y que cuenten con una estructura orgánica claramente estipulada, asimismo la inclusión de manuales de procedimiento claros.

En el parámetro de los recursos humanos, se debe tomar en cuenta el nivel de profesionalización de los servidores públicos, el nivel de capacidad técnica, la posibilidad de la discrecionalidad de estos, la implementación de cursos de capacitación y actualización, la rotación de los puestos, la existencia de lineamientos de selección de personal y un catálogo de puestos de acuerdo con cierto perfil.

En cuanto a los recursos financieros es prudente contemplar el nivel de recaudación, el porcentaje de transferencias federales, el porcentaje de deuda, el nivel de subejercicio, el cumplimiento de metas de programas, así como una revisión de la distribución en el presupuesto de egresos respecto a prioridades.

Tomando en cuenta estas variables se podría tener un parámetro de medición de la capacidad de un gobierno en la consecución de sus objetivos, ya que solo así podría ser tomado como una variable independiente, que, a partir del aparato gubernamental, se puede determinar el nivel de influencia sobre otros aspectos como lo económico, social, cultural y en especial la satisfacción de necesidades sociales.

Como se pudo puntualizar existe un fenómeno a nivel metropolitano, en el cual, existe una necesidad por gobiernos locales mayormente definidos, con amplias capacidades para poder desempeñar su labor y afrontar las demandas que exige la estructura de una sociedad más compleja.

El fenómeno metropolitano no es particular de México es un fenómeno a nivel mundial, en cada país o región se presenta con sus particularidades; sin embargo, considero que esta investigación puede dar pauta para analizar situaciones similares en otras latitudes.

En este capítulo, por un lado, se trató de señalar cuál es la naturaleza de los municipios centrales metropolitanos y, por otro, señalar los principales rasgos y parámetros del marco institucional formal que rodea a los municipios.

De esta manera podemos decir que el tema de la capacidad gubernamental de los ayuntamientos de la ZMVM tiene amplias vertientes de investigación, pero sin lugar a duda queda demostrado que el ayuntamiento necesita fortalecerse para poder influenciar en la competitividad económica, de momento sus acciones y su capacidad es insuficiente.

Sería interesante poder extender este estudio en municipios de otras zonas metropolitanas, de aquellos con niveles menores de producto interno bruto y ver cómo se comportan sus indicadores de capacidad gubernamental.

Por otro lado, sería interesante ver la relación que existe entre la capacidad gubernamental con otros factores de mayor injerencia para los ayuntamientos como lo son los principales servicios públicos que tienen a su cargo para que se pueda generar un indicador de evaluación de la acción gubernamental municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. Robinson, J. (2012) Los Orígenes Del Poder, La Prosperidad Y La Pobreza, Por qué fracasan los países. Ed. Deusto.

Agranoff, Robert. (1997) Las relaciones y la gestión intergubernamentales; en Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad.

Alonso, G. (2007) Capacidades estatales, instituciones y política social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo.

Ayala, J. (1999) Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial. (1997) El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo 1997. Washington.

Bertranou, J. (2001). El desempeño del gobierno, Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto, Política y Gestión, No. 2, Buenos Aires.

Cabrero, E. (2007). Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, ed. Nostra, México.

Cabrero E. y Orihuela, I. (2007) Índice de competitividad de las ciudades mexicanas, Secretaría de Economía-CIDE

Cejudo G, Sánchez, G y Zabaleta, D. (2009) El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. En Política y gobierno. volumen XVI, número 1, I semestre.

Coase, Ronald H. (1937). "La naturaleza de la firma", en Oliver E. Williamson y Sydney G. Winter [1996] (comp.) La naturaleza de la firma: orígenes, evolución y desarrollo. Fondo de Cultura Económica

COFEMER (2011). Fortaleza Institucional de los Reguladores Económicos en México. Documento de investigación. México. <http://www.cre.gob.mx/documento/reguladoreseconomicos.pdf>

Dahlman, C. (1979) "The problem of externality", Journal of Law and Economics.

Debbasch, Charles (1973). Ciencia administrativa. ed. Escuela nacional de administración pública. Madrid.

Doing Business en México (2009) Comparando La Regulación En 31 Estados, El Distrito Federal Y 181 Economías

Guerrero, O. (2003). Gerencia Pública en la Globalización. Miguel Ángel Porrúa; Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Gutiérrez, E. (1985), El municipio mexicano, su evolución Constitucional, Mimeo

Gore, A. (1993). Un gobierno más eficiente y menos costoso. México, D.F. EDAMEX

Hernández E, Velasco G. (2015) Hacia una gestión estratégica municipal: el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo xx.

Hilderbrand, M y Grindle, M. (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, Merilee (ed.) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Boston, Harvard University Press.

IMCO, (2012) El municipio: una institución diseñada para el fracaso Propuestas para la gestión profesional de las ciudades, México.

(2007) Competitividad Urbana, México.

INEGI, (2011) Delimitación De Las Zonas Metropolitanas De México 2010.

López, S. (2012) Mejora Regulatoria. Como parte de la presentación El Servicio Profesional de Carrera y la Nueva Función Pública para el CIDE.

Mann, Michael (2004). La crisis del Estado-Nación en América Latina, Desarrollo Económico No. 174, Buenos Aires.

March, J. y Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política, estudio introductorio de Rodolfo Vergara, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Merino, M. (2007) El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones.

Metcalf, L. (1999). La gestión Pública: de la imitación y la innovación en ¿de burócratas a gerentes? Losada Madorran (editor). BID, Washington D.C.

Moreno, J. Olvera, C. (2015) El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI. Porrúa. México, D.F

North, Douglas (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

OCDE (2010). Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México. OECD Publishing.

(2012) Recomendación Del Consejo Sobre Política Y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing.

Orihuela, I. (2012) Tesis doctoral: El contexto local de las relaciones de cooperación entre gobiernos urbanos y actores económicos para el desarrollo municipal en México. UNAM,

Oropeza, H. (2001) Administración Pública Municipal. Ed. Trillas. México.

Ospina, B., (2020). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Osborne, D y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición.

Oszlak, O y Ruth F (1999). La capacidad de regulación estatal en la Argentina ¿Quis Custodiet Custodes? Mimeo.

Oszlak, O. y Edgardo O. (2002): El análisis de la capacidad institucional. Biblioteca Virtual TOP.

Payes, J.C. (1997) La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE /Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Perroni, E. Velasco, T. Castro, L. (2014) "Evaluación de la gestión pública en el estado de Puebla, México a través de indicadores de impacto económico y social en el periodo 2000-2014". El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo xx

Peteres, G. (2005) "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en revista Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XL.

(2003) El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa, p. 254

Puón, R. (2004). Democracia y meritocracia en la sociedad contemporánea: un análisis desde las administraciones públicas. Veredas (revista del pensamiento sociológico) Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Año 5

PNUD, (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009: Capacidades Institucionales para el desarrollo humano local. México.

Ramos J, (2007). Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo; ed. Porrúa; México.

(2002) Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo. En REGIÓN Y SOCIEDAD. VOL. XIV. NO. 25. México.

Richardson, H. (1975) Elementos de economía regional. Editorial Alianza Universidad, Madrid.

Rivera, E. (2004) Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. Gestión y Política Pública 309, VOLUMEN XIII, NÚMERO 2, II SEMESTRE DE 2004.

Rodríguez, A. (2008) La competitividad en los municipios de México. Centro de Estudios sociales y de opinión pública. Documento de Trabajo núm. 55 septiembre.

Schvarstein L. (1995) Psicología social de las organizaciones. Nuevos aportes, Ed. Paidós, Buenos Aires.

Skocpol, T. (1985) El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/>

Sobrino, L. (2003). Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada (parte A). Estudios Demográficos y Urbanos, (54), undefined-undefined. [fecha de Consulta 16 de septiembre de 2019]. ISSN: 0186-7210. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=312/31205402>

Sosa, J. (1998) Modernizar la administración fronteriza: ¿una tarea pendiente?", Anuario México-Estados Unidos-Canadá. El Colegio de México.

Stark, C. (2001) Agenda estratégica público-privada de cooperación regional para la facilitación del comercio y la inserción internacional: El Salvador y Guatemala. CEPAL – Colección Documentos de proyectos.

(2000) Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina. CLAD Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe.

Stigler, J. (1990) La teoría de la regulación económica. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº Extraordinario, septiembre.

Vargas, G. (2005) Análisis de fundamentos de la Teoría Institucional. Revista Digital Universitaria [en línea]. 10 de agosto 2005, Vol. 6, No. 8. [Consultada: 11 de agosto de 2005]. Disponible en Internet: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>

Valdez, M. (2016) ¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales de los ayuntamientos? Foro agenda para el desarrollo municipal INAFED 2016 [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION\\_IAPE\\_M\\_Mtro\\_Mauricio\\_Valdes\\_Rodriguez.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION_IAPE_M_Mtro_Mauricio_Valdes_Rodriguez.pdf)

Walter W. y Paul J. (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Estudio introductorio. de Jorge Javier Romero. México: Fondo de Cultura Económica.

Woo, G, (2002) “La gestión del desarrollo económico local. Apuntes desde la experiencia en el estado de Jalisco”, El Mercado de Valores, México, Nacional Financiera.