

**LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL ESTADO
DE MÉXICO Y SU IMPACTO
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. 1990-2006.
UN ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y CUATRO
ESTUDIOS DE CASO**



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00039

Matricula: 206381545

LA DEMOCRATIZACION EN EL ESTADO DE MEXICO Y SU IMPACTO EN LA GESTION MUNICIPAL, 1990-2006. UN ANALISIS ESTADISTICO Y CUATRO ESTUDIOS DE CASO.

En México, D.F., se presentaron a las 10:00 horas del día 11 del mes de diciembre del año 2009 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH HERNANDEZ
- DR. FRANCISCO REVELES VAZQUEZ
- DR. RAFAEL ARANDA VOLLMER
- DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC



Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: MONICA MIGUEL CARDENAS

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

MONICA MIGUEL CARDENAS
ALUMNA

REVISO

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

PRESIDENTE

DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH
HERNANDEZ

VOCAL

DR. FRANCISCO REVELES VAZQUEZ

VOCAL

DR. RAFAEL ARANDA VOLLMER

SECRETARIO

DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC

RESUMEN

El interés de esta investigación es conocer y explicar el impacto de la democratización sobre la gestión municipal en el Estado de México en el periodo 1990-2006. La tesis explora por qué unos municipios mexiquenses son más democráticos que otros y qué cambios se pueden esperar en términos de gestión, considerando diferentes grados de democratización. Las políticas de descentralización propiciaron un contexto económico mejor, por eso, las claves de la democratización municipal se inscriben en el ámbito de la descentralización que generó instrumentos presupuestales y en el ámbito de la apertura política que propició instrumentos legales, favoreciendo el arribo de la oposición al poder municipal, con lo cual se rompió el juego electoral de suma cero y se abrieron nuevos espacios de interés político para los partidos de oposición. Sin embargo, la democratización influyó poco en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El análisis del grado de marginación, alternancia, participación y competitividad electorales en 125 municipios, permite diferenciar procesos de democratización incipiente y avanzada. También permite identificar diferencias en la gestión municipal según el proceso de democratización. Apoyado en un ejercicio de investigación de campo en Coyotepec, Tonatico, Chimalhuacán y San Felipe del Progreso se encontró que en municipios con democratización avanzada, la gestión tiende a instrumentar políticas públicas en orden a demandas sentidas de la población, recabadas a través de foros de participación ciudadana; asambleas comunitarias y demás mecanismos instituidos formal e informalmente en las cabeceras municipales y sus localidades; una concepción positiva del ciudadano, donde la participación política no se restringe al voto sino que se la toma en cuenta en la definición de políticas, planes y programas a ejecutarse para el beneficio de la población. En cambio, los municipios con democratización incipiente se ejecutan políticas públicas en función de necesidades definidas por las propias autoridades municipales y no precisamente derivadas de la expresión ciudadana. En estos municipios, el criterio orientador en la planeación de la gestión pública se basa en una concepción deficitaria del ciudadano, tomando en cuenta la importancia que se otorga a la ejecución y difusión de planes y programas por segmentos poblacionales según su situación de vulnerabilidad: adultos mayores, mujeres jefas de familia, madres adolescentes, madres solteras, jóvenes, indígenas, migrantes, discapacitados, etcétera.

Cabe señalar que la incipiente democratización no es exclusiva de gobiernos encabezados por el PRI; entre los llamados “bastiones partidistas” donde predominan el PAN y el PRD también se encuentran democracias incipientes tal como se observa en el análisis de los indicadores de democratización. La formación de bastiones estancó los procesos de democratización, sin embargo en la segunda mitad de la década de 2000, los bastiones se han ido diluyendo.

La permanencia democrática está supeditada a la gestión gubernamental, su eficacia y legitimidad, es decir, a la capacidad de reproducir y garantizar el acceso a los satisfactores esenciales de vida humana, siempre que dicho acceso sea reconocido y percibido por la sociedad.

SUMMARY

The interest of this investigation is to know and explain the impact of democratization in the Estado de México municipal administration during the period 1990-2006. The thesis explores why some Estado de México's municipalities are more democratic than others and the changes that may be expected in terms of administration, considering the different levels of democratization. The decentralization policies generated a better economic context, therefore, the keys for municipal democratization are circumscribed in the decentralization scope that generated budgetary instruments and within the political opening that originated legal instruments, favoring the arrival of the Opposition Party into the municipal power, wherewith zero-sum electoral game was broken and new spaces of political interest were open for Opposition Parties. However, democratization influenced very little to improve the population's quality of life.

The analysis of levels of electoral marginalization, alternation, participation and competitiveness in 125 municipalities, enables the differentiation of incipient and advanced democratization processes. It also enables the identification of differences in municipal administration according to the democratization process. Supported by a field research in Coyotepec, Tonatico, Chimalhuacán and San Felipe del Progreso, municipalities with advanced democratization were found to have administrations that tend to implement public policy in accordance with the people's demands, gathered through citizen participation forums, community assemblies, and other formal and informal mechanisms instituted in municipal heads and their locality; a positive conception of the citizen, where political participation is not limited to vote, but it is taken into account in the definition of policies, plans and programs to be executed for the populations' benefit. In contrast, in municipalities with incipient democratization, public policies are executed as a function of the needs defined by municipal authorities and not precisely derived from citizens' expression. In these municipalities the guiding criteria for public administration planning is based on a pejorative conception of the citizens, considering the importance given to the execution and publication of plans and programs by population segments according to their vulnerability status: senior citizens, bread winner women, teenage mothers, single mothers, youngsters, indigenous people, migrants, handicapped, and etcetera.

It is worth mentioning that incipient democratization is not exclusive in governments led by the PRI party; among so called "partisan bastions" where PAN and PRD parties predominate, incipient democracies are also found as observed in the democratization indicators analysis, though in the second half of the 2000 decade the bastions have been diluting.

Democratic permanence is subject to government administration, its efficacy and legitimacy, i.e. its capacity to reproduce and guarantee access to essential means to satisfy human life needs, as long as said access is acknowledged and perceived by society.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO Y SU IMPACTO EN LA
GESTIÓN MUNICIPAL. 1990-2006. UN ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y CUATRO
ESTUDIOS DE CASO”

T E S I S
QUE PRESENTA

MÓNICA MIGUEL CÁRDENAS
MATRÍCULA
206381545

PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES
LINEA PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTOR: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC
JURADOS: DR. ADRIAN GIMATE WELSH
DR. FRANCISO REVELES VÁZQUEZ
DR. RAFAEL ARANDA VOLLMER

IZTAPALAPA, D.F., 11 DE DICIEMBRE DE 2009

Índice	Pág.
Introducción	4
Capítulo I. Relación entre democracia y desarrollo. Perspectivas de nivel mundial.	10
1.1 Factores de establecimiento, desarrollo, consolidación y permanencia de la democracia en el mundo.	11
1.2 Instituciones y democratización política.	24
1.2.1 El gobierno.	24
1.2.2 Los partidos políticos.	27
1.2.3 La relación partido – gobierno.	31
1.2.4 Rendición de cuentas.	35
1.2.5 Competencia electoral y alternancia.	41
1.2.6 Gestión pública.	44
Capítulo II. Descentralización, democracia y gestión en México.	48
2.1 Descentralización municipal.	49
2.2 El orden de gobierno municipal.	52
2.3 Funciones y atribuciones del gobierno municipal mexiquense.	54
2.4 Ingresos municipales y coordinación interinstitucional	59
2.5 Democratización municipal.	64
2.6 Partidos y gestión pública en municipios de México.	76
Capítulo III. Democratización y gestión municipal en el Estado de México: análisis estadístico de 125 municipios.	91
3.1 Marginación y desarrollo municipal.	92
3.2 Gestión municipal: servicios, gasto administrativo y autonomía financiera.	98
3.2.1 Disponibilidad de servicios en la vivienda mexiquense.	98
3.2.2 Creciente gasto administrativo.	100
3.2.3 Impuestos y autonomía financiera.	103
3.3 Indicadores de democratización política.	109
3.3.1 Participación electoral.	109
3.3.2 Margen de victoria y competitividad electoral.	112

3.3.3 Alternancia.	116
3.3.4 Partidos y gobierno municipal.	121
3.3.5 Conclusiones del capítulo.	125
Capítulo IV. Democratización y gestión municipal en Coyotepec, Tonatico, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán.	128
4.1 Democratización y selección de casos.	129
4.2 Estadísticas municipales en Coyotepec, Tonatico, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán.	133
4.2.1 Coyotepec.	133
4.2.2 Tonatico.	136
4.2.3 San Felipe del Progreso.	139
4.2.4 Chimalhuacán.	141
4.3 Metodología para estudios de caso.	144
4.4 Resultados generales del trabajo de campo.	146
4.5 Resultados por municipio.	154
4.5.1 Coyotepec.	154
4.5.2 Tonatico.	165
4.5.3 San Felipe del Progreso.	174
4.5.4 Chimalhuacán.	180
4.6 Conclusiones al capítulo.	187
V. Conclusión.	190
Anexo I Encuesta ciudadana.	200
Anexo II Variables políticas con cifras del IEEM, REM, 2006	202
Anexo III Principales resultados de encuesta. Tablas de C.	206
Bibliografía.	213

Introducción

El interés primordial de esta investigación es conocer y explicar el impacto de la democratización sobre la gestión municipal en el Estado de México. La tesis principal sostiene que el grado de democratización alcanzado en cada municipio genera diferencias en la gestión pública. Ésta afirmación se fundamenta en: a) la literatura teórica sobre los resultados de la democracia; b) su influencia en la gestión pública; c) en los resultados del análisis estadístico de 125 municipios mexiquenses en el periodo 1990 – 2006, y d) en cuatro estudios de caso: Coyotepec, Tonicato, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán.

Dos de los puntos nodales de esta tesis son: a) la necesidad de explicar por qué unos municipios mexiquenses son más democráticos que otros y b) qué cambios se pueden esperar en términos de gestión, derivados de sus diferentes grados de democratización.

De acuerdo con la postura teórica de la acción racional, la democratización política produce lógicas de competencia por el poder: los ciudadanos seleccionan a sus gobernantes a través de procedimientos democráticos, quienes a su vez deciden y ejecutan políticas públicas. La democratización se concibe como el proceso por el cual una sociedad alcanza libertades individuales, paz social y estabilidad política basadas fundamentalmente, en la generación regular de oportunidades para cambiar a sus gobernantes y también para cambiar las políticas públicas. A nivel municipal, la obtención del poder está entre otros factores (pertenencia a un partido, simpatía por un candidato, etcétera), en función del nivel de preferencia electoral como resultado de la ejecución de políticas públicas impulsadas por el Ayuntamiento.

Las diferencias en el grado de democratización se explican principalmente por el contexto de desarrollo socioeconómico. En general, los municipios marginados del desarrollo, padecen deficiencias en la prestación de servicios públicos y exhiben procesos de democratización incipiente. En estos municipios, la relación de los ciudadanos usuarios de servicios públicos con los integrantes de la administración es esencialmente emotiva. La situación de marginación favorece en los ciudadanos una valoración de la gestión centrada en el tipo de atención recibida, es decir, en el trato personal otorgado por parte de los servidores públicos en las instancias de gobierno municipal. En cambio, en contextos de baja marginación, los procesos de democratización son usualmente más avanzados. En estos municipios los ciudadanos están más informados; por tanto, expresan y traducen sus intereses e insatisfacciones como electores a través de los procedimientos democráticos disponibles. Sus valoraciones en torno a la gestión se enfocan más en la calidad de los servicios que en el trato personal recibido por parte de los servidores públicos. Desde luego, es preciso reconocer que los procesos político electorales son aún insuficientes como mecanismos ciudadanos para el control de la gestión en términos de calidad. Pero en la medida en que se profundice la democratización municipal dichos procedimientos se volverán más efectivos.

Durante el periodo 1990-2006 se ha observado generalizada mejoría social y económica en los municipios mexiquenses, la cual se atribuye esencialmente al incremento en la transferencia de recursos financieros a los municipios mediante políticas de descentralización promovidas por la federación. Aunque las diferencias socioeconómicas entre municipios persisten, se espera que los procesos de democratización coadyuven al aumento en el bienestar de la población, en virtud de su capacidad para

activar y atender una demanda ciudadana más exigente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

La hipótesis central de esta investigación se explora a lo largo de cuatro capítulos, a través de los cuales se despliegan hipótesis específicas:

I. Más desarrollo económico supone más democracia. El primer capítulo expone los principales elementos teóricos que explican el establecimiento, desarrollo, consolidación y permanencia de la democracia. Por un lado, la revisión de la literatura sobre la relación entre democracia y desarrollo, permite identificar los factores de establecimiento, desarrollo y consolidación de la democracia en el mundo. Por otro lado, se exponen brevemente los análisis enfocados al estudio de la calidad de la democracia y su permanencia. La permanencia democrática está supeditada a la gestión gubernamental, su eficacia y legitimidad, es decir, a la capacidad de reproducir y garantizar el acceso a los satisfactores esenciales de vida humana, siempre que dicho acceso sea reconocido y percibido por la sociedad. En teoría se considera que el sistema democrático se transforma en un engranaje de instituciones cuyo funcionamiento se articula por el cálculo de costos y beneficios, así como medios para la consecución de fines. Por eso, la conservación del poder político se encuentra estrechamente vinculada con la calidad de la gestión gubernamental, así como con las percepciones que en torno a ella se generan, lo cual implica consistencia entre expectativas y resultados: acceso a bienes públicos (vivienda, servicios, empleo, salud, educación) incluidas las libertades y derechos políticos (votar y ser votado).

II. En el segundo capítulo se expone la descentralización en el ámbito nacional como uno de los principales factores de apertura democrática a nivel municipal, así como también del mejoramiento en la calidad de vida de la población. En la perspectiva de análisis de diversos autores,

descentralización y democratización son procesos relacionados estadísticamente de manera positiva: la disponibilidad de atribuciones y recursos financieros en el orden de gobierno municipal favorece la democratización. Por otra parte, la gestión municipal adquiere rasgos específicos según el partido que gobierna, con base en análisis de municipios mexicanos gobernados por distintos partidos políticos se observan estilos de gobiernos tradicionales, tecnocráticos y modernizadores.

III. En el capítulo tres se presentan resultados del análisis estadístico de 125 municipios mexiquenses que permiten confirmar que entre más desarrollo más democracia. En México, entre 1990 y 2005 se observa una relación estadística inversa entre marginación e indicadores democráticos de competitividad electoral y alternancia (a medida que aumenta la marginación disminuyen los indicadores de democratización). Entre marginación y participación electoral se observa una relación estadística positiva (la mayoría de los municipios que exhiben alta marginación presentan niveles altos de participación). Se ha tomado gasto administrativo y autonomía financiera como variables a través de las cuales se puede obtener un panorama de la gestión municipal. Los municipios donde la marginación es alta generalmente tienen menor gasto administrativo y menor autonomía financiera, en estos municipios la democratización es incipiente, y donde la marginación es baja la democratización es avanzada, hay mayor gasto administrativo y mayor autonomía financiera.

IV. El capítulo cuatro se concentra en la exposición de resultados de la investigación de campo realizada en cuatro municipios mexiquenses: Coyotepec, Tonatico, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán. La selección de éstos se hizo con base en la necesidad de identificar casos municipales que de acuerdo con sus características sociodemográficas y políticas permitieran

ilustrar el enunciado de análisis, sin pretender establecer generalizaciones para el resto de los municipios mexiquenses, sí que permitan observar la conjugación de los factores propuestos: nivel de marginación, distribución de la población (rural o urbano), competitividad electoral, participación electoral y número de alternancias. En este sentido, Coyotepec y Tonalco, clasificados como municipios con democratización avanzada por un lado, y por otro, Chimalhuacán y San Felipe del Progreso con democratización incipiente. Con base en el instrumento de recopilación de información de primera mano, se exploró la gestión municipal a) desde la visión de los miembros del ayuntamiento y su equipo administrativo y b) la percepción de los ciudadanos. Los resultados de encuestas y entrevistas realizadas en cada municipio, permiten observar variaciones en la gestión según el grado de democratización alcanzado en cada municipio. En municipios con democratización avanzada, la gestión tiende a instrumentar políticas públicas en orden a demandas sentidas de la población, recabadas a través de foros de participación ciudadana; asambleas comunitarias y demás mecanismos instituidos formal e informalmente en las cabeceras municipales y sus localidades. En dichos municipios se observa una concepción positiva del ciudadano, ya que la participación política no se restringe al voto sino que se la toma en cuenta en la definición de políticas, planes y programas a ejecutarse para el beneficio de la población. En cambio, los municipios con democratización incipiente ejecutan políticas públicas en función de necesidades definidas por las propias autoridades municipales y no precisamente derivadas de la expresión ciudadana. En estos municipios, el criterio orientador en la planeación de la gestión pública se basa en una concepción deficitaria del ciudadano, tomando en cuenta la importancia que se otorga a la ejecución y difusión de planes y programas por segmentos

poblacionales según su situación de vulnerabilidad: adultos mayores, mujeres jefas de familia, madres adolescentes, madres solteras, jóvenes, indígenas, migrantes, discapacitados, etcétera.

Capítulo I. Relación entre democracia y desarrollo. Perspectivas de nivel mundial.

En la literatura subsiste la pregunta por el deber ser de la democracia, por la razón de su búsqueda y existencia en el mundo que exige la construcción de explicaciones dirigidas a promoverla no sólo como un fin en sí mismo, sino también como un medio para alcanzar niveles mayores de bienestar. La combinación de crecimiento económico, legitimidad y eficacia genera el contexto ideal para el establecimiento y profundización de la democracia, y también para conservar el poder.

En general, la literatura teórica revisada en esta tesis parte del supuesto de que la democracia produce efectos favorables en los niveles de bienestar de la sociedad. Sobre esta base diversas investigaciones muestran la evidencia empírica derivada de evaluaciones a la calidad de la democracia según indicadores de salud, educación e ingreso per cápita. No se sabe con exactitud qué resultados se pueden atribuir directamente a las democracias en términos de mejoramiento en los niveles de bienestar de la población. Sí se sabe o al menos existe consenso en que se requieren condiciones mínimas de desarrollo social y económico para alcanzar el establecimiento de sistemas democráticos. Dicho consenso permite emprender una ruta de análisis marcada principalmente por el interés de distinguir los rasgos que exhiben gobiernos emanados de mecanismos de elección democráticos.

1.1 Factores de establecimiento, desarrollo, consolidación y permanencia de la democracia en el mundo.

El crecimiento económico es usualmente considerado el principal factor en la generación, desarrollo y consolidación de la democracia. De acuerdo con Seymour M. Lipset la democracia tiene una base social y procedimental, vinculada directamente con su eficacia y legitimidad. Según su análisis existe relación entre crecimiento económico y democracia, que se verifica cuando se comparan los niveles de crecimiento económico de Europa, Asia, África y América Latina: cuanto más próspera es una región, mayor es su posibilidad de mantener el sistema democrático. El Estado cuenta con el consenso ciudadano en la medida en que es capaz de resolver los problemas sociales y satisfacer las funciones básicas del gobierno según la percepción de la mayoría de la población y los grupos de interés. Es legítimo en tanto es capaz de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la población. La legitimidad de los gobernantes depende de la correcta interpretación de las expectativas de los grupos de votantes, de cómo las traducen en su gestión; pero también depende de sus procedimientos, de las posibilidades de elegir a sus gobernantes a través de elecciones¹. Por tanto, la base social – procedimental que sostiene la permanencia del Estado democrático de Lipset se constituye a partir de eficacia en el gobierno y legitimidad en la selección de gobernantes².

¹ Seymour Martin Lipset (1959), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, p. 44 – 70.

² Posterior al trabajo de Lipset se produjeron algunos trabajos para analizar la relación entre nivel de democracia y el nivel de ingreso per cápita. Entre ellos destaca el de Robert W. Jackman, que demuestra que los bajos niveles de democracia se relacionan con bajos niveles de ingreso per cápita en países como Paraguay, Pakistán, Tailandia, Cambodia, Nicaragua, Corea del Sur y Costa Rica, mientras que países con mejor nivel de democracia presentaron mejor ingreso per cápita, tal como se observó en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Luxemburgo. Robert W. Jackman (1973), “On the relation of Economic

Samuel Huntington coincide con Lipset en el sentido de que el crecimiento económico hace posible sociedades democráticas, pero advierte que el liderazgo político las realiza. La fórmula que determina el futuro, estabilidad y expansión de la democracia es crecimiento económico con liderazgo político. Huntington asigna un valor significativo al papel de las élites gobernantes, ya que, según su proposición, el liderazgo de los gobernantes debe ser suficientemente capaz de resolver los problemas contextuales que aquejan a las sociedades (insurrecciones, conflictos étnicos, pobreza extrema, inflación crónica, terrorismo, etcétera). A decir del autor, la falta de atención efectiva de estos problemas produce frustración y desilusión entre las nuevas democracias que aún no logran constituirse, pues si bien sin liderazgo político es difícil que la democracia permanezca, sin crecimiento económico no existen las condiciones para que la democracia pueda existir: “es probable que las sociedades pobres sigan siendo no democráticas mientras sigan siendo pobres... (y) la pobreza es inevitable”³.

La creencia de que es imposible abatir la pobreza lleva a Huntington a inclinarse por la adopción de un concepto de democracia procedimental, cuando sostiene que no debe exigirse a la democracia más de lo que es en esencia: un sistema para elegir gobernantes en elecciones regulares, limpias, abiertas y competitivas. De hecho, en su *nuevo orden social* Huntington resalta, como una de las principales virtudes de la democracia, el que constituya un mecanismo para hacer efectivas las libertades políticas; desde su visión, las aspiraciones de las sociedades no se restringen al ámbito del consumo, sino que se extienden a libertades y derechos políticos, cuya

Development to Democratic Performance” en *American Political Science Review*, Michigan State University, p.611-621.

³ Samuel Huntington (1991), *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, España, p. 281

vigencia contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil, al desarrollo de grupos y organizaciones sociales más autónomas respecto del Estado. El nuevo orden social sugiere un equilibrio en las relaciones de la sociedad con el Estado y la sustitución de relaciones de imposición por pautas de negociación. Por tanto, la estabilidad de los regímenes democráticos está sujeta a la habilidad de las principales élites políticas de trabajar juntas para enfrentarse a los problemas de la sociedad, pero también a la habilidad para abstenerse de explotar esos problemas con el propósito de obtener ventajas inmediatas.

En la misma línea argumentativa, Juan Linz explica que la legitimidad de la democracia es una construcción derivada de la actuación gubernamental. Linz define la legitimidad como la adhesión de la sociedad al tipo de régimen y a su apertura para cambiar el contenido sustantivo de la política, pero advierte que la sociedad no suele identificarse con las instituciones y los procesos democráticos en abstracto, sino con los resultados concretos de su actuación. La lealtad popular se obtiene llevando a cabo cambios sociales reales que afectan y permean la vida cotidiana, pero además, la creencia en la democracia depende de un liderazgo lo suficientemente responsable como para encabezar un debate centrado en el reconocimiento de que un futuro político estable es posible⁴. Si un gobierno democrático tiene suficiente apoyo y legitimidad política, será capaz de sobrevivir incluso a una considerable ineficacia en el sistema económico.

Linz sugiere que el nivel de legitimidad de la democracia no se ve afectado drásticamente por el nivel de insatisfacción con la actuación del gobierno. Sin embargo advierte que ello no significa que a mediano o largo plazo, la ineficacia del gobierno no perjudique la democracia. A corto plazo,

⁴ Juan Linz (1978), *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, p.36

una democracia gana un margen de tiempo mayor para resolver los principales problemas, si no promete que resolverá todos los problemas y, en vez de ello, admite que los problemas no se pueden resolver inmediatamente. Para Linz el papel que los líderes juegan en la democracia es vital: deben convencer a la sociedad del valor de las libertades recobradas, de la seguridad frente al poder arbitrario y de la posibilidad de cambiar pacíficamente de gobierno; y al mismo tiempo deben comunicarle la imposibilidad de superar, en un plazo corto, el catastrófico legado de los gobernantes no democráticos y de la acumulación de errores que han conducido a la crisis. Para los gobernantes, la lucha por la permanencia de la democracia debe ser la lucha por mantener la paz social.

“Los líderes tienen la dura y poco grata tarea de decir al pueblo que con la democracia la economía no mejorará inmediatamente; que sin cambio económico no se logrará el cambio social ni la justicia, aunque sean posibles algunas mejoras; y que, en último término, el éxito de una sociedad no es resultado de las actividades del estado, ni siquiera del mejor gobierno posible, sino de los esfuerzos de la sociedad en su conjunto. Los líderes democráticos deben evitar el peligro de hacer una propaganda excesiva de la democracia. Su tarea consiste en rebajar las expectativas al tiempo que mantienen la esperanza en que una sociedad liberada del poder arbitrario podría desarrollarse autónomamente en libertad”⁵.

Por eso, entre las principales contribuciones de Linz está el análisis del diseño institucional de distribución del poder más apropiado: flexible y facilitador de acuerdos entre líderes políticos; acuerdos que se impriman en acciones concretas de gobierno⁶.

Los argumentos de Lipset, Huntington y Linz esbozados brevemente sostienen que la democracia está determinada por crecimiento económico,

⁵ Juan Linz (1982), “Transición a la democracia: una perspectiva comparada”, Ponencia presentada en la Mesa Redonda de la International Political Science Association en Tokio, 29 de marzo-1 de abril.

⁶ La discusión sobre las ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencial que presenta Linz se puede revisar en Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994), *The failure of presidential democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

liderazgo, eficacia y legitimidad alcanzados por los gobernantes. En este marco, la búsqueda de soluciones para abatir la pobreza es ineludible. El atraso o estancamiento económico en que se encuentran la mayoría de países latinoamericanos, los coloca lejos de la realización de anhelos democráticos, pues enfrentan la doble dificultad de crecer económicamente, para luego establecer y consolidar sistemas democráticos; sin embargo, el crecimiento económico es un reto de dimensiones ambiciosas cuando se piensa en países con pobreza extrema; en dichas circunstancias, la posibilidad efectiva de optar por candidatos y proyectos de política pública se torna en lujo. En condiciones de pobreza el tiempo es un bien a maximizar, porque para sociedades con graves problemas sociales y económicos, donde grandes sectores de la población se han sentido desfavorecidos, una democracia que no lleva a cabo relativamente pronto importantes cambios sociales, se verá desafiada por el descontento social, abriendo paso a conflictos violentos que pueden desembocar en insurrecciones y rupturas en el sistema político. De este modo, la democracia para países con escaso o nulo crecimiento económico es un asunto de importancia secundaria; en el mejor de los casos, la espera para la llegada de democracias consolidadas será larga. Mas una vez alcanzada, la democracia enfrentará complejidades para articular demandas, a partir de las cuales se seleccionen esas tareas concretas del gobierno, y esto es válido incluso en países con amplia trayectoria democrática.

Las dificultades en la consolidación democrática, la expectativa generada en torno a ella y la disminución de credibilidad hacia sus instituciones en el mundo han orientado el análisis en función de resultados. En este orden de ideas, José M. Maravall estudia la relación entre las variables democracia y gasto en bienestar social, salud y educación en las democracias del Este y Sur de Europa: en la medida que el índice de

democracia aumenta, el gasto en bienestar social, salud y educación se incrementa⁷. El autor explica que las democracias tienden a compatibilizar en mayor grado la eficiencia de las economías con las políticas sociales. Mientras que en una dictadura la eficiencia depende de su capacidad, autonomía y aislamiento respecto de la sociedad, en una democracia, la eficiencia depende de incentivos, responsabilidad de las instituciones y predominio de intereses universalistas. Maravall desecha la sospecha de que la democracia es poco eficiente en ejecutar políticas públicas necesarias para un país, frente a las dictaduras o los regímenes no democráticos que, por su naturaleza política impositiva, presumen ser más eficientes en la toma de decisiones. El fracaso de los regímenes autoritarios se encuentra relacionado con la falta de derechos y oportunidades de expresión política; la democracia, en cambio, tiende a demostrar mayor permanencia en el tiempo, gracias a que en tiempos de crisis los gobiernos están más dispuestos a aceptar medidas económicas responsables; la estructura de gobierno es fuerte por el apoyo político derivado de su legitimidad; la posibilidad de generar consenso político sobre las medidas más adecuadas para salir de la crisis, no sólo entre las fuerzas políticas opuestas representadas, sino también entre la sociedad en general y finalmente, por la puesta en marcha de un calendario de decisiones oportuno: el gobierno toma decisiones fundamentales y relevantes al inicio de su gestión, cuando cuenta con alto apoyo popular, pues el natural desgaste del poder no garantiza que sus políticas tengan éxito más tarde. Con base en este razonamiento, la eficacia del gobierno depende del apoyo popular como base de negociación para articular intereses. Por tanto, la democracia no

⁷ “La masificación de los electorados tiene consecuencias igualitarias: producen un desplazamiento de la influencia política hacia los sectores más pobres, los regímenes resultan más abiertos a los conflictos distributivos, el peso de los partidos socialistas se incrementa, las elecciones actúan como expresión de una lucha de clases democrática y todos los partidos necesitan atraer votos obreros”. José María Maravall (1995), *Los resultados de la democracia: un estudio del Sur y del Este de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, p.144.

puede asumir una posición instrumentalista y renunciar a la lucha contra la desigualdad social, o embarcarse en una lucha por la democracia a cualquier precio, como tampoco puede renunciar a hacerla efectiva al interior de los partidos o a abatir la corrupción, ello causaría pérdida de credibilidad y efectos desastrosos para el régimen, ya que la base de apoyo popular que alimenta la legitimidad democrática es un factor de autonomía. En la mayoría de los países analizados por Maravall se identifican ciudadanos que apoyan de manera incondicional la democracia, aunque no de manera homogénea. Las variaciones en el nivel de preferencia por la democracia están relacionadas con los resultados económicos y la forma en que éstos se perciben entre los ciudadanos:

“La incidencia de la satisfacción dependió tanto de factores económicos como políticos. Cinco variables independientes son estadísticamente significativas, y se refieren a la situación de las economías, a las políticas gubernamentales y a las evaluaciones acerca de la política [...] *más aún*, la satisfacción con los resultados de la democracia dependió mucho de la satisfacción con los gobiernos”⁸.

Si bien es cierto que las principales expectativas de la democracia se fincan en el ejercicio del gobierno, también el resto de las instituciones políticas llevan a cuentas su parte de responsabilidad, en especial los partidos políticos. De acuerdo con el autor, la conexión entre partidos y sociedad se ha descuidado y lo mismo ha ocurrido con la democracia interna partidista. El problema se ha minimizado por conceder mayor importancia a la competencia electoral entre una pluralidad de partidos de cara al electorado, pero escondiendo la falta de democracia partidista interna en las nuevas democracias, y ni la desafección de los ciudadanos, ni el tipo de políticos que

⁸ Las variables que el autor cita se refieren a salud, educación, ingreso, empleo y seguridad social. Op. cit. p. 284-285

la democracia genera son problemas menores. Si bien por un lado el autor explica que la democracia tiene mayores posibilidades que el autoritarismo de permanecer en el tiempo, por otro, critica enérgicamente el conservadurismo político que de ello se deriva, por su contribución al empobrecimiento democrático, ya que:

“Incluso si fuera cierto que las democracias pueden persistir indefinidamente aún sin consolidarse, la calidad de la vida política puede hallarse en las antípodas del ideal democrático [...] si los políticos no son estimados, ello se atribuye a un <<Estado natural>> de las cosas... no tiene tampoco fundamento pensar que el simple paso del tiempo baste para fortalecer los vínculos entre los ciudadanos y la política democrática. Y a la vez, la desafección puede ser políticamente desastrosa si las condiciones materiales de la democracia son difíciles”⁹.

Visto desde esta perspectiva, la fuente de legitimidad democrática no la constituye sólo el mecanismo para la selección de los gobernantes, sino las percepciones respecto de su ejercicio y de sus resultados.

La convicción de que la democracia no puede ignorar que las desigualdades sociales reviertan en desigualdades políticas ha estimulado el interés de estudios en décadas recientes. Como se ha visto en este capítulo, la óptica de análisis hace énfasis no sólo en la relación positiva entre desarrollo económico y democracia, sino también en la eficacia del gobierno, la inclusión en el desarrollo de los sectores más desprotegidos, la sensibilidad de las instituciones políticas frente a la percepción pública y la búsqueda de mejora económica¹⁰. Cada vez con mayor contundencia, los análisis tienden a

⁹ Op. cit. p. 291-302

¹⁰ A este respecto también se pueden revisar análisis posteriores que muestran cómo en la medida en que se ampliaron las libertades políticas, mejoraron los derechos económicos en América, África, Asia y Europa, sobre todo durante el periodo del ajuste estructural (1973 a 1989) en el que las regiones del mundo impulsaron las elecciones democráticas como insumo esencial para estimular los derechos económicos, civiles y políticos. Marc Lindenberg (1996), "Prescribing Strong Economic Medicine: Revisiting the Myths about Structural Adjustment, Democracy, and Economic Performance in Developing Countries" en *Comparative Politics*, Vol. 25, Núm. 2, p. 169 – 182. Frances Hagopian y Scott Mainwaring en su reciente obra sobre los avances y retrocesos de la democracia en América Latina, consideran el pasado autoritario de los países latinoamericanos; el cambio de régimen y el arribo, preservación o caída de las democracias como

integrar la dimensión humana, considerando no sólo el ámbito de las instituciones políticas sino también las características y composición del electorado, el pleno uso de sus derechos y capacidades para elegir e influir en la toma de decisiones sobre el rumbo de su vida y del territorio en que habita.

En el marco del proyecto de evaluación de la democracia en el mundo del Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD), Guillermo O'Donnell señala que es imprescindible estudiar la democracia por sus conexiones con el desarrollo y los derechos humanos. Parte de una concepción del ser humano como *agente*, factor fundante de la democracia, instalado en el terreno de las posibilidades del individuo de alcanzar las capacidades más elementales: vivir una larga vida saludable, ser socialmente reconocido y disfrutar de un estándar de vida adecuado. Desde esta visión, la democracia posibilita los mecanismos para que el Estado satisfaga las necesidades humanas, de no ser así, la democracia nada tendría de extraordinario con respecto a cualquier otro régimen político:

“El ser humano se entiende como agente porque está dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir; que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente – y es interpretada/o por los demás – como responsable por los cursos de acción que elige”¹¹.

La supremacía en los medios de coerción física a disposición de las agencias estatales es un recurso para efectivizar las decisiones tomadas. Esa

variables fundamentales de la tercera ola de democratización (de 1978 a 2000). Los autores sostienen que las variables estructurales (por ejemplo el ingreso per cápita) han sido un factor esencial en la sobrevivencia de las democracias, pero también que las variables políticas (ejercicio de gobierno, representación política y percepción pública) contribuyen significativamente al crecimiento económico y al nivel de desarrollo. La preferencia por un sistema democrático es generalizada en la mayor parte de los países de la región. Aún cuando, en muchas ocasiones, el sistema democrático se muestra débil en responder a las demandas de la población, los ciudadanos mantienen su preferencia por el sistema democrático porque tienen en alto aprecio la vigencia de las libertades políticas que el sistema garantiza. No obstante, las libertades políticas están vigentes en tanto que los ciudadanos se encuentran en condiciones para acceder a ellas, a través de insumos de educación, bienestar social, información. Francis Hagopian y Scott Mainwaring (2005), *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press.

¹¹ Guillermo O'Donnell (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, p. 33.

supremacía suele respaldar la pretensión de que las decisiones estatales son vinculantes para todos los habitantes de su territorio. Por tanto, si el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones limpias e institucionalizadas, y si impera la vigencia de libertades políticas (asociación, expresión, manifestación y disponibilidad de información) entonces el procedimiento es democrático y su principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso.

O'Donnell sostiene que en Latinoamérica existe evidencia clara respecto del surgimiento de un nuevo tipo de autoritarismo político o burocrático que no conduce a la democracia. Los individuos no disponen de capacidades suficientes para ejercer sus derechos y actuar como *agentes*, ni tampoco los estados cuentan con estructuras institucionales capaces de incentivar el ejercicio de estos derechos. De acuerdo con el autor, los insumos del régimen han sido capturados por otros intereses que difícilmente apuntan al logro de algún bien público: “Estas circunstancias no ayudan a la eficacia, a la efectividad, ni a la credibilidad de estos estados y gobiernos, ni a la calidad de estas democracias”¹². En América Latina los gobiernos democráticamente electos tienen escaso poder para avanzar en la democratización de sus respectivos países. Por tanto, no importa sólo saber qué tipo de estado existe, sino también para qué y para quiénes. Pese a que en América Latina se ha alcanzado importantísimos logros con la instauración del régimen democrático, en la mayoría de nuestros países ese régimen poco o nada logra expandirse en dirección a la democratización de la sociedad y del propio estado, lo cual es grave porque afecta la calidad de la democracia y la supervivencia del propio régimen.

¹² Op. cit., p. 360.

Jairo Acuña sostiene que el origen de la democracia se origina a través de diferentes vías. Si los movimientos de democratización de los ochenta y noventa fueron motivados por el deseo de alcanzar mejores condiciones de vida, es decir, mayor crecimiento económico, empleo, seguridad social, reducción de desigualdades y alivio de la pobreza ¿por qué la democracia no siempre está asociada con progreso y prosperidad? Los factores que preservan la democracia no son los mismos que la originan; no todos los vínculos causales discurren de factores sociales y económicos hacia políticos, ni los causales corren de creencias y actitudes a las acciones.

En su estudio el autor afirma que América Latina ha transitado por un ritmo accidentado entre procesos de ensayo y error en la lucha contra altos niveles de desigualdad, deficiencia del mercado económico, subdesarrollo y corrupción. Pese a ello, mientras en 1981 solamente había tres países democráticos, en 2006 la totalidad de la región satisface los criterios político-electorales de un régimen democrático y al mismo tiempo se observan mejorías en los niveles de bienestar de la población. Acuña argumenta que desarrollo y democracia no tienen una relación causal, pues la democracia es un proceso complejo que involucra tiempos y se enmarca en un sistema multidimensional. Por tanto, no se puede evaluar la democracia atendiendo tan solo una parte, sino a varios componentes que están relacionados entre sí de manera formal, sustantiva y procedimental¹³.

La democracia formal tiene lugar en circunstancias de amplia distribución del poder; ningún grupo asegura para sí mismo recursos por encima de sus otros competidores; los grupos diferenciados ideológica y socialmente tienen el derecho legalmente establecido a competir por el poder

¹³ Jairo Acuña Alfaro (2006), *Third wave's democratic dividend towards human development in Latin America*, investigación en proceso presentada como ponencia en el Congreso SLAS 2006.

político. Por tanto, en esta definición competencia electoral y participación son conceptos clave.

La democracia sustantiva asume que los derechos políticos se traducen en libertad para participar en los procesos políticos: derecho al voto; competencia por el poder público; selección de representantes electos que pueden influir en las políticas públicas y que rinden cuentas ante el electorado¹⁴. Rendición de cuentas, apertura y transparencia, aunque son más difíciles de cuantificar revelan la vigencia de dichas libertades y poderes ciudadanos.

La democracia procedimental refiere apertura institucional en el sistema político, definido por el grado de equilibrio institucional (*checks and balances*); esto es, presencia de instituciones y procedimientos mediante los cuales los ciudadanos expresan efectivamente sus preferencias acerca de alternativas y líderes políticos; existencia de límites al poder del ejecutivo; garantía de libertades civiles para los ciudadanos en su vida cotidiana y en sus actos de participación política.

Un concepto de democracia aislado, difícilmente permite conocer u observar impactos favorables en la calidad de vida de la población. Acuña sostiene que las democracias formal, procedimental y sustantiva integradas favorecen el desarrollo humano en la medida de su presencia en cada país. La democracia es un sistema multivariado cuya relación con el desarrollo humano es de compatibilidad y complementariedad pero no causal. En la práctica, una democracia no puede soslayar la responsabilidad de implementar medidas para satisfacer necesidades básicas, disfrute y libertad de derechos fundamentales. La persecución de la democracia no puede cifrar

¹⁴ La metodología para evaluar la democracia sustantiva que utiliza el autor es la propuesta por Freedom House, con base en los reportes anuales de nivel mundial. Cfr. www.freedomhouse.org.

su cálculo en intereses desmedidos, sin preocuparse por la vigencia de derechos y libertades efectivos. Hacerlo es cortar la rama del árbol sobre la cual se está sentado.

La visión de conjunto de la democracia esbozada en la literatura revisada en este capítulo, marca la pauta para asumir algunos elementos que estarán integrados en el estudio del impacto de la democratización en la gestión municipal. A simple vista, nuestra democracia parece sostenerse de un hilo demasiado frágil, limitado a un sistema para la selección de gobernantes más o menos aceptable en términos de competencia política, participación electoral y mayores canales de información. Particularmente en los municipios mexiquenses, el proceso de democratización se ha expresado esencialmente en una dimensión político – electoral, desde luego, con peculiaridades de cada caso particular, vinculado al contexto socioeconómico municipal.

La legitimidad, eficacia y liderazgo político son las principales riquezas que un gobierno democrático debe acumular. La interlocución de las nuevas democracias con los ciudadanos es fundamental para evitar expectativas en el corto o mediano plazo, más allá de las que se pueden satisfacer. Cualquier cálculo que suponga obtener resultados o ganar popularidad con unas pocas operaciones de alto impacto no conducirá a resultados perdurables. Tampoco basta con estrategias basadas exclusivamente en grandes cambios procedimentales y legales que prescindan del entorno social y cultural de cada sociedad, se requieren acciones concretas y estructurales que incidan en la construcción de esquemas favorables a la equidad, la armonía social y la participación ciudadana.

1.2 Instituciones y democratización política.

1.2.1 El gobierno

El desarrollo del Estado moderno creó una estructura administrativa para dar cumplimiento a las múltiples funciones que concentró en sus manos. De acuerdo con Mauricio Cotta el gobierno como institución surgió por la necesidad de los monarcas de designar funcionarios para conducir de manera responsable ese aparato, ante la creciente expansión y diversificación del aparato estatal. Con la democratización de las sociedades, la naturaleza y función del gobierno se afectó por la interacción entre la burocracia estatal y la representación democrática. Ambos componentes de los sistemas políticos contemporáneos, dieron lugar al surgimiento del Estado benefactor, así como al crecimiento de la administración que lo acompañó¹⁵. El aparato administrativo es brazo ejecutor de los funcionarios públicos, pero no necesariamente separado. La burocracia tiene intereses claros, así como los de sus clientelas. Por tanto, estudiar al gobierno implica estudiar a los individuos que lo integran. Los miembros del gobierno poseen un papel institucional definido; son responsables de una esfera específica de políticas públicas; tienen grandes responsabilidades y también importantes recursos para la acción política. En los sistemas políticos democráticos la vida del gobierno depende, en buena medida, del proceso electoral. Los gobiernos comienzan y terminan por obra de los efectos directos e indirectos de dicho proceso; de él derivan su legitimidad. Las normas institucionales son el primer factor que define el espacio político en el cual tiene lugar el juego representativo y el papel que el ejecutivo cumple en él. La conexión electoral

¹⁵ Mauricio Cotta (2001), “Sobre la relación entre partido y gobierno”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 162, julio – septiembre, p. 203-213.

funciona, al mismo tiempo, como una limitación: al jefe del ejecutivo se le puede pedir que rinda cuentas de sus promesas del pasado en la próxima elección, de modo que al efectuar sus decisiones tendrá que tomar en consideración su futura rendición de cuentas:

“Si el gobierno es capaz de combinar los recursos provenientes del juego representativo con los derivados de su función administrativa, su autoridad frente al partido o los partidos que lo apoyan aumentará (...) cualesquiera que hayan sido los factores que impulsaron el crecimiento del Estado, ese proceso implicó que, al volverse más democráticos, los sistemas políticos se tornaron también mucho más burocráticos: el gobierno quedó más estrechamente ligado al proceso representativo y, a la vez, más influido por las necesidades propias de un gigantesco aparato burocrático”¹⁶.

El predominio de los “representantes” está ligado a la necesidad que tienen los gobiernos de las democracias contemporáneas de contar con legitimidad popular; no obstante, el vínculo del gobierno con los procesos de representación puede adoptar diversas formas. Mauricio Cotta sostiene que el tipo de gobierno oscila entre administración y representación, y con base en esta premisa enumera cuatro formas en que pueden combinarse la disponibilidad de recursos y las presiones de que puede ser objeto, dando resultado a un tipo de tendencia en el gobierno, como se expresa en el Cuadro 1.

Cuadro 1. El gobierno entre la administración y la representación

Categorías	Recursos	Presiones	Tendencia
Tipo A	Fuertes	Fuertes	Administrativa
Tipo B	Fuertes	Débiles	Representativa
Tipo C	Débiles	Fuertes	Sucumbir
Tipo D	Débiles	Débiles	Representativa

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de Mauricio Cotta, *Ibidem*.

¹⁶ Mauricio Cotta, op. cit., p. 223

En un esquema donde la administración es más fuerte, es posible que haya más técnicos en el gobierno (Tipo A); aunque la opción entre políticos representativos y técnicos no siempre es clara: algunos técnicos se convierten en políticos representativos cuando participan como candidatos en las elecciones, si bien sus antecedentes siguen siendo importantes, su nueva postura produce un perfil matizado (Tipos B y D), pero si no logran figurar entre el electorado, su capacidad representativa es frágil y en presencia de fuertes presiones, dicho gobierno puede sucumbir (C). Un gobierno de tecnócratas suele tener mayor riesgo cuando sus miembros se ostentan ajenos a presiones ideológicas o políticas, toda vez que cuentan con amplio margen de maniobra asignado por el ejecutivo, junto a un saber que pretenden de exclusiva comprensión de especialistas y, dentro de estos supuestos influyen en la elaboración de políticas sin medir ni asumir los costos de su implementación.

El gobierno comprende cargos en los diferentes niveles de administración y acción política; emprende políticas públicas y reparte favoritismos. En este sentido, el juego representativo distribuye recursos de legitimidad, de mandato y de atribución de poder; controla la administración del Estado, y puede utilizarla para generar e instrumentar políticas, así como para producir y distribuir patronazgo, de tal modo que los resultados de su gestión están vinculados tanto con el marco organizativo constitucional, como con el tipo de relaciones que se establecen entre sus miembros y con el partido.

Asimismo, el gobierno ocupa una posición central en una densa red de actores, en especial en el campo económico, lo cual refuerza la visibilidad de dichos actores y les da un poder negociador sustancial. De hecho, las relaciones partido – gobierno pueden ser examinadas dentro del gobierno

mismo, a partir de la interacción entre los políticos (del partido) y los funcionarios, ya que ambos están unidos por la estructura institucional del gobierno y por responsabilidades emanadas de la existencia de dicha estructura, aún cuando participan en diferentes roles políticos. Los partidos políticos son pieza clave del proceso democratizador porque establecen el vínculo entre la sociedad y el Estado, determinan la formación de los gobiernos y garantizan algún grado de universalismo en la representación de los intereses sociales.

1.2.2 Los partidos políticos

En México, la dinámica de democratización no podría entenderse sin la presencia de los partidos¹⁷, especialmente durante el periodo que se estudia en esta investigación. La apertura del pluralismo partidista, el arribo de distintos partidos a los puestos de elección popular son signos de democratización. La conquista de la democratización es también la conquista de los partidos políticos, por eso en este apartado es importante revisar

¹⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 41 establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Por tanto, el canal institucional exclusivo que tienen los ciudadanos para organizar los procesos de elección para sus gobernantes son los partidos políticos. Adicionalmente, diversos autores coinciden en la importancia de los partidos como protagonistas de la democracia mexicana: Pablo González Casanova (1976), *La democracia en México*, 2ª Ed. Era, México; Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés Zurita coords., (1994); *El fin de siglo y los partidos políticos*, UAM-Iztapalapa, México; Jaime Cárdenas Gracia (1996), *Partidos políticos y democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 8, IFE, México; Pedro Aguirre Ramírez (2002), *Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México*, en Partidos Políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas, UNAM, México; Francisco Reveles Vázquez, coord., (2005), *Los partidos políticos en México; ¿crisis, adaptación o transformación?*, UNAM, Gernika, México.

brevemente los principales elementos constitutivos de los partidos: su origen, el tipo de organización, sus miembros, fines y la acción política¹⁸.

Maurice Duverger explica que el desarrollo de los partidos está ligado al sufragio universal, a los grupos parlamentarios y a los comités electorales, cuando son creados desde el poder; pero también pueden originarse por iniciativa de organizaciones exteriores (organizaciones sociales). De acuerdo con el autor, los partidos creados dentro del marco electoral y parlamentario, suelen ser más disciplinados y centralizados que los creados por organizaciones exteriores. En los viejos partidos organizados en comités, con estructura débil y descentralizados, los miembros son pocos y no muy apasionados; los partidos modernos¹⁹ basados en células, milicias, centralizados y organizados encuadran masas fanáticas; por su parte los partidos con estructura de secciones se encuentran en una situación intermedia, con un mayor número de miembros. Es miembro de un partido, quien pertenece a él, ha firmado una papeleta de adhesión, paga sus cuotas y asiste a las reuniones (se encuentra dentro de la organización). En cambio el simpatizante, está de acuerdo con las doctrinas del partido, a veces lo apoya pero permanece fuera de la organización.

Por otra parte, Robert Michels señala la complejidad del partido que deriva de la *articulación de los fines*, aún cuando el partido tenga su base en un programa, sus miembros no necesariamente coincidirán en los intereses que el programa expresa y medida que aumente la fuerza del partido será más difícil que los intereses de la *masa* coincidan con los intereses de los

¹⁸ El surgimiento de los partidos, así como su evolución, formas y funciones ha sido ampliamente estudiado por diversos autores entre los que destacan Maurice Duverger (1950), *Los Partidos Políticos*, FCE, México; Michels (1986), *Los partidos políticos*, Amorrortu Editores, Buenos Aires; Angelo Panebianco (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza Universidad, Madrid; Roberto; y Giovanni Sartori (1994), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial. Madrid.

¹⁹ Cabe recordar que la acepción de partidos modernos de Duverger data de 1950.

líderes. Los estratos sociales que desempeñan funciones peculiares en el partido suelen sujetarse al dominio de una pequeña minoría que constituye el pedestal de la oligarquía. Y precisamente, el dominio de una clase dominante que integra e identifica a los líderes del partido surge de la competencia entre las fuerzas sociales internas por la supremacía.

De acuerdo con lo anterior, Angelo Panebianco sostiene que el partido es en principio un sistema de desigualdades organizativas que se distingue de otras organizaciones por la actividad específica que desarrolla; el escenario electoral y la competencia por los votos. En congruencia con la teoría de elección racional, Panebianco sostiene que las organizaciones partidistas son instrumentos para lograr fines específicos, sin embargo, explica que esos fines no pueden ser determinados a priori toda vez que siempre habrá pluralidad de fines. Por ejemplo, en el caso de los dirigentes, éstos buscarán generalmente conservar la organización; en esta perspectiva el partido atribuye a sus miembros la función de equilibrio de las demandas. Por tanto, la organización se adaptará a la diversidad de las demandas, a fin de conservarse a sí misma, pues trabajará por su autoconservación y al mismo tiempo buscará la realización de fines específicos. En este sentido, la estabilidad organizativa del partido dependerá de su capacidad de defender su identidad frente a los competidores.

Las actividades de los partidos se personalizan a través del burócrata, el empresario político y el experto, todos ellos profesionales de la política. Cada uno tiene visiones propias: el burócrata ve en la política su único medio de mantenimiento y desempeña un rol de funcionario político; el empresario político realiza un liderazgo sin ser funcionario político (diseña e implementa las estrategias para captar el mayor número de votos que preserven la

organización) y el experto posee un saber especializado, por lo que puede estar al margen del partido y de la política.

De acuerdo con Giovanni Sartori, la principal característica del partido es su función como *canal transmisor*, un medio de expresión entre el gobierno y la sociedad. El autor afirma que los partidos deben clasificarse, independientemente del fin que persigan o el cómo se desenvuelvan una vez en el poder, partiendo de la premisa de que son maximizadores de votos, debido a que sus estrategias buscan obtener la aprobación de los votantes vía elecciones. Así, el partido cuenta con los elementos de un sistema político: estructura de autoridad, proceso representativo, sistema electoral, etc. De esta manera, se puede considerar al partido como un sistema político en miniatura. Los votos que obtienen los partidos indican el grado de fuerza o de debilidad y la importancia que tienen dentro del sistema de partidos.

Los partidos son conjuntos que organizan individuos con intereses, valores, ideales y programas comunes, individuos con intereses personales. La organización en un partido político permite a los individuos conseguir resultados que no lograrían si carecieran de ella. De este modo, el partido es fuente de beneficios instrumentales y expresivos para sus afiliados. Por otro lado, los partidos se adaptan a distintos ámbitos y medios donde operan las distintas instituciones del sistema político y sus interacciones; participan en diferentes juegos políticos y maniobran sometidos a distintos conjuntos de oportunidades y restricciones. Esto trae como consecuencia inevitable la diferenciación interna de sus elementos constitutivos y crea tensiones entre dichos elementos (de ahí que se pueda hablar de partido en el gobierno, como se hace en el apartado siguiente).

En suma, el partido juega al menos cuatro roles diferenciados por su alcance: 1) la organización de afiliados (militantes) para quienes el partido es

un fin último, mientras que para los dirigentes es un instrumento de su afán de poder dentro del sistema político democrático; 2) la faceta de partido del electorado: sólo hay votantes cuyas preferencias pueden ser más o menos estables en la idea de identificación partidaria; entre las mayores dificultades que los partidos enfrentan está la definición de preferencias electorales entre los votantes: cómo escogen a un partido, cómo relacionan la imagen del partido con las circunstancias específicas. El electorado se ve influido por la imagen que manejan los partidos, y la forma en que los electores se orientan ante dicha imagen, ello incide en el voto²⁰; 3) la faceta burocrática que se refiere a la burocracia interna del partido son profesionales pagados para administrar la estructura organizativa del partido; y 4) la faceta de partido en el gobierno, para distinguir a los miembros del partido que tienen algún cargo en el gabinete, es decir una cuota de control en la burocracia del gobierno. Los objetivos esenciales de los partidos se pueden resumir en ganar elecciones, preservar la identidad partidaria y tener éxito en la labor de gobierno²¹.

Una definición de acuerdo con el propósito de nuestra investigación podría ser la del partido como actor organizado, que compite en elecciones y busca el poder, guiado por un conjunto definido de objetivos políticos y preferencias en materia de políticas públicas.

1.2.3 La relación partido – gobierno

En democracia las decisiones se toman por partidos oficialmente elegidos. Precisamente, la condición del *party government* es que las políticas públicas

²⁰ En la medida de las percepciones que los votantes tengan de la imagen de los partidos, éstos lograrán la obtención o la pérdida de los votos. No obstante el problema quedaría resuelto a medias pues es difícil afirmar que existe coherencia de los votantes al sufragar, con la identidad y la imagen que tienen del partido.

²¹ Mauricio Cotta (2001), “Sobre la relación entre partido y gobierno”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 162, julio – septiembre, pp.203-213.

se deciden al interior de los partidos, que requiere una acción cohesionada para su formulación y funcionarios del gobierno reclutados básicamente a través del partido²², aunque en muchas ocasiones el reclutamiento se hace con personas ajenas a los partidos.

El partidismo en el gobierno define la capacidad de los partidos gobernantes para influir en la composición y en las decisiones de los gobiernos establecidos y por ende en la gestión pública. El efecto de los partidos políticos en el gobierno se puede examinar a partir de sus funciones de organización del electorado, del cual deriva la legitimidad del poder legislativo para influir en el gobierno y éste, a su vez, aporta una base mayoritaria para ejercer con mayor o menor autonomía su poder, la elaboración de programas y propuestas y el reclutamiento de la clase política.

En la perspectiva de Cansino, el grado de penetración de los partidos en el gobierno se establece por el tipo de reclutamiento de personal gubernamental, esto es, sobre quien recae la nominación de los miembros del ministerio o cartera administrativa. Si la decisión es del ejecutivo, el grado de penetración partidista es bajo, pero si proviene del secretario del partido, entonces la penetración es elevada. Y está también, el patrón clientelista de atención gubernamental a los partidos, especialmente en el caso de favores concedidos.

El grado de influencia partidista en las políticas gubernamentales deriva de la capacidad de los partidos para formular políticas públicas, mediante la atención a materias específicas y el carácter gubernamental o partidario de su formulación inicial. Por tanto, el grado de partidismo en el gobierno guarda

²² César Cansino coord., (1997), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, CEPACOM, México, p. 119.

estrecha relación con la estructura institucional, el sistema de partidos, las características de los partidos y los tipos de liderazgo.

Por su parte, una política pública es un “sistema de acción”. Las fases del proceso de elaboración de políticas públicas, a partir de las cuales se propone analizar el grado de influencia de los partidos en ellas, son la identificación del problema, la formulación de soluciones, la adopción de una decisión, la ejecución del programa y la culminación de la acción. La elaboración de políticas es un proceso complejo, por tanto es difícil determinar la influencia de los partidos en ellas, los presupuestos programáticos no dicen mucho de su intervención específica, muchas veces éstos se formulan en función de mercados electorales que con frecuencia no reflejan el perfil del partido.

La influencia del partido en el gobierno se explica por la capacidad del partido de afectar más o menos el curso de una política en cualquiera de sus fases. Así entre mayor capacidad de afección se alcance, mayor será la influencia del partido sobre el gobierno. La influencia del partido en el gobierno tiende a ser mayor en la identificación de un problema cuando su definición se genera por el o los partidos y se reconoce por la autoridad pública; o se genera en una autoridad pública pero el partido logra obstruirla porque no la comparte; o bien, fuerzan al gobierno para que la modifique.

El partido influye más en la fase de formulación de soluciones cuando en el estudio, elaboración o negociación de ellas, participa con representantes en las respectivas comisiones o como resultado de su consulta, determina la composición de las soluciones entre las que optará el gobierno, o bien, frena las propuestas si no las comparte o fuerza al gobierno a que las cambie.

Los factores político institucionales que intervienen en el proceso de elaboración de políticas públicas son la forma de gobierno, el tipo de partidos

y sistema de partidos. Cansino sostiene que los partidos políticos latinoamericanos se caracterizan por ideologías difusas, programas poco coherentes, debilidad organizativa, subordinación a las ambiciones del líder y escasa influencia en la elaboración de políticas. En la identificación de las prioridades de atención pública, casi siempre el gobierno manipula; la formulación ocurre en algún lugar interno del ejecutivo, el papel del legislativo es poco significativo y la adopción y ejecución de las políticas casi siempre está centralizada. Aún cuando los partidos latinoamericanos no dominan el proceso de elaboración de políticas, las elecciones incrementan su papel en estos procesos pues ellos colocan políticos en la presidencia, el legislativo y buena parte de la burocracia.

Por otra parte, la acción gubernamental, entendida como una forma de acción política, se expresa en decisiones que inciden de manera relevante, en la generación, uso y aplicación de recursos públicos. Si consideramos que el objeto de la política es la provisión de bienes públicos por líderes que gobiernan en un momento específico, es posible plantear que estos recursos públicos estén sometidos a restricciones institucionales que conforman una estructura, cuya composición depende de quiénes son los líderes y a quiénes benefician²³.

Las instituciones políticas son reglas establecidas de manera formal o informal que norman la interacción de los actores en un espacio dado; comprenden pautas que regulan la forma en que los actores compiten, ganan y ejercen el poder público, establecen áreas de actividad pública y la forma en cómo se desarrolla, generando resultados colectivos que benefician o

²³ Joseph Colomer (2001), *Instituciones políticas*, Ariel, p. 13 citado en José Fernando González Sánchez (2002), “Partidos políticos, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática”, VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

perjudican a los actores políticos, a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos.

Las instituciones están organizadas en formas que pueden producir diferentes grados de eficiencia en la distribución de los bienes públicos. El diseño del gobierno y la forma en que el poder se encuentra estructurado, resultan determinantes en los resultados de decisiones políticas, para beneficiar a ciertos grupos y afectar a otros. Como se mencionó en el capítulo anterior, la conquista de la democratización en México es la conquista de los partidos políticos. La administración pública tiende a ser “colonizada” por el partido en el gobierno. Para mantener el poder, el partido requiere lealtades entre los integrantes de la administración pública; por tanto, la utiliza como fuente de beneficios particularizados para grupos que le son leales, sea en forma de políticas públicas específicas o dando acceso a sus puestos y recursos.

La relación partido – gobierno enfrenta obstáculos en su análisis especialmente en el ámbito municipal, pues la forma o factores que determinan las decisiones en materia de políticas públicas como los descritos previamente (la identidad partidista del burócrata; las concesiones derivadas de “deudas electorales”, el perfil de los líderes) son elementos de información no necesariamente recopilados en actas de cabildo o sistematizados para su estudio posterior en un documento, por eso la opción valiosa es la propia opinión de los integrantes del gobierno municipal respecto de sus valoraciones y consideraciones.

1.2.4 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas o *accountability* se ha tratado como rasgo propio del sistema democrático ya que tiene la virtud de evitar, prevenir o castigar el

abuso del poder. La rendición de cuentas se concibe como el derecho de los ciudadanos de conocer la conducta de sus gobernantes, así como de tomar acciones en contra de aquellos cuya conducta les es insatisfactoria. Dicha perspectiva parte de la premisa de que el gobierno es depositario del poder que el ciudadano le suministra, por lo que rendir cuentas es el mecanismo por el cual ese poder le es devuelto al ciudadano. El concepto de rendición de cuentas está basado en una concepción negativa de la naturaleza humana: su tendencia al abuso del poder. En su obra *El político y el científico* Weber destaca que quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas), o al poder por el poder, para gozar del sentimiento de prestigio que éste confiere²⁴. El abuso del poder se considera como tendencia natural de las cosas, por lo que las instituciones deben regularla, pues quien posee el poder más fuerte, está cada vez más propenso a abusar de él. La democracia se concibe como un régimen en el cual hay suficiente poder congregado para mantener el orden y tomar decisiones que sean acatadas por la comunidad, pero en el que dicho poder no está concentrado, precisamente, la primera medida de prevención es dividir el poder para distribuirlo, pues entre menor poder tenga el gobernante y sea vigilado por los otros, menor será la probabilidad que abuse de él.

Karl Deustch define la rendición de cuentas como un proceso que supone la existencia de un canal de comunicación, a través del cual se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a *controladores* que reciben e interpretan estas señales²⁵. Conforme a esta visión, la rendición de cuentas es factible en la medida en que el mecanismo (o canal) en la comunicación entre actores y controladores sea adecuada y

²⁴ Max Weber (1967), *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, p.81.

²⁵ Kart Deustch (1976), *Política y gobierno*, FCE, Madrid, p. 220

transmita oportunamente las señales. Su propósito esencial es evitar que el gobierno ejerza el poder en beneficio de intereses ajenos al interés general.

Rendir cuentas también implica la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre el resultado de su gestión²⁶. A partir de esta concepción, si el gobierno está sujeto al escrutinio ciudadano, entonces está estimulado a observar un mejor desempeño y mayor satisfacción de los intereses y expectativas ciudadanas. Pero en este caso, la rendición de cuentas implica serios problemas de operación y eficacia, debido a la multiplicidad de intereses, de asimetrías en la información y de las condiciones socioeconómicas en que viven los ciudadanos.

Visto desde la teoría del agente – principal²⁷, se compara al gobierno con el administrador de una empresa: la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa se hace con el objeto de administrarla adecuada y eficientemente. El dueño no puede dirigirla él mismo por falta de tiempo o porque tiene qué atender otros negocios; al contratar un administrador tiene la expectativa de que éste sea eficaz en el incremento de utilidades y honesto, en cuanto no se apropie de éstas. En el caso de un gobierno en democracia, si la ciudadanía – o sus representantes – decide que su mandatario es ineficiente para manejar los negocios públicos lo removerá y sustituirá por otro, haciendo efectiva la responsabilidad política. La impunidad es su extremo opuesto; la responsabilidad política ordena al

²⁶ De acuerdo con Andreas Schedler, cuando el ciudadano le delega suficiente autoridad al gobernante (A) para desarrollar acciones en función de los intereses ciudadanos (B), A está obligado a informar a B de las acciones y decisiones; a justificarlas y a sufrir un castigo en caso de una eventual mala conducta, desplegando así un esquema de control en manos de B sobre los resultados de la gestión de A. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (1999), *The self – restraining state. Power and Accountability in New Democracies*, Publicación en línea: Boulder and London Publishers, p. 2.

²⁷ La Teoría Agente-Principal se utilizó inicialmente para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agente), cuando aquel cede a éste el control de sí misma. Jensen and Meckling (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, agency costs, and capital structure”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, pp. 305 – 60, citado en Scott Mainwaring y Christopher Welna (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, New York.

gobernante o funcionario público a tener presente las previsibles consecuencias de su actuación, considerando las fallas del *hombre medio*, es decir, la responsabilidad por el efecto de su *impresión* que con ella causa más que por la gestión²⁸.

La rendición de cuentas supone que un gobernante en cualquier nivel puede ser sujeto de responsabilidad política y que “un buen gobierno implica fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; y también un conocimiento de los medios que permitan alcanzar mejor ese objeto”²⁹. En consecuencia, la existencia de una democracia eficaz solamente es verificable en condiciones en las cuales todos los gobernantes rindan cuentas (suponiendo que a mayor poder mayor responsabilidad política); las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, pueden llamar a cuentas a los gobernantes de manera pacífica, sin derramamiento de sangre. De tal modo que, si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, entonces se está ante la presencia de un gobierno autoritario.

Es imprescindible explorar formas bajo las cuales sea posible inducir la conducta del gobernante (funcionario público) hacia los intereses ciudadanos, dado que aquél tiene sus propios intereses y el ciudadano posee escasa capacidad para monitorear al gobernante. Se trata pues, de construir un diseño institucional que genere incentivos para que los funcionarios respondan lo más satisfactoriamente posible a múltiples intereses, así como a una serie de mecanismos para monitorear su gestión y sanción. Si la rendición de cuentas consiste esencialmente en la capacidad de los ciudadanos para obligar a los funcionarios a cumplir con su encargo y el

²⁸ Max Weber, op. cit., p.33.

²⁹ *El Federalista*, México, FCE, 1998, p. 264 citado en José Antonio Crespo, Elementos políticos de la rendición de cuentas.

derecho a revocar la autoridad delegada a un funcionario, el problema de origen es otro: en democracias jóvenes con instituciones en proceso de consolidación, los ciudadanos no poseen información completa sobre las acciones de sus autoridades, ya sea porque no tienen acceso suficiente o porque los costos de monitoreo resultan altos y por tanto prohibitivos entre los diferentes sectores de población. Los ciudadanos se encuentran débiles para sancionar a la autoridad, y aún cuando se hubiere resuelto la asimetría de información, se evidencian otros aspectos que deberían resolverse previamente a los enunciados, por ejemplo, “deficiencias en el sistema legal; ausencia de instituciones democráticas, en cuyo caso, no es posible el uso efectivo del voto de rechazo o de sanción al partido en el poder”³⁰. No obstante, la rendición de cuentas contribuye en buena medida a la construcción de la democracia, aunque no basta ni tiene el mismo efecto en los países donde se desarrolla: países con menores índices de pobreza suelen tener mejores mecanismos de rendición que países con indicadores de mayor pobreza.

En su análisis sobre transparencia y rendición de cuentas en América Latina, Gustavo Emmerich retoma este supuesto y sostiene que América Latina es la región del mundo donde la democracia cuenta con el menor apoyo e inspira la menor confianza, ya que en la mayor parte de los países de la región el manejo del aparato gubernamental se caracteriza por la negativa presencia de la democracia delegativa “y por elevadas dosis de patrimonialismo y clientelismo, las cuales obstruyen tanto la transparencia de la gestión pública, como la oportuna y fiable rendición de cuentas por parte

³⁰ Guillermo O’Donnell (2003), “Horizontal Accountability: the legal institutionalization of Mistrust”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna, op. cit., p. 35

de quienes gobiernan y/o administran recursos públicos”³¹. La explicación que Emmerich ofrece al respecto, es que los funcionarios públicos carecen de responsabilidad política. Por responsabilidad política, el autor señala la acepción del lenguaje popular: responsable es quien atiende con prudencia y diligencia las responsabilidades encomendadas, sopesa las consecuencias de sus actos, ocupa su puesto por el afán de servicio más que por los beneficios que éste le puede aportar, y se hace cargo de las consecuencias de sus actos y omisiones. Señala otra acepción, ésta alude a la teoría del gobierno responsable, en ella, el ejecutivo está obligado a rendir cuentas a otros órganos del aparato estatal (al Legislativo); los actos del Ejecutivo y Legislativo son revisables por el Judicial y los tres poderes deben rendir cuentas al pueblo³².

Emmerich explica que la teoría del gobierno responsable surgió en Inglaterra, mientras este país transitaba de la monarquía absoluta a la monarquía limitada. A partir de la segunda, el gobierno era obligado a rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el Parlamento y en especial a la Cámara de los Comunes. De acuerdo con el autor, América Latina ha adoptado los principios de división de poderes y gobierno responsable en sus constituciones, mas señala que ello no ha impedido que en la región la división de poderes pierda relevancia y que los gobernantes desempeñen sus cargos de manera irresponsable. Sin embargo, señala que todo equilibrio es difícil de sostener, aunque se debe reconocer que estar en presencia de un sistema democrático con división de poderes es ya un paso importante.

La dinámica de vigilancia mutua entre los poderes del Estado, ejercida equilibrada y adecuadamente, beneficia a toda la comunidad política, pues su

³¹ Gustavo E. Emmerich Isaac (2004), “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis 04*, UAM-I, vol. 2, pp.67-90

³² Op. cit., p. 75

interés no entrará en abierta contradicción con el interés particular de quienes detentan alguno de los tres poderes. “A través de esta vigilancia mutua se puede conciliar el interés personal de los gobernantes, ministros y legisladores con el interés de la comunidad”³³.

Podemos resumir tres componentes indispensables en la rendición de cuentas: a) instituciones que establezcan la obligación de que el gobernante informe sobre su gestión; b) condiciones para que el ciudadano pueda reconocer (transparencia) y sancionar esa gestión y c) capacidad para sustituir al gobernante por otro. En esta tesis el análisis de la situación de dichos componentes en el gobierno municipal se puede hacer verificando que en los preceptos constitucionales los dirigentes o miembros de la administración municipal estén obligados a informar los resultados de su gestión; que los ciudadanos estén informados y dispongan de instrumentos para evaluar la gestión gubernamental y que prevalezca un escenario político de competitividad y alternancia partidista.

1.2.5 Competencia electoral y alternancia

Aristóteles señaló que el fundamento del sistema democrático es la libertad, y para él un rasgo de libertad es el ser gobernado y gobernar alternadamente³⁴. En este sentido, el sistema es democrático en la medida que constituye un mecanismo para garantizar la libertad política y todo aspirante con apoyo pueda acceder al poder. El escenario ideal configura un conjunto de condiciones mínimas: elecciones libres, competencia política razonablemente equitativa, reglas claras y respeto del sufragio, toda vez que los perdedores de elecciones, aún tratándose de los gobernantes, están dispuestos a reconocer su

³³ José Antonio Crespo (2004), *Elementos políticos de la rendición de cuentas*, Serie Documentos, IFAI.

³⁴ Aristóteles (1986), *La Política*, 1ª Edición, Alianza Editorial, Madrid, p. 246.

derrota y entregar el poder a los ganadores. El compromiso de los actores con la democracia radica en el reconocimiento de esta posibilidad. Por tanto, la democracia se reconoce como tal, solamente cuando los gobernantes están dispuestos a entregar el poder como resultado de las elecciones: en una democracia “cuando las cosas van mal, se cambian los gobernantes, no el régimen”³⁵. Ya se ha visto que en la concepción de elección racional, el proceso electoral es la oportunidad para que los gobernados califiquen la gestión de sus gobernantes, con base en un sistema de premios y castigos, mediado a través del voto. Este sistema permite que los partidos políticos se alternen en el gobierno en la medida que los electores quiten el apoyo a sus gobernantes. Si los gobernados están satisfechos con sus gobernantes, refrendarán su apoyo electoral; en su defecto, si los gobernados están insatisfechos con la gestión de sus gobernantes les quitarán su apoyo y lo trasladarán a otro partido, con la esperanza de que este otro satisfaga sus expectativas, incidiendo así en la alternancia de partidos en el gobierno.

Los partidos saben que su ascenso o permanencia en el poder depende fundamentalmente de la orientación del voto ciudadano. Los partidos ubicados en la oposición permanecen atentos a los actos u omisiones del partido gobernante, con el propósito de denunciar ante el público general cualquier anomalía, exceso o ineficiencia en el momento de detectarlo.

De entrada, para que el diseño político funcione se necesita que los ciudadanos emitan libremente su voto y éste se cuente puntualmente (transparencia electoral); imparcialidad de las autoridades; y equidad en la competencia. A falta de estos elementos, la distorsión o simulación de las elecciones se traducirá en impunidad del partido gobernante y entonces se anularía toda eficacia del mecanismo de rendición de cuentas.

³⁵ Samuel Huntington, *Ibid*, p. 239.

Por tanto se afirma que el partido en el poder tiene derecho a utilizar los recursos del Estado para ejercer el gobierno, pero no para garantizar ni promover directamente su triunfo en comicios futuros. Los ciudadanos pueden conocer a los candidatos y sus partidos que se disputan cargos de elección popular, a través de campañas abiertas, así como por la crítica y la acción de los medios de comunicación, con base en los cuales, los ciudadanos pueden efectuar una elección más racional en función de sus intereses.

La periodicidad de los comicios contribuye también a llamar a cuentas a los partidos en el poder. La ausencia de periodicidad de elecciones futuras establecida formalmente, elimina la eficacia de los estímulos para desempeñar una buena gestión gubernamental. Por supuesto, la alternancia o cambio de partido en el gobierno, no tiene que ocurrir cada vez que se celebra una elección, pues también es posible que el partido en el gobierno observe un desempeño aceptable y sea refrendado en el poder. Sin embargo, es importante que tanto partidos como gobernantes reconozcan la relevancia de la rendición de cuentas y estén motivados a hacer su mejor esfuerzo gubernamental. Por fortuna, tanto la competitividad como la alternancia son resultado de un entorno de democratización fácilmente identificable mediante el análisis de los resultados electorales. En los municipios mexicanos ya se cuenta con bases de datos con el registro de votos por partido en los comicios celebrados de 1990 a 2006.

1.2.6 Gestión pública

La gestión pública se entiende como el conjunto de reglas, instituciones y rutinas institucionales con amplia jurisdicción para conducir, motivar y evaluar los programas y las dependencias del sector público³⁶.

El papel de las instituciones gubernamentales se ha ido transformando, desde la provisión de bienes públicos esenciales, la administración de justicia, el resguardo de la seguridad ciudadana y la protección ante las amenazas externas, hasta la educación, salud, seguridad social e infraestructura social o de uso público. Dichas transformaciones han incrementado la complejidad entre las relaciones del gobierno con la población.

La relación que se establece entre gobierno y ciudadanos comporta diferentes dimensiones. Los bienes públicos pueden ser consumidos por las personas sin necesidad de que éstas revelen sus verdaderas preferencias ni incurran en el costo de proveerlos ni deban preocuparse por el modo en que su consumo afecta a los demás. La mayoría de las veces, las demandas y preferencias son complejas y no necesariamente congruentes entre sí. Justamente, el problema de la gestión pública radica en cómo hacer que el aparato gubernamental haga lo que quieren las personas, cuando su administración cuenta con autonomía y poder discrecional, cuando el sistema político es el mecanismo principal de mediación entre el gobierno y las personas y cuando éstas experimentan ambigüedades y contradicciones en las tareas que desempeñan. El papel del aparato gubernamental en la provisión de servicios está ligado a un concepto de derechos y seguridad, pero también

³⁶ Michael Barcelay, "La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita" en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XII, Segundo semestre de 2003, p.241-251

a la aceptación de un producto que no siempre es de buena calidad y de un trato incluso denigrante.

De acuerdo con M. Marcel y C. Toha, en un régimen democrático las personas se relacionan con el gobierno como ciudadanos, contribuyentes y usuarios³⁷. En tanto ciudadanos titulares de la base de toda legitimidad con capacidad de decisión, centran sus preocupaciones en la capacidad del gobierno para responder al mandato popular, en la transparencia de las decisiones públicas y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos públicos a su cargo. También se relacionan como contribuyentes, sujetos al imperio de la ley y a la autoridad conferida a los organismos públicos, en cuyo caso sus preocupaciones giran en torno a la forma en que se limita y controla el poder del gobierno. Igualmente se relacionan como contribuyentes porque ceden parte de sus ingresos para financiar la acción gubernamental, aspirando generalmente a impuestos más bajos, a que el sistema tributario sea lo más simple y a que los recursos provenientes de sus impuestos sean administrados con transparencia, eficiencia y responsabilidad. En tanto usuarios se conciben como demandantes de bienes y servicios públicos provistos por las instituciones públicas y exigen al gobierno una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas.

La idea de un Estado burocrático e ineficiente, que ofrece servicios de mala calidad y ante el cual los ciudadanos son impotentes, corresponde con una caracterización de servicios públicos tradicionales. Puede pensarse entonces que la imagen del gobierno no es inmutable y puede modificarse en la medida que la experiencia concreta de la relación con los servicios públicos sea distinta. De una época en que la misión del Estado era llegar con

³⁷ M. Marcel y C. Toha, *Reforma del Estado y de la gestión pública*, p. 623

sus servicios a la población que no tenía acceso a ellos, hoy nos encontramos en una etapa en que los problemas de cobertura están esencialmente cubiertos, y el déficit se produce en la calidad de los servicios. Por otra parte, la misma elevación de las expectativas de calidad, trae aparejada una necesidad de mayor personalización en la atención, que logre identificar las diferencias en los requerimientos de los distintos grupos y personas.

Los servicios públicos, sin embargo, están inhabilitados para responder adecuadamente a esas aspiraciones, puesto que han sido concebidos institucionalmente para multiplicarse cuantitativamente, más que para diversificarse o perfeccionarse cualitativamente. Entonces se habla de modernización de la gestión pública. La modernización principalmente defiende a los destinatarios de servicios como usuarios, o como clientes del Estado o del gobierno. Por tanto, el fortalecimiento de la posición de los usuarios ante los servicios públicos pasa por situar ese objetivo en el centro de la estrategia de modernización del Estado y de mejoramiento de la gestión pública. En este caso, cobra sentido la eficiencia y el buen uso de recursos permitiendo recuperar el servicio público y darle contenido como búsqueda del bienestar ciudadano. No obstante, se carece de mecanismos efectivos a través de los cuales los ciudadanos controlen la calidad de los servicios que reciben del sector público. Los procesos político electorales son insuficientes para cubrir totalmente esa función.

La modernización estatal debiera generar mecanismos efectivos para consultar la opinión de los ciudadanos, y para hacerla valer en la toma de decisiones, la evaluación y control de las instituciones públicas. La incorporación de la ciudadanía como un actor relevante en dicho proceso otorgaría mayor legitimidad al aparato burocrático ante la opinión pública.

La innovación como dimensión permanente de la acción pública implica no solamente el impulso de nuevas iniciativas, sino además la revisión y rediseño permanente de políticas, programas y servicios. Asimismo, la gestión pública debe incorporar instancias de evaluación periódica de la acción gubernamental. En la medida que el aparato gubernamental se mantenga hermético, los ciudadanos seguirán desarmados ante él, pues apertura y transparencia en la acción pública favorecen una cultura ciudadana exigente frente a las instituciones del gobierno.

En esta tesis se asume que los gobiernos municipales son entidades cuya vocación es ordenar y adaptar la atención de los servicios públicos en la coordinación de su actividad territorial, en el mejoramiento de los sistemas de información del público y en la articulación de la participación de la comunidad, de hecho esta tarea debe ser permanente.

Capítulo II. Descentralización, democracia y gestión en México

En México como en la mayoría de los países de América Latina las reformas encaminadas a fortalecer la descentralización y el gobierno local no pueden desligarse de cambios políticos más generales que tienen que ver con un proceso de reforma del Estado y de su función, así como de transformaciones ocurridas en el contexto internacional a partir de la década del ochenta, desde luego totalmente inmiscuidas en procesos nacionales de carácter interno abriendo paso a la democratización.

Las reformas política y administrativa operadas de forma simultánea fortalecieron el proceso de democratización en América Latina. La necesidad de reducir el gasto del Estado, al tiempo que se buscaron fórmulas en orden a mejorar la gestión pública y la cercanía del gobierno con la ciudadanía fue una estrategia necesaria para ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas. De esta manera, la urgencia de aliviar la sobrecarga de demandas al Estado central obligó un proceso de descentralización³⁸. Sin embargo, el proceso de descentralización no sería tan relevante para la consolidación de la democracia en América Latina, si solamente constituyera una exigencia del ajuste estructural destinado a mejorar el rendimiento de recursos escasos y olvidara que en la actualidad es un requisito de gobernabilidad y legitimidad del sistema político democrático. Es preciso tener presente que la descentralización puede situarse en un contexto más amplio que el meramente institucional, en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y a sus organizaciones.

³⁸ María Antonieta Huerta Malbrán (2000), et. al., *Descentralización, municipio y participación ciudadana*, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Unidad para la Promoción de la Democracia OEA, Bogotá, p. 3-13

2.1 Descentralización municipal.

En nuestro país, el fortalecimiento del federalismo como mecanismo para impulsar la cohesión nacional, ha contado con el concurso de diferentes fuerzas políticas nacionales. Al igual que en el diagnóstico de la democracia en el mundo, también se ha buscado explicar las condiciones en que el proceso de democratización se ha desarrollado en nuestro país. Entre las explicaciones predominantes en torno al proceso de democratización destaca la que concede especial importancia a la descentralización como factor del cambio político. Si bien la descentralización no es factor exclusivo, sí ha sido determinante en la medida que ha favorecido el incremento de los ingresos municipales y transformado este orden de gobierno en un foco de atención y un espacio de poder atractivo para los partidos políticos con presencia nacional. Pese a que en el discurso de los ejecutivos y legislativos federal y estatales se reconoce la importancia de avanzar en este terreno a través del federalismo, en los hechos no parece haberse concretado.

Algunos autores se refieren a la descentralización para definir un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto – una sociedad o colectividad de base territorial – capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente. Desde un punto de vista político administrativo, la descentralización es un proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado, entendida como la forma en que se organiza el

poder del Estado, sino más bien la manera en que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos.

En términos conceptuales, los procesos de descentralización admiten distintas posibilidades, debiéndose distinguir entre descentralización política y descentralización administrativa. La descentralización política se refiere al proceso que crea un nuevo organismo de base territorial, constituido democráticamente y con capacidad de gobierno. La descentralización administrativa puede ser funcional (cuando afecta a un determinado servicio o función estatales) o territorial (cuando la descentralización involucra una población territorialmente diferenciada).

En México, la relación entre los estados y la federación se realiza a través de convenios que pasan por la aprobación del Senado (Artículo 46). En su régimen interior, como base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados, se instituye el municipio libre y autónomo según lo establece el Artículo 115 de la Constitución Federal.

Los artículos constitucionales 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 describen las competencias y facultades de los estados y municipios, así como de la federación. Más aún, el artículo 124 afirma que aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. La ambigüedad de este precepto resta especificidad en las responsabilidades asignadas a cada orden de gobierno. En consecuencia, la duplicidad y falta de claridad facilita la evasión de las mismas (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Resumen de competencias en los órdenes de gobierno

Municipal	Estatal	Federal
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.	Medio ambiente	Recursos naturales
Alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos.	Salud	Reservas naturales
Mercados y centrales de abasto.	Educación	Salud y educación
Panteones.	Carreteras	Policía
Rastro.	Policía	Desarrollo social
Calles, parques, jardines y su equipamiento.	Servicios públicos.	Relaciones Internacionales
Seguridad pública (Art. 21 constitucional), policía preventiva y tránsito.	Protección civil.	Defensa Nacional
Las determinadas por las legislaturas locales según condiciones territoriales y socio-económicas municipales, así como capacidad administrativa y financiera.	Desarrollo social.	Política fiscal
	Planeación.	Comercio internacional
		Comunicaciones
		Transportes
		Turismo
		Zonas Arqueológicas
		Sistema bancario
		Economía

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2006), *Aspectos básicos de la descentralización en México*, Secretaría de Gobernación, p.51

El análisis de la descentralización y su vinculación con el proceso de democratización es complejo si se pretende definir qué proceso fue primero o cuál ha sido el motor de cambio. Las confusiones se originan en el abanico de actores que apoyan las iniciativas descentralizadoras y en el consenso sobre su necesidad. Esta complejidad entre los distintos órdenes de gobierno indica que la autonomía municipal debe apuntar hacia el reforzamiento del derecho de autogobierno en todos los asuntos relevantes para la población municipal. Ello implica que al gobierno municipal, para el ejercicio de su autonomía dentro de los límites de la ley y como requisito para hacer efectivas las funciones de gobierno, debe reconocérsele un margen de decisión política, basado en la legitimidad democrática (representatividad), de modo que le sea posible realizar sus funciones al tenor de las peculiaridades del entorno municipal.

2.2 El orden de gobierno municipal

Los municipios configuran un ente con personalidad jurídica propia y autonomía, pues no son dependientes jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones y disponen de patrimonio propio y sus mandatarios se eligen popularmente por la colectividad que habita el territorio que se organiza autónomamente. El reconocimiento del municipio mexicano como ámbito de gobierno data de junio de 1999 en virtud de las reformas al artículo 115 constitucional, pues hasta entonces era una instancia de carácter administrativo, el texto constitucional anterior establecía que cada municipio estaría “administrado” por un Ayuntamiento mientras que el texto reformado dice “gobernado”. El acento en el gobierno supone planeación de políticas públicas, así como una forma de instrumentarlas, es decir un papel enfocado más en la gestión que en constituir un aparato administrativo para ejecutar la acción de gobierno:

“I. Cada Municipio 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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...”

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ...c) 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”

Dentro del mismo paquete de reformas se puede observar la pretensión de otorgar al municipio mayor importancia en el esquema institucional federal. El municipio tiene derecho de asociarse con municipios de otros estados, previa “aprobación de las legislaturas de los estados respectivas”. Es

particularmente interesante que el pacto federal mexicano encuentre fundamento en las entidades federativas. De hecho el Senado se considera la realización del pacto federal con la representación de cada uno de los estados que integran la República, pero no así el municipio, siendo que éste es también un orden de gobierno según lo establece el marco constitucional. El marco de leyes sobre el que discurre la actividad gubernamental y administrativa del municipio sigue desarrollándose en instancias superiores, incluso, este orden de gobierno continúa careciendo de capacidad legislativa³⁹.

Por otra parte, en el marco normativo mexiquense se concibe al municipio como “base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de representación proporcional...” No obstante, las funciones de gobierno y administración municipal se restringen al presidente: “Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales”⁴⁰.

La función de los regidores está restringida a asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento; suplir al presidente municipal en sus faltas temporales; vigilar y atender el sector de la administración municipal encomendado por el ayuntamiento; participar en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente

³⁹ Se puede profundizar más en la discusión de papel que desempeña el municipio en el arreglo institucional de México en: Raúl Olmedo Carranza (1999), “Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115” en *Crónica Legislativa*, Órgano de Información de la LVII Legislatura, H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, No. 9, 3ª época, 16 de julio a 31 de agosto de 1999, p.92

⁴⁰ Código Electoral del Estado de México, Artículo 116.

municipal; proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento; y las demás que le otorgue la Ley y disposiciones aplicables⁴¹. Además las comisiones que por encargo del ayuntamiento realizan los regidores carecen de facultades ejecutivas⁴², pues como se ha señalado éstas son exclusivas del presidente municipal.

Los síndicos municipales tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, especialmente los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la cual ejercen de manera conjunta con el órgano de control y evaluación que cada municipio establece. Entre otras atribuciones los síndicos ejercen la representación legal y jurídica de los ayuntamientos en los litigios; la gestión de los negocios de la hacienda municipal a través del otorgamiento y revocación de poderes generales y especiales a terceros; revisan y firman los cortes de caja de la tesorería municipal, vigilan el cumplimiento legal en la aplicación del gasto; asisten a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la Tesorería; vigilan la entrega oportuna de las cuentas de la tesorería municipal a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado, practican las primeras diligencias de averiguación previa a falta del agente del Ministerio Público⁴³.

2.3 Funciones y atribuciones del gobierno municipal mexiquense

El Municipio cuenta para la consecución de sus fines con personalidad jurídica y patrimonio propio, porque está facultado para celebrar contratos y

⁴¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), Artículo 55.

⁴² Artículo 72, LOMEN.

⁴³ Artículos 52 y 53, LOMEN.

obtener aprovechamientos por la venta de activos; competencia tributaria en los ámbitos que la legislatura local le otorgue, toda vez que si bien no puede crear impuestos sí puede administrar los que recibe por encargo de la legislatura local y; el Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad.

El artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal faculta al presidente municipal para presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento; promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; asumir la representación jurídica del municipio; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento; contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos; verificar la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio; vigilar la correcta inversión de los fondos públicos; supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio; tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales; vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana y otros órganos representantes de los vecinos; informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión

solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.

El Ayuntamiento tiene facultad para expedir y reformar, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; celebrar convenios; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la legislatura local en materia municipal; acordar la división territorial del municipio; definir la denominación política de localidades, entre otras, según lo establece el Artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Ver Cuadro 5). Asimismo, el Ayuntamiento cuenta con recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones.

Cuadro 3. Marco legal para la organización y funcionamiento del gobierno municipal mexiquense

Gobierno	Documento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Formular el Plan de Desarrollo Municipal • Formular el Plan de Desarrollo Urbano • Participar en Planes de Desarrollo Regional • Participar en la creación y administración de reservas territoriales • Autorizar y vigilar usos de suelo, tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcción, establecimiento de zonas de reserva ecológica. • Participar en la elaboración de programas de transporte público. • Expedir y reformar el Bando Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Federal, Artículo 115, Fracción V • Constitución Local del Estado de México, Artículo 113 • Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 31.

Fuente: Gobierno del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal, 2003.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 129 establece que los recursos económicos de que dispongan los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que están destinados.

Cuadro 4. Competencias del Ayuntamiento Mexiquense en la prestación de servicios públicos

Prestación de servicios	Constitución Federal	Constitución Local	Documento reglamentario
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública (policía municipal de carácter preventiva).	Artículo 115 Fracción III	Título Quinto Del Poder Municipal (Artículos 112-117)	Ley Orgánica Municipal Artículo 125

Fuente: Gobierno del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal, 2003.

En relación con la prestación de servicios municipales, el municipio mexiquense tiene competencias en la provisión de servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica cuyo acceso o disponibilidad en la vivienda nos permitirá obtener un panorama municipal en la entidad⁴⁴. Tanto la Constitución Federal como la Local establecen que las funciones enlistadas en la Constitución son enunciativas más no limitativas, por lo tanto, el municipio puede involucrarse en el mejoramiento de servicios como

⁴⁴ Cabe recordar que el Manual de Operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal proveniente del Ramo Federal 33, establece la obligación de ejecutar dicho fondo en obras de infraestructura básica que incluye el concepto de electrificaciones. Gobierno del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal 2003.

educación, salud y empleo. Sin embargo, tradicionalmente el Gobierno del Estado ha reservado para su ejecución los recursos disponibles para atender estos rubros, limitando al municipio a sus funciones y atribuciones enunciadas.

Cuadro 5. Recursos económicos disponibles

Ingresos Municipales Estado de México	Fundamento Legal
<ul style="list-style-type: none"> ● Impuestos: Pago de predial, adquisiciones de inmuebles y traslado de dominio. ● Derechos: Por servicios de agua, registro civil, desarrollo urbano y obras públicas, servicios de autoridades fiscales y administrativas, rastros, uso de vías. ● Aportaciones de mejoras: acciones de beneficio social con la aportación o pago de personas físicas o morales, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicado dentro del área de beneficios diferenciales particulares derivado de la obra pública ● Productos: venta o arrendamiento de bienes municipales ● Aprovechamientos: reintegros, sanciones administrativas. ● Ingresos derivados del sector auxiliar: órganos descentralizados, fideicomisos. ● Accesorios: recargos, multas, gastos de ejecución. ● Ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria: FISM, FORTAMUND, GIS. ● Ingresos derivados de financiamiento de operaciones de crédito: deuda municipal. 	<p>Artículo 1 de la Ley de Ingresos del Estado de México</p>

Fuente: Gobierno del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal, 2003.

La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para elegir a los miembros de los Ayuntamientos es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), en cuya integración participan el Poder Legislativo, los

partidos políticos y los ciudadanos, en los términos dispuestos por la Constitución Política del Estado y las leyes de la materia⁴⁵.

2.4 Ingresos municipales y coordinación interinstitucional

El debate en torno a los recursos disponibles para atender la demanda de servicios de la población es un tema pendiente en la agenda municipal para profundizar el federalismo en México. El meollo de la discusión deriva de la desproporción entre demanda de servicios y la cantidad de recursos económicos así como de recursos institucionales para satisfacerlos. Aunque actualmente es mayor la captación de recursos municipales, el margen de maniobra para decidir el destino de los mismos es limitado.

Las principales fuentes de recursos financieros de los municipios son la explotación de sus bienes patrimoniales, las contribuciones definidas en la legislación local, los derechos derivados de la prestación de servicios públicos y los recursos federales correspondientes a participaciones y aportaciones. En general los recursos provenientes de la federación comprenden la mayor proporción en los ingresos, de donde deriva su dependencia financiera, pues pese a que el gobierno municipal los administra, poco puede decidir con respecto a la forma en que se gasta.

En 1978 se emitió un decreto que estableció el marco legal de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno denominado Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Con base en esta ley se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual estados y municipios acceden a participaciones y aportaciones federales, de tal modo que

⁴⁵ El Código Electoral del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el marco normativo federal.

dispongan de recursos para cumplir con la prestación de servicios y demás obligaciones.

Durante la década de los noventa, también se realizaron modificaciones al gasto federal para transferir recursos hacia los estados, con el propósito de impulsar obras de infraestructura social. Cabe destacar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuya singularidad convocó la denuncia de diversos actores políticos de la oposición, porque si bien involucraba en la operación de estos recursos la participación ciudadana a través de comités de solidaridad, excluía la participación de las estructuras de gobierno municipal. La crítica común al ejercicio de los recursos federales derivados de fondos de la Federación era su indebido uso político. De este modo, en 1996 se introdujo una nueva fórmula de cálculo por la cual se destinaron dos terceras partes del presupuesto de PRONASOL a los gobiernos municipales.

Cabe mencionar que en materia de recaudación, la concentración del poder en manos del Ejecutivo federal permitía al PRI mantener un esquema de control de los puestos de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel local, puesto que pese a celebrar elecciones para la ocupación de estos cargos, el PRI manejaba la selección de candidatos e incluso el proceso electoral. En este contexto, la recaudación tributaria así como el nivel de gasto en estados y municipios era limitada y estaba sujeto a la discreción del ejecutivo federal.

La presión que ejercieron los partidos de oposición representados en el Congreso, especialmente cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, posibilitó la transferencia de más recursos y responsabilidades a los municipios. Se puede confirmar que el incremento de recursos ejercidos a través de los gobiernos municipales se relaciona con el mejoramiento de la vida de la población.

El establecimiento y extensión de fondos de aportaciones para los estados y municipios, permitió ampliar la cobertura en servicios básicos en la vivienda como agua potable, energía eléctrica y drenaje. La ligera mejoría se observa en la disminución de la marginación durante el periodo de 1990 a 2006 que constituye el contexto propicio para el avance de la democratización política⁴⁶. No obstante, los gobiernos estatales y municipales siguen dependiendo del gobierno federal, debido a la falta de claridad en términos de competencias y facultades correspondientes a cada orden de gobierno y la falta de disponibilidad de recursos financieros para el cumplimiento de sus obligaciones, así como de las tendencias políticas centralistas que operaron durante las décadas de hegemonía priísta.

Entre los principales cambios, se introdujo un nuevo rubro de transferencias municipales contenidas en el Ramo 33: el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). En 1998 el FDSM asumió el nombre de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuyo objetivo era la inversión exclusiva en obras de agua, drenaje y alcantarillado, urbanización, electrificación, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

En el Ramo 33 se dispone de un paquete de ingresos adicionales derivados de acuerdos entre la federación, los gobiernos estatales y los municipales, con arreglo a programas específicos o etiquetados, ya que no se

⁴⁶ A propósito del incremento de los fondos municipales y la simultánea profundización de la democracia en los gobiernos locales se consultaron los siguientes análisis: Enrique Cabrero Mendoza (1994), *Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una nueva estrategia para la descentralización*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Colección Retos y Perspectivas. El servicio público, Antonio Argüelles Editor, México; Alicia Ziccardi (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa, México; Alicia Ziccardi (2000) *Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo*, UNAM, México; Rodolfo García del Castillo (1999), “Gobiernos locales y políticas públicas en México. Perspectivas en el nuevo federalismo”, en *Revista Iztapalapa* Núm. 46, julio – diciembre, p.111-126

operan de manera autónoma por el municipio, sino que responden a programas instrumentados desde la Federación:

**Cuadro 6. Ramos Presupuestales Federales
integrantes del Ramo 33**

Ramo presupuestal	Destino	Fondo en que se reporta
04	Gobernación	Fortalecimiento de los municipios FORTAMUN
11	Educación	Educación Básica y Normal FAEB
12	Salud	Servicios de Salud FASSA
23	Previsiones salariales y económicas	Fortalecimiento de los municipios FORTAMUN
25	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal	Educación Básica y Normal FAEB
26	Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	Infraestructura Social Municipal FAIS

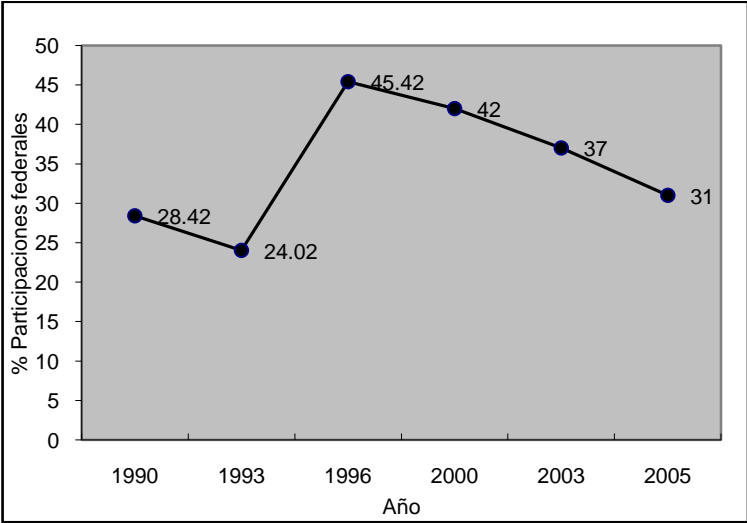
No obstante, el hecho de que los municipios dispongan de estos recursos de manera autónoma no necesariamente garantiza su correcta aplicación por los ayuntamientos, pero tampoco se puede sostener que el papel de la Federación en el ejercicio de estos recursos haya sido exitoso, correcto o eficiente.

A partir de 1998 se estableció que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social debería aprobarse con base en el 2.5% de la recaudación federal total proyectada anualmente; desde entonces el FAIS se deposita en las tesorerías estatales que a su vez transfieren 87.8% de estos recursos a los municipios y el resto se integra al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Otras modificaciones en la fórmula de distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal, del Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo

para la Promoción del Empleo y la Educación, integrantes del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación permitieron un incremento de 2.8 puntos porcentuales en la captación de recursos federales en los ayuntamientos mexiquenses entre 1990 y 2005. En el año 1996 se observa el punto más alto en el porcentaje de participaciones federales transferidas a los municipios, el cual coincide con la puesta la entrada en vigor de la nueva fórmula de cálculo que destinaba dos terceras partes del presupuesto de PRONASOL a los gobiernos municipales (Ver Figura 1).

**Figura 1. Participaciones federales.
Estado de México 1990-2005**



Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI,
Finanzas públicas municipales 1990-2005.

En la presente década, el avance del federalismo ha incluido la participación más activa de los diferentes niveles de gobierno. En 2002 se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal INAFED (antes CEDEMUN) con el objeto de avanzar en la integración de los distintos ámbitos de gobierno. También destaca la activa participación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que para 2003 ya

integraba a gobernadores de diferentes filiaciones políticas. Entre sus principales logros destaca la propuesta de creación de un fideicomiso para administrar los excedentes petroleros como parte del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) impulsada durante 2006⁴⁷. Sin embargo, los avances en materia de descentralización administrativa son aún insuficientes. Los gobiernos municipales y estatales tienen amplias obligaciones en materia de prestación de servicios y sin embargo, escasas posibilidades presupuestales para atenderlas. Tan sólo para ilustrar esta realidad, se puede observar en el Cuadro 4 la proporción de recursos presupuestales que cada orden de gobierno ejerce.

Cuadro 7. Distribución del PEF 2007

Porcentaje de recursos en 2007		
Distribución	Monto en pesos	Porcentaje
Estatal	583,119,135,315	33.32
Municipal	73,460,044,279	4.20
Federal	1,093,363,591,343	62.48
Total general	1,749,942,770,937	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Analíticos Presupuestarios, Presupuesto de Egresos de la Federación 2007.

2.5 Democratización municipal

Se ha sostenido en este capítulo que la fórmula de la democratización municipal en México incorpora dos variables para su explicación: descentralización y apertura política. En relación con la apertura política cabe señalar que el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos plural y competitivo, se hizo evidente en el país con la alternancia en la Presidencia de la República en 2000. Sin embargo, la transición política

⁴⁷ *El Financiero*, 29 de septiembre de 2006.

en los municipios mexiquenses precedió al evento nacional; los tiempos del sistema de partido hegemónico en los municipios de la entidad terminaron antes que la derrota del PRI en la elección para la presidencia de la República.

El debate sobre la reforma del Estado en México ha incluido la necesidad de diseñar mecanismos para mejorar las condiciones de la gobernabilidad democrática, de los procesos electorales y de la práctica de gobierno, considerando niveles crecientes de pluralidad política y la falta de medidas más ajustadas a la realidad electoral municipal. En esta línea, Tonatiuh Guillén⁴⁸ afirma que es indispensable continuar adecuando las reglas electorales al contexto municipal, pues en sentido estricto, las reglas de la política municipal no se han concebido ni implantado desde y para la política y las instituciones municipales.

Puede admitirse que la descentralización y las reformas municipales, más que procesos acabados y definidos, constituyen una oportunidad para el perfeccionamiento y profundización de la democracia en los municipios de México. En materia de mejoramiento de instrumentos legales, así como presupuestales para un cumplimiento más efectivo de obligaciones y funciones asignadas a cada ámbito de gobierno, tenemos aún grandes retos pendientes⁴⁹. No obstante es válido sostener que la democratización ha avanzado como resultado de un proceso de ajustes simultáneos, tanto en la distribución de los recursos federales entre los distintos órdenes de gobierno, como en la reconfiguración del escenario político. En el orden político nacional el federalismo refuerza su tendencia con el arribo de la oposición al

⁴⁸ Tonatiuh Guillén López (2000), *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 17, México.

⁴⁹ El apartado sobre descentralización se ha abordado con base en la metodología propuesta por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2002), *Handbook on democracy assessment*, Kluwer Law International, Noruega.

poder en los gobiernos estatales y como efecto de la competencia electoral creciente los partidos se introducen en una mecánica descentralizadora de su estructura nacional hacia el ámbito local:

“El federalismo al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real... Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad lo que su superoferta propone”⁵⁰.

En el Estado de México, la transición ocurrió a la par del proceso de pluralización e incremento de la competitividad electoral de manera más evidente en los municipios donde la competitividad electoral y los fenómenos de alternancia se presentaron de manera recurrente durante el periodo 1990-2006, sin que la gubernatura estatal haya visto procesos de alternancia política⁵¹, lo cual no significa que las elecciones no hayan sido competitivas, sin embargo tampoco evidencia la eficacia de la competitividad electoral en el Estado que permita el acceso al gobierno estatal a partidos distintos del partido que ha gobernado ininterrumpidamente.

Rafael Aranda Vollmer en su estudio de poliarquías urbanas sostiene que la competencia electoral en los municipios urbanos de México el sistema de partidos ya era competitivo antes de que se diera la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, explica que:

“En el ciclo electoral 1988-1991, sólo 25 municipios urbanos, diez por ciento del total, estaban siendo gobernados por un partido de “oposición”; pero para el ciclo electoral 1997-2000, en vísperas de la elección federal, 184 municipios, casi cuatro quintas partes, habían sido gobernados por un partido distinto al PRI en algún momento dado. En estos 184 municipios vive 90% de la población urbana y más de la mitad de la población del país. Por otra parte, más de la mitad de la población en los municipios rurales o de transición urbana estaban siendo gobernados por la oposición en vísperas de las elecciones federales del 2 de julio de 2000, de ahí que, sin lugar a duda, podamos afirmar que tres cuartas partes de la población del país

⁵⁰ Alonso Lujambio (1996), *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, UNAM, p.36-52

⁵¹ Este aspecto se planteará con mayor detalle y cifras en el Capítulo III de esta tesis.

sabían, por experiencia propia en el ámbito municipal, que la alternancia era posible y que su voto contaba. Todos ellos vivían en sistemas de partidos competitivos. Sin darnos cuenta, en México se consolidó la competencia electoral subnacional, que desataría un proceso de socialización política y sería un factor más en la alternancia del poder en el ámbito federal”⁵²

Entre los principales cambios en materia de reforma política con incidencia en el orden de gobierno municipal se observa la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1984, particularmente con la integración de los ayuntamientos con regidores de representación proporcional: “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”⁵³. En congruencia con este precepto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México ordena que “Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley en la materia”⁵⁴.

La reforma constitucional de 1984 ha sido considerada una de las más importantes en materia electoral, pues gracias a ella los distintos partidos políticos se han visto estimulados para presentar candidatos a puestos de elección popular en los ayuntamientos, sin perderlo todo como ocurría antes de la reforma. De hecho, las victorias de partidos distintos al PRI en los gobiernos municipales y las gubernaturas estatales ha modificado la distribución del poder político.

Al afirmar que la democratización surte efectos en la gestión municipal, hipótesis central de esta investigación, se da por sentado que el Estado de México asiste a un proceso de democratización política. Este proceso se

⁵² Rafael Aranda Völmer, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, IFE, Ed. Porrúa, México, 2004, p.236

⁵³ Artículo 115 Constitucional Fracción VIII.

⁵⁴ Artículo 117 Segundo párrafo.

identifica a través de indicadores cuantitativos derivados de los resultados electorales municipales: competitividad electoral, participación electoral y la alternancia partidista. La presencia de estos tres indicadores en un proceso electoral permite determinar un proceso de democratización específico. La competitividad electoral se refiere a la distancia en términos porcentuales de los votos obtenidos por el partido ganador con respecto al partido que obtuvo el segundo lugar en los comicios. Como se mencionó en el capítulo I, es un indicador democrático porque anuncia equidad en la competencia. La participación electoral describe una forma de participación política, la más usual entre los ciudadanos que eligen a sus gobernantes en el uso de sus libertades individuales y de su soberanía frente a las instituciones políticas. La participación electoral deseable es la que incluye a la totalidad de la población (en México se contabiliza a los votantes inscritos en la lista nominal). La alternancia expresa la concreción del arribo al poder de un partido distinto al que gobierna y por tanto constituye un mecanismo de rendición de cuentas, en la medida en que los ciudadanos emitan su voto para refrendar el apoyo al partido o retirarlo votando por otro partido distinto.

Los mandatarios municipales se eligen popularmente por la colectividad habitante del territorio que se organiza autónomamente. Dicha elección considera los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con dominante mayoritaria, asumiendo las modificaciones al sistema electoral municipal implementadas a través de la reforma constitucional de 1984: En municipios con menos de 150 mil habitantes el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional. En municipios con más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes, el ayuntamiento está

integrado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y hasta seis regidores designados por el principio de representación proporcional. En municipios de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes, el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y hasta siete regidores designados por el principio de representación proporcional. En municipios con más de un millón de habitantes, el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores electos por mayoría relativa, un síndico y hasta ocho regidores designados por representación proporcional⁵⁵.

La calificación de la elección se hace por fórmula y no por candidato registrado: “cada partido político deberá postular en planilla, con fórmulas de propietarios y suplentes, la totalidad de candidatos para los cargos a elegir”⁵⁶. Para tener derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios o en coalición en, al menos, cincuenta municipios de la entidad; adicionalmente se requiere que los partidos políticos obtengan al menos el 1.5% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate. Si ningún partido minoritario obtiene dicho porcentaje o si sólo hubiera un planilla registrada no se asignarán regidores por dicho principio; además, si sólo un partido obtiene el porcentaje mínimo establecido, se asignará a dicho partido la mitad de los regidores de representación proporcional.

⁵⁵ Artículo 24, Fracción II. Código Electoral del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, p. 128.

⁵⁶ Artículo 24, Fracción III, *Ibíd.*, p. 124.

El Código Electoral establece que el candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda; el orden en la lista de regidores electos por el principio de mayoría relativa se define al interior del partido previo al registro de la planilla contendiente.

En mi opinión, el sistema electoral municipal del Estado de México requiere de modificaciones que equilibren el peso del candidato a presidente municipal entre los demás miembros de la planilla aspirante a integrar el ayuntamiento, pero además se evolucione en la consecución de un sistema de representación proporcional más puro. La asignación de puestos en el cabildo y sus respectivas comisiones sujeta al porcentaje de votos obtenido por cada aspirante al puesto de elección municipal permitiría generar mayor responsabilidad en términos de rendición de cuentas y más representatividad entre los miembros del ayuntamiento. Hasta ahora la atención en el gobierno municipal se halla centrada principalmente en la figura del presidente municipal cuyas funciones ejecutivas son exclusivas y no en los regidores ni el síndico que solo poseen atribuciones de revisión⁵⁷.

De acuerdo con Gustavo Emmerich, el incremento de la competitividad electoral en el Estado de México está relacionado con el incremento de la urbanización, ya que la mayor parte de municipios y distritos con signos de competitividad pertenecían a la Zona Metropolitana del Valle de México, y también algunos municipios de carácter rural y mixto conforman la Zona Metropolitana de Toluca (como Metepec y Toluca). Más aún, hasta la

⁵⁷ Esto se confirma en los municipios incluidos en el estudio de caso. Durante la puesta a prueba del cuestionario para aplicar la encuesta ciudadana, se optó por preguntar respecto de la actuación del presidente municipal más que por el resto de los miembros del cabildo ya que la mayor parte de los encuestados en esa etapa afirmó que no sabía cuál era el papel de los regidores.

primera mitad de la década de los noventa, todo parecía indicar que la competitividad era un rasgo de los municipios metropolitanos con mejores niveles de bienestar y presencia panista. Según el autor, lo notable es que a partir de la segunda mitad de la década, también municipios con menor urbanización como Nezahualcóyotl en ese entonces, presentaron esa característica con gobiernos encabezados por el PRD. La correspondencia entre municipios con niveles de urbanización y desarrollo específicos y el triunfo del PAN y del PRD se puede observar en diversos municipios de la entidad. La posibilidad abierta con este hecho es que entre más desarrollo y urbanización es más probable la presencia de un partido opositor en el gobierno, lo cual reafirma el postulado de que la democratización se presenta con antelación en contextos socioeconómicos favorables. En su análisis sobre las razones del voto ciudadano en el Estado de México, Emmerich afirma que el elector se considera votante racional en tanto compra beneficios en un mercado político que vende bienes y servicios, por lo tanto, compra con su voto la oferta política que más se acerca a sus intereses, maximizando beneficios y minimizando costos, tal como lo sostiene la teoría de la elección racional. Por otro lado, el voto ciudadano tiene que ver con las condiciones sociodemográficas en que vive el elector, éste votará por la opción política que se acerque más a su condición sociodemográfica como reza la teoría del condicionamiento sociodemográfico. Con base en el resultado de las elecciones municipales de 1996, el autor muestra que las victorias del PRI mantienen un equilibrio entre municipios con bajo (38%) y alto (41%) grado de marginación, mientras que las victorias de PRD y PAN se concentran principalmente en los de baja y muy baja marginación (76% y 90.0% respectivamente), y sin embargo, en dicha elección, el PRI ganó el 93.8% de los municipios de grado de marginación alto y su porcentaje de triunfos

disminuyó junto con el grado de marginación⁵⁸. Emmerich sugiere que los partidos políticos tienen un perfil de electores derivado de su condición socioeconómica, pues en municipios con altos niveles de urbanización el PAN suele encabezar la votación; mientras que el PRI y el PRD lo hacen en municipios rurales. Aunque como el mismo Emmerich señala, en los últimos años esta tendencia se ha ido diluyendo. La presencia de partidos encabezando los gobiernos municipales mexiquenses entre 1990 y 2006 ha configurado en un sistema tripartita, como se podrá observar en el capítulo III. En el ámbito nacional, Rafael Aranda afirma que “en un principio, en el ciclo electoral 1988-1991, los sistemas de partidos competitivos surgieron con mayor fuerza en los municipios con menores índices de marginación. Sin embargo, actualmente no hay una clara relación entre grado de marginación y de competitividad. En cambio sí hay una relación entre número de habitantes y grado de competitividad del municipio”⁵⁹. La competitividad electoral se ha incrementado en la mayoría de los municipios sin distinción del nivel de marginación, no obstante que durante la década de los noventa, los niveles de competitividad electoral eran menores particularmente en los municipios más marginados. Como lo menciona Emmerich, en los últimos años el condicionamiento socio demográfico del voto se ha ido debilitando. Por otro lado, el comportamiento electoral ha evolucionado hacia un esquema más competitivo en la mayoría de los municipios mexiquenses.

La competitividad electoral y la alternancia política generan un contexto social e institucional favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales. La capacidad ciudadana de elegir a sus autoridades define un piso básico de responsabilidad pública al gobierno municipal

⁵⁸ Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *El voto ciudadano en el Estado de México (1990 – 1997)*, UAEM, México, 1999, p.124.

⁵⁹ Rafael Aranda, *ibíd.*, p.143

electo, que debe responder en su operación a las expectativas de sus bases sociales y en general a las demandas de la sociedad local. María del Carmen Pardo afirma que la gestión municipal resulta más eficaz donde el gobierno trabaja en función de los intereses de toda la sociedad, y no en función del tradicional esquema de ejercer el poder, en beneficio de grupos corporativos y de agrupaciones identificadas con los intereses del partido ya que la convicción en las filas de los partidos de oposición es que, de hacer un buen papel, el partido tendrá la oportunidad de mantenerse en el poder y que si la gente quiso por alguna razón el cambio y éste fue positivo, la oposición permanecerá en los ayuntamientos ganados⁶⁰.

Es válido el supuesto de que la competencia electoral provee una estructura de incentivos en tres elementos: 1. Los electores utilizan su voto, entre otras cosas, para manifestar su aprobación o desaprobación a la forma de gobernar del partido en el poder. 2. Los partidos políticos deben mostrar que han realizado una buena gestión o convencer al electorado de las ventajas de su propuesta para acceder al poder o mantenerse en él. 3. Los administradores públicos, responsables de ejecutar las políticas del partido que ha resultado ganador de las elecciones, gozan de cierta autonomía, pero esta última se ve reducida en condiciones de alta competitividad. El partido en el poder buscará por todos los medios a su alcance garantizar la implementación de políticas que aumenten su probabilidad de ganar la próxima elección.

Sin embargo, la estructura de incentivos opera en función de otras variables como la experiencia de gobierno o las capacidades técnicas de la administración, pero sí es probable que una mayor competencia electoral

⁶⁰ María del Carmen Pardo (2000), "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Alicia Ziccardi y Rolando Cordera (comps.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-IIS-UNAM.

modifique los incentivos de los actores políticos para hacerlos más sensibles a las demandas de los ciudadanos y obligarlos a mejorar la forma en que administran finanzas y bienes públicos.

Juan Fernando Ibarra, Ma. Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen Ortega clasifican en 5 grupos los grados de competitividad, para una muestra de 142 municipios urbanos, semiurbanos y rurales de México, en un periodo de estudio de 1988 a 2002, equivalente a cinco ciclos electorales, para evitar la dicotomía entre competitivo puro y no competitivo puro: competitividad escasa; competitividad baja; competitividad media; competitividad alta y competitividad muy alta. Como resultado de sus observaciones aumenta la competitividad en cada ciclo: en el ciclo 1988 – 1990 el ganador de las elecciones aventaja en promedio por más del doble de votos a su más cercano competidor, mientras que en el ciclo 2000 – 2002 la ventaja promedio se vio reducida a menos de la tercera parte de la votación del ganador. El incremento no es paulatino. El salto más grande se da en los 2º y 3er ciclos. Cabe apuntar que junto con el aumento de la competitividad disminuye el abstencionismo. El hecho de que las elecciones sean más cerradas y, por tanto, revistan la posibilidad de alternancia, despierta el interés de un número cada vez mayor de votantes⁶¹. La evolución del abstencionismo en este análisis tampoco es paulatina sino accidentada. La competitividad en el Estado de México por el contrario exhibe un incremento paulatino durante el periodo 1990-2000, aunque como se podrá observar en el siguiente capítulo, este incremento perdió dinamismo entre 2003 y 2006 manteniéndose en niveles de 80% en ambos años.

⁶¹ Juan Fernando Ibarra, Ma. Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen (2006), “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario”, en *Foro Internacional*, Núm. 185, XLVI, Vol. 3, p.474 – 475.

Enrique Cabrero⁶² concibe la democracia procedimental como aquella donde existen reglas de decisión conocidas y relativamente equitativas, las cuales le producen una fuente de apoyo basada en la aceptación generalizada de tales reglas (derechos civiles básicos de los ciudadanos y la elección competitiva de los gobernantes por estos ciudadanos sobre una base razonablemente igualitaria). En este sentido, afirma que la competitividad electoral es fundamental por su contribución a la incertidumbre, ya que el hecho de no tener una victoria asegurada obliga a los candidatos postulados por los partidos políticos a buscar las ofertas de bienes colectivos que mejor se ajusten a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos. Desde esta visión, la administración pública media la relación entre ofertas de los políticos y decisión de los electores. La administración pública es una estructura compleja que desarrolla intereses y utiliza su posición para llevarlos adelante, bajo las órdenes de quienes han resultado electos. La competencia política coloca los incentivos para que los políticos en el poder ejerzan sobre la administración la presión necesaria para proveer los bienes y servicios que aumenten la probabilidad de ser reelectos.

La principal y más obvia consecuencia de la creciente competitividad electoral es el aumento de la alternancia en el gobierno. Ahora bien, analizar la forma en que alternancia y competitividad electoral modifican otros aspectos del espacio público municipal, tales como la gestión de los gobiernos que resultan electos, es algo que requiere de mayor sofisticación metodológica, pues hay que particularizar dichos efectos de acuerdo con diferentes niveles de competitividad electoral. Sin embargo, la gestión municipal además de la incertidumbre que genera la competitividad electoral,

⁶² Enrique Cabrero (1998), "Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, México, p. 15-40.

se haya sujeta a más factores que tienen que ver con la administración de recursos y la capacidad de interlocución del gobierno con los ciudadanos.

2.6 Partidos y gestión pública en municipios de México

¿Y una vez que se han alcanzado escenarios de democratización qué resultados produce en la gestión municipal? La respuesta a esta cuestión la han propuesto diversos autores: algunos afirman que la presencia de la oposición en el gobierno genera prácticas innovadoras, otros que los partidos comienzan por definir estilos propios de gobierno, otros sostienen que el desempeño hacendario municipal es mejor en escenarios más democráticos y otros proponen mejoras en la prestación de servicios públicos derivadas del proceso de democratización. Las propuestas hasta ahora expuestas por los analistas tienen fragilidades sustantivas, debido a la falta de conclusiones definitivas y consolidadas. Hasta ahora sólo ha sido posible el análisis para identificar unas cuantas situaciones de singularidad en los procesos políticos municipales de forma aislada y sin poder comprobar hipótesis de manera contundente. La pregunta que orienta este tipo de trabajos está relacionada con el debate sobre el papel del gobierno municipal, la extensión y diversificación de tareas y funciones. En este sentido hay posturas que analizan la conveniencia de la descentralización municipal. Pero también existen posturas que señalan su inconveniencia, debido a que la ineficacia, corrupción e ineficiencia de los gobiernos municipales puede arriesgar el buen ejercicio de recursos, restando confiabilidad a esta esfera de gobierno.

Peter M. Ward sostiene que los partidos desarrollan un perfil propio de gobierno, esencialmente basa su estudio en que 1. En el municipio los partidos políticos tienen la oportunidad de ejercer el poder público que les

pone en la mesa la oportunidad de instrumentar planes y programas que provean a la ciudadanía de satisfactores sociales. 2. El incremento del pluralismo en los ayuntamientos ha incrementado la lucha por el poder político. 3. El gobierno municipal mantiene rasgos que derivan de la filiación política de quienes detentan los cargos de elección popular y administrativos. Para el autor, los partidos políticos imprimen un estilo propio a su gobierno, el cual varía entre un modelo tecnócrata, modernizador y/o clientelista – partidista⁶³. En el primer modelo se ubica una baja relación entre el gobierno y el partido, pues persiste el interés por satisfacer necesidades en orden a un diagnóstico especializado; este tipo de gobierno es más frecuente en el PAN. El segundo modelo es una variante que considera un grado de tecnocratismo combinado con un grado de clientelismo, de acuerdo con Ward, este tipo de modelo ha sido recientemente asumido por el PRI identificado como un estilo *modernizador*. El tercer modelo corresponde a un estilo tradicional de gobierno, consiste en una variante clientelista – partidista propia del PRI antes del arribo de la oposición en los cargos municipales y ahora al parecer define el tipo de gobierno que ejerce el PRD. En este modelo, las orientaciones de bienes y servicios se determinan por la pertenencia al partido en el gobierno o el apoyo brindado al candidato en tiempos de campaña. Es importante aclarar que estos modelos no se aplican en forma pura, sino que subsisten grados y entremezclan uno y otro en los diferentes gobiernos municipales. Martha Gloria Morales Garza coincide con Peter M. Ward en que los partidos manifiestan un sello claro en sus programas. El resultado del ejercicio gubernamental depende en buena medida de la relación que tiene el gobierno con el partido político que lo postuló al cargo. Por ejemplo, en el

⁶³ Peter M. Ward (1998), "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", en *Política y gobierno*, CIDE, Vol. V, Núm. 1, primer semestre de 1998, p. 95-133

caso del PAN al analizar el contenido de sus "programas sello", se observa abundancia de proyectos de modernización administrativa y financiera, participación ciudadana y política social, mientras que en el caso del PRD los proyectos de participación ciudadana concentran la mayor parte de sus políticas. El perfil de gobierno que desarrolla cada partido puede ser valiosamente útil en la identificación de los elementos que pueden contribuir al desarrollo social, y esto es especialmente en la integración de la población vulnerable. La consecución de este objetivo depende del perfil de cada partido, de su origen en términos ideológicos y de los estratos sociales de sus miembros⁶⁴. Es probable que se identifiquen prácticas propias de partidos políticos en las experiencias de gobierno municipal: los "miércoles ciudadanos" del PAN en Naucalpan, Tlanepantla y Atizapán; los programas de vivienda impulsados por el PRD en Nezahualcóyotl.

De hecho, en el Estado de México cada vez con mayor frecuencia el estilo de gobierno según el partido que encabeza la administración municipal tiende a perder sus rasgos diferenciadores. Tanto el PAN como el PRD otorgan "apoyos sociales" de manera directa a la población. Una explicación es que a nivel federal continúan ejecutándose programas de carácter asistencialista, por citar un ejemplo, el otorgamiento de becas a través del Programa Oportunidades que abarcan los diferentes segmentos poblacionales (niños, adolescentes, papás, adultos mayores). Los padrones de beneficiarios suelen ser del conocimiento de las presidencias municipales ya que en cada ayuntamiento mexiquense la presidencia municipal designa personal como enlace entre SEDESOL y el municipio para la operación del programa. La presencia de programas de este tipo impulsados desde el gobierno federal no

⁶⁴ Martagloria Morales (2005), Los gobiernos locales y los partidos políticos, en *Gestión y política pública*, CIDE, Vol. XIV, Núm. 2, II Semestre de 2005, p. 311-340.

distingue la filiación partidista de los gobiernos municipales y sin embargo depende de la habilidad de las administraciones municipales la rentabilidad política que los programas producen.

Andrew Nickson señala que en México, al igual que en América Latina, la tradición centralista fragilizó a los gobiernos locales haciéndolos dependientes y carentes de recursos financieros suficientes para que pudieran ejercer la amplia gama de funciones que formalmente se les asignaba. La constante supresión de elecciones municipales por parte del gobierno local restringía su autonomía política, mientras que el “dedazo” y el clientelismo reducían en alto grado sus capacidades administrativas. Sin embargo, recientemente, los gobiernos locales han resurgido y su autonomía política se ha incrementado. La captación de ingresos a nivel municipal es un indicador de ese resurgimiento⁶⁵. Por tanto, para el autor es conveniente evaluar en qué medida los gobiernos locales han sabido administrar eficazmente los recursos y si ese aumento de recursos representa aumento en la eficiencia y en la satisfacción o prestación de servicios, toda vez que los procesos electorales democráticos gozan de consenso generalizado entre la ciudadanía.

Nickson apunta además la necesidad de que los estudios municipales reviertan la alta discriminación de los municipios rurales, al dejarlos fuera de los análisis. El municipio rural ha estado lejos de la disponibilidad de recursos, e incluso de las estrategias electorales de los partidos políticos, que conceden prioridad a los municipios urbanos. Sin embargo, la creencia de que importan más los municipios urbanos que los rurales, por la concentración de población es una miopía si se toma en cuenta el ya no tan largo plazo. La población que en el medio rural no dispone de oportunidades de desarrollo

⁶⁵ Andrew Nickson, "La democratización y los gobiernos locales en América Latina" en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XVI, Núm. 2, II Semestre, julio – diciembre de 1993.

pleno, emigra a las grandes ciudades en busca de empleo y oportunidades de crecimiento económico. Esto puede salir del control de los municipios urbanos causando fuertes problemas a la capacidad de respuesta, frente a la multiplicación en la demanda de servicios. Las diferencias en los municipios del país reflejan un nivel de desarrollo desequilibrado, aunque se identifican problemas comunes y generalizados: perenne insuficiencia de recursos y carencia de sistemas administrativos adecuados; economías locales no desarrolladas de manera acorde a los requerimientos de la sociedad y satisfactores básicos no congruentes con sus expectativas. Por lo tanto, es imprescindible reactivar las economías rurales a partir del desarrollo endógeno municipal el cual se basa en las ventajas económicas competitivas de cada municipio.

Existe la tesis que atribuye las transformaciones de los gobiernos municipales al desarrollo de prácticas de gobierno innovadoras. Enrique Cabrero afirma que los factores políticos manifiestos en las presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental y la mayor profesionalización de los funcionarios locales han generado gobiernos municipales diferentes⁶⁶. De acuerdo con Cabrero, la evidencia de estas transformaciones es la ola de experiencias de innovación en la instrumentación de políticas públicas municipales. La innovación supone cambios en el proceso de éstas; en la definición del problema, la formulación de políticas, su implementación y evaluación. Durante la década de 1990 y 2000 se ha ejercitado una nueva manera de abordar al gobierno municipal que privilegia el estudio de los procesos de innovación, reportando prácticas exitosas de gobierno. La dificultad de estos trabajos radica en que se trata de experiencias innovadoras exitosas, mientras las no exitosas se dejan

⁶⁶ Enrique Cabrero, Op. Cit., p. 32.

de lado, limitando el universo de análisis al exclusivo lado amable, sin considerar que las experiencias de innovación no exitosas también pueden contribuir a la identificación de problemas que permitan reconocer lo que no se debe hacer en la gestión municipal.

Conviene recordar el supuesto de que en una democracia existen incentivos para que los gobernantes respondan a las demandas de los ciudadanos generando políticas públicas más eficientes. La competencia electoral, como elemento fundamental de la democracia, estructura los incentivos a los que se enfrentan los actores políticos en el ámbito local. Por tanto, la competitividad electoral municipal y el desempeño gubernamental medido como capacidad financiera se conjugan dentro de la estructura de incentivos⁶⁷. Al aumentar la competitividad electoral, los gobiernos municipales tendrán más incentivos para mostrar a los ciudadanos que han hecho un buen trabajo y ello los llevará a tratar de aumentar los recursos a su disposición. Cabrero define la capacidad financiera como la variable que muestra la relación entre ingresos propios (directos) y gasto administrativo⁶⁸. Los ingresos propios están compuestos por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Con datos del Sistema de Información Municipal (SIMBAD) Cabrero analiza la eficiencia recaudatoria y el gasto municipal. Utiliza la gestión hacendaria como unidad de análisis para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales, con base en el indicador de capacidad financiera (CF). CF es el indicador por el cual se muestra la relación entre ingresos propios (directos) y gasto administrativo. Los ingresos

⁶⁷ Juan Fernando de Ibarra, Ma. Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen Ortega (2006), “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios de México”, en *Foro Internacional*, Vol. 3, No. 185, p. 465-492

⁶⁸ Enrique Cabrero e Isela Orihuela (2002), “Finanzas en municipios urbanos. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)”, en *Estudios demográficos y urbanos*, El Colegio de México, Enero – abril, Núm. 049, p. 193.

propios están compuestos por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Este indicador permite comparar el desempeño de diferentes gobiernos y su permanencia en el tiempo; así como analizar la relación entre competencia electoral y desempeño de gobierno. Según los resultados de su análisis el comportamiento de la capacidad financiera tiende a la baja. Esto revela la incapacidad para cumplir con sus compromisos presupuestales, aún destinando todos los ingresos generados a través de recaudación municipal a pagar el gasto administrativo, las administraciones públicas municipales se hubieran visto imposibilitadas para cubrirlo por completo. Mientras la competencia electoral ha aumentado, la capacidad financiera ha ido en franco retroceso. Sin embargo, los autores advierten que esta conclusión puede constituir una visión parcial, ya que es preciso considerar la evolución del indicador independientemente de la competitividad electoral⁶⁹. Por otro lado, es importante mencionar que la aplicación de varios programas de inversión derivados del incremento del presupuesto federal implicó la ampliación del aparato burocrático municipal precisamente para el adecuado ejercicio de ese incremento.

Como se vio al principio de este capítulo, a partir de la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FAISM, el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en México se ha visto mermado, supuestamente porque las nuevas aportaciones sustituyeron recursos que antes se recaudaban de manera local. Pero esto, según nuestros autores es parcialmente cierto ya que el comportamiento de la recaudación tampoco ha

⁶⁹ Por ejemplo la situación de crisis financiera en la economía mexicana durante 1995 y sus efectos en los años posteriores y la modificación del esquema de descentralización de recursos a partir de 1997 con la creación de los fondos de aportaciones a los municipios (Aportaciones federales que fiscaliza la Federación y participaciones federales que no se fiscalizan por la Federación).

sido paulatino. En una perspectiva similar Uri Raich⁷⁰ sostiene que el FAISM desincentiva la capacidad recaudatoria de los gobiernos municipales. Afirma que tanto el FAISM como el resto de los fondos de aportaciones comenzaron a operar a partir de 1997. Según el autor la evolución de la capacidad financiera debe analizarse tomando en cuenta los efectos de la crisis de 1994 y la modificación de los mecanismos de descentralización de recursos a los municipios; también debe tomarse en cuenta la interacción de los gobiernos municipales y estatales de signo político diverso (debido al fenómeno de la yuxtaposición), donde seguramente la capacidad de negociación se encuentra limitada. El paso siguiente es tratar de comprobar que, en efecto, una mayor competencia electoral modifica los incentivos de los actores políticos y motiva con ello un mejor ejercicio de las finanzas públicas, y por consiguiente la ampliación de la estructura administrativa para ello como se anotó anteriormente. Cabe hacer una precisión con respecto a la utilización de la capacidad financiera como variable dependiente: el hecho de que las finanzas públicas municipales se encuentren en gran medida determinadas por decisiones que se toman en las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión no afecta en forma alguna el argumento que se pretende probar. Lo relevante para nuestro análisis es saber por qué, dada una tasa impositiva constante, unos municipios se desempeñan mejor que otros. Por otro lado, el hecho de que el indicador esté basado en ingresos propios y gasto corriente nos permite “aislar” la variable dependiente de otros factores tales como el monto de las transferencias (aportaciones y participaciones) que reciben. De esta forma, aunque las finanzas públicas municipales en su conjunto se encuentran restringidas por el marco normativo determinado en otros órdenes

70 Uri Raich (2001), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo 102, CIDE, México, p.1-44

de gobierno, el desempeño hacendario de cada municipio dependerá de su propia eficiencia recaudatoria.

Carlos Moreno⁷¹ sostiene que un hacedor de política local es un actor racional que carece de la posibilidad de reelección, de tal modo que en sus intentos para maximizar las oportunidades de su partido para permanecer en el poder en la elección subsiguiente usará recursos públicos como un instrumento para cumplir sus metas políticas. La pregunta clave es si dado el ambiente electoral local, los políticos locales estarán más inclinados a gastar en proyectos de infraestructura pública que generen amplios beneficios para la población, por sobre la preferencia de asignar recursos disponibles para expandir el aparato administrativo municipal. El problema de la asignación presupuestal oscila en un continuo: no todos los recursos se gastarán exclusivamente en administración o en proyectos de obra pública, pero el peso específico que un hacedor de políticas asigna a cada partida presupuestal podría depender de condiciones electorales locales; su oportunidad para sobrevivir políticamente depende de cómo beneficia y distribuye éstos entre sus electores locales. De acuerdo con Moreno, las autoridades tienen pocos incentivos para suministrar beneficios a un amplio rango de electores en un contexto de baja competencia electoral. En otras palabras, con baja competencia electoral, la sobrevivencia de políticos es maximizada a través del uso de patronazgos tradicionales que proveen beneficios privados a los enlistados políticamente. Por otro lado un ambiente altamente competitivo estimula a los políticos locales a proveer beneficios a un alto rango de votantes potenciales. Así la inversión en proyectos de obra pública que

⁷¹ Carlos Moreno (2005), *Analyzing the performance of local governments in Mexico: a political explanation of municipal budgetary choices*, Center for U. S. – Mexican Studies.
http://repositories.cdlib.org/usmex/moreno_carlos.

beneficia a los electores debería preferir una estrategia de gasto de un político que actúa en un ambiente competitivo.

Las reformas lanzadas por el gobierno federal al sistema fiscal gubernamental, durante la segunda mitad de la década de los noventa han incrementado el alcance de la toma de decisión municipal en México. Moreno se pregunta si la autoridad municipal adquirida por el gobierno municipal, desde la creación del Ramo 33 ha tenido un impacto relevante en cómo las autoridades locales asignan recursos para proyectos de infraestructura local; si la competencia electoral ha tenido un efecto en la inversión de infraestructura social y mayor descentralización política. Una mirada al comportamiento presupuestal de los gobiernos locales durante años electorales, con el fin de predecir ciclos políticos en los cuales los gobiernos tenderán a gastar más en años en los cuales tienen lugar las elecciones, sosteniendo que las autoridades correspondientes usarán gasto público para comprar votos. Otro asunto es si el gobierno yuxtapuesto o verticalmente dividido favorece la inversión en infraestructura pública, pues es probable que bajo un contexto de gobierno yuxtapuesto los políticos locales tengan un incentivo particular a invertir más en obra pública que en actividades administrativas, ya que los proyectos de infraestructura local son más visibles para la población, por lo que proveerlos con oportunidad aporta credibilidad y rentabilidad electorales.

Con base en los resultados del análisis de 1969 municipios mexicanos (se excluyeron municipios de Oaxaca) Carlos Moreno explica que hay diferencias en la forma de ejercer los recursos. Sus resultados muestran que cada categoría presupuestal varía con los niveles de gobierno municipal: el gasto administrativo está inversamente relacionado con niveles de marginación social. Ello probablemente porque los municipios ricos, con

menor marginación requieren modernizar sus aparatos públicos con el fin de tener políticas más sofisticadas, administraciones más complejas, así que tienden a invertir más en burocracia. Municipios con mayor marginación requieren grandes inversiones en infraestructura y apoyar más su base social, mientras que su administración pública es más simple, ellos no tienen que enfrentar problemas de ciudades más desarrolladas.

Por otro lado, las consecuencias de la competencia electoral y alternancia de partido en la inversión de infraestructura dependen del ambiente de descentralización o centralización política. Para el periodo previo a la descentralización, la competencia electoral y la alternancia de partido parecen desalentar a los gobiernos locales a ejercer su gasto en proyectos de inversión y de infraestructura pública. Sin embargo, en los años en los cuales la descentralización fue operada, el efecto de esas dos variables en el gasto de obra pública cambió radicalmente: la competencia y la alternancia empezaron a estimular a las autoridades locales a incrementar sus inversiones en infraestructura básica. Antes de la descentralización la disminución en el margen de victoria electoral coincidió con la reducción del gasto en infraestructura de los gobiernos municipales. Las autoridades municipales son más proclives a invertir en infraestructura básica cuando enfrentan un conjunto de características institucionales: competencia (alternancia y bajo margen de victoria) y descentralización.

El análisis sugiere que hay una tendencia en los gobiernos municipales a sustituir el gasto administrativo por el de inversión en infraestructura en años donde tienen lugar las elecciones locales. Las elecciones contribuyeron a que los gobiernos municipales aprovecharan la ocasión para tomar acciones más visibles ante la población e incrementaron su gasto en proyectos de infraestructura local. Para Moreno, la democracia local no es suficiente para

motivar a los hacedores de política local a invertir en proyectos de infraestructura básica: el gobierno municipal requiere autonomía en la toma de decisiones sobre sus recursos más que tomar ventajas de las oportunidades que le presenta un ambiente más competitivo. El análisis revela que las autoridades municipales tienen fuerte propensión a incrementar su gasto administrativo cuando ellos obtienen recursos adicionales limitados.

La naturaleza del gasto de infraestructura en México es altamente política, no sólo se incrementa significativamente durante años electorales, además es común que las autoridades locales traten de hacerse ver a la población particularmente cuando el gobierno del estado es de otro partido, como en el caso del Estado de México, donde más del 80% de los municipios han tenido gobiernos yuxtapuestos. También es posible que con el fin de obtener reconocimiento político inmediato los políticos municipales pudieran escoger proyectos que provean de beneficios de corto plazo a la población, la inversión en infraestructura requiere un gran periodo de maduración. Desafortunadamente los datos disponibles no llegan a evaluar con más precisión la calidad de los proyectos de infraestructura seleccionados por los gobiernos locales en el estudio de Moreno. Aunque la política federal requiere incorporar la participación de la sociedad en la formulación de las prioridades del gasto podría ser el caso que las autoridades locales cumplan con su obligación sólo superficialmente, pero en realidad hacer uso de prácticas clientelares tradicionales (por ejemplo para asignación de recursos sólo en localidades donde sus partidos gozan de apoyo político substancial). Si éste fuera el caso, las metas de descentralización política, podrían estar distorsionadas ya que un proceso presupuestal guiado exclusivamente por consideraciones de partido podría tener consecuencias negativas en la reducción de la pobreza.

En contraparte al análisis de Moreno, la investigación de Mathew Cleary contrasta la tradición teórica de que el aumento de la competencia electoral en México ya tiene efectos saludables, con base en las tasas de cobertura de agua, alcantarillado (drenaje), energía eléctrica e indicadores políticos y socioeconómicos como participación, margen de victoria electoral, tasa de alfabetización, pobreza y lengua indígena en 2419 municipios⁷². El autor sostiene que no se muestra una relación estadística significativa entre competencia electoral y desempeño del gobierno. La conexión electoral en México funciona bajo la presión de instituciones y prácticas que complican los mecanismos de rendición electoral de cuentas. Esos problemas incluyen una centralización extrema dentro del gobierno municipal, la prohibición constitucional de la reelección y el corto periodo de tres años en el puesto; estos dos últimos problemas hacen extremadamente difícil que los presidentes municipales obtengan experiencia en su trabajo. Y el “problema del último periodo” creado por la regla de no reelección dificulta explicar cómo podría alentarse a los políticos mexicanos a tener un buen desempeño.

Por otro lado, los resultados del análisis de Cleary conducen a plantear que la competencia electoral es en sí misma, un efecto de algún proceso político subyacente. Este factor previo puede ocasionar tanto la competencia electoral como un mejor desempeño, haciendo falsa la aparente relación causal que muchos han descubierto entre competencia electoral y desempeño. De acuerdo con el autor, este “factor previo” está en el hecho de que el desempeño del gobierno municipal parece estar más relacionado con varias mediciones de lo que llama “medios no electorales de influencia”, el cual sugiere que los cambios socioeconómicos suceden primero, y luego vienen

⁷² Se excluyen las delegaciones del Distrito Federal. Mathew Cleary (2003), *Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos*, en Política y gobierno, CIDE, vol. X, núm. 1, primer semestre, p.183-217

los cambios políticos. Es decir, podría ser que tanto el aumento en la competencia electoral como la mejora en el desempeño del gobierno sean resultado de aumentos previos en la alfabetización, la riqueza y la participación pública. Pero lo que sí se observa con claridad es la creciente intención de los ciudadanos de influir en las decisiones de sus gobiernos, al menos por la vía electoral.

La geografía política de los noventa demandó una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país. En particular, las demandas de los gobiernos controlados por la oposición al PRI hasta el 2000, se orientaron a reclamar un nuevo federalismo fiscal, que permitiera a los gobiernos locales disponer de mayores recursos, y por ende, de mayor autonomía.

La búsqueda de medidas para homologar condiciones regionales de desarrollo ha conducido a descentralizar y desconcentrar paralelamente funciones y recursos, de tal suerte que el potencial de crecimiento local se capitaliza. Por ejemplo, en el marco de este proceso, en el Estado de México se ha transferido gradualmente la administración de parques nacionales naturales a los municipios y las zonas de preservación ecológica a los gobiernos estatales, que antes era responsabilidad del gobierno federal, pero sin transferencias financieras que cubran las necesidades de atención de estos parques.

La pregunta por los resultados que el proceso de democratización ha producido en el gobierno – y consecuentemente en el nivel de bienestar social – ya ocupa un lugar privilegiado en la literatura, sobre todo en el ámbito nacional. En cuanto al impacto de la democratización política en los gobiernos municipales, la mayor parte de los análisis está sujeta a la

disponibilidad de información, ya que hace falta homologar datos y periodicidad en los mismos⁷³.

En el presente capítulo tras revisar la literatura que pretende explicar el proceso de democratización municipal hemos encontrado las diferencias en los resultados obtenidos tras el proceso de democratización. Asimismo se han ampliado las variables a considerar, de tal forma que el proceso de descentralización se toma como una variable de primer orden, toda vez que ha sido este proceso el principal factor del mayor suministro de infraestructura básica, en los municipios mexicanos. El ambiente electoral altamente competitivo que caracteriza los gobiernos locales en México es otro factor esencial. Ambos factores pueden influir en la distribución del presupuesto local y conducen a proponer la hipótesis de que a mayor competitividad y ambiente electoral diverso los gobiernos municipales se predisponen a invertir en bienes públicos locales.

⁷³ El Ejecutivo estatal no ha vivido la alternancia, pues el gobernador siempre ha provenido del PRI. Pero es preciso mencionar que la probabilidad de que ocurra alternancia política en las gubernaturas de los estados representa la mitad de la probabilidad de que ocurra en el nivel municipal, debido a la duración del cargo: 6 años para el puesto de gobernador, tres años para los miembros del ayuntamiento. Por tanto, el gobierno estatal observa un proceso más lento de alternancia que el gobierno municipal.

Capítulo III. Democratización y gestión municipal en el Estado de México: análisis estadístico de 125 municipios.

En el capítulo I se previno que el contexto de crecimiento económico juega un papel indispensable en el establecimiento de gobiernos democráticos. La advertencia de Huntington y de la mayoría de los autores, respecto de países pobres y su dificultad para alcanzar sistemas democráticos cobra relevancia en el estudio del ámbito municipal en el Estado de México, donde los municipios más marginados presentan procesos de democratización incipientes. Pese a las mejorías en términos de disminución de marginación, mayor acceso a servicios públicos y más desarrollo político, durante el periodo 1990 – 2005 persistió la amplia brecha de desigualdad entre los municipios estudiados. Los municipios mexiquenses menos marginados, en cambio, muestran procesos de democratización más avanzados: participación electoral creciente o más o menos constante; alta competitividad electoral y alternancia de partido en el gobierno. Son también municipios con mejores indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano. Adicionalmente, la gestión municipal ha cambiado en razón de la descentralización, el grado de marginación o nivel de desarrollo y la democratización considerando los matices que se apuntan en este capítulo. Dos indicadores disponibles para ilustrar el panorama de la gestión pública en los municipios mexiquenses son el porcentaje de gasto administrativo y la autonomía financiera. Los municipios con más marginación tienen porcentajes de gasto administrativo menores que los municipios menos marginados (salvo ciertas excepciones que se explicarán en el apartado correspondiente). En otros municipios, la tendencia es que el porcentaje de gasto administrativo ha ido en aumento frente al gasto de inversión. Por otro lado, la autonomía financiera ha

decrecido, esto significa que todos los municipios han perdido capacidad en la captación de ingresos propios.

3.1 Marginación y desarrollo municipal

El diagnóstico de la dimensión social y económica de México y sus municipios puede obtenerse a través del análisis de la marginación. Este concepto expresa la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios, así como la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva del país. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha propuesto un instrumento para medir el nivel de marginación integrando, precisamente, los elementos mencionados en un índice.

El índice de marginación es una medida-resumen que se expresa en valores extremos de -2.5 y 2.5. Los valores cercanos a -2.5 indican situaciones favorables, debido a la muy baja marginación. Los valores cercanos a 2.5, por el contrario, denotan un alto índice de marginación. Así, permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas y geográficamente dispersas. De este modo, el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales en las condiciones de vida de la población: vivienda, ingresos, educación y distribución de la población. Al tiempo, identifica diversas formas de exclusión; y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades

básicas⁷⁴. A través de este indicador, podemos identificar aquellos municipios donde la marginación configura una determinada estructura de oportunidades sociales y orienta sobre el nivel de desarrollo social y económico municipal⁷⁵.

De acuerdo con esta metodología, en el año 2005 el Estado de México presentó un índice de -0.62211 correspondiente con un bajo grado de marginación, el cual lo ubica en el lugar 21 (de arriba abajo) con respecto al contexto nacional. Además, visto en una perspectiva temporal, se observa una ligera tendencia a la disminución del índice en 0.1065 puntos porcentuales entre 1990 y 2005. El Distrito Federal ocupa el lugar 32 siendo la entidad de menor marginación (-1.50487). Por su parte, Guerrero ocupa el primer lugar (2.41213) y por tanto tiene el grado más alto de marginación⁷⁶.

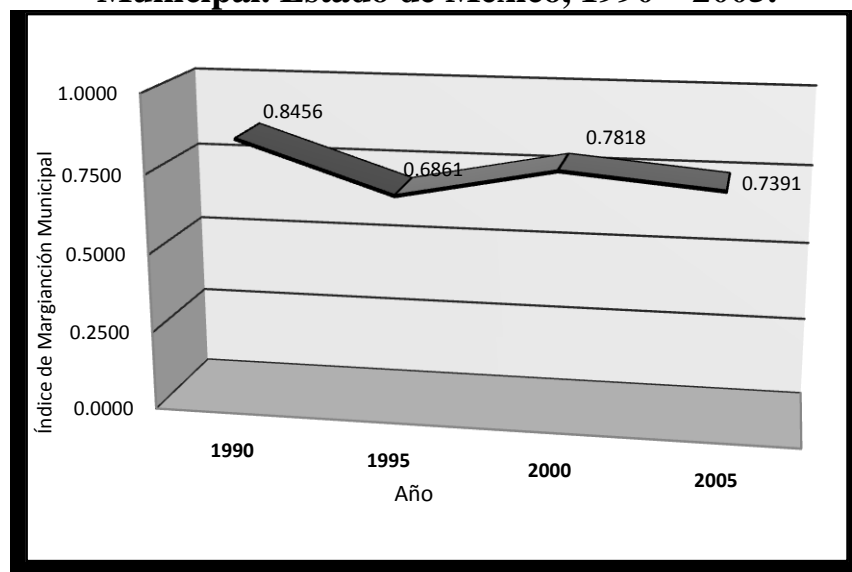
La desigualdad en términos de marginación municipal en la entidad se puede observar en la Figura 2. La desviación estándar es una medida que permite conocer las diferencias en cuanto a exclusión, carencias o falta de acceso a bienes públicos básicos como los expuestos anteriormente, traducidos en marginación que cada municipio mexiquense exhibe en los años referidos. Los puntos cercanos a cero indican mayor homogeneidad en los datos. Así, aunque la tendencia general es hacia la disminución, se puede afirmar que 1995 es el año en que los municipios fueron menos desiguales que en los otros años contemplados dentro de este análisis.

⁷⁴ Definición del Índice de Marginación Municipal, Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990, 1993, 2000*, www.conapo.gob.mx.

⁷⁵ La metodología que el CONAPO emplea para obtener el índice consiste en combinar nueve indicadores que describen las condiciones de vivienda, educación, ingresos y distribución de la población en cada municipio: la cantidad de población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir (analfabetismo); población de 15 años y más sin primaria completa (en situación de rezago educativo); ocupantes de viviendas sin drenaje ni excusado; ocupantes de viviendas sin energía eléctrica; ocupantes de viviendas sin agua entubada; ocupantes de viviendas con algún nivel de hacinamiento; ocupantes de viviendas con piso de tierra; población en localidades con menos de 5000 habitantes y; población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

⁷⁶ Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores sociodemográficos. Índices de marginación municipal por localidad 1990; 1995, 2000; 2005; Índice de Marginación por Entidad Federativa 2005 Anexo A*; disponibles en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoA.pdf>

Figura 2. Desviación Estándar del Índice de Marginación Municipal. Estado de México, 1990 – 2005.



Fuente: Índice de Marginación por Entidad Federativa 2005 Anexo A; Índice de Marginación Municipal 2005

La disminución de la marginación municipal sugiere mejorías en la estructura de oportunidades de la población, es decir, que se resolvieron algunas carencias socioeconómicas: mejores ingresos, mayor acceso a servicios básicos, mejores condiciones en la vivienda, etcétera, aunque en un porcentaje pequeño. El índice de marginación es una variable cuantitativa, cuya interpretación puede facilitarse utilizando un criterio cualitativo basado en rangos. CONAPO identifica 5 grados de marginación como se expresa en el Cuadro siguiente:

Cuadro 8. Intervalos para el grado de marginación municipal en el Estado de México, 2005

Grado de marginación	RANGO		Número de municipios
	Límite inferior	Límite superior	
Muy Bajo	-1.23	-2.09	43
Bajo	-0.65	-1.19	37
Medio	-0.08	-0.64	19
Alto	-0.05	0.96	26

Fuente: CONAPO, Índices de Marginación Municipal.

De acuerdo con los rangos del Cuadro 8 es posible clasificar a los municipios mexiquenses según el grado de marginación como se muestra en el Cuadro 9, obsérvese que no hay municipios de “muy alta marginación” en el Estado de México. Cabe destacar que Coyotepec integra la columna de municipios con menor marginación, Tonalico y Chimalhuacán se ubican en la columna de baja marginación y San Felipe del Progreso se encuentra en la última columna, la de municipios con alta marginación. En general los municipios ubicados en zonas urbanas o metropolitanas tienden a expresar mejores indicadores de marginación y desarrollo porque el entorno económico guarda mayor dinamismo.

Cuadro 9. Grados de Marginación Municipal. Estado de México 2005

Muy bajo	Bajo	Medio	Alto
Coacalco de Berriozábal	Chalco	Axapusco	Coatepec Harinas
Metepec	Apaxco	Ixtapan de la Sal	Villa del Carbón
Cuautitlán Izcalli	Tezoyuca	Isidro Fabela	Jiquipilco
Jaltenco	Temamatla	Otzolotepec	Chapa de Mota
Cuautitlán	Amecameca	Joquicingo	San Simón de Guerrero
Atizapán de Zaragoza	Chimalhuacán	Soyaniquilpan de Juárez	Temoaya
Tlalnepantla de Baz	Papalotla	Zacazonapan	Almoloya de Alquisiras
Tultitlán	Chiautla	Ecatzingo	Aculco
Nezahualcóyotl	Atizapán	Jilotepec	Texcaltitlán
Naucalpan de Juárez	Tenango del Aire	Santo Tomás	Acambay
Tecámac	San Martín de las Pirámides	El Oro	Otzoloapan
Tultepec	Nextlalpan	Timilpan	Ixtapan del Oro
Toluca	Ozumba	Villa Guerrero	Temascaltepec
Huixquilucan	Xonacatlán	Ixtlahuaca	Amanalco
Ecatepec de Morelos	Texcalyacac	Malinalco	Luvianos
Ixtapaluca	Atenco	Almoloya de Juárez	Zumpahuacán
Texcoco	Calimaya	Tejupilco	Morelos
Chiconcuac	Tepetlaoxtoc	Temascalcingo	Amatepec
Tlalmanalco	Zinacantepec	Ocuilan	Zacualpan
Tepotzotlán	Tianguistenco		Tlatlaya
Teoloyucán	Juchitepec		Villa de Allende
Huehuetoca	Tenango del Valle		San Felipe del Progreso
Nicolás Romero	Tonalico		Donato Guerra
Melchor Ocampo	Temascalapa		Sultepec
Chapultepec	Tepetlixpa		Villa Victoria
Acolman	Xatlalaco		San José del Rincón
La Paz	Jilotzingo		
Cocotitlán	Hueypoxtla		
Mexicaltzingo	Tenancingo		
Capulhuac	Valle de Bravo		
San Mateo Atenco	Ayapango		
Tequixquiac	Otumba		
Ocoyoacac	Nopaltepec		
Tonanitla	Atlacomulco		
San Antonio la Isla	Polotitlán		
Coyotepec	Jocotitlán		

Zumpango	Atlautla		
Chicoloapan			
Almoloya del Río			
Rayón			
Teotihuacán			
Lerma			
Valle de Chalco Solidaridad			
43	37	19	26

Fuente: CONAPO, Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación municipal 2005.

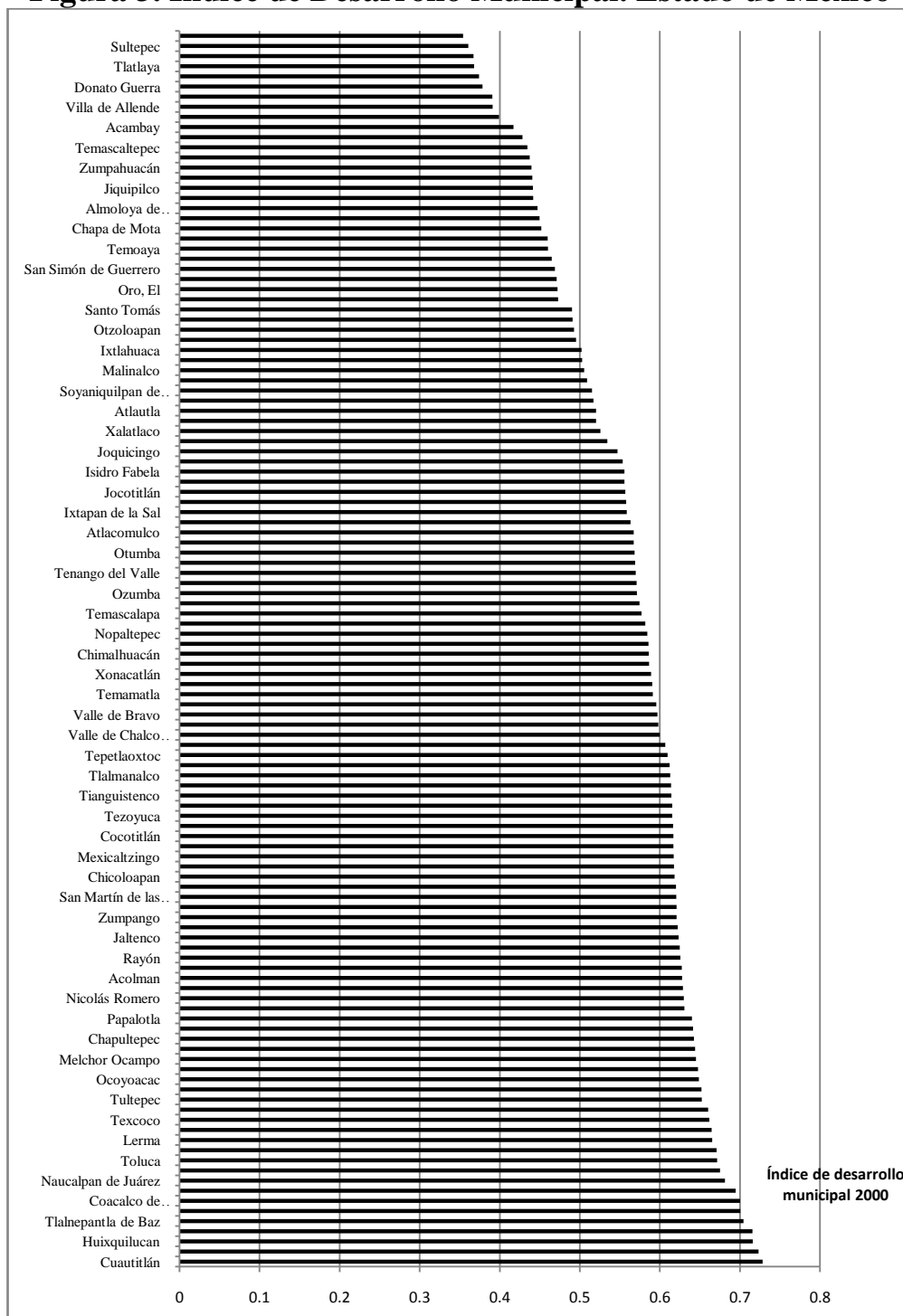
La importancia creciente del gobierno municipal en México ha motivado el desarrollo de fórmulas para la medición del desarrollo humano. Visto en la perspectiva opuesta, a diferencia del índice de marginación como un indicador de situación deficitaria, el Índice de Desarrollo Municipal (IDM)⁷⁷ ilustra la heterogeneidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo en cuatro dimensiones: a) social: mortalidad infantil y porcentaje de población con primaria terminada; b) económico: valor agregado censal bruto per cápita y nivel de empleo; c) ambiental: servicios (viviendas con energía eléctrica; viviendas con drenaje y viviendas con agua potable) y d) institucional: esfuerzo tributario y participación electoral.

La construcción de este indicador se ha hecho con datos de los años 2000 y 2005 según la disponibilidad de información para procesar cifras agregadas de cada una de sus dimensiones, justamente porque su objetivo es mostrar un panorama del momento presente con cifras actualizadas para 2005, mas no para años anteriores. Por esta razón no es posible conocer trayectoria histórica que pudiera facilitar el análisis en perspectiva comparada por cada quinquenio, como sí se puede hacer en el índice de marginación municipal en los años 1990, 1995, 2000 y 2005. Pero vale la pena hacer mención del IDM para destacar algunos aspectos interesantes considerando las limitaciones referidas. En la Figura 3 aparecen en extremo superior los

⁷⁷Laura Flamand, Sara Martínez y Alberto Hernández (2007), “Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005. Documento de análisis”, El Colegio de la Frontera Norte, disponible en http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_indice08, fecha de consulta 30 de enero 2009

municipios con el menor índice de desarrollo municipal y en el extremo inferior los de mayor IDM.

Figura 3. Índice de Desarrollo Municipal. Estado de México



Fuente: CONAPO, Índice de Desarrollo Municipal, Resultados definitivos 2000.

En el Estado de México el IDM asume valores de 0.7282964 a 0.3541402 donde el valor menor es igual al nivel de desarrollo humano más bajo.

3.2 Gestión municipal: servicios, gasto administrativo y autonomía financiera.

El concepto de gestión municipal al que se ha aludido en el primer capítulo de esta tesis refiere principalmente la capacidad de los actores gubernamentales de realizar proyectos de gobierno, es decir, el ejercicio de políticas públicas traducidas en planes y programas. En el ámbito municipal, cada ejercicio fiscal supone un programa operativo anual que involucra presupuestos aplicados a la atención, mejoramiento o prestación de servicios públicos entre los que sobresalen los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. En el siguiente apartado se expone el análisis de algunos indicadores para ilustrar el panorama de gestión municipal en la entidad tomando como base cifras disponibles en materia de servicios y aspectos presupuestales.

3.2.1 Disponibilidad de servicios en la vivienda mexiquense

El mejoramiento en el acceso a los servicios ha sido generalizado en todo el país durante las últimas décadas y por tanto forma parte de la explicación en la disminución de la marginación, sobretodo en el año 2005.

En el Estado de México, se ha incrementado la cobertura de estos servicios, superando la media nacional de 88.5% en agua potable, 85.8% drenaje y 97.5% energía eléctrica, durante 2005. Entre 1990 y 2005 el servicio con mayor crecimiento en la entidad fue el drenaje con un incremento del 25% (Ver Cuadro 10). No obstante, sigue siendo el servicio

de mayor rezago, lo cual es comprensible considerando el costo que implica la dispersión poblacional, especialmente en los municipios rurales.

Cuadro 10. Porcentaje de viviendas particulares habitadas según disponibilidad de servicios en 1990, 2000 y 2005

Servicios	Con agua entubada a/			Con drenaje b/			Con energía eléctrica		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total Nacional	77.1	85.2	88.5	62	75.4	85.8	87.5	95.4	97.5
EDOMEX	83.6	90.7	93.2	72.2	82.7	90.3	93.8	98.3	99.0

NOTA: Excluye los refugios y viviendas sin información de ocupantes. Para 2000 y 2005, excluye además a las viviendas del personal del Servicio Exterior Mexicano y también para este último año excluye a las viviendas móviles y a los locales no construidos para habitación. En la distribución se excluyó el rubro de No especificado.

a/ Incluye las viviendas que cuentan con agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno.

b/ Incluye las viviendas con drenaje conectado a red o fosa séptica.

FUENTE: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

El aumento en los porcentajes de disponibilidad de drenaje, energía eléctrica y agua potable en la vivienda, está vinculado con la disminución de la marginación, como se observa en el Cuadro 11. La disponibilidad de drenaje ha tenido un alto grado de significación estadística al relacionarse con la marginación desde 1995. Cabe recordar que la medida de marginación es un dato deficitario, por tanto el Índice se expresa de manera negativa. Así, índices de marginación más altos o positivos se relacionan con menor cobertura de servicios. Igualmente, índices de marginación bajos (negativos) estarán relacionados con mayor cobertura de servicios⁷⁸.

⁷⁸ El análisis estadístico en este capítulo se apoya en el uso de índices estadísticos de acuerdo con su aplicabilidad. El Coeficiente de correlación lineal simple mide el grado de asociación lineal R de Pearson entre dos variables de una población, cuyos valores van de -1 correspondiente a una correlación perfectamente negativa, hasta +1 correspondiente a una correlación perfectamente positiva. No existen asociaciones perfectas y tampoco son de tipo causal. Solamente indican el aumento o disminución de una variable con respecto a otra. El Coeficiente de correlación Rho de Spearman mide la asociación o interdependencia de variables aleatorias continuas, cuyos datos son ordenados y reemplazados en su respectivo orden (como alternancia en municipios, marginación, etcétera), también asume valores de -1 y +1 como r de Pearson, donde 0 significa que no existe asociación entre variables. El grado de significación en ambos coeficientes confirma que los valores exhibidos son diferentes de 0. Cfr. Mark L. Berenson y David M. Levine (1996), *Estadística Básica en Administración, Conceptos y aplicaciones*, 6ª Edición, Baruch College, University New York, México, p.713-732. El cálculo de coeficientes e indicadores estadísticos para

Cuadro 11. Coeficiente de Correlación lineal simple entre Marginación Municipal y Cobertura en Servicios, Estado de México.

Servicio	1990	1995	2000	2005
Drenaje	-0.22	-.188*	-.201*	-.272**
Energía Eléctrica	-.147	-.158	-.166	-.232**
Agua Potable	-.091	-.139	-.143	-.308**

*Correlación significativa en un nivel 0.05

**Correlación significativa en un nivel 0.01

3.2.2 Creciente gasto administrativo

El artículo 98 de la Ley Orgánica Municipal define el gasto público como las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realizan los municipios.

En nuestro análisis agrupamos el egreso municipal en los rubros administrativo y de inversión. El gasto corriente es de carácter administrativo pues corresponde a erogaciones en medios e instrumentos para producir un bien o servicio, puede destinarse a pago de servicios personales, servicios generales y materiales y suministros. El gasto de inversión comprende erogaciones en obras públicas, subsidios, apoyos y transferencias; así como adquisiciones de bienes muebles e inmuebles. La inversión financiera comprende contratación de deuda, cancelación de pasivo y/o disponibilidades.

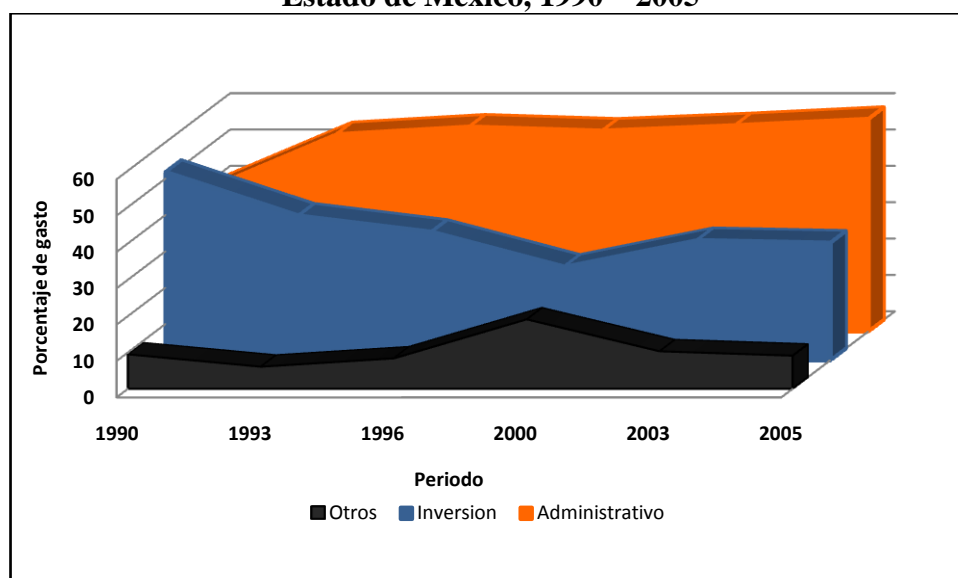
El gasto de administración en los municipios mexiquenses revela un incremento de 20 puntos porcentuales pasando de 38.74% en 1990 a 58.74% en 2005; y una disminución de las erogaciones en infraestructura en 25.84 puntos porcentuales, mientras en 1990 se invertía 51.76% en obras de infraestructura básica, en 2005 este porcentaje se redujo a 31.92%.

esta tesis se hizo a través del Programa Statistical Package for the Social Sciences mejor conocido por sus siglas SPSS 13.

En la Figura 4 se puede observar la tendencia creciente del gasto administrativo y la consecuente disminución del rubro inversión. Entre las explicaciones más reiteradas de esta disminución en el gasto de inversión destaca la falta de profesionalización de los miembros de la administración municipal y el arribo al gobierno de equipos administrativos inexpertos.

El Coeficiente Rho de Spearman⁷⁹ entre marginación y gasto administración de -0.641 revela que existe una correlación negativa significativa, por tanto es válido sostener que los municipios con mayor marginación municipal gastan menos en administración.

Figura 4. Trayectoria del gasto público municipal, Estado de México, 1990 – 2005



Fuente: INEGI, *Finanzas municipales*, Anuario Estadístico del Estado de México, 1990, 1993, 1996, 2000, 2003 y 2005

La necesidad de ampliar la cobertura en servicios básicos en los municipios de mayor marginación obliga que el gasto de inversión en infraestructura física sea mayor que el de administración. Existen sectores de población que

⁷⁹ Rho de Spearman es un coeficiente de correlación lineal que se utiliza para indicar la relación estadística entre variables. El Coeficiente de Regresión Lineal o “R” permite conocer el grado de determinación que una variable independiente ejerce sobre una variable dependiente.

carecen del acceso a servicios básicos, donde será prioritario ampliar la cobertura, entonces la inversión en recursos para construir infraestructura básica deberá privilegiarse. Los municipios urbanos suelen estar provistos de más y mejores servicios y con un costo menor, por tanto, el gasto de inversión será menor y resultará en beneficios para una cantidad de población mayor.

El análisis estadístico, así como la literatura respecto de la aplicación del gasto apunta que los municipios con más alternancia y menos marginación exhiben mayor gasto administrativo que en el resto de los municipios, con lo cual el ejercicio presupuestal puede interpretarse como ineficiente. No obstante, se ha visto que en general los municipios con más alternancias también son los municipios con mejor desarrollo y además tienden a concentrarse entre los urbanos.

En municipios urbanos la demanda de servicios se da en función de la calidad y no de la cobertura como ocurre en municipios rurales. Por lo mismo, en municipios con grandes concentraciones urbanas la inversión en infraestructura es menor y beneficia a un mayor número de población, el problema en estos municipios radica en atender la calidad del servicio, casi siempre requiere ampliar la estructura de personal que opere programas o verifique el correcto suministro de servicios y ello se reflejará en un incremento del gasto administrativo (por ejemplo, verificar la regularidad en el suministro de agua; mantenimiento de bombas; evitar que posibles escurrimientos, desechos tóxicos contaminen aguas pluviales; reparar calles y avenidas deterioradas a causa del tránsito pesado, etcétera).

La aplicación eficiente del gasto municipal implica optimización de recursos, es decir hacer más con menos, sin embargo, será eficaz solamente

si aquello en que se invierte resuelve carencias o genera mejoras, pero eso es un aspecto que rebasa la meta de esta investigación.

3.2.3 Impuestos y autonomía financiera

En el capítulo anterior se propuso que el incremento de recursos provenientes de aportaciones y participaciones federales a los estados y municipios, como parte de las políticas de descentralización, ha constituido un factor de la disminución de la capacidad financiera de los municipios. Al inicio de este capítulo se expuso la fuerte dependencia económica que tienen los municipios con respecto a la Federación.

En este apartado se muestra que la autonomía financiera municipal en el Estado de México ha disminuido. En este capítulo se entiende por autonomía financiera la relación entre ingresos propios e ingresos totales⁸⁰. Los ingresos propios o recursos que capta el gobierno municipal con base en sus facultades se integran por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

En general, la fuente de tributación más importante en el municipio es el impuesto predial, no obstante, también percibe ingresos derivados de contribuciones por la propiedad inmobiliaria (fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora); derechos como cuotas por licencias de construcción, uso y suministro de agua, urbanización, lotificación y catastro. Asimismo, puede obtener ingresos por enajenación, explotación y arrendamiento de bienes patrimoniales (mercados, panteones, jardines o centros de esparcimiento); aprovechamientos (cobro por

⁸⁰ Es importante mencionar que en esta tesis se propone un análisis de la autonomía financiera cuya definición difiere del concepto de capacidad financiera expuesto por Enrique Cabrero aludido en el capítulo II de esta investigación.

incumplimiento de obligaciones fiscales, rezagos, recargos, multas y demás sanciones); y cobros por las contribuciones de mejoras a sectores de la sociedad beneficiarios directos de la ejecución de alguna obra pública.

En el análisis de la recaudación registrada en 1990, 1995, 2000 y 2005 se observa una caída de 12.81 puntos porcentuales en impuestos con respecto al total de ingresos brutos municipales (Ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Evolución de ingresos 1990-2005

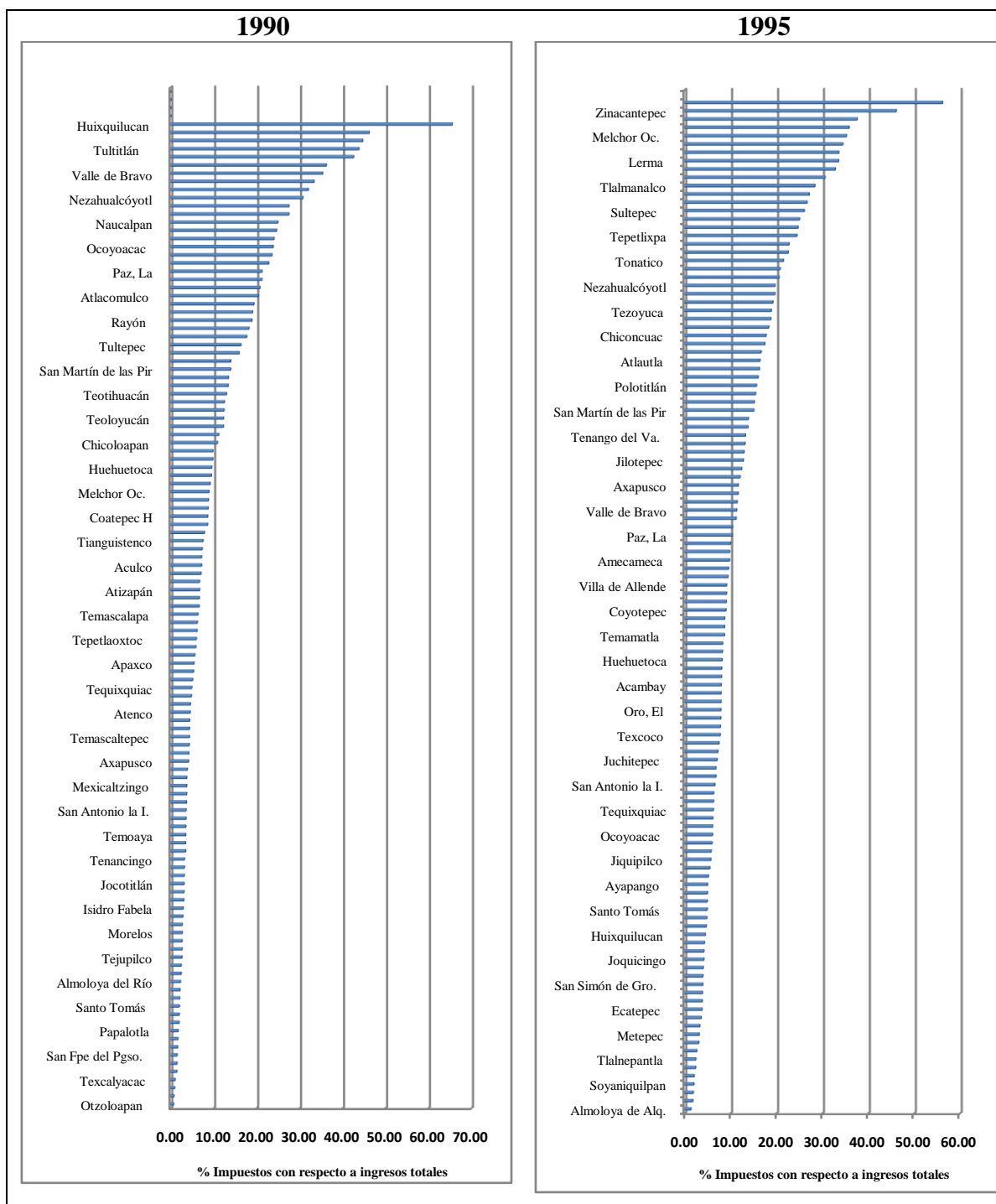
Ingresos provenientes de impuestos recaudados en el municipio. Estado de México					
Año	1990	1995	2000	2005	Variación
Porcentaje	24.02	25.09	12.81	11.21	12.81

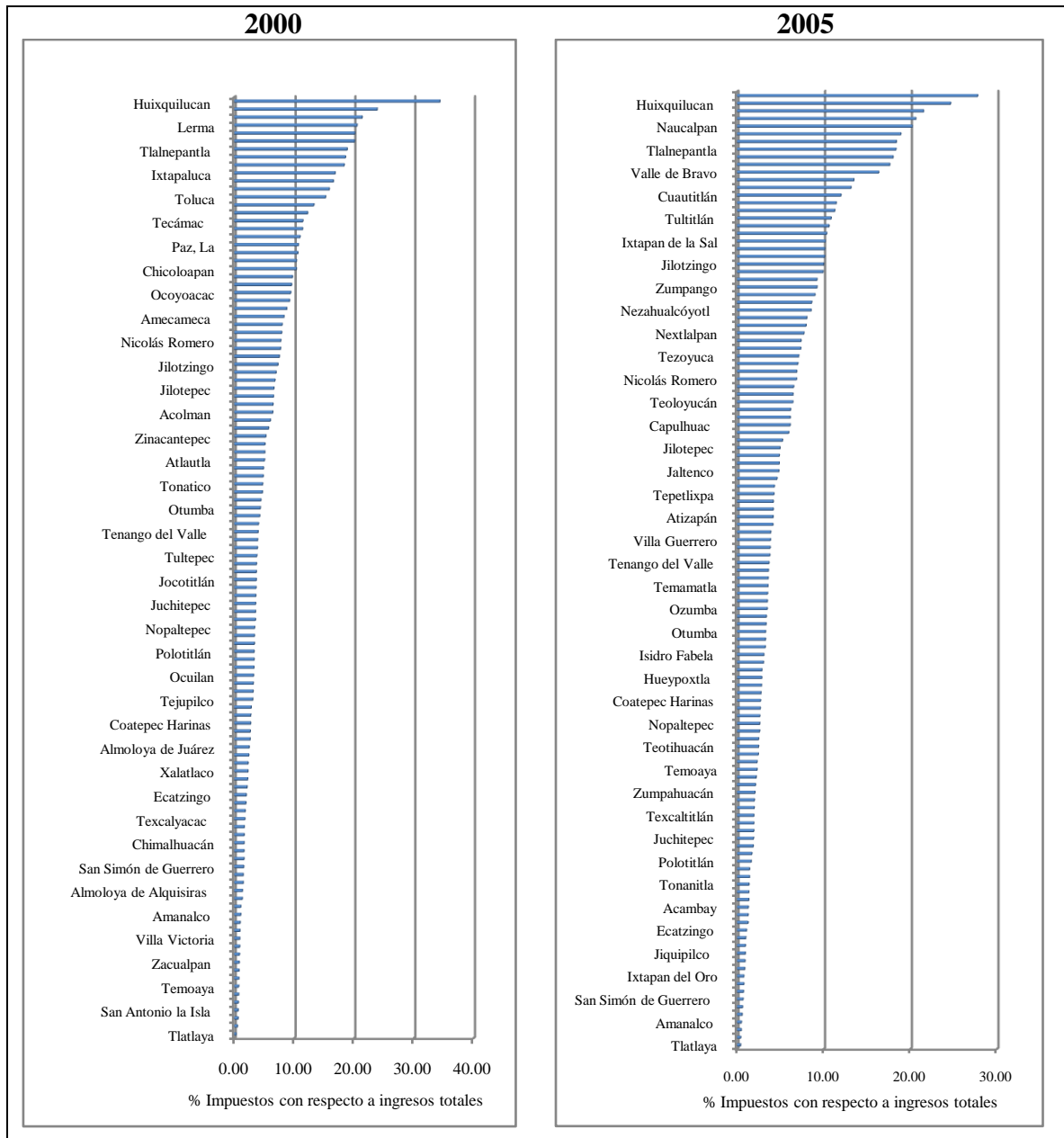
Fuente: INEGI, Finanzas públicas municipales 1989 -2005.
Resultados definitivos 2005

En 1990 Huixquilucan era el municipio con mayor eficiencia recaudatoria, obteniendo a través de impuestos el 66% del total de sus ingresos, en 2005 este rubro representó solamente el 28% de sus ingresos totales.

Después de Huixquilucan, se ubican Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli con porcentajes de ingresos provenientes de impuestos superiores al 40% en 1990 y que en 2005 no rebasaron el 30%. Para el resto de los municipios la tendencia es similar, por ejemplo, Acambay el primer municipio de la lista obtuvo de impuestos el 5% de sus ingresos en 1990; 8% en 1995; 3% en 2000 y 2% en 2005 (Ver Figura 5).

Figura 5. Ingresos derivados de impuestos en municipios mexiquenses





Fuente: INEGI (2005), Finanzas públicas municipales 1989 -2005, Resultados definitivos.

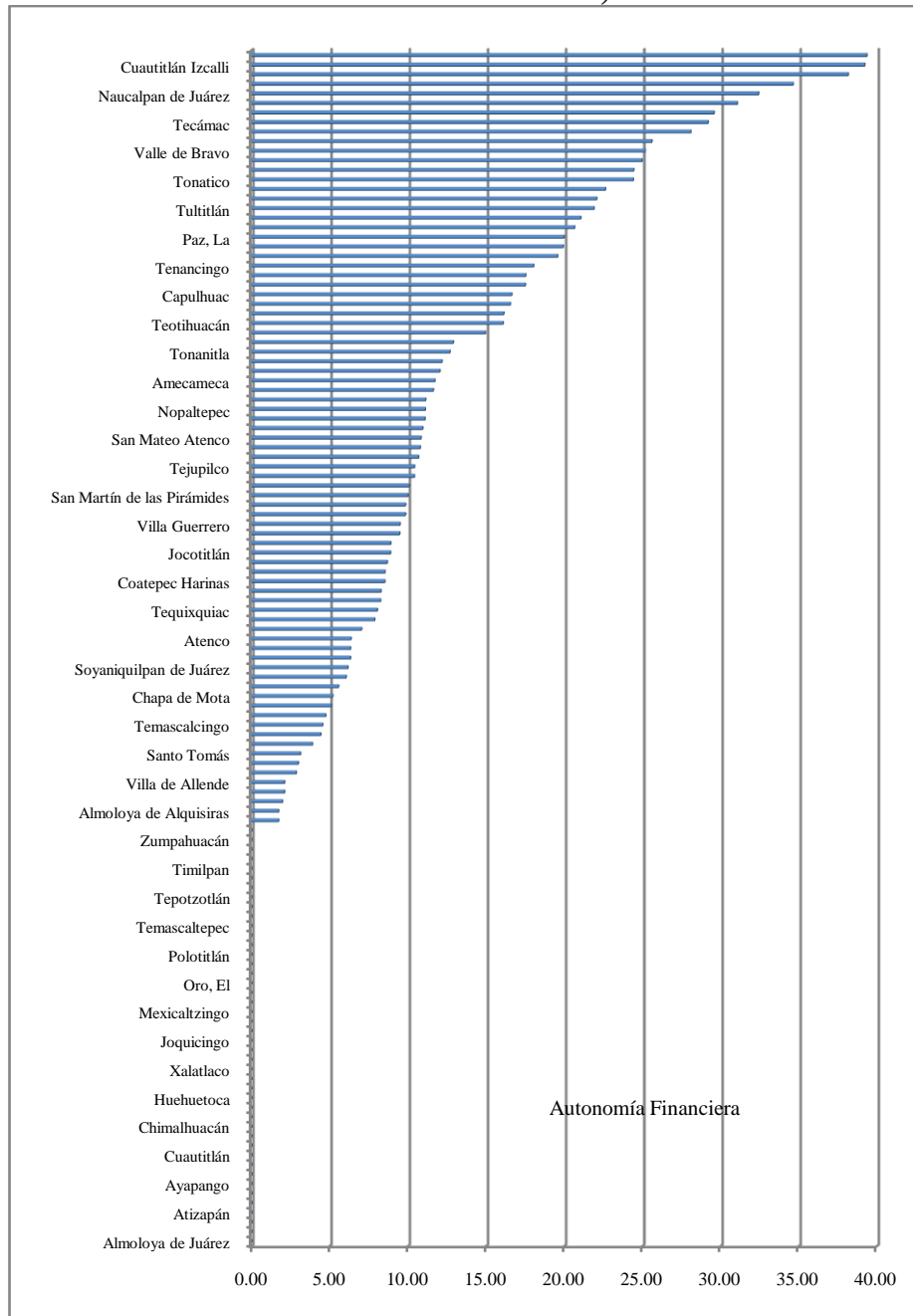
En el país hay municipios con más del 60% de autonomía financiera como Solidaridad (San Luis Potosí), Puerto Peñasco (Sonora), Bahía de Banderas (Tepic), Los Cabos (Baja California Sur), Rosarito (Baja California), Benito

Juárez (Quintana Roo) y San Pedro Garza García (Nuevo León)⁸¹ conforme al reporte de 2005. El desarrollo urbano permanente de estos municipios hace razonable suponer que su captación impositiva constituya la proporción más importante de su ingreso. En el Estado de México ningún municipio rebasa 40 puntos porcentuales en ingresos obtenidos a través de impuestos, sin embargo, la entidad en su conjunto tiene una media de 11.21% de autonomía financiera.

Por otro lado, es de esperarse que los municipios con mayor índice de marginación sean también los menos autónomos en sus finanzas, debido al rezago en la práctica de actividades económicas favorables a la captación de ingresos propios. El coeficiente de correlación para de la relación marginación municipal y autonomía financiera -0.732^{**} es muestra de ello. Como se aprecia en el gráfico de desviación estándar de la Figura 2, municipios que se caracterizan por su dinamismo económico son los más autónomos. Así destacan los municipios de Toluca, Cautitlán Izcalli, Metepec, Atizapán de Zaragoza y Naucalpan, ya sea en torno a actividades industriales, comerciales y de servicios. Es importante mencionar que las actividades turísticas hacen la diferencia más evidente en términos de autonomía financiera en los municipios rurales, ya que el desarrollo de atractivos turísticos obliga la inversión en infraestructura para el transporte, servicios básicos y comercio, favoreciendo la captación de impuestos (como el municipio Tonicaco).

⁸¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), *Indicadores Financieros Municipales*, disponible en http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_Municipios_Indicadores, fecha de consulta 10 de febrero de 2009.

**Figura 6. Autonomía Financiera
Estado de México, 2005***



Fuente: INEGI, Indicadores financieros municipales 2005. Nota: En la gráfica no se reflejan las cifras para algunos municipios porque no existen datos disponibles.
*De Zumpahuacán a Almoloya de Juárez no se dispone de información.

El caso de Tonatico es un buen ejemplo porque siendo rural tiene casi 25% de autonomía financiera, más del doble del promedio estatal (Ver Figura 6).

Este dinamismo económico implica, entre otras cosas, mayor acceso a oportunidades de desarrollo social y económico, mejor organización de la administración pública y mejores instrumentos de recaudación fiscal. Por desgracia, los municipios más marginados y menos autónomos; más dependientes de aportaciones y participaciones federales se encuentran muy por debajo de la media estatal.

3.3 Indicadores de democratización política.

En este apartado se analiza el proceso de democratización a través del análisis estadístico de la participación electoral, competitividad electoral y alternancia, seleccionadas como variables relevantes de acuerdo con la literatura teórica revisada en el segundo capítulo. Las cifras presentadas en el análisis corresponden con los resultados electorales reportados en el sitio en internet del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)⁸². Los indicadores socioeconómicos expuestos en el apartado anterior serán retomados en este apartado para analizar su relación estadística con las variables de democratización política.

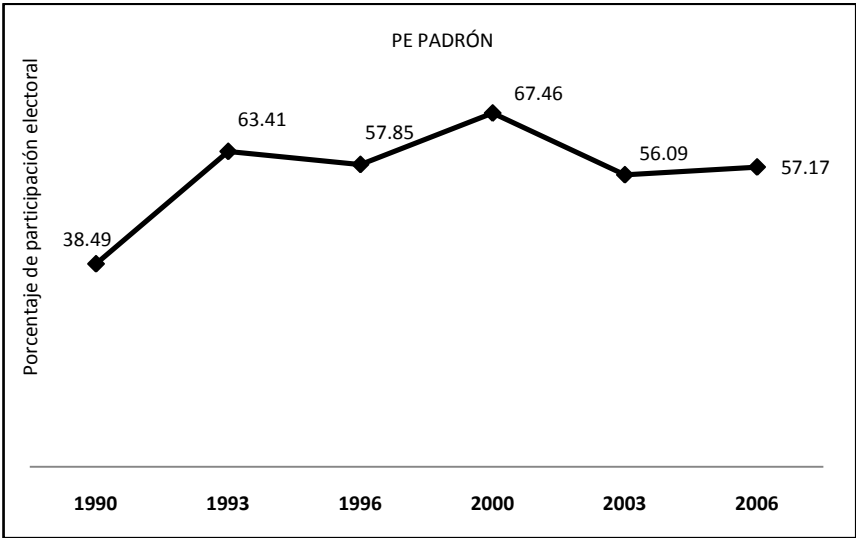
3.3.1 Participación electoral

La participación electoral se define como la relación del total de votos emitidos en una elección entre el total de votantes potenciales (lista nominal). Este indicador constituye el fundamento de la democracia, pues en teoría los ciudadanos eligen a sus gobernantes y al mismo tiempo seleccionan el programa de gobierno o conjunto de políticas públicas a instrumentar en un periodo de tres años a través del voto. Con base en la trayectoria de

⁸² www.ieem.org.mx y CD-ROOM Padrón y Lista Nominal, Elecciones de Ayuntamientos 1990-2006, Instituto Electoral del Estado de México (material de consulta, no publicado).

participación en los comicios de 1990 a 2006 se puede observar que la participación electoral se incrementó 18 puntos porcentuales en la entidad y que su punto más alto lo alcanzó en 2000 año en que el PRI perdió la elección presidencial (Ver Figura 7). Se observa un punto de inflexión en la participación electoral de 1996, que coincide con la entrada en funciones del Instituto Electoral del Estado de México como organizador de las elecciones en la entidad, es también la elección que marca el inicio de una nueva etapa con el incremento de victorias de partidos distintos al PRI. La preferencia por este partido cayó 3 puntos porcentuales con respecto a la elección de 1993 (de 36% a 33%). Sin embargo, se tendría que estudiar con mayor detenimiento los aspectos que incidieron en la baja participación electoral del año 1996. En 2005, el índice de marginación mantuvo una relación estadística positiva con el porcentaje de participación electoral obtenido en 2006.

**Figura 7. Participación electoral
Elecciones municipales, Estado de México.
1990-2006**



Fuente: Resultados con base en los Listados nominales del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), octubre de 2007.

El coeficiente de correlación entre marginación municipal y participación electoral de .484(**), considerando que la cifra favorable de marginación es la que tiende a -2, si ésta es cercana a 2 implica un alto grado de marginación el cual se relaciona con mayor participación electoral. Cabe señalar que los porcentajes de participación electoral en la Entidad entre 1993 y 2006 fueron mayores al 50%. Después de estos comicios la participación volvió a disminuir. El porcentaje de participación electoral suele mostrar niveles altos especialmente en municipios con varias alternancias, sobre todo en la elección que antecede a la alternancia y en la elección que produce la alternancia misma, por ejemplo en Atizapán en 1993 obtuvo el mayor porcentaje de participación pero fue hasta 1996 que el PAN ganó la elección; Chapultepec en 1993 alcanzó 81.79% de participación electoral, el mayor de su historia y en dicha ocasión el PFCRN ganó la elección (Ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Participación electoral en municipios con 4 y 5 alternancias, Estado de México, 1990-2006

Nombre	1990*	1993	1996	2000	2003	2006	Promedio	Alternancias
Atizapán	55.37	70.07	50.63	67.26	60.66	56.79	60.13	4.00
Capulhuac	37.63	53.30	51.35	60.07	37.87	42.35	47.09	4.00
Coatepec Harinas	24.54	60.00	52.99	57.62	54.75	58.05	51.33	4.00
Cocotitlán	41.03	75.37	71.50	75.58	64.25	67.36	65.85	5.00
Coyotepec	33.14	62.99	61.06	63.97	51.62	47.31	53.35	5.00
Chapultepec	50.60	81.79	74.70	75.55	70.65	72.52	70.97	4.00
Chiconcuac	37.69	68.37	57.37	72.26	57.05	58.79	58.59	5.00
Huehuetoca	29.70	71.13	69.44	65.59	51.68	46.61	55.69	5.00
Joquicingo	29.25	69.98	64.62	67.58	68.82	66.09	61.06	4.00
Ozumba	34.94	57.33	55.30	66.76	58.34	57.03	54.95	4.00
San Antonio La Isla	40.78	75.68	75.20	76.87	69.72	67.92	67.70	4.00
San Mateo Atenco	35.42	65.09	62.86	69.72	53.62	56.88	57.27	4.00
Tenango Del Aire	66.54	78.25	75.09	76.25	69.29	68.27	72.28	4.00
Tequixquiac	46.74	64.95	52.53	65.07	58.92	55.77	57.33	4.00
Tonatico	42.64	77.29	71.58	66.62	67.24	64.30	64.95	4.00
Valle De Bravo	34.01	65.88	65.06	69.71	65.73	57.87	59.71	4.00
Villa Guerrero	21.14	63.78	63.31	64.81	56.54	58.49	54.68	4.00

Esto explica parcialmente que la mayoría de municipios con mayor marginación en la elección de 2006 hayan alcanzado niveles históricos de participación, pero sin conseguir cambiar al partido en el gobierno. Otra explicación de la relación entre marginación y participación electoral puede estar en que al ingresar nuevos partidos al gobierno ocurra un fenómeno de desgaste no sólo al interior de éstos sino también en el ayuntamiento en su conjunto, cuyo desempeño ha generado desilusión entre los ciudadanos.

La autonomía financiera mantiene una relación estadística negativa con la participación electoral de acuerdo con el coeficiente $-.570(**)$. Una disminución en la autonomía financiera se asocia con un aumento en la participación electoral. Como se explicó anteriormente, la autonomía financiera refiere captación de recursos provenientes de impuestos. El cobro de impuestos es un asunto de impopularidad. Los municipios que son más eficientes en la recaudación fiscal, presentan menores porcentajes de participación electoral. La posible explicación puede atribuirse al descontento o inconformidad de los ciudadanos con la carga impositiva y el acceso a servicios o el desempeño de la gestión municipal.

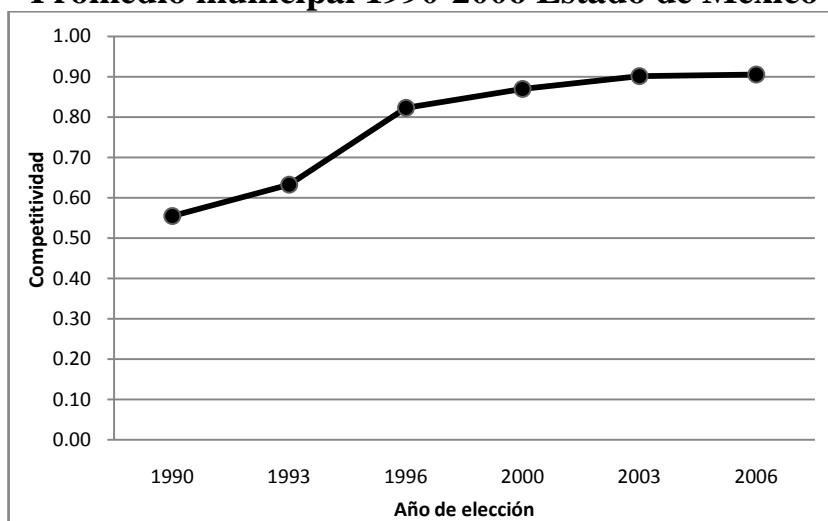
3.3.2 Margen de victoria y competitividad electoral

El incremento en la presencia de los partidos políticos distintos al PRI en los gobiernos municipales es un hecho indiscutible durante el periodo 1990 - 2006. Además de la integración del Ayuntamiento con regidores de Representación Proporcional, más del 85% de los municipios han sido gobernados por partidos distintos al PRI. Ello implica que existen condiciones de competitividad electoral y alternancia en la entidad. Retomando la literatura expuesta en el Capítulo I de esta tesis, existe competencia cuando los partidos relevantes se acercan a una distribución casi

nivelada de fuerza electoral; cuando dos o más partidos obtienen resultados cercanos y ganan con ligero margen y; cuando con frecuencia los partidos se alternan en el poder⁸³. Por tanto, la competitividad es una cualidad o estatus de la competencia. En este caso, se puede utilizar el margen de victoria electoral (MV) para estimar la competitividad electoral y disponer de un indicador simple que refleje la relación entre porcentaje de votos del partido ganador menos el porcentaje de votos obtenido por el partido que quedó en el segundo lugar de la contienda, así: **Competitividad = 1-(%MV/100)**

Durante el periodo de análisis, el margen de victoria electoral ha disminuido, mientras la competitividad electoral ha aumentado, y dicho aumento muestra una tendencia continua. Esto significa que las contiendas electorales en los municipios son cada vez más cerradas y la expectativa más incierta con respecto al ganador o ganadores de la elección (Ver Figura 8).

Figura 8. Trayectoria de competitividad electoral Promedio municipal 1990-2006 Estado de México



Fuente: Cifras registradas por el Instituto Electoral del Estado de México Resultados Electorales Municipales, Padrón Electoral y Lista Nominal, 1990-2006.

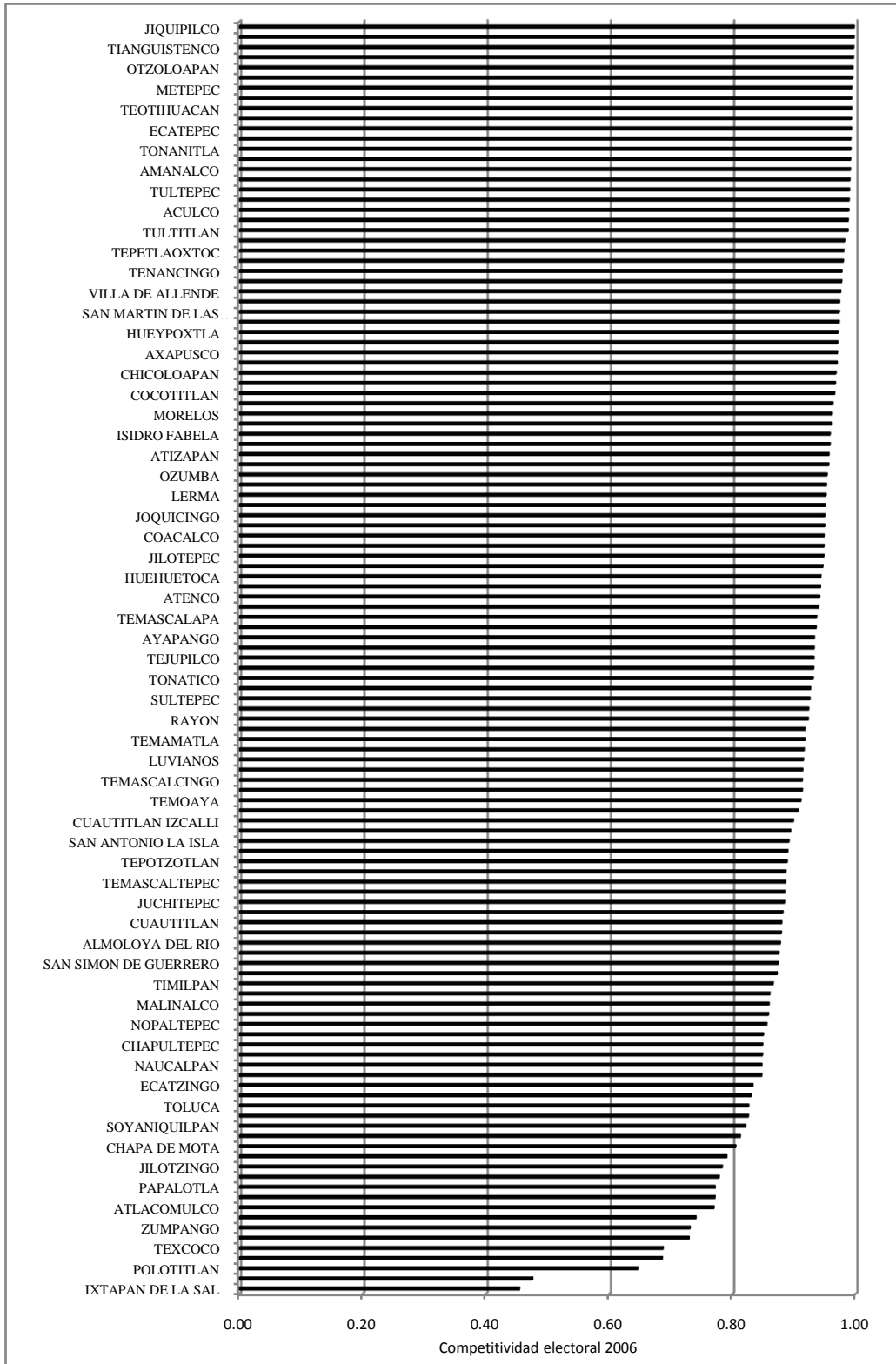
⁸³ Giovanni Sartori (1997), p.218-219

Históricamente, los municipios más competitivos en la entidad son Tonanitla, Luvianos, Calimaya, Tenango del Aire, Teoloyucan, Tepetlaoxtoc y Tultepec con un índice mayor a .90 de competitividad electoral promedio⁸⁴. Entre los menos competitivos destacan Amatepec, Atlacomulco, Ixtlahuaca, Polotitlán, San Simón de Guerrero, Villa Victoria, Zacazonapan y Zacualpan cuyo índice de competitividad electoral es menor a 0.65; la mayoría de este segundo grupos de municipios han sido gobernados ininterrumpidamente por el PRI y se colocan en los extremos opuestos de la gráfica de competitividad electoral (Ver Figura 9).

Por otro lado, existe una relación estadística negativa entre marginación municipal y competitividad electoral (promedios municipales), de acuerdo con el coeficiente de correlación lineal $-.481^{**}$. El coeficiente es significativo sin embargo poco contundente, debido probablemente a la evolución que se ha observado en el comportamiento electoral en los municipios de la entidad, pues como se mencionó en el capítulo II, inicialmente los municipios más competitivos en materia electoral eran los de menor marginación. La lectura de este coeficiente es que mayor marginación municipal se relaciona con menor competitividad electoral. No obstante en la competitividad electoral se observa en cifras importantes incluso en los municipios más marginados, como en el caso de San Felipe del Progreso, que en 1990 con un nivel de .33 puntos porcentuales de competitividad pasó a .95 puntos porcentuales en 2009. A diferencia de la participación, la competitividad guarda relación estadística positiva con el gasto administrativo, pero no con la autonomía financiera, ni con la disponibilidad de servicios en la vivienda, ni con la participación.

⁸⁴ Cabe aclarar que Tonanitla solamente ha vivido un proceso electoral en su historia política municipal (2006) y Luvianos dos elecciones (2003 y 2006).

**Figura 9. Competitividad electoral
Estado de México, 2006**



Por tanto, la explicación de dicha variable se vincula más al contexto social y económico que a asuntos de gestión pública.

La literatura revisada en el capítulo anterior sugería que el arribo de partidos políticos distintos al PRI ocurrió primero en los municipios. Los datos analizados en este apartado indican que este fenómeno no se dio de manera generalizada, sino primero en aquellos municipios donde la situación social y económica es más favorable. Fue también en esos municipios donde ocurrieron primeramente fenómenos de alternancia, donde además el proceso natural de desgaste del poder y las instituciones políticas incidió en la disminución de la participación electoral.

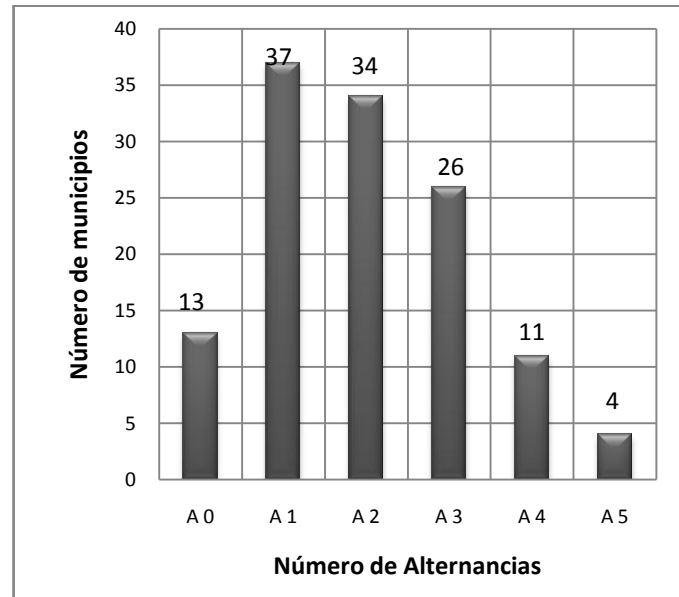
3.4.3 Alternancia

La alternancia de partido en el gobierno es una expresión contundente de que existen condiciones de competencia electoral. En el Estado de México la alternancia partidista en los ayuntamientos, ha ocurrido en 89% del total de municipios, de acuerdo con los resultados electorales de 1990, 1993, 1996, 2000, 2003 y 2006⁸⁵.

En la Figura 10 se aprecia la frecuencia municipal según el número de alternancias, como resultado de los comicios ocurridos durante el periodo de análisis.

⁸⁵ Para empatar las elecciones municipales en el Estado de México se amplió la duración del cargo para tres años ocho meses en el periodo 1996 – 2000. Instituto Electoral del Estado de México, *Numeralia electoral*, www.ieem.org.mx.

Figura 10. Alternancia en municipios mexiquenses 1990-2006



La marginación municipal se relaciona estadísticamente de manera negativa con el número de alternancias, es decir, municipios con mayor marginación tienen menos alternancias.

Aún cuando la participación electoral es alta en municipios marginados, no ha sido suficiente para producir alternancia, precisamente porque no se cuenta con condiciones de competitividad electoral. Si bien la participación electoral no tiene relación con la competitividad electoral, sí se vincula con el número de alternancias.

Cuadro 14. Correlación Rho de Spearman entre Alternancia y variables seleccionadas

	Variable dependiente
Variable independiente	Alternancia
Marginación	-.354(**)
Competitividad	.364(**)
Participación	.277(**)

** Correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).

Ciudadanos de municipios con mejor situación social y económica, asumen un comportamiento político más racional, porque acuden a votar con mayor frecuencia y lo hacen por distintos partidos políticos, ello supone una elección razonada. Se podría intuir que los ciudadanos de estos municipios están insatisfechos con el partido de gobierno en turno y por tanto, al asistir a los comicios deciden votar por un partido diferente al que gobierna. La insatisfacción no solamente se traduce en voto por la alternancia. No sería válido decir que aquellos municipios donde la alternancia es igual a cero, tienen ciudadanos satisfechos y por tanto refrendan su voto al “partido de siempre”. Es preciso diferenciar el contexto socioeconómico y político de que se trate. Si en el municipio no hay elecciones competitivas, por más votantes que acudan a votar, será difícil garantizar que el resultado derive de la expresión de la voluntad popular. En este sentido, la caída del porcentaje de participación electoral en municipios donde no hay elecciones competitivas puede atribuirse a la insatisfacción ciudadana con su gobierno, aún ante el triunfo de un candidato proveniente del partido gobernante en turno.

Por eso es explicable que en los municipios marginados la democratización tenga una tendencia creciente hasta alcanzar cambios de partido en el gobierno, pero en su defecto, la impotencia de traducir su insatisfacción con el voto, elección tras elección puede que termine por generar indiferencia frente a la participación política, esto es, frente a los procedimientos democráticos para elegir a los que gobiernan.

Por otro lado, los municipios con procesos de democratización avanzados, también enfrentan ciclos de “tolerancia” o legitimidad en el

sentido que Maravall⁸⁶ señala respecto del tiempo en que los gobernantes pueden aprovechar para tomar decisiones que requieren apoyo popular congruente con su expectativa. Los ciudadanos tienen expectativas respecto de los gobiernos municipales emanados del “cambio”. Esperan que la situación mejore, pero si no advierten mejorías, en cierto plazo buscarán la mejor opción de gobierno hasta encontrar alguna oferta que le satisfaga o peor aún, terminarán en el cansancio, en la indiferencia, en el hartazgo y así en la no participación electoral.

Los gobiernos municipales emanados de procesos de alternancia partidista están en desventaja frente a los gobiernos de partidos predominantes, por la falta de experiencia. Lo anterior puede reflejarse en un desempeño ineficiente en el uso de recursos municipales.

Los municipios con más alternancias exhiben un gasto administrativo mayor que en municipios con menos alternancias. Aunque esta afirmación hay que tomarla con cautela, porque municipios con mejor situación socioeconómica, en este caso los de más alternancias, tienen menos necesidades de inversión en infraestructura básica. Quizá entre sus prioridades no esté necesariamente emprender obras públicas para el suministro de servicios, pero sí la inversión en programas de capacitación del personal que integra la administración municipal; o incluso para ampliar la administración municipal que implica un gasto de operación de los servicios prestados, recordando su carácter urbano. Los municipios con mayor marginación en cambio, destinarán mayores recursos a la satisfacción de servicios básicos, de alto costo por tener población más dispersa, como se señaló anteriormente, y por tanto un gasto de inversión mayor.

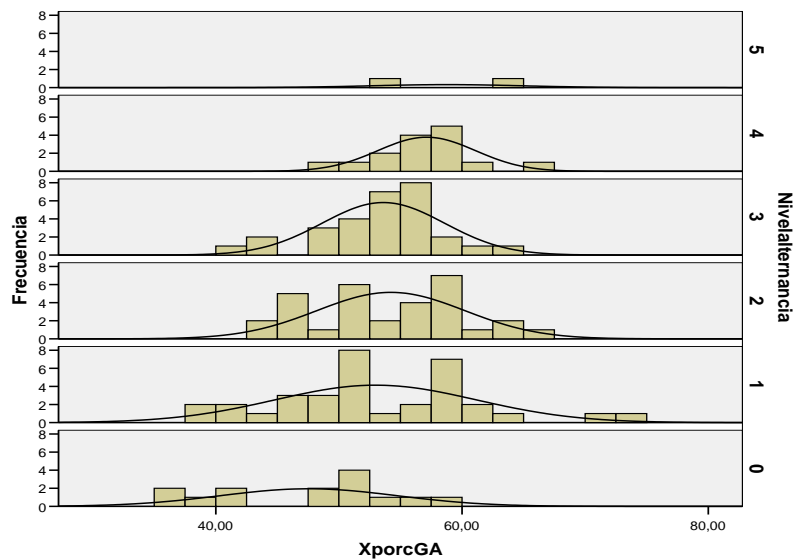
⁸⁶ José María Maravall, Op. Cit., p.156 .

La combinación de menor marginación, mayor participación y competitividad electoral hacen posible que el proceso de democratización se profundice. El hecho de que municipios donde ha gobernado el mismo partido en todos los periodos transcurridos durante el corte temporal de esta investigación sean catalogados como de democratización incipiente no es casualidad. Un contexto de pobreza difícilmente permitirá que los ciudadanos dispongan de recursos para efectuar una decisión libre e informada.

Por tanto, la situación no depende del todo del partido que gobierna. La incipiente democratización no se restringe a gobiernos del PRI, aunque es ahí donde el fenómeno puede ser más evidente (volveremos a este punto en el siguiente apartado). La situación vale también para gobiernos del PAN y del PRD. Cabe recordar que se suelen identificar “bastiones partidistas”, donde se observa el predominio del PRI en municipios como Atlacomulco, Ixtapan y Chimalhuacán, el predominio del PAN en Naucalpan y Tlalnepantla o el predominio del PRD en Nezahualcóyotl, donde dichos partidos lograron preservarse en el poder por varios trienios. Así pues, aceptar que la alternancia política responde a un estado de insatisfacción de los gobernados con sus gobernantes implica sostener que la alternancia tiene un efecto en la gestión gubernamental y, por lo tanto, en la forma de distribución del gasto, reconocida por los ciudadanos.

Al relacionar el número de alternancias con el promedio de gasto administrativo y de inversión observados de 1990 a 2005, se encontró que los municipios con mayor número de alternancias tienden a gastar más en administración que en inversión pública, mientras que los de menos alternancias tienden a gastar más en inversión pública que en administración (Ver Figura 11).

Figura 11. Alternancia y porcentaje de gasto administrativo en municipios mexiquenses, 1990 – 2005.



Fuente: Elaboración con base en datos del INEGI, Anuario Estadístico del Estado de México, 1990, 1993, 1996, 2000, 2003 y 2005.

La Figura 11 ilustra la distribución normal del egreso según número de alternancias, donde XporcGA es porcentaje de gasto administrativo con respecto al total de las erogaciones municipales. El coeficiente *Rho de Spearman* entre alternancia y gasto de administración igual a 0.308 revela que existe correlación positiva estadísticamente significativa, indicando que un incremento en la alternancia genera un incremento en el gasto de administración. Por su parte, el coeficiente de correlación R igual a 0.310 y R cuadrado o coeficiente de determinación igual a 0.096 deja ver que la alternancia política influye en casi 10% el gasto de administración.

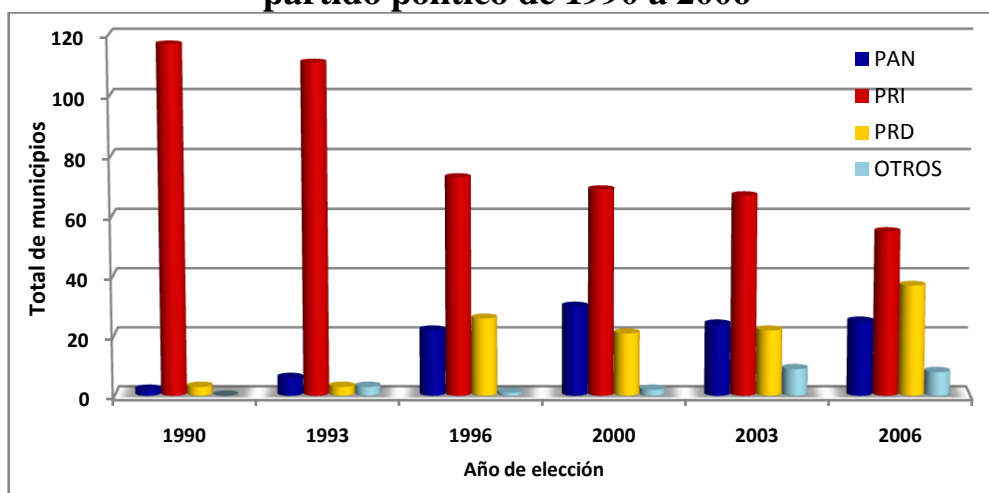
3.3.4 Partidos y gobierno municipal

Durante el periodo de análisis el PRI ha sostenido su lugar como primera fuerza política en los municipios mexiquenses. La cifra de ciudadanos en posibilidad de votar en los comicios de 2006 reportada por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) alcanzó una lista nominal de

9,015,332 de votantes potenciales, de los cuales solamente acudieron a votar 3,885,416 es decir 43%. Los tres partidos más importantes en la entidad reúnen 90% del total de la votación total. En este sentido, 55 ayuntamientos donde el PRI ganó con 1,292,655 votos representan 33% de la votación total emitida en la entidad. En segundo lugar, el PRD ganó los comicios en 37 ayuntamientos con 1,166,434 votos (30%) y en tercer lugar el PAN triunfó en 25 ayuntamientos obteniendo 1,001,722 votos (25.78%).

Entre 1990 y 2006 transcurrieron 5 administraciones municipales⁸⁷. Cada periodo de gobierno duró 3 años, salvo el periodo 1996 – 2000, pues el proceso electoral se aplazó unos meses para empatar las elecciones municipales con las federales del año 2000. Considerando el número de ayuntamientos ganados por cada partido político se puede observar que el PRI también encabeza el número de ayuntamientos ganados (Ver Figura 12).

Figura 12. Ayuntamientos ganados por partido político de 1990 a 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Estado de México, www.ieem.org.mx, consultado el 18 de mayo de 2007.

⁸⁷ Cabe mencionar que el total de municipios mexiquenses hasta 2000 era de 122, en 2003 se crearon dos municipios Luvianos y San José del Rincón y en 2006 se erigió Tonanitla como el municipio 125.

El PRI gobierna el 44% de los municipios mexiquenses que concentran el 33% de la votación obtenida, de tal modo que su votación está más dispersa en la entidad, lo cual se explica por su predominio en municipios rurales; el PRD encabeza el 29.6% de municipios concentrando 30% de la votación total, que supone presencia en municipios con mayor población o mejor dicho municipios urbanos, su porcentaje en ayuntamientos ganados y votos emitidos es casi similar. Por su parte el PAN con el 20% de municipios ganados y 25% de votación total permite ubicarlo preponderantemente en sectores urbanos de población.

Por supuesto, el PRI es el partido con más años de gobierno, en 13 de ellos ha gobernado 16 años (Ver cuadro 15). El PAN ha gobernado en 7 municipios durante 13 años. Por su parte el PRD sólo ha gobernado 1 municipio durante 13 años: Nezahualcóyotl. Los 7 municipios que el PAN ha gobernado hasta 13 años dan cuenta de un claro dominio de este partido.

Cuadro 15. Número de municipios según el total de años de gobierno por partido político* entre 1990 y 2006

PRI			PAN			PRD		
Años de gobierno	Ayttos ganados	%	Años de gobierno	Ayttos ganados	%	Años de gobierno	Ayttos ganados	%
16	34	27.0	16	0	0	16	0	0
13	13	10.4	13	7	5.6	13	1	0.8
12	18	14.4	12	0	0	12	0	0
10	12	9.6	10	9	7.2	10	4	3.2
9	19	15.2	9	4	3.2	9	3	2.4
7	0	0	7	9	7.2	7	8	6.4
6	11	8.8	6	10	8.0	6	9	7.2
4	0	0	4	8	6.4	4	3	2.4
3	4	3.2	3	21	16.8	3	26	20.8
0	1	0.8	0	57	45.6	0	71	56.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEM. *Se descartó de la lista el grupo de partidos con baja presencia municipal en el Estado de México.

Ya se han mencionado algunos rasgos que distinguen a los municipios donde los partidos distintos al PRI gobiernan. Cabe señalar que municipios donde la cobertura en servicios públicos es más amplia, es probable que estén

governados por PRD, PAN, PT o Convergencia. Ello refuerza el supuesto de que en dichos municipios, los ciudadanos están atentos al resultado de la gestión. Los municipios donde mayor número de partidos se han alternado en el gobierno tienen mejor cobertura de servicios como drenaje, energía eléctrica y agua potable. Existe una relación estadística positiva entre disponibilidad de servicios y haber sido gobernado por varios partidos políticos durante el periodo observado. Esto además hace pensar que los ciudadanos son sensibles frente al acceso a servicios como los aquí mencionados y entre más partidos distintos arriben al gobierno mayor oferta o posibilidad habrá para comparar. Cabe aclarar que el indicador número de alternancias registra los cambios de partido en el gobierno, mientras que “gobierno de partido distinto al PRI”, registra el número de partidos que han encabezado el ayuntamiento en un municipio (Ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Coeficiente Rho de Spearman entre Gobierno de partidos distintos al PRI y variables seleccionadas

Variables seleccionadas 125 municipios mexiquenses, 2006	Gobierno de partido distinto al PRI
Alternancias	.679(**)
Disponibilidad de drenaje	.459(**)
Disponibilidad de energía eléctrica	.334(**)
Disponibilidad de agua potable	.278(**)

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

El gasto administrativo tiene relación estadística positiva con la alternancia. Anteriormente se sostuvo que la falta de experiencia es un factor del amplio gasto en el aparato de gobierno, como también la menor demanda de servicios. No obstante, se ha reconocido en este trabajo que los coeficientes utilizados pese a que son de frágil contundencia, poseen significación estadística suficiente para dar luz a la hora de ofrecer evidencia respecto de los supuestos planteados. Los procesos políticos están afectados por múltiples

fenómenos, de tal modo que tratar de medir la totalidad de ellos sería un despropósito.

El criterio de partido hace una ligera diferencia en el comportamiento del gasto administrativo considerando el registrado en el año 2006. En municipios donde el PRI ha gobernado, el gasto administrativo suele ser menor (50.20%) que en municipios donde el resto de partidos ha gobernado. En los bastiones panistas, el promedio de gasto administrativo es de 57% y el mismo porcentaje se observa en bastiones perredistas. En municipios donde dos partidos distintos al PRI han gobernado (PRD, PAN, PT o Convergencia) el promedio es 61.15%. En aquellos municipios tierra de nadie en términos partidistas el gasto administrativo es del 60%.

El PRI ha encabezado los ayuntamientos de 13 municipios durante 16 años y por tanto es el partido de mayor experiencia en el gobierno. El PRI ha sido eficaz para conservarse en el poder, pero probablemente no lo suficiente eficaz en mejorar la gestión municipal o la calidad de vida de las personas, pues estos 13 municipios se distinguen por presentar los más altos niveles de marginación, su democratización es incipiente ante la baja participación y nula competitividad electoral. Será importante analizar con mayor profundidad estos municipios para comprender y explicar el grado de democratización advertido con base en los indicadores expuestos.

3.3.5 Conclusiones del capítulo

El análisis estadístico expuesto permite confirmar la hipótesis propuesta en esta tesis. En el Estado de México, municipios con indicadores socioeconómicos favorables tienden a procesos de democratización avanzados. Se trata de municipios principalmente urbanos con bajo y muy bajo grado de marginación, aunque también saltan a la vista algunos

municipios rurales con actividades económicas asociadas al turismo que reditúan ingresos y dinamizan la economía municipal.

Mayor marginación y menor gasto administrativo según el coeficiente de correlación de -0.641 en los municipios mexiquenses se puede explicar de la siguiente forma: el gasto administrativo está asociado con ejercicio de recursos municipales en rubros que mejoren la calidad de los servicios, por tanto, en municipios marginados el gasto administrativo es menor; el gasto de inversión es mayor en municipios con medio y alto grado de marginación porque se requiere ejercer los recursos municipales en ampliar la cobertura de servicios, lo cual siempre implica mayor costo, especialmente en municipios rurales debido a la dispersión poblacional.

La infraestructura social en contextos de alta marginación limita la autonomía financiera municipal. En municipios con bajo grado de marginación se dispone de una infraestructura social más desarrollada porque el acceso a más servicios abre la posibilidad de captar más ingresos municipales propios y por tanto la autonomía financiera puede ser mayor.

La correlación positiva de 0.484** entre marginación y participación electoral supone que mayor marginación se asocia con mayor participación. En general la participación electoral en los municipios mexiquenses es considerablemente alta, tomando en cuenta que, salvo en el año 1990, durante el resto del periodo de estudio ésta ha sido superior al 50%.

Los municipios mexiquenses electoralmente más competitivos son los de menor marginación municipal según lo indica el coeficiente de correlación entre marginación y competitividad electoral de -0.481. Por tanto, el número de alternancias es menor en municipios más marginados.

El número de alternancias se correlaciona de manera positiva con la participación electoral, aunque con un nivel menos contundente como se expresa con el coeficiente de correlación de 0.277.

De acuerdo con el análisis estadístico expuesto en este capítulo, los indicadores municipales socioeconómicos son indistintos del partido político que gobierna. La única correlación evidente se puede observar en municipios gobernados por el PRI y municipios gobernados por otros partidos políticos y el número de alternancias. El menor gasto administrativo que se correlaciona con municipios donde el PRI ha gobernado por más periodos se explica en que la mayoría de éstos son rurales y ello remite a la explicación ofrecida anteriormente. La mayoría de municipios con altos niveles de competitividad y alternancia son urbanos, de bajo grado de marginación, y en éstos el gasto administrativo es mayor. Cabe aclarar que los coeficientes estadísticos orientan respecto del comportamiento de las variables que comprenden el análisis más no lo determinan con exactitud.

Por otro lado, ni el nivel de alternancia, ni la participación electoral guardan relación con la disponibilidad de servicios. De tal modo que en términos estadísticos es razonable sostener que en los municipios mexiquenses, la gestión municipal posterior a la democratización no ha dejado ver frutos en términos de calidad de vida o mejoramiento socioeconómico.

Las diferencias en cada caso municipal pueden explicar la falta de contundencia al aplicar el análisis de correlación de variables. Por tanto, es un esfuerzo interesante explorar municipios en lo particular, donde seguramente las diferencias y la relación entre variables se podrán observar y explicar con mayor profundidad y contundencia.

Capítulo IV. Democratización y gestión municipal en Coyotepec, Tonatico, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán

El común denominador del establecimiento de la democracia es el nivel de desarrollo social y económico, así se confirma en el entorno mundial. En México, las entidades con menores niveles de marginación experimentan procesos de democratización más avanzados que las entidades con altos niveles de marginación. En el ámbito municipal mexiquense persiste esta tendencia: se verifican mejorías en términos de calidad de vida.

En el capítulo anterior se observó que de 1990 a 2006 hubo una ligera disminución de la marginación municipal promedio, lo cual significa que una proporción de población excluida del acceso a servicios básicos en estos años logró integrarse al desarrollo. La descentralización ha sido una de las explicaciones más contundentes de este proceso, de acuerdo con la literatura revisada. En 1998 se asignaron a los gobiernos municipales recursos financieros destinados a obras de infraestructura básica, con lo cual se amplió la cobertura en servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje. Por otra parte, también se ha ido ampliando la democratización: en el Estado de México más del 80% de los municipios tienen elecciones altamente competitivas y alternancias de partido en el gobierno. El avance de la democratización política en la entidad se observa con mayor contundencia que la disminución de la marginación, ligera mejoría es casi indistinta del contexto de democratización que se vive en cada municipio. Como se mencionó en el capítulo tres, los municipios mexiquenses con procesos de democratización avanzados tienden a efectuar más gasto administrativo (o burocrático) que gasto de inversión en bienes públicos. Lo anterior debilita el supuesto de que a mayor democracia es probable un mejoramiento en la

gestión y en consecuencia, en la calidad de vida. Desde luego, cabe recordar que el análisis de correlación lineal entre variables político electorales y variables de gestión para los 125 municipios mexiquenses, resultó con bajo grado de significación estadística. Esta frágil significación estadística hace necesario allegarse de mayor información, para construir explicaciones que proporcionen un panorama más completo del proceso de democratización política y su influencia en la gestión municipal. Ello dificulta la proposición de generalizaciones sobre el impacto de la democratización en el comportamiento de las finanzas municipales, la provisión de servicios y en general la gestión pública.

4.1. Democratización y selección de casos.

La observación de casos particulares facilita la profundidad del análisis, porque permite identificar diferencias en el desarrollo de los procesos políticos y de gestión. La selección de Coyotepec, Tonatico, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán se hizo con base en sus rasgos socioeconómicos y políticos que los diferencian entre sí. Se evitó proponer municipios usualmente estudiados que permitieran ilustrar el enunciado de análisis, sin pretender establecer generalizaciones para el resto de los municipios mexiquenses, pero sí que permitan observar la conjugación de los factores propuestos: nivel de marginación, distribución de la población (rural o urbano), competitividad electoral, participación electoral y número de alternancias. En este sentido, Coyotepec y Tonatico, clasificados como municipios con democratización avanzada por un lado, y por otro, Chimalhuacán y San Felipe del Progreso con democratización incipiente. Se trata de dos municipios urbanos y dos rurales, dos municipios marginados y dos municipios poco marginados; dos de democratización avanzada, y dos de

democratización incipiente, ubicados en distintas regiones geográficas de la entidad.

Los indicadores que nos permiten ubicar a los municipios en la línea del proceso de democratización política, se dan en torno al resultado del proceso electoral y del nivel de marginación. La importancia de los procesos electorales es fundamental porque constituyen la oportunidad para que los gobernados califiquen la gestión de sus gobernantes a través del voto, en elecciones regulares o periódicas, en presencia de niveles razonables de participación electoral (elecciones libres), competitividad electoral (iguales oportunidades de acceso al poder entre los contendientes) y alternancia (los perdedores en las elecciones, aún tratándose de los gobernantes, están dispuestos a reconocer su derrota y entregar el poder a los ganadores).

En el Estado de México, la participación electoral, competitividad y alternancia se han dado con mayor antelación en municipios mexiquenses de menor marginación que en los más marginados. De acuerdo con el análisis estadístico en municipios mexiquenses, el porcentaje de participación electoral dice más respecto de las perspectivas democráticas en un municipio cuando se le confronta con las variables competitividad y alternancia. El proceso de democratización a nivel municipal puede ser clasificado como incipiente o avanzado. Dicho de otro modo, la combinación de determinados porcentajes de participación, competitividad y alternancia determinan distintas posibilidades de democratización.

Cuadro 17. Procesos de democratización municipal

Clasificación	Competitividad	Alternancia	Participación electoral	Democratización
A	Alta	Alta	Alta y/o creciente	Avanzada creciente
B	Alta	Alta	Alta y/o decreciente	Avanzada decreciente
C	Alta	Baja	Alta y/o creciente	Avanzada estable
D	Alta	Baja	Alta y/o creciente	Incipiente estable
E	Baja	Nula	Baja y/o creciente	Incipiente decreciente
F	Nula	Nula	Baja y/o decreciente	Incipiente decreciente

En la clasificación A (Cuadro 17) si competitividad y alternancia exhiben altos porcentajes y la participación electoral presenta una tendencia creciente, el proceso democrático se presume avanzado. En el caso B, si competitividad y alternancia exhiben altos porcentajes y la participación electoral presenta una tendencia de disminución, el proceso es avanzado con tendencia decreciente: al proceso de ensayo y error habrá que sumar el desgaste derivado de la gestión de gobiernos emanados de la alternancia y la muy probable indiferencia y desapego en torno a la democracia. El caso C donde la competitividad es alta; la alternancia baja y la participación electoral presenta una tendencia creciente el proceso de democratización tiene mayores posibilidades de estabilización. En la clasificación D con competitividad alta, alternancia baja y participación electoral alta o creciente el proceso de democratización es incipiente pero con posibilidades de estancamiento. En el caso E de baja competitividad, baja o nula alternancia y participación baja pero en ascenso puede marcar la pauta para un proceso incipiente de democratización con posibilidades de transformarse en avanzado. El escenario F desde mi punto de vista, es el más desastroso, porque al contexto de pobreza en que generalmente se ubica, hay que agregar las pocas perspectivas para la instauración de la democracia ante las circunstancias de nula competitividad, alternancia y participación baja o decreciente, que puede conducir al colapso.

En un contexto con democratización avanzada, el grado de marginación es bajo, la participación electoral es mayor al 52% en y la competitividad electoral es mayor a 0.82 considerando la media ponderada en la entidad para ambos indicadores respectivamente. Por su parte, el promedio de alternancias que tienen los municipios mexiquenses durante el periodo de estudio es igual

a 2. Por tanto, en un municipio con democratización avanzada, el número de alternancias es mayor a 2.

Cuadro 18. Criterios para un contexto de democratización

Democratización	Marginación	Participación	Competitividad	Alternancia
Avanzada	De Baja a Muy Baja	Alta a Muy Alta (>52%)	De Alta a Muy Alta (>.82)	> 2
Incipiente	De Media a Muy Alta	Media a Muy Baja (≤52%)	De Media a Muy Baja (≤.82)	≤ 2

Fuente: Índice de Marginación Municipal 2005, Consejo Nacional de Población (CONAPO); Resultados Electorales Municipales, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) 1990-2006.

De acuerdo con el Cuadro 18, ubicamos a Coyotepec y Tonicato en la categoría de democratización avanzada, mientras que en democratización incipiente ubicamos a San Felipe del Progreso y Chimalhuacán.

En el análisis proponemos una clasificación según el grado de democratización municipal, avanzada o incipiente. Coyotepec y Tonicato son útiles porque representan dos casos de democratización avanzada, gobernados por diferentes partidos y con situaciones sociodemográficas específicas, las cuales se analizarán con mayor detalle en este capítulo. San Felipe del Progreso y Chimalhuacán se clasifican como municipios con democratización incipiente según los indicadores de participación, competitividad electoral y alternancia.

Asimismo, la gestión municipal varía según el tipo de democratización avanzada o incipiente (esto se analizará en el apartado siguiente). Dividimos la línea en dos mitades opuestas, para diferenciar un estatus avanzado de democratización de uno incipiente, donde la marginación se utiliza como variable de control del contexto socioeconómico (vivienda, ingresos, salud, educación y distribución de la población) para guardar congruencia con el análisis general de esta investigación (Ver Figura 13 y Anexo II. Variable políticas por quintiles).

Figura 13. Línea de democratización municipal

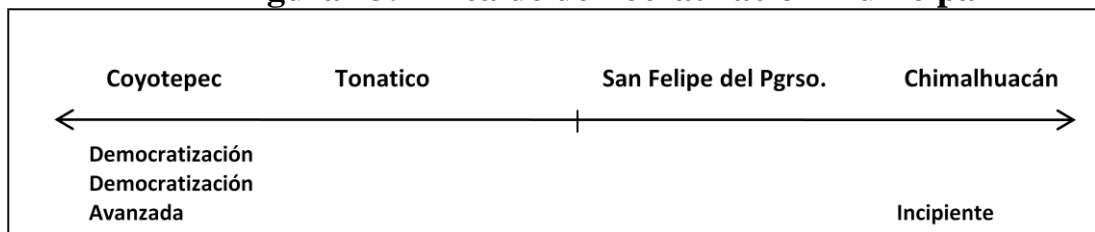
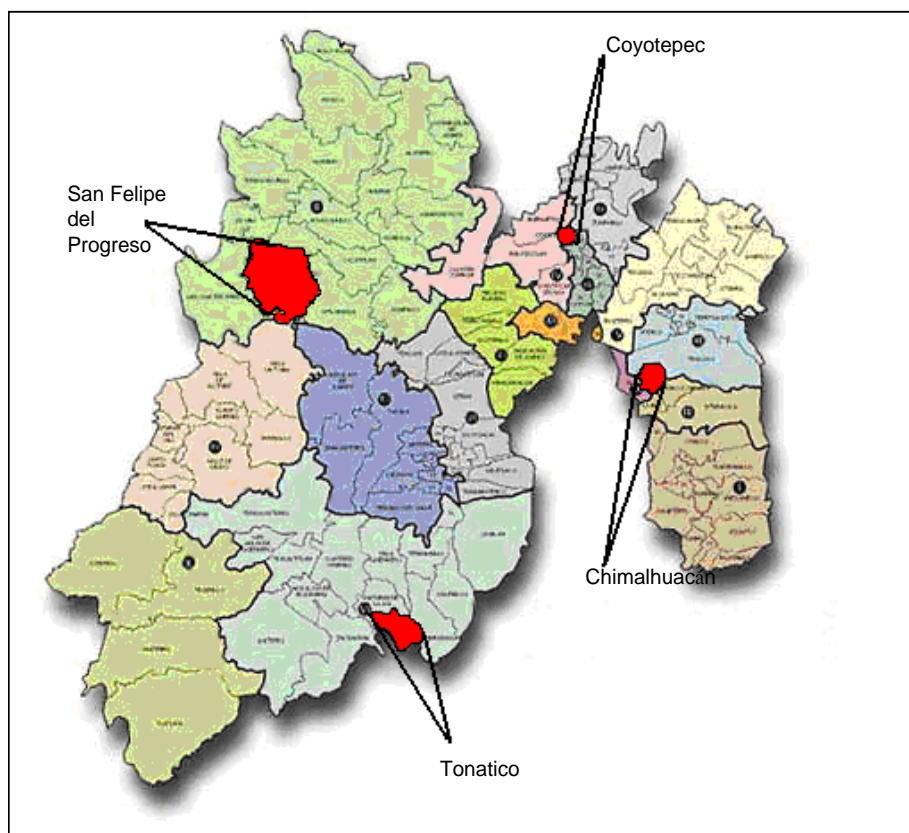


Figura 14. Municipios seleccionados



4.2 Estadística municipios seleccionados

4.2.1 Coyotepec

Coyotepec sobresale entre los 125 municipios del Estado de México por su amplio dinamismo político. Ha presenciado contiendas electorales muy competidas y de considerable participación electoral. Un rasgo particular es el hecho de haber tenido gobiernos emanados de partidos distintos en cada

uno de los procesos electorales entre 1990 y 2006. Se puede sostener que en este municipio, el proceso de democratización alcanzó su punto de mayor desarrollo en el periodo 1997 – 2000. A partir de 2000 los partidos políticos pasaron por la etapa de desgaste, ya que tal como se observa en el Cuadro 19, la competitividad tiene una tendencia creciente, las más alta en la historia del municipio y de entre los cuatro municipios seleccionados, pero la trayectoria de la participación electoral es decreciente, especialmente de acuerdo con los resultados de las elecciones de 2003 y 2006. Es razonable sostener que los electores están insatisfechos con los resultados de la gestión municipal, lo cual explica el cambio recurrente de partido en el gobierno. Hasta ahora ningún partido ha logrado mantenerse en la preferencia de los electores por más de un periodo.

Cuadro 19. Coyotepec

Marginación	Periodo	Partido	Competitividad	Participación	Altern.
Muy Bajo	1990-1993*	PRI	.82	33.14	0
	1993-1996	PRD	.75	62.99	1
	1997-2000	PAN	.87	61.06	2
	2000-2003	PRI	.95	63.97	3
	2003-2006	CONV	.80	51.62	4
	2006-2009	PRD	.97	47.31	5
Variación absoluta			.15	14.17	5

* Las cifras de competitividad y participación electoral están calculadas con base en el Padrón Electoral y lista nominal de cada elección, salvo en el caso de 1990-1993, solamente se tienen datos del padrón, de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Electoral del Estado de México.

**Competitividad = 1 - (Margen de victoria)

Coyotepec se localiza en el noroeste del Estado de México, en el kilómetro 50 de la autopista México-Querétaro. De acuerdo con el II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, el municipio registró un total de 39,341 habitantes que representan el 0.28% de la población estatal (14,007,495 hab.) con una tasa de crecimiento medio anual de 2.24%.

La densidad de población es de 3,198 hab/km², lo cual indica una alta concentración poblacional, que sitúa a Coyotepec entre los municipios

urbanos. La población está distribuida en 12 barrios y la cabecera municipal: Coyotepec (Cabecera Municipal), Acocalco, Caltenco, Chautonco, Cimapan, Ixtapalcalco, La Planada, Reyes, Pueblo Nuevo, San Francisco, San Juan, Santa Bárbara y Santiago⁸⁸. Vale mencionar que el 8.4% de la población es rural y 2.54% habla lengua indígena. La dinámica demográfica del municipio está ligada al desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), constituida por 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México⁸⁹. En términos de marginación, Coyotepec ocupa el lugar 2,239 en el contexto nacional, entre los municipios con menor marginación. Según cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el índice de marginación es de -1.30931; por tanto, el grado de marginación es muy bajo. De hecho, Coyotepec se coloca por encima de la media estatal en términos de cobertura de servicios básicos: 97.5% de las viviendas disponen de energía eléctrica, 94% agua potable y 90.4% drenaje; 93% de la población de 6 años y más sabe leer y escribir. En el sentido positivo del análisis, de acuerdo con los indicadores de desarrollo humano establecidos por la ONU a través del PNUD, Coyotepec tiene un grado de desarrollo medio alto y ocupa el lugar 538 a nivel nacional, mientras que el Estado de México se sitúa en el 15° lugar a nivel estatal. Es decir, de 125 municipios, Coyotepec se sitúa entre los de mejor desarrollo humano. El sector de mayor actividad en la economía municipal es el terciario relativo a comercio y servicios. En

⁸⁸ Bando Municipal de Coyotepec 2008.

⁸⁹ La ZMVM, está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, C. Izcalli, Ecatepec, Ecatepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del aire, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmananco, Tlalnepantla, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco-Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango; además de un municipio de Hidalgo, Tizayuca. SEDESOL, Hábitat, CONAPO, INEGI (2004) Delimitación de las zonas metropolitanas de México.

segundo lugar se encuentra el sector manufacturero y en tercero el agrícola, este último ya en franco abandono. Sus condiciones de desarrollo socioeconómico le han permitido un proceso de democratización político electoral avanzado. En este caso, podría considerarse un electorado más atento y reactivo ante la gestión de sus autoridades municipales, de tal modo que las implicaciones de su voto deberían incidir favorablemente en los resultados de la gestión municipal. Sobre este supuesto volveremos en el segundo apartado de este capítulo para evaluar el impacto de la democratización en la gestión municipal a través de los resultados de la investigación de campo y la visión de conjunto de los cuatro municipios.



4.2.2 Tonicato

De acuerdo con las cifras expuestas en el Cuadro 20, Tonicato tiene un proceso de democratización avanzado, pero menos dinámico que el de Coyotepec. Sin embargo, las cifras tanto de competitividad electoral, como de participación electoral muestran variaciones menos pronunciadas que permiten definir un proceso de democratización más estable. Sin omitir que entre 1988 y 1996, hubo cinco presidentes municipales provenientes del PRI que no concluyeron su periodo de gobierno⁹⁰. De 1997 a 2006 se observó un

⁹⁰ De 1988 a septiembre de 1990 Salvador Cruz Vázquez ocupó la presidencia. Fue sustituido por Ofelia Reina Morelos en diciembre de 1990, quien a su vez fue sucedida por Gregorio Domínguez García de 1991 a 1993, entre 1994 y 1995 Palemón Ayala Mendoza fue el presidente en turno

periodo regular en la sucesión por la presidencia municipal. En dicho periodo, el PRI y el PRD se han alternado en el gobierno concluyendo dos periodos completos cada uno (1997 a 2000, 2000 a 2003, 2003 a 2006 y 2006 a 2009).

Cuadro 20. Tonicico

Marginación	Periodo	Partido	Competitividad	Participación	Altern.
Bajo	1990-1993	PRI	.32	32.27	0
	1993-1996	PRI	.92	77.29	0
	1997-2000	PRD	.98	74.96	1
	2000-2003	PRI	.85	66.62	2
	2003-2006	PRD	.95	67.82	3
	2006-2009	PRI	.93	64.30	4
	Variación absoluta			.61	32.03

La competitividad electoral alcanzó su máximo punto en 1997, cuando el PRD obtuvo el triunfo por primera vez. La participación, salvo en 1990, se ha mantenido por encima del 60%, lo cual indica un menor desgaste de los partidos en el gobierno, credibilidad constante de los ciudadanos en el sistema para elegirlos y los resultados percibidos por la población (Ver Cuadro 21).

Tonicico se localiza al sur del Estado de México (cerca de Ixtapan de la Sal) y a 153 kilómetros de la Ciudad de México. La población registrada en 2005 fue de 10,901 habitantes, según el INEGI. Llama la atención la alta migración reportada en este municipio, pues cerca de 3,500 tonatiquenses

quien concluyó su gestión en diciembre de 1996. *Enciclopedia de los Municipios de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2005 consultada en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia_junio_diciembre_de_2008. No se dispone de mayor información respecto de las causas por las cuales en el periodo en mención ningún presidente concluyó el periodo de administración municipal. El presidente municipal Walfre Albarrán tan solo hizo mención de los grupos internos del PRI en disputa que terminaron por salir del PRI y postularon candidaturas en el PRD. No se dispone de mayor información respecto de las causas por las cuales en el periodo en mención ningún presidente concluyó el periodo de administración municipal.

radican en Chicago, Wauekeagan, Florida y San Francisco, Estados Unidos⁹¹. Ello contribuye a entender la disminución de la población con tasa de crecimiento medio anual de -0.49% (en el año 2000 el INEGI había registrado 11,487 habitantes). El territorio municipal se integra con la Cabecera Municipal, un pueblo, 11 rancherías, una colonia y 4 caseríos. Es un municipio eminentemente rural, con grado de marginación municipal bajo, considerando que el acceso a los servicios es de amplia cobertura: 97.8% en energía eléctrica, 91% drenaje y 72% agua potable; 91.5% de alfabetismo. En cuanto a las actividades económicas, el 70% de la población se ocupa en el sector agrícola, 20% en turismo y 10% en comercio, servicios y pequeña agroindustria.

El proceso de democratización expresado en la competencia política entre el PRI y el PRD y los gobiernos de alternancia encabezados por ellos contribuyen a elevar la expectativa de mejoría entre los electores. Es de suponerse un desgaste natural de ambos partidos, que no se evidencia de manera nítida según los resultados de la elección de 2006, pero que sin embargo puede pronunciarse más si la gestión municipal no se coloca en las preferencias del electorado.



⁹¹ Plan de Desarrollo Urbano Municipal 2003 – 2006. Por otro lado, el INEGI, en su II Censo de Población y Vivienda registró 1,777 habitantes residentes fuera del municipio, de los cuales 108 residen en Estados Unidos.

4.2.3. San Felipe del Progreso

El contexto de democratización incipiente en el que ubicamos a San Felipe del Progreso guarda ciertas similitudes con Chimalhuacán, como el hecho de que todos los gobiernos municipales han emanado del PRI, que las elecciones sean cada vez más competitivas, dentro de esquemas de pobreza y desigualdad expresados en el alto grado de marginación. Entre las principales diferencias en términos de democratización de San Felipe del Progreso con respecto a Chimalhuacán está el porcentaje de participación electoral, el cual se comporta con una tendencia creciente y, por tanto, permite plantear un escenario de oportunidad para avanzar algunos pasos más en la democratización. La competitividad electoral también ha ido en aumento (Ver Cuadro 22).

Cuadro 22. San Felipe del Progreso

Marginación	Periodo	Partido	Competitividad	Participación	Altern.
Muy alto	1990-1993	PRI	.33	29.71	0
	1993-1996	PRI	.33	49.26	
	1997-2000	PRI	.84	46.67	
	2000-2003	PRI	.86	58.07	
	2003-2006	PRI	.83	56.12	
	2006-2009	PRI	.95	69.84	
Variación absoluta			.62	40.30	0

Por otro lado, el peso del PRD y del PAN en el municipio es rotundo, ambos partidos tienen un alto porcentaje de preferencia electoral.

San Felipe del Progreso se ubica a 120 kms de Toluca, capital del Estado y a 210 kms del Distrito Federal. De acuerdo con el II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, el municipio registró un total de

100,021 habitantes, que representa 0.72% de la población estatal⁹². La población es esencialmente rural, distribuida en 8 regiones geográficas que operan para el control administrativo y con base en la concentración poblacional⁹³ e incluyen la Cabecera Municipal, 100 delegaciones y 8 subdelegaciones.

La población alfabetizada es del orden de 81.5%. Cabe señalar que San Felipe del Progreso tiene un índice de marginación de .96 correspondiente con un alto grado de marginación. La actividad económica predominante se concentra en los sectores secundario y terciario, ya que más del 50% de la población se ocupa en la industria, servicios y comercio, debido a su cercanía con Ixtlahuaca y Atlacomulco. El sector primario también es de gran relevancia para la economía municipal, sin embargo es presa del rezago tecnológico que afecta al campo mexicano en general. En materia de servicios 91.9% de las viviendas disponen de energía eléctrica, 63.8% de agua potable y 29.6% de drenaje⁹⁴. Estas cifras evidencian graves carencias de la población municipal y también permiten entender por qué el proceso de democratización se encuentra incipiente.

El predominio del PRI en el gobierno de San Felipe del Progreso es congruente con los supuestos teóricos esbozados al inicio de este capítulo. Un municipio que no logra integrarse al desarrollo, difícilmente podrá avanzar en la democratización. La dinámica política municipal está estrechamente ligada con las condiciones socioeconómicas. En 1990, el PRI obtuvo la presidencia municipal con 66.67% de margen de victoria, sin embargo, en 2006, su

⁹² La Legislatura del Estado de México (2002) aprobó la creación del Municipio de San José del Rincón que anteriormente pertenecía a San Felipe del Progreso.

⁹³ Más adelante volveremos a la división regional de San Felipe del Progreso.

⁹⁴ INEGI, II Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005.

margen de victoria cayó hasta 4.36%, a unos cuantos votos de diferencia con respecto al PRD que quedó en segundo lugar.



4.2.4 Chimalhuacán

Chimalhuacán siempre ha sido gobernado por el PRI. Aunque ha vivido elecciones altamente competitivas, los porcentajes de participación electoral han sido muy bajos, de hecho se ubica entre los de menor participación electoral en el Estado de México.

Cuadro 23. Chimalhuacán

Marginación	Periodo	Partido	Competitividad	Participación	Alternancia
Alto	1990-1993	PRI	.55	14.46	0
	1993-1996	PRI	.46	47.81	
	1997-2000	PRI	.85	37.34	
	2000-2003	PRI	.88	58.39	
	2003-2006	PRI	.79	31.55	
	2006-2009	PRI	.94	28.48	
Variación absoluta			.39	14.02	0

Como puede verse en la columna de participación en el Cuadro 23, la única ocasión en que más del 50% de los electores acudió a votar fue en 2000. Y de hecho, la tendencia parece agravarse, dada la caída de la participación electoral en las elecciones de 2003 y 2006.

La baja participación permite identificar el desapego de los electores con el sistema para elegir a las autoridades municipales, de tal modo que apenas un tercio de la población en promedio acude a votar. En estas circunstancias es difícil identificar suficientes condiciones político electorales democráticas. De acuerdo con indicadores de participación electoral, competitividad y alternancia, se ubica a Chimalhuacán como un municipio con democratización incipiente.

Chimalhuacán se localiza en la zona oriente del Estado de México y al oriente del Distrito Federal; colinda con Texcoco, La Paz, Nezahualcóyotl y Chicoloapan. También forma parte de la ZMCM en el Valle Cuautitlán – Texcoco. De acuerdo con el II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 registró un total de 525,389 habitantes, distribuidos en centros poblacionales: Cabecera Municipal, 3 villas, 4 barrios antiguos, 30 barrios nuevos, 39 colonias, 8 fraccionamientos, 9 parajes, 1 ejido urbanizado dividido en dos secciones, y 2 zonas comunales urbanizadas, en total 98 comunidades⁹⁵. Se trata de un municipio netamente urbano. Cabe señalar que la tasa de crecimiento media anual es del 9.85% muy por encima de la estatal, que suele explicarse porque Chimalhuacán es un amplio receptor de migrantes⁹⁶. El 93.4% sabe leer y escribir y de las 111,515 viviendas particulares, el 98.7% dispone de energía eléctrica, 89.8% agua potable y 96.3% drenaje. En cuanto a las actividades económicas, el 24.41% de la población económicamente activa se dedica al comercio; 20.32% a la industria manufacturera; 22.01% a servicios educativos, salud, asistencia social, información, esparcimiento y cultura; 23.88% a actividades diversas

⁹⁵ Bando Municipal de Chimalhuacán, 2006

⁹⁶ De hecho, se tiene un registro de población migrante de 450,138 habitantes, con base en estimaciones del INEGI.

como construcción, transportes, agricultura, generación de energía y 9.38% a “otros” excepto gobierno⁹⁷.

Entre 1990 y 2006, el PRI ha ganado las contiendas municipales con márgenes de victoria mayores a 20%. Este aspecto revela un bajo nivel de competitividad electoral (el punto más alto lo alcanzó en la contienda de 2006). En esta misma elección, el municipio obtuvo uno de los porcentajes más bajos de participación electoral en su historia. Los resultados dados a conocer por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) reconocieron como ganador al candidato de la Coalición por el Bien de Todos, pero el Tribunal Electoral del Estado de México, con base en el Juicio de Inconformidad JI/20/2006, decidió la anulación de 5 casillas y declaró el triunfo a favor de la Coalición Alianza por México (PRI). El proceso de democratización es incipiente debido a la falta de garantías y equidad en la competencia electoral, que podría explicar el hecho de que ningún otro partido distinto al PRI pueda ganar las elecciones a la presidencia municipal. El riesgo latente, según las circunstancias mencionadas, es el estancamiento municipal en el contexto de democratización incipiente, a menos que la gestión municipal recupere la confianza, credibilidad y adhesión de los ciudadanos.



⁹⁷ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2006-2009.

4.3 Metodología para estudios de caso

La mirada a través de la cual pretendemos analizar los contrastes en la gestión municipal, desde las percepciones de miembros de los ayuntamientos, de la administración y de los ciudadanos está delimitada por el contexto de democratización.

A la luz de la concepción liberal de la democracia, se ha buscado explicar cómo los contextos de democratización favorecen el mejoramiento de los gobiernos, debido a la incertidumbre para alcanzar y conservar el poder. En este sentido, se propone que el contexto de democratización política tiene impacto en la gestión municipal. Sería difícil conocer la evolución de los gobiernos municipales en términos de capacidades para responder a las demandas ciudadanas, a través de la provisión de servicios, especialmente de manera temporal, ya que en la mayoría de los municipios no se dispone de información para construir una perspectiva histórica sobre los cambios en la gestión a partir de los procesos de democratización.

La memoria de la población y su postura frente al desempeño del gobierno es un instrumento útil para contar con un panorama de cómo los ciudadanos perciben el desempeño de sus gobiernos. En la cotidianidad, la mayoría de los ciudadanos tienen una idea personalizada del gobierno municipal, si bien el Ayuntamiento pretende dar la idea de “equilibrio de poder” entre el presidente municipal, los regidores y la sindicatura, la figura que los ciudadanos identifican como gobierno municipal es la del presidente.

Lo anterior explica la metodología empleada para recopilar información, a través de la cual se pueda construir un panorama de opiniones, sobre cómo se ejerce el gobierno, tanto desde el punto de vista de quienes detentan el poder como de quienes son gobernados.

Durante el primer semestre de 2008 se aplicó una encuesta de opinión en los cuatro municipios estudiados, mediante un cuestionario de 18 preguntas con respuesta cerrada (perfil ciudadano, identificación del contexto socioeconómico local, desempeño de la gestión municipal, participación y democracia) y dos con respuesta abierta para conocer la concepción del encuestado respecto del gobierno y la democracia. Donde el universo de análisis comprende 389,897 ciudadanos registrados en la lista nominal de 2006, con base en los datos proporcionados por el Instituto Electoral del Estado de México y una muestra de 1,175 encuestados considerando 5 puntos de aplicación (ver Cuadro 24 y Anexo 1).

Cuadro 24. Ficha metodológica

Cabecera Distrital	Municipio	Núm. de Secciones	Fecha de aplicación	Muestra
Villa del Carbón	Coyotepec	11	15 – 30 enero 2008	55
Ixtapan de la Sal	Tonatico	9	18 – 30 de marzo	45
El Oro	San Felipe del Progreso	43	3 febrero – 12 marzo 2008	215
La Paz	Chimalhuacán	172	4 abril – 6 junio 2008	860
Selección de muestra	La encuesta se hizo con base en una muestra aleatoria y sistemática, considerando 5 puntos de aplicación de cuestionarios a personas mayores de 18 años de edad en su domicilio, por sección electoral en cada municipio de acuerdo con el 5% de votantes en el listado de secciones electorales, nivel de confianza 95%, margen de error $\pm 3.1\%$ tomando en cuenta la totalidad de la muestra.			

Simultáneamente se realizaron entrevistas con presidentes municipales, regidores e integrantes de los equipos administrativos. Las preguntas se hicieron en torno a la selección de candidatos al interior de los partidos; criterios de integración de fórmulas electorales y equipo administrativo; identificación de demandas ciudadanas; prioridades del gobierno; criterios en

la provisión de servicios públicos y/o ejecución de programas de asistencia social; opinión respecto a la rendición de cuentas, participación y democracia.

4.4 Resultados generales del trabajo de campo

Entre las principales características de la población integrante de la muestra seleccionada en los cuatro municipios destacan las siguientes:

Género	Edad	Escolaridad	Ocupación	Asume nivel de vida
52% Mujeres	11% tiene entre 18 y 20 años.	34% tiene estudios de primaria	41% ama de casa	63% Regular
	25% tiene entre 21 y 30 años.	29% estudios de secundaria	19% empleado	19% Malo
48 % Hombres	20% tiene entre 31 y 40 años.	19% estudios de bachillerato o su equivalente	15% oficios, albañil, plomero...	13% Muy malo
	19% tiene entre 41 y 50 años	7% estudios de licenciatura	10% comerciante	6% Bueno
	15% tiene entre 51 y 60%	11% no tiene escolaridad	7% estudiante	
	10% tiene 61 años o más		2% profesor	
			1% servidor público	
			5% sin empleo	

Fuente: Resultados de la encuesta aplicada en Coyotepec, Tonalico, Chimalhuacán y San Felipe del Progreso. Ver Anexo III

Tomando en cuenta que la democracia se realiza inicialmente con base en prácticas políticas que expresan y traducen la participación, en el primer apartado del cuestionario se propuso indagar sobre la postura de la población frente a la política y sus expresiones, específicamente el voto, la frecuencia con que acuden a votar, la utilidad y las razones de votar. 61% de la población afirmó votar en todos y cada uno de los procesos electorales; 16% vota algunas veces y 23% no vota. Asimismo, 58% mencionó que votar sí sirve de algo; 22% afirmó que no sirve votar; 18% afirma que es posible que sirva de algo votar y 2% no sabe o no contestó. De acuerdo con lo anterior, en los municipios estudiados el voto es una práctica valorada entre la población, la participación es razonablemente considerable de tal modo que se pueden ofrecer algunas evidencias de que el voto ha logrado colocarse como un instrumento efectivo de participación y de expresión política ciudadana: 75% declara que votar es positivo para el municipio; 12% que

puede ser positivo; 11% considera que no es positivo y 2% no sabe o no contestó. En cuanto a las razones para efectuar su voto 21% mencionó no tener una razón definida; 16% señaló su pertenencia al partido como un compromiso para votar; 14% afirmó votar por la mejor propuesta; 13% declaró no estar interesado en responder esta pregunta; 11% señaló votar porque se asume satisfecho con la gestión de su presidente; 11% mencionó por alcanzar un cambio; 5% dijo que la razón de su voto es un secreto; 4% dijo que vota dependiendo del candidato, 3% sostuvo que su voto es para que ya se saque al gobierno actual y 2% no sabe o no contestó. Es difícil determinar las motivaciones o las razones de por qué la gente vota y por tanto complejo explicar su decisión al elegir una opción, las razones varían y más bien en este campo del comportamiento político de los encuestados la indefinición y la incertidumbre es lo más seguro a la hora de intentar explicar las razones de su voto. No obstante, es posible observar un porcentaje significativo de población que afirma votar atendiendo a aspectos relacionados con la gestión gubernamental, ya sea para mostrar su satisfacción (11%), su rechazo o hartazgo (3%) o la búsqueda del cambio (11%). Aunque el porcentaje es bajo, es significativo considerando que una proporción de la población encuestada toma en cuenta la gestión municipal al votar.

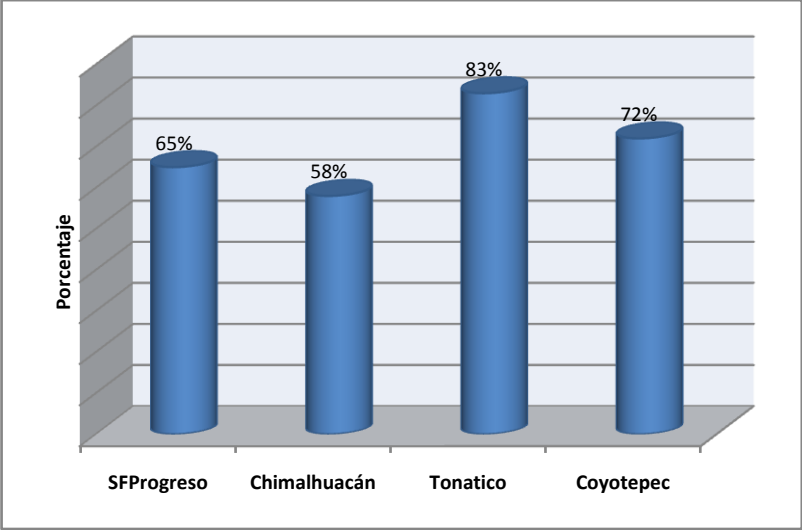
La práctica y valoración del voto en los municipios estudiados constituye una base fundamental en el planteamiento de nuestra hipótesis que asume la existencia de procesos de democratización diferenciados por el contexto social y económico.

En el capítulo anterior se afirmó que los procesos de democratización en los municipios del Estado de México se distinguen por el porcentaje de participación electoral, competitividad y alternancia según el grado o índice

de marginación prevaleciente. En la encuesta se retoman dichas variables sumando la opinión de los ciudadanos encuestados en cada uno de los cuatro municipios con el propósito de identificar rasgos que distingan la gestión municipal considerando el contexto de democratización política alcanzado.

La trayectoria electoral en Coyotepec, Tonalico y Chimalhuacán de 1990 a 2006 tiene tendencia a la disminución en el porcentaje de participación electoral. San Felipe del Progreso por el contrario tiene tendencia creciente. Cuando se preguntó a los encuestados con qué frecuencia acuden a votar, más del 50% afirmó hacerlo en cada elección. Coyotepec y Tonalico tienen porcentajes superiores a San Felipe del Progreso y Chimalhuacán, como corresponde a la clasificación avanzada e incipiente respectivamente:

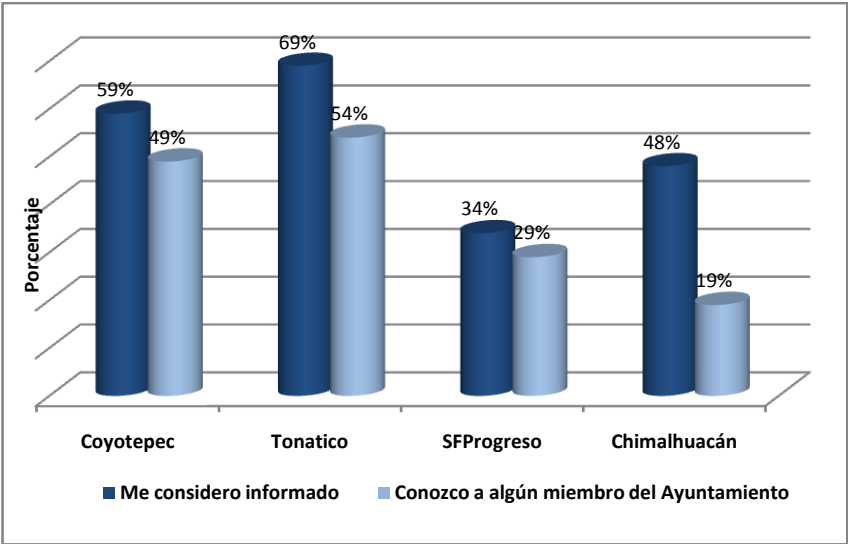
Figura 15. % Encuestados que afirman votar en cada elección



En municipios con democratización avanzada se suponen ciudadanos informados e involucrados con el gobierno municipal. En municipios con democratización incipiente es probable que los ciudadanos se expresen

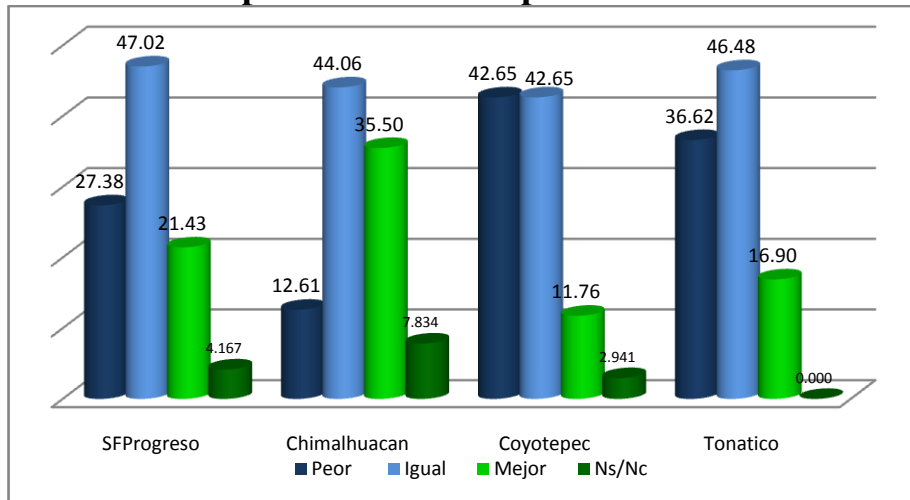
menos interesados en los asuntos de su municipio. Los encuestados confirman el supuesto, Coyotepec y Tonatico expresan mayores porcentajes de encuestados que se consideran informados, pero además conocen a algún miembro del ayuntamiento. San Felipe del Progreso y Chimalhuacán revelan cifras inferiores a los municipios de democratización avanzada (Ver Figura 16).

Figura 16. Interesados en asuntos municipales



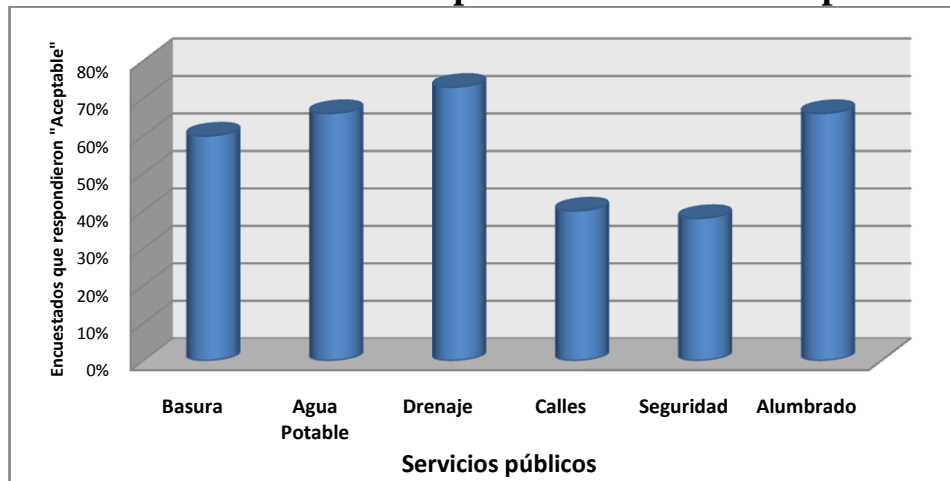
Por otra parte, la mayoría de encuestados opinó que el desempeño del presidente municipal actual es igual al del presidente anterior. Sin embargo también se observan algunas diferencias según la clasificación propuesta en esta tesis: tanto en Coyotepec como en Tonatico los encuestados emitieron opiniones menos favorables en la evaluación del presidente municipal actual con respecto al presidente anterior, y por el contrario en San Felipe del Progreso y Chimalhuacán la percepción es más favorable (Figura 17).

Figura 17. ¿Cómo considera el desempeño del Presidente Municipal actual con respecto al anterior?



La atención que el presidente municipal ha prestado a la prestación de servicios públicos de drenaje; agua potable; alumbrado público; limpia y recolección de basura es aceptable en los cuatro municipios, de acuerdo con más del 50% de los encuestados en los cuatro municipios. Por el contrario, en servicios como seguridad pública y apertura, mantenimiento y pavimentación menos del 40% afirman que la atención ha sido la adecuada (Figura 18).

Figura 18. Encuestados que afirman que el Presidente Municipal ha atendido adecuadamente la prestación de servicios públicos.



El principal instrumento a disposición de los ciudadanos para ejercer influencia en la gestión municipal es la práctica del voto. La asociación entre variables permite verificar la validez de este argumento. 9.3% de los encuestados que declararon votar en la próxima elección municipal por un partido diferente al que gobierna actualmente, afirman que el presidente actual ha desempeñado una mejor labor que su antecesor en 9.3%, 48.98% opinó que ha sido igual y 34.64% afirmó que ha sido peor. Entre los encuestados que declararon no estar dispuestos a votar por un partido distinto al que gobierna actualmente 25.44% dijo que la labor del presidente municipal actual ha sido mejor que la de su antecesor, 41.46% igual y 27.53% peor. Con base en la muestra, una mejor percepción de la labor del presidente actual inhibe la probabilidad de voto por un partido distinto al que gobierna actualmente. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 25, el mayor porcentaje de encuestados no tiene una definición de si votará por otro partido, ni respecto de la labor del presidente municipal actual con respecto al anterior. Es importante mencionar que los resultados derivados del cuadro de contingencia no deben asumirse como variables predictivas, sino solamente indicativas de su grado de asociación.

**Cuadro 25. Encuestas municipales.
Resultados globales**

<i>Voto por alternancia</i>	<i>Labor de presidente municipal actual vs anterior</i>			
	Mejor	Igual	Peor	Ns/Nc
Sí	9.31	48.98	34.64	7.08
No	25.44	41.46	27.53	5.57
Ns/Nc	61.54	0.00	15.38	23.08

Coefficiente de contingencia .550.

De acuerdo con el Cuadro 26 el voto por la alternancia se asocia más con encuestados que otorgaron calificaciones reprobatorias al presidente municipal que con quienes lo reprobaron.

Cuadro 26. Asociación entre calificación del presidente municipal y voto a favor de la alternancia

Resultado global de 4 municipios		
Voto por Alternancia	Reprueba	Aprueba
No	33.00%	53.82%
Sí	65.30%	44.80%
Ns/Nc	1.70%	1.38%
Total	100.00%	100.00%

Coeficiente de contingencia .604

Adicionalmente se exploró la asociación entre los encuestados que otorgaron calificaciones reprobatorias al desempeño del presidente y la opinión con respecto a los servicios municipales para ver qué tipo de servicio influye más a la hora de valorar la actuación del presidente. La apertura, ampliación y pavimentación de calles presenta un coeficiente de contingencia (.573) mayor que los servicios de drenaje y alcantarillado, agua potable y limpia (Ver Cuadro 27). Por otro lado, el dato es interesante porque los ediles de Coyotepec, Tonatico y San Felipe del Progreso, así como algunos de los regidores entrevistados coincidieron en su interés por ganar simpatía de la población a través de la atención de sus demandas. A ellos por ejemplo, se les preguntó el tipo de solicitudes recibidas por la población de su municipio y afirmaron recibir peticiones diversas como encementado de calles, apoyos en materiales de construcción para instalaciones educativas, inclusión a algún programa social (becas, despensas, apoyos económicos, traslados), conexiones a la red de suministros de agua, drenaje o energía eléctrica con mayor frecuencia.

Entre los miembros del gobierno municipal existe el reconocimiento de que situarse en el ánimo electoral implica en algunas ocasiones emprender obras y programas públicos que no son necesariamente los más urgentes: “si usted le invierte al drenaje, entierra el dinero, son obras que no se ven, las obras se tienen que ver”⁹⁸. Esto puede explicar por qué la asociación entre la calificación otorgada al presidente y la opinión sobre la apertura, ampliación y pavimentación de calles es fuerte en comparación con los otros servicios. Aunque no es del todo correcta la afirmación ya que en segundo lugar, se coloca precisamente el drenaje y alcantarillado. Por tanto, este servicio también se ve y se siente entre los ciudadanos.

Cuadro 27. Tabla de contingencia de encuestados que asignaron calificaciones reprobatorias al presidente municipal y su opinión de papel en provisión de servicios. Resultado global

Valoración sobre la provisión de servicios públicos	Ampliación, apertura y pavimentación de calles	Drenaje y alcantarillado	Limpia, recolección de basura y disposición de residuos sólidos	Agua potable
Pésimo	34.77	40.45	32.38	33.07
Insuficiente	61.48	54.03	41.03	36.73
Regular	23.34	26.51	34.85	28.64
Bueno	11.79	12.43	16.99	27.78
Total	30.07	30.07	30.07	30.07
Coefficiente de contingencia	.573	.562	.479	.435

El problema del agua potable es el de menor coeficiente de contingencia, sin embargo, también significativo. Es probable que este nivel de asociación sea menor porque justamente en las fechas en que la encuesta fue aplicada en los municipios se estaban realizando obras de perforación y rehabilitación de pozos, así como ampliación de redes, especialmente en Tonatico y Coyotepec.

⁹⁸ Carlos Trejo, Secretario Técnico, San Felipe del Progreso.

4.5 Resultados por municipio

4.5.1 Coyotepec

La planilla de candidatos del PRD a la presidencia municipal de Coyotepec, para las elecciones del marzo de 2006, se integró en forma representativa de las tres corrientes internas de este partido, de acuerdo con lo relatado por el Presidente Municipal: Izquierda Democrática Nacional (IDN), Movimiento por la Vivienda Digna (MOVIDIG) y el Comité de Desarrollo Regional. Según los convenios establecidos entre dichas corrientes, a la IDN se le otorgó la candidatura a Presidente Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería, la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Recursos Humanos. MOVIDIG se quedó con la Sindicatura, la Dirección de Seguridad Pública, la Contraloría, la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Desarrollo Urbano. Al Comité de Desarrollo Regional se le asignó la Dirección de Comunicación Social y la Dirección de Desarrollo Económico.

Carlos Meléndez López, candidato común del PRD y PT obtuvo 3,909 votos, lo que equivale al 31.91% de la votación total (sumados los votos del PRD y los del PT), 393 votos más que el PRI, que se colocó en segundo lugar con votos. De acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos, el Cabildo se integró como sigue:

Cuadro 28. Estadística electoral. 2006

	PRD	PT	PRI	CONVERGENCIA	PAN
Votos	3,554	355	3,516	2,216	2,205
Porcentaje	30%	1.91%	29.68%	18.70%	18.60%
Total de Puestos	Presidencia IDN* Sindicatura**CV Regidurías: 1ª **CV 2ª MOVIDIG*** 4ª MOVIDIG 6ª MOVIDIG	Regidurías: 3ª 5ª ****Convenio PRD-PT	Regidurías 7ª 10ª	8ª Regiduría	9ª Regiduría

Nota: Se incluye representación de corrientes internas y candidatura común:

*IDN Izquierda Democrática Nacional

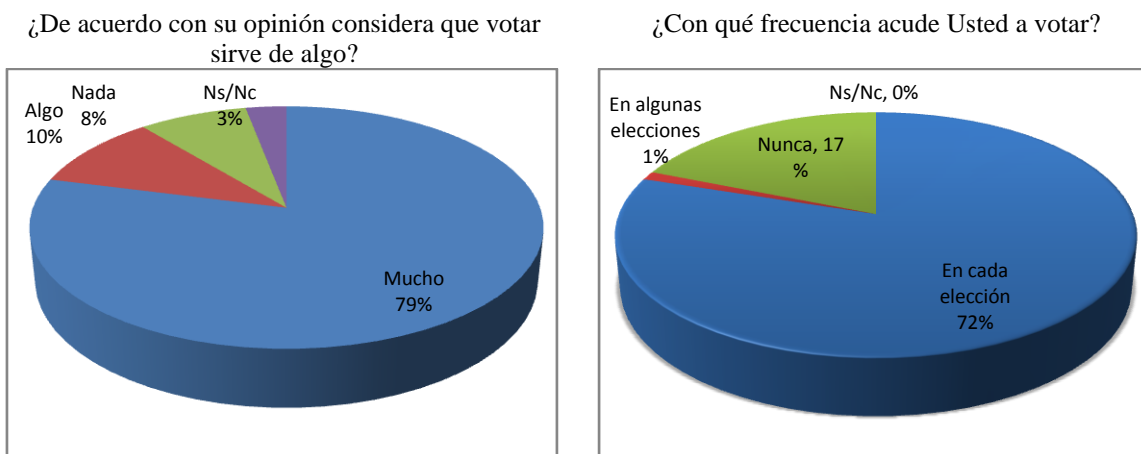
**CV Comité Vecinal

En la distribución de puestos tanto de elección popular (al menos para la Presidencia Municipal, Sindicatura y de la 1ª a 6ª Regidurías) como de designación el criterio de pertenencia al partido político o a una corriente partidista ha sido fundamental. Carlos Meléndez López ha sido militante del PRD desde 1991, año en que se fundó este partido en el municipio. Cuenta con formación profesional de Médico Cirujano Cardiovascular. Las regidoras 5ª y 8ª, así como el Secretario del Ayuntamiento cuentan con grado de Licenciatura.

En teoría, cuando el criterio de pertenencia al partido define la integración del gobierno municipal, la probabilidad de que la gestión se oriente a la construcción de clientelas electorales es mayor que cuando este criterio es técnico. Es decir, se espera una forma de gobierno tradicional clientelista. Que sin embargo puede atenuarse en un contexto de democratización avanzada pues supone ciudadanos más atentos de la actuación de sus gobiernos dadas las condiciones de competencia partidista, elecciones competitivas, participación y alternancia, como es el caso de Coyotepec.

Los resultados de la encuesta aplicada en este municipio permiten identificar un comportamiento político congruente con la democratización avanzada: 79% afirmó que votar sirve de mucho y de hecho 72% dijo votar en cada elección (Ver Figura 19).

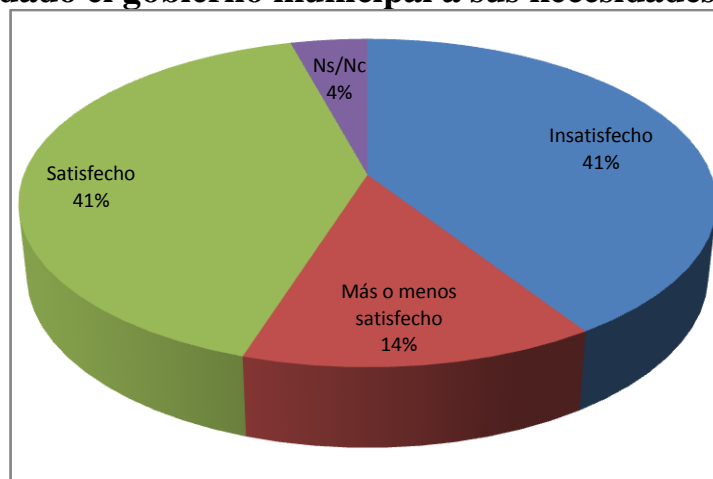
Figura 19. Participación Electoral



En el apartado anterior, se mencionó cómo varía el interés de los ciudadanos en los asuntos de su municipio. Los encuestados en Coyotepec dijeron considerarse informados y conocer a algún miembro del ayuntamiento, de hecho ocupa el segundo lugar de los cuatro municipios estudiados (Ver Figura 20).

Derivado de ello la valoración con respecto a la gestión municipal se espera más exigente que en San Felipe del Progreso y Chimalhuacán, pues disponen de mayores elementos que éstos. No así en Tonatico, donde se espera que la ciudadanía se encuentre en una postura similar a la población de Coyotepec. De acuerdo con la Figura 20, 41% de los encuestados que han solicitado o expresado alguna necesidad a algún miembro del gobierno municipal se dijeron satisfechos, pero el mismo porcentaje de 41% insatisfechos con la respuesta del gobierno municipal.

Figura 20. ¿En su opinión cómo se considera frente a la respuesta que ha dado el gobierno municipal a sus necesidades?



El criterio de partido estimula al gobierno municipal a privilegiar la satisfacción de las demandas de sus clientelas. Pero se puede conceder el beneficio de la duda, si se sostiene que la militancia activa, cualquiera de que se trate, permite en un plazo considerable y por la naturaleza de sus actividades (participación en campañas electorales, asambleas partidistas, puestos directivos en la estructura organizativa del partido, etc.) el reconocimiento de las demandas más sentidas de la población, consideradas un insumo esencial a la hora de instrumentar programas y definir el destino de recursos financieros.

Cuando preguntamos al Dr. Meléndez por la principal preocupación del gobierno municipal, mencionó la necesidad de abastecimiento de agua potable, destacando que esta inversión había sido la más significativa de su gestión⁹⁹. Señaló que pese al endeudamiento del municipio en materia de consumo en este servicio heredado de administraciones anteriores, el

⁹⁹ En su informe de gobierno, el presidente municipal partió de explicar la deuda del ayuntamiento por encima de los \$78,861,166 de los cuales efectuó un pago por \$5,847,040. La inversión en el sistema de agua potable se anunció por un monto de \$1,220,000, apenas el 20% con respecto al pago de deudas. Primer Informe de Gobierno, Dr. Carlos Meléndez López, Presidente Municipal de Coyotepec, 2006 – 2009.

gobierno municipal actual había tenido éxito en las gestiones con el gobierno estatal:

“El programa estrella, para nosotros consiste en cubrir la principales necesidades de la población, en este momento es la carencia de agua, con eso logramos gestionar a través de CAEM la perforación de pozos. Aunque nosotros no manejamos directamente la Administración de Agua Potable, sino el organismo municipal, sí impulsamos la gestión de perforación junto con ellos. Lo importante era obtener el pozo, y luego teníamos que solventar la deuda del consumo. Al principio nos iban a cortar, y tuvimos que invertir. Ahora el municipio tiene un poco más de agua, eso aumentará la capacidad de suministro de agua, es una interconexión adicional. Eso mejora mucho”¹⁰⁰.

Al contrastar el decir del presidente municipal con lo respondido por los ciudadanos encuestados sobre el problema que de acuerdo con su opinión requería atención más urgente, pudimos encontrar correspondencia entre programa puesto en marcha y demanda sentida de la población. El 80% de los encuestados declaró que el agua potable era el problema de mayor urgencia en el municipio. Algunos encuestados incluso comentaron sobre la complejidad del problema, debido a la deuda que el municipio tenía que pagar y anotaban la falta de compromiso de los gobiernos anteriores para “meterse de lleno a resolver el problema, ojalá que este presidente ahora sí nos cumpla porque siempre es lo mismo”.

Adicionalmente la presencia de los otros partidos políticos representados en el Cabildo puede desempeñar un papel contenedor de prácticas clientelares, al menos en términos de denuncia y exposición frente a la ciudadanía. Al respecto el presidente municipal explicó que la ventaja de impulsar un gobierno transparente le permite que los otros partidos apoyen las propuestas y la mayoría de ellas se aprueban por unanimidad:

“Nosotros tratamos de manejarnos muy transparentes, las propuestas que llegan al cabildo son razonables, porque benefician a la población y

¹⁰⁰ Entrevista a Carlos Meléndez López, Presidente Municipal de Coyotepec, 9 de junio de 2008.

eso hace que no haya conflicto. Las sesiones del cabildo y sus votaciones conciernen asuntos que benefician a la población, y por lo tanto se aprueban sin problema”.

Asimismo, comentó que donde tiene que trabajar de una manera más incluyente es al interior de su propio equipo y afirmó:

“Con el partido tenemos 3 grupos, a pesar de que yo trato de incluir y hacer un partido compacto y una administración funcional, siempre ha habido diferencias con los otros grupos. Lo que nosotros pretendemos es que las gentes (sic) acostumbradas a beneficios personales han sufrido algunas bajas por ineficiencia en el servicio, y así en términos generales ahí vamos (...) Pero además debo decirle que el pueblo no es muy manejable, debido a los usos y costumbres, entonces para hacer un gobierno diferente y efectivo, hay que ser un poco impopular, ni modo, ser firmes, de otro modo no se puede mejorar”.

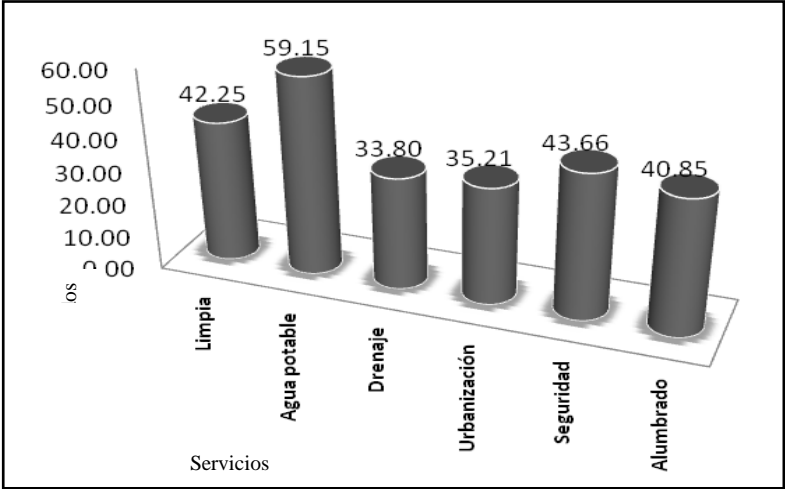
El presidente externó su preocupación de responder a las expectativas de la población. Es posible que las prácticas clientelares sean poco visibles desde la presidencia municipal y estén diluidas entre los miembros del cabildo, dada la forma de integración de la planilla contendiente en la elección constitucional. Ello resuelve la necesidad de “pagar cuotas”, porque ya se han saldado con el reparto de espacios en el cabildo. Es probable que en Coyotepec, la entrega de incentivos de carácter clientelar haya perdido eficacia para incidir en el resultado de los comicios, debido a la propia cultura del voto y a la ya institucionalizada competencia partidista. En la historia municipal reciente ningún partido político ha logrado conservar la presidencia municipal. De hecho, Carlos Meléndez reconoce que:

“Se ha tenido una forma de evolucionar curiosa, no se ve un gran trabajo del partido en el poder, no se ven las ganas de hacer un gobierno diferente, entonces, la gente no se siente identificada con un partido, votan por tener una esperanza en otro partido en que las cosas puedan mejorar”.

Efectivamente, la afirmación del presidente es congruente con la expresión de los ciudadanos encuestados cuando se les preguntó por su opinión con

respecto a los servicios públicos cuya responsabilidad recae en el gobierno municipal. En promedio, 57.1% de los encuestados considera que éstos van de regular a bueno (el resto los califica de malo a pésimo). La situación de los servicios de drenaje y alcantarillado; agua potable, alumbrado público y limpia y recolección de basura, en la opinión de los ciudadanos es positiva, de acuerdo con la Figura 21.

Figura 21. Encuestados en Coyotepec que consideran servicios de regular a bueno

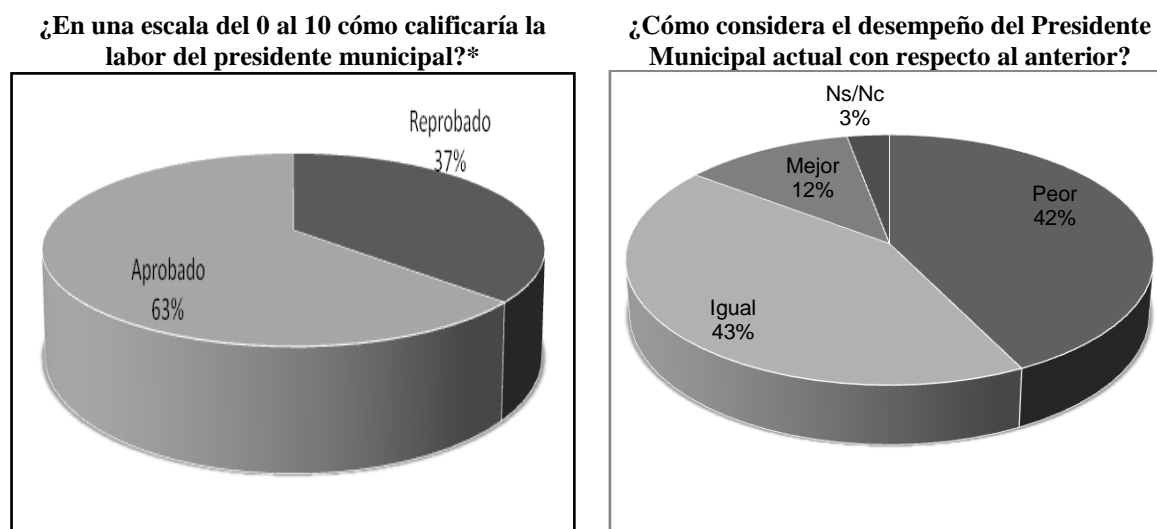


En relación al servicio de agua potable, principal preocupación del presidente municipal, se considera por 59.15% de los ciudadanos como aceptables, por lo que si bien el 80% de los encuestados consideraba que era el problema de mayor urgencia de resolución, se podría interpretar que su atención ha sido considerablemente resuelta. La seguridad pública, tránsito y vialidades tiene la peor valoración entre los servicios evaluados, muy de cerca le siguen la obras de urbanización (apertura, ampliación y pavimentación de calles).

Por otra parte, el 63% de la población encuestada otorgó una calificación aprobatoria al presidente municipal (Figura 22), cifra congruente

(a la inversa) con la opinión respecto de la labor del presidente municipal actual: 42% opina que ha sido peor que la del anterior.

Figura 22. Percepciones



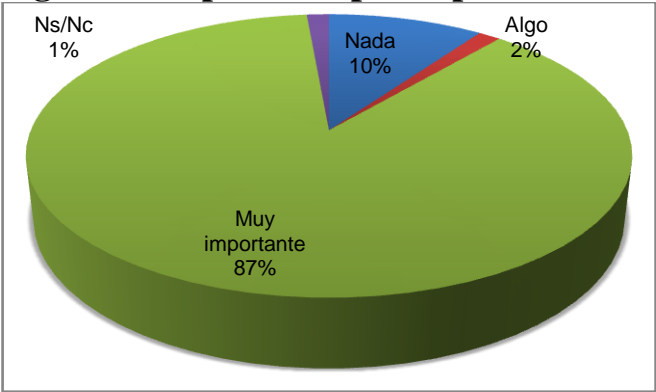
Las cifras expuestas corresponden a la primera mitad del actual periodo de administración municipal, por tanto, le queda un tiempo razonable para la entrega de resultados en términos de calidad de los servicios que incida en la apreciación de los ciudadanos.

La permanencia del PRD en la presidencia municipal depende en buena medida de ello. Especialmente si consideramos que existe una clara asociación entre la reprobación de la gestión municipal y el voto por la alternancia. Con base en los resultados de la encuesta en el municipio el 37% que otorgó calificaciones reprobatorias al presidente municipal, declaró que votaría por un partido diferente al que gobierna actualmente. Ello deja ver la amplia probabilidad de que la población emita un voto razonado que considere el resultado de la gestión. Aunque sobre este punto volveremos más adelante.

En los municipios de democratización avanzada, la participación política se considera un elemento determinante. En el aspecto electoral ya se han

expuesto las cifras. En cuanto a la propensión a participar más allá del día de las elecciones en los asuntos municipales, los resultados de la encuesta revelan a Coyotepec como un municipio cuyos ciudadanos tienen alta valoración de su participación (Ver Figura 23).

Figura 23. ¿Qué tan importante considera que es su participación en las obras y programas impulsados por el presidente municipal?



Un indicativo en la calidad de participación puede obtenerse introduciendo la práctica y funcionamiento de figuras formales de participación, para involucrar a los ciudadanos en las obras, programas y proyectos de infraestructura municipal, como el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN).

El Dr. Carlos Meléndez mencionó que el CODEMUN sesiona de manera periódica. En general la función principal del CODEMUN es proponer, aprobar y supervisar la ejecución de las obras y distribución de recursos provenientes del FISM. En Coyotepec, estos recursos se distribuyen entre los 13 barrios en forma equitativa. “Los miembros del CODEMUN fueron elegidos por sus barrios y son las gentes que por votación representan a sus barrios, a través de ellos se solicitan las obras prioritarias. Los delegados también participaron en el nombramiento con la organización de asambleas, algunos de ellos decidieron que el delegado suplente fuera del

CODEMUN. Se reúnen una vez al mes. La cantidad de dinero que llega, se distribuye entre los 13 barrios de forma equitativa, los consejeros presentan sus obras se pasan al CODEMUN ahí se aprueban, se empieza a operar la obra y luego a vigilarla”.

Si los coyotepenses tienen interés en los asuntos de su comunidad, participan no sólo en elecciones, sino también en las gestiones, planes, programas, obras, asambleas, están informados y además consideran que el voto tiene utilidad en el mejoramiento del gobierno municipal, entonces podemos sostener que son ciudadanos pendientes del rumbo que toma su entorno municipal, vigilantes. Por lo tanto, la influencia de esta posición en la actuación del ayuntamiento y el equipo administrativo será más eficaz. En razón de estas circunstancias, la democratización produciría el efecto esperado: gestiones más acertadas en atender la demanda de los ciudadanos, pero no necesariamente permanencia en el poder.

Ya de por sí, que los ciudadanos estén satisfechos con la gestión municipal es una tarea complicada. Y en el municipio que ahora estudiamos, la gestión municipal medida a través de la satisfacción con los servicios públicos, tampoco ha sido percibida como acertada. Si volvemos a la Figura 5, la seguridad pública y la apertura, ampliación y pavimentación de calles son servicios en los que la atención del gobierno municipal ha sido calificada negativamente por los ciudadanos encuestados, pese a que el gobierno municipal ha dedicado gran parte de sus recursos a estos rubros. A la hora de votar no sólo importa la gestión, también sobresalen elementos como la popularidad del candidato, la campaña y la propuesta o compromisos anunciados en campaña.

En Coyotepec, al decir del presidente municipal, en relación con la curva de aprendizaje por la cual pasa cada gobierno municipal, pues en su

opinión ésta “impide mirar los aciertos que se pudieran conseguir, no pueden ser reconocidos por la población y a la hora de votar, los electores valoran más el prestigio personal del candidato que el partido”, además dijo “la población de Coyotepec es exigente, en cuanto a los resultados y ello sumado a una esperanza de poca duración...”. Desde mi opinión, el diseño institucional del gobierno municipal, explica estos efectos. La duración de tres años en el cargo se torna insuficiente para echar a andar proyectos municipales de largo alcance. Por otra parte, el presidencialismo como rasgo del sistema electoral municipal que se apoya en la integración de planillas hace que el peso del gobierno y la respuesta a las demandas de la población, en términos de rendición de cuentas, recaiga casi totalmente en el presidente municipal, sin involucrar en este campo a los regidores de los partidos representados en el cabildo. Por lo tanto, no existen incentivos para que colaboren más activamente en las tareas del gobierno ya se trate del partido que encabeza el ayuntamiento, o bien de cualquier miembro del cabildo que desempeñe funciones de contrapeso al presidente municipal.

La falta de partidos consolidados e institucionalizados en el ámbito municipal puede ser también producto del mismo sistema electoral. Los integrantes del ayuntamiento no pueden postularse como candidatos a puestos de elección popular en el municipio en el periodo inmediato posterior a la ocupación de su cargo. Eso también desincentiva la “unidad” partidista ya desgastada al final de su periodo, si no es que antes. El Dr. Carlos Meléndez alude a la división interna de los partidos, y asume que ésta ha jugado un papel preponderante en la alternancia política del municipio: “es que en Coyotepec hay muchos grupos políticos, convergencistas, perredistas, priístas, ¿qué nos está faltando hacer? que no siempre es lo real, no hay vigilancia. Lo que ha originado los cambios de gobierno, más que la

democracia es la división de los partidos. Cuando un partido político termina su función dentro de la administración municipal se hace un grupo independiente, en lugar de ser compacto se debilita, porque cuando se seleccionan los candidatos si no gana mi candidato no voto por ti, como algunos me lo dijeron a mí, pero habíamos quedado que a quien ganara lo íbamos a apoyar, pero en vez de ello apoya al tal que ni existía, así pasa, se enojan y votan por otro”.

4.5.2 Tonicico.

Tonicico pasó por un proceso de estabilización política a partir de 1997 (en los siete años anteriores ningún presidente municipal había concluido la totalidad de su periodo). En las elecciones de ese año, el candidato ganador fue Arturo Hernández Tapia del PRD. La figura de Hernández Tapia ha jugado un papel determinante en el PRD, ha sido el personaje más influyente de su partido, sin embargo, el descuido en la formación de cuadros ha incidido en el desgaste y caída en las preferencias electorales. Su triunfo, en opinión de Walfre Albarrán Andrade, presidente municipal entre 2006 y 2009, se debió al liderazgo “caudillesco” que ejercía este personaje y a la selección de un “mal” candidato en el PRI. En 2000, el PRI recuperó la presidencia municipal con José Alfredo Colín Guadarrama: “la gente se identificaba con él y entre los candidatos contendientes era el *menos peor*”¹⁰¹. En 2003, el PRD volvió a ganar las elecciones municipales con Arturo Hernández Tapia (el mismo candidato postulado en 1997). El triunfo del perredista fue al parecer secundado por el entonces gobernador del Estado, Arturo Montiel Rojas:

¹⁰¹ Entrevista a Walfre R. Albarrán Andrade, Presidente Municipal de Tonicico (2006-2009), 11 de marzo de 2008.

“Montiel le pagó el favor a Arturo Hernández, porque cuando éste fue diputado, votó por la aprobación de la cuenta pública estatal del gobernador, pero además en el partido, se impuso una mala candidatura también por eso perdimos”¹⁰².

En reiteradas ocasiones se ha ventilado la forma en que el gobernador Arturo Montiel conseguía la aprobación de la cuenta pública por la Legislatura mexiquense, pues el PRI no contaba con los votos suficientes para hacerlo. Por tanto, los diputados votaban a favor o se abstendían de votar la cuenta pública a cambio de beneficios personales como advirtió Rosendo Marín Díaz, líder estatal del PRD¹⁰³, aunque no hay forma de comprobarlo, como tampoco de saber si Arturo Montiel deliberadamente dejó fuera de su interés las elecciones de Tonatico permitiendo la postulación de una candidatura priísta poco atractiva para los electores, de tal modo que el triunfo del perredista se viese facilitado. Salvador Cruz en ese entonces era presidente del comité directivo municipal del PRI y además también había sido presidente municipal de 1988 a 1990, pero no concluyó su periodo. Al tomar distancia de la opinión de Albarrán Andrade, con base en las cifras, se puede decir que fue la votación dividida de la oposición la que permitió al PRI recuperar la presidencia municipal en 2000.

Cuadro 29. Estadística Electoral, 2003 y 2006

Resultados ¹⁰⁴	PRI	PRD	PAN
Votos 2003	2,060	2,284	610
Porcentaje	40.09%	44.36%	11%
Votos 2006	2,074	1,262	1,707
Porcentaje	38.87%	23.65%	31.99%

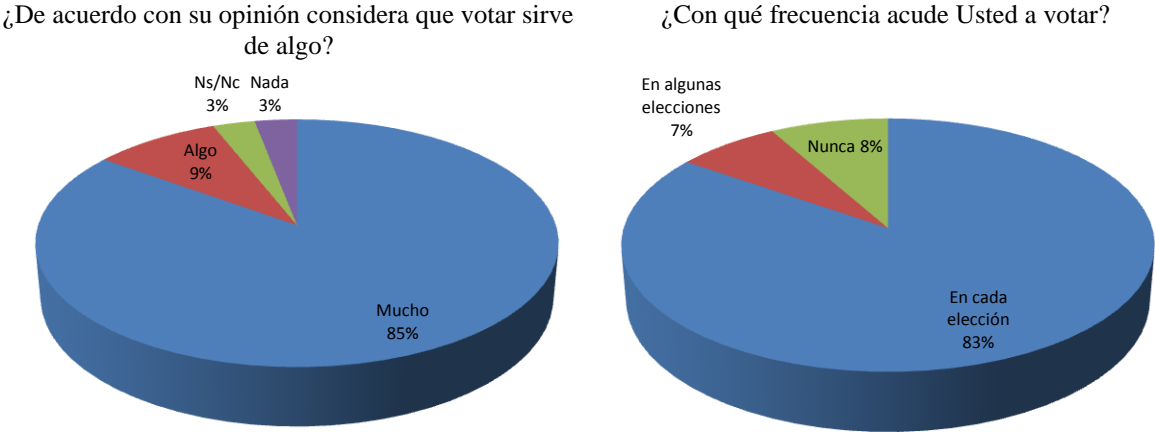
¹⁰² Walfre R. Albarrán Andrade.

¹⁰³ Cfr. *El Universal*, 31 de julio de 2001, “PRD: Arturo Montiel maneja el Congreso”; *La Jornada*, 12 de agosto de 2002, “Por votar a favor de la cuenta pública de Montiel, sanción”; *Reforma*, 30 de julio de 2005, “Limpia el PAN a Montiel. La bancada panista en el Congreso mexiquense votó a favor durante últimos 3 años en las Cuentas Públicas”.

¹⁰⁴ Instituto Electoral del Estado de México, Resultados del cómputo de la elección de ayuntamientos, 2003 (incluye resoluciones del TEE y TEPJ) y 2006.

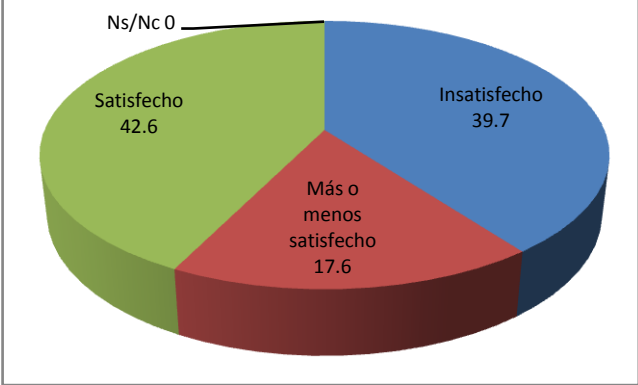
Es sostenible que en términos de democratización, la competitividad y participación en los procesos electorales ha dado a los tonatiquenses la posibilidad de comparar la gestión municipal de gobiernos emanados del PRI y del PRD. De hecho, la mayoría opina que el voto es útil y el 83% vota en cada elección (Ver Figura siguiente).

Figura 24. Participación electoral



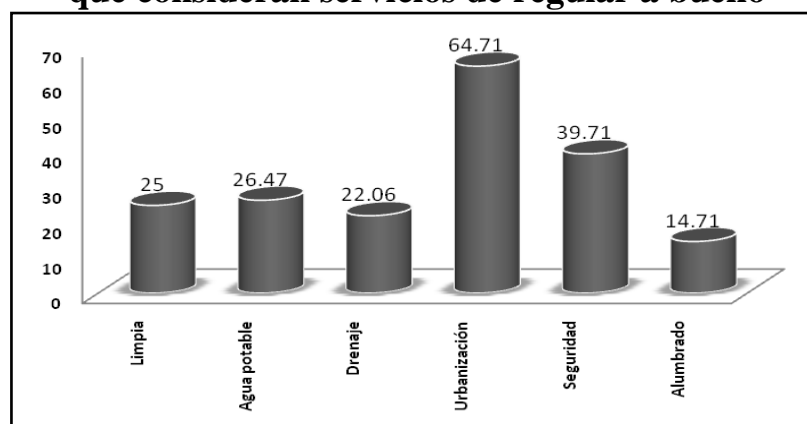
Asimismo, el 42.6% de los encuestados que declararon haber realizado una solicitud o expresado una necesidad de manera verbal al gobierno municipal se consideran satisfechos con la respuesta obtenida (Ver Figura 25). O sea, hay menos insatisfacción que en Coyotepec.

Figura 25. ¿En su opinión cómo se considera frente a la respuesta que ha dado el gobierno municipal a sus necesidades?



En materia de servicios solamente se considera aceptable el de urbanización (apertura, ampliación, mantenimiento y pavimentación de calles). La atención brindada a la prestación de limpia y recolección de basura, agua potable, seguridad y alumbrado pública es vista preponderantemente como inaceptable (Ver Figura 26).

Figura 26. Porcentaje de encuestados en Tonicaco que consideran servicios de regular a bueno



Salta a la vista que los gobiernos municipales priístas analizados en esta tesis guardan similitud por el predominio del partido que se ejerce en el gobierno, pero cabe mencionar que en escenarios de democratización avanzada su predominio es menor que en municipios con democratización incipiente. La representación de localidades es un criterio de peso al momento de seleccionar a los candidatos integrantes de la planilla y ello contribuye a disminuir la tendencia en la concentración de recursos financieros en la cabecera municipal.

Otro elemento de consideración es el proyecto de gobierno expuesto a los ciudadanos, así como la forma de transmitirlo en tiempos de campaña. La labor de convencimiento es una tarea que el presidente municipal destacó reiteradamente:

“Nuestra campaña se basó en reuniones de células y no masivas, queríamos platicar con la gente y convencerla de que nuestras propuestas eran las más viables, hicimos la caravana solamente para dar confianza a quienes asistieron a las reuniones de célula”.

Si bien la influencia del partido en la integración del cabildo y el equipo administrativo se vio limitada por los criterios mencionados, para el presidente municipal no deja de generar un escenario incómodo para la gestión municipal que le ha tocado encabezar:

“A mí se me ve bien, pero no es igual con los miembros de mi planilla, por ejemplo, la alianza con el Partido Verde hizo que nos impusieran a un regidor de ese partido, y apenas lo habían corrido de la administración perredista anterior; encima, Salvador Cruz impuso a su esposa en la cuarta regiduría y en la quinta también nos impusieron al convergencista y bueno, debo decir que la planilla tuvo que representar a las corrientes de mi partido, en general, los regidores que tenemos representan a las diferentes comunidades, yo soy del Barrio Norte, el Síndico es de San Felipe, el primer regidor de San Sebastián, la segunda regidora de Santa María Norte, el tercer y décimo regidores son de El Terrero y así...”.

Aunque en la expresión del presidente municipal, no es muy satisfactoria la forma en que se integró la planilla priísta, se observa la intención de incluir en el cabildo las posiciones internas divergentes. Con este esquema de distribución del poder la base de apoyo político de las corrientes internas priístas con presencia en Tonatico queda asegurada. Incluso, el edil mencionó que el 95% de acuerdos se aprueban por unanimidad.

En cuanto a los miembros de la administración, la influencia del partido es menor porque el presidente municipal pudo seleccionar a algunas personas de su confianza (al síndico le correspondió elegir al contralor), aunque el partido impuso a algunas personas en cargos relevantes como en el caso del director de obras públicas: “este señor es de Jalatlaco (Villa Guerrero), no es

originario de Tonatico, eso se ve mal porque no existe compromiso con el municipio y porque se cree que aquí no hay gente con capacidad”.

Hablando de capacidades, se puede aludir a los 8.8 años de escolaridad que en promedio tienen los miembros del ayuntamiento. Esta cifra corresponde a un nivel de educación media básica (secundaria completa). El presidente municipal, el síndico y el noveno regidor tienen grado de licenciatura; la segunda regidora es pasante de licenciatura; el primer, tercero, cuarto y séptimos regidores tienen nivel de bachillerato y profesional técnico; el quinto regidor tiene la secundaria concluida; el quinto y décimo regidores tienen primaria completa; y la octava regidora tiene nivel de maestría.

Entre los integrantes del equipo administrativo no es posible conocer la escolaridad promedio. Sin embargo, solamente 7 de los 23 directores o responsables de un puesto administrativo cuentan con grado de licenciatura: la Secretaria del Ayuntamiento (ubicada en este listado porque no es un puesto de elección popular), la Directora del Sistema Municipal DIF, el Tesorero, el Director de Obras Públicas, el Director de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Saneamiento, la Oficial Calificador y la Directora de Casa de Cultura. Los gobiernos municipales emanados del PRI tienen en común la práctica de colocar en los puestos clave de la administración municipal a personas con un nivel de estudios de licenciatura que generalmente han formado parte de los cuadros del partido, independientemente de su arraigo en el municipio, con lo cual se podría plantear un criterio técnico que incida en la eficacia de la gestión municipal.

Por su parte, el criterio político del predominio del partido en el gobierno induce prácticas clientelares, que en el caso de Tonatico, Walfre Albarrán reconoce cuando dice que “la selección de beneficiarios en los programas según su afiliación partidista sí se hace, sería mentira decir que no,

hay mucho chantaje electoral, todas las personas quieren apoyos personales y además cuando la gente vota, hay muchas formas de saber por quién votó, los partidos son los que hacen las mayores broncas, porque ellos meten muchas solicitudes para su gente y eso va encaminado a la cosecha electoral, y los ve repartiendo tinacos, cemento, material de construcción, luego la gente vende esos apoyos”.

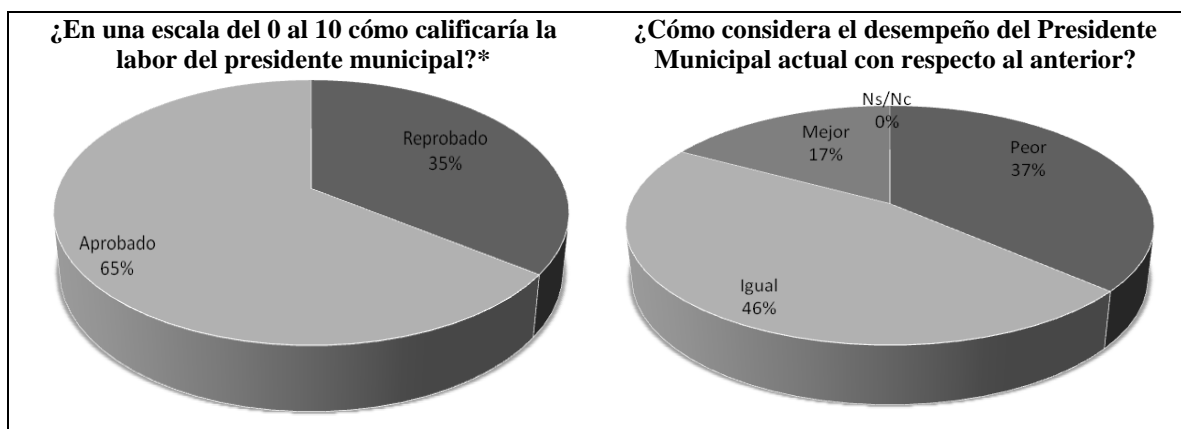
La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, de acuerdo con Walfre Albarrán se hizo con base en las propuestas de campaña; no se consultó a la gente las obras a realizar, sin embargo señaló que tiene bien identificadas las necesidades de su municipio. Al respecto dijo que entre las mayores necesidades están el agua potable y el empleo. Mencionó que la principal inversión del primer año de gobierno estuvo orientada a la puesta en marcha del Balneario Municipal, obra a la que destinó \$3,400,000.

La inversión en agua potable también fue importante, sin embargo, se atribuye a los gobiernos estatal y federal por tratarse de recursos provenientes del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM) y de la Comisión Nacional del Agua destinados a la construcción de los Colectores Oriente y Poniente que resuelvan el problema de falta de suministro de agua en la Región del Balsas, donde se encuentra Tonatico. Para el segundo año de su administración, Walfre Albarrán tiene previsto invertir en áreas productivas para reactivar el campo y continuar con el impulso al turismo (omitió la cifra exacta).

El Presidente Walfre Albarrán tiene una aprobación del 65% de los encuestados que le otorgaron calificaciones de 6 a 9, como se puede apreciar en la Figura 27. No obstante, 37% considera que su actuación ha sido peor que la del presidente Hernández Tapia. Esta última cifra corresponde con el

porcentaje de los encuestados que otorgaron calificaciones reprobatorias al presidente en turno.

Figura 27. Percepciones



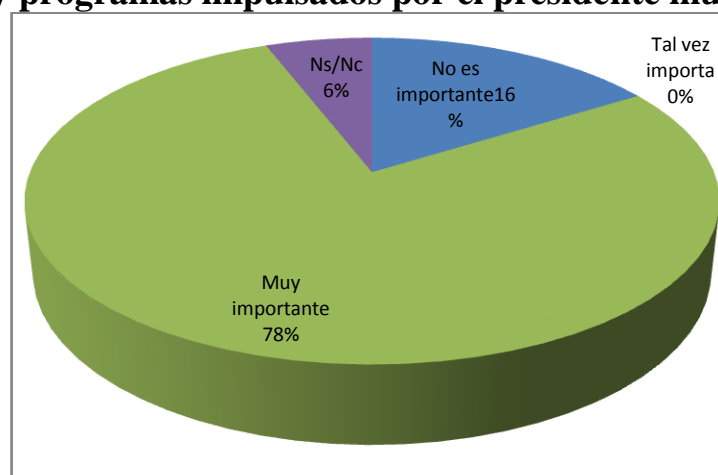
El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos locales, lo hemos medido por el porcentaje de encuestados que declaró conocer al algún miembro del ayuntamiento. En Tonicato este porcentaje alcanza 54%, un poco más que en Coyotepec (49%), con la reserva de que a diferencia de éste, Tonicato es un municipio rural, por lo que la figura de un regidor originario de la comunidad o la del presidente es más fácil de notar que en un medio urbano.

La efectividad de figuras de participación es otro mecanismo de involucramiento ciudadano. En Tonicato destaca la presencia del CODEMUN y del COINCIDES (Consejo de Integración Ciudadana)¹⁰⁵. El presidente omitió hablar de la forma en que se eligió a los miembros del CODEMUN y se limitó a afirmar que trabajaban en coordinación con los delegados: “la asamblea del CODEMUN sesiona 4 o 5 veces al año, aquí ha sido muy importante el COINCIDES porque ha fungido como portavoz de

¹⁰⁵ El propósito de la creación de los COINCIDES en el Estados de México, fue instrumentar una figura de participación ciudadana que supervisara la ejecución de recursos estatales en los municipios, similar a las funciones del CODEMUN para los recursos del Ramo 33.

los compromisos asumidos por el gobernador Enrique Peña Nieto, pero últimamente este organismo se ha politizado a favor del PAN, porque la presidenta es de ese partido y los apoyos que ha conseguido son del programa *Compromiso con tu comunidad*, sabemos que los ha repartido a los que simpatizan con el PAN, lo mismo pasó con el programa de empleo temporal, ahí detectamos la entrega de apoyos a 64 beneficiarios, todos identificados con su grupo”. Es importante recordar que el presidente alude a la estrategia de campaña empleada por Enrique Peña Nieto, la cual estuvo basada en la firma de compromisos por comunidad. Se trataba de obras a ejecutar con recursos del gobierno estatal saliente y algunas otras solicitadas por los presidentes municipales, que una vez en el gobierno, Peña las integró al Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011. La forma de dar seguimiento político a los compromisos anunciados con la campaña “te lo firmo y te lo cumplo” fue precisamente la integración de los COINCIDES.

Figura 28. ¿Qué tan importante considera que es su participación en las obras y programas impulsados por el presidente municipal?



Cuando les preguntamos a los encuestados sobre su participación en obras y programas municipales, 78% respondió que ésta es muy importante. Para el 16% no resulta importante; se les preguntó la razón de esa postura y

respondieron con frases como: “entonces para qué está el presidente”, “para eso está el gobierno”, “no porque para eso pagamos impuestos”, “los que están en el ayuntamiento cobran, para eso los elegimos”.

Por un lado, se observa que 22% de encuestados está propenso a una forma de participación pasiva o expectante. Por otro lado, la formación de grupos indiferentes a la lealtad con alguna filiación partidista es un fenómeno que comienza a ser característico en el municipio. La obtención de beneficios personales es más congruente con esquemas de organización clientelares, que con organizaciones de representación para el desarrollo social comunitario como es el propósito del CODEMUN.

La pertenencia a un partido no es determinante, ello también explica el voto de alternancia: 55% de los encuestados declaró haber votado por más de un partido político en elecciones municipales. Pero además 85% considera que votar influye en el mejoramiento de los gobiernos. Con base en estas cifras, se puede plantear que la racionalidad del voto en Tonatico se nutre de la respuesta del gobierno municipal a las demandas de la población, pero también de las prebendas obtenidas de la participación en grupos de interés. No obstante, la participación organizada de los ciudadanos es frágil y poco rentable en función de las necesidades por decirlo, estructurales, del municipio, pero sí útiles como botín político.

4.5.3 San Felipe del Progreso.

En San Felipe del Progreso el acopio de información fue más fácil de obtener que en Chimalhuacán. La selección de candidatos al interior del partido ganador de las elecciones de 2006 guarda similitudes con Tonatico, y seguramente con Chimalhuacán, en cuanto al predominio del partido. De acuerdo con el Secretario Técnico del Ayuntamiento, la integración de la

planilla se hizo con criterios de representatividad de las corrientes internas. En cuanto al equipo administrativo, los cargos de mayor relevancia los decidió el Comité Estatal. Tanto para el secretario particular del presidente como para el secretario técnico el aspecto de mayor consideración para el gobierno municipal es preservar la cultura indígena¹⁰⁶. Para ellos, San Felipe es un municipio indígena, mazahua y de acuerdo con sus afirmaciones: “el bien significa estar bien en lo religioso y eso no necesariamente es un bienestar social, entonces nosotros estamos concentrados en preservar la cultura indígena. La democracia es una idea pero no se da en la realidad, se trata de cuestiones subjetivas, la gente vota por la imagen del candidato, los cambios de partido en el gobierno no se dan por cultura política. No hay movilidad ciudadana, si la gente no está de acuerdo con el gobierno, la gente del municipio casi nunca manifiesta su inconformidad, por dos razones porque cree que no pasa nada y solo pierde el tiempo y porque no tiene dinero para ir de un pueblo a la cabecera a manifestarse”.

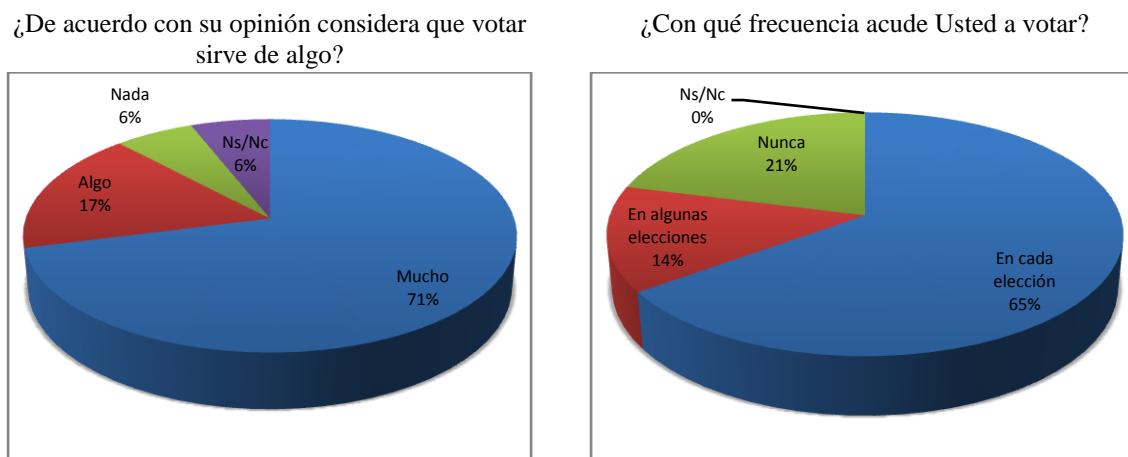
En parte, lo dicho por los ciudadanos no coincide con las afirmaciones de los entrevistados, porque según los resultados de la encuesta, el mayor problema que enfrenta el municipio es la falta de empleo, asociado a la baja productividad del campo, tal como lo afirmó el 35% de los encuestados; la carencia de agua potable es otro problema reiterativo en San Felipe del Progreso (23%), el 22% mencionó el drenaje y el restante 20% se distribuye entre la falta de calles pavimentadas, energía eléctrica, alumbrado público, centros de salud, etcétera.

En parte, los entrevistados tienen razón porque en efecto, el grado de marginación en que se encuentra la población de este municipio, pone a los

¹⁰⁶ Si bien el presidente municipal Eduardo Zarzosa expresó su disponibilidad de aceptar la entrevista, por el tipo de temas planteados prefirió que la entrevista la sostuviera con sus colaboradores.

ciudadanos en una situación de indefensión. De hecho, sólo 34% de los encuestados se declaró informado y 29% afirmó conocer al menos a un miembro del Ayuntamiento. Por otro lado, 71% de los encuestados declaró que votar sirve de mucho y 65% dijo votar en cada elección (Ver Figura 29).

Figura 29. Participación Electoral



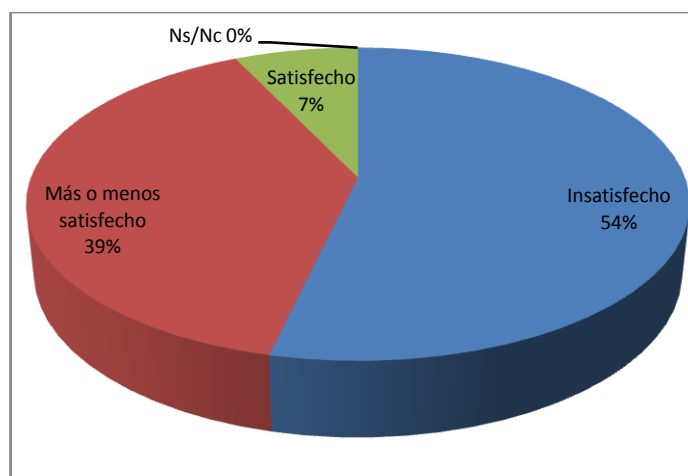
Las figuras de participación que podrían intervenir en el desempeño de la gestión municipal no operan según lo establecido en la normatividad aplicable. El CODEMUN no ha sido valorado como figura de participación ciudadana relevante en San Felipe del Progreso.

Durante mayo y junio de 2008, la administración municipal estuvo trabajando en la ejecución de la estrategia “A mitad del camino”, la cual consiste, de acuerdo con la información proporcionada por el secretario particular del presidente municipal Eduardo Zarzosa, en dar a conocer la respuesta del gobierno municipal a las demandas sentidas de la población. Tanto para la recopilación de la demanda como para la respuesta brindada a ella, el gobierno municipal echó mano de una estructura propia, basada en dos encargados seccionales para cada una de las ocho regiones, seleccionados por el propio presidente municipal. La función de los seccionales consistía en

“sondear el ánimo de la gente de su territorio encomendado”, con la lista nominal en mano y los resultados electorales por sección de los comicios de 2003 y 2006, se lleva un registro puntual de las necesidades, apoyos y solicitudes expresadas por escrito o verbalmente por los ciudadanos.

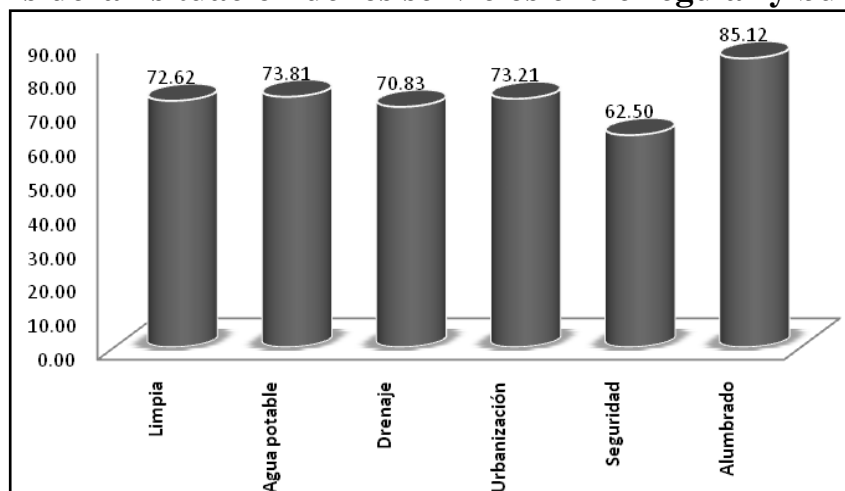
Si bien esta práctica le asegura al presidente municipal mayor eficacia en el reconocimiento de las obras y acciones a instrumentar para colocarse en el ánimo de las preferencias electorales, se hace en detrimento de las figuras establecidas para tal efecto, no solamente el CODEMUN, sino también de figuras como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y de los propios regidores. Por otra parte estimula al condicionamiento y discrecionalidad en el otorgamiento de servicios a la población.

Figura 30. ¿En su opinión cómo se considera frente a la respuesta que ha dado el gobierno municipal a sus necesidades?



El resultado de la gestión municipal y la opinión que con respecto a ella se genera, se puede observar en la impresión que tienen los ciudadanos con respecto a la calidad de los servicios. La mayoría de los encuestados considera de regular a bueno la situación de los principales servicios.

Figura 31. Encuestados en San Felipe del Progreso que consideran situación de los servicios entre regular y bueno

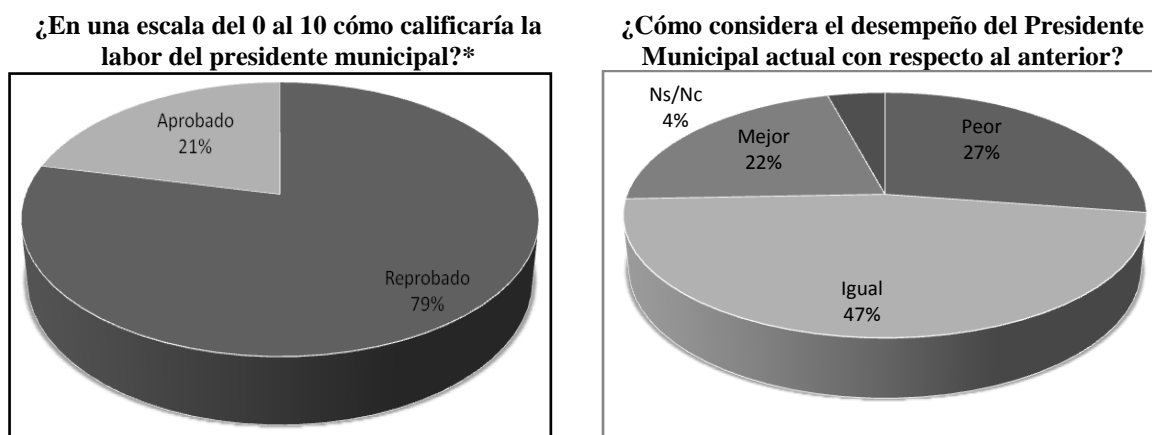


Como se aprecia en la Figura 31, el servicio de limpia y recolección de basura se considera como aceptable entre los encuestados, no así el resto. La dispersión de la población es uno de los principales obstáculos para resolver el problema de carencia de servicios o su mantenimiento.

En San Felipe del Progreso la población se distribuye en más de 108 localidades con menos de 2,000 habitantes que dan cuenta de una inserción rural de la población.

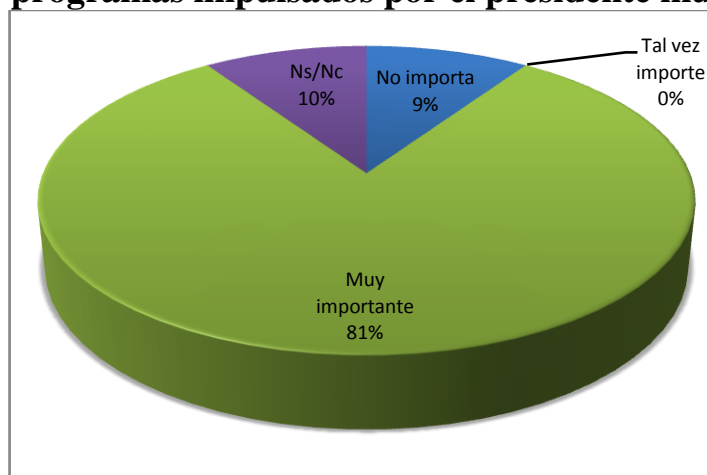
El presidente municipal Eduardo Zarsoza tiene la aprobación del 21% de los encuestados que otorgaron calificaciones de 6 a 10; es el presidente con menor porcentaje aprobatorio de los cuatro municipios que comprenden este análisis. Por otra parte, 47% declaró que su desempeño es igual que el anterior, 27% afirma que es peor y 22% declaró que ha sido mejor.

Figura 32. Percepciones



Cabe recordar que en relación con los otros tres municipios, San Felipe del Progreso muestra ciudadanos menos involucrados en los asuntos de interés comunitario. No obstante, 81% de los encuestados declaró que es un deber de la población participar en las obras y programas del gobierno municipal, ya sea con aportaciones en mano de obra o bien con la presencia en asambleas comunitarias. El 55% ha sido invitado a participar en este tipo de actividades, siendo el porcentaje más alto, entre los municipios estudiados.

Figura 33. ¿Qué tan importante considera que es su participación en las obras y programas impulsados por el presidente municipal?



Este municipio también tiene el porcentaje mayor en términos de credibilidad electoral, aunque sigue siendo un porcentaje bajísimo de 27% de quienes

consideran que las elecciones son limpias, 12 puntos porcentuales más que Coyotepec y 10 puntos porcentuales por encima de Tonatico y Chimalhuacán.

4.5.4 Chimalhuacán.

En el apartado anterior se han expuesto las cifras e indicadores que colocan a Chimalhuacán como un municipio de democratización incipiente. Cabe señalar que se ubica en medio de una zona históricamente de dominio perredista (Nezahualcóyotl y Valle de Chalco, entre 1990 y 2009). Sin embargo, la disputa por la presidencia municipal se ha dado al tenor de las pugnas internas del PRI. La posibilidad de que otros partidos lleguen a la presidencia, hasta ahora se ha visto opacada por el control político del PRI en este municipio. Antorcha Popular ha sido la organización política de filiación priísta con mayor peso electoral. Entre sus líderes destaca el ex presidente municipal y ex diputado federal Jesús Tolentino Román Bojórquez. La estrategia antorchista se basa en movilizaciones ciudadanas para la invasión de predios para vivienda.

Por desgracia, no hubo respuesta favorable a mi solicitud de entrevista con el presidente municipal, pues la instrucción es que cualquier comunicación con respecto al gobierno municipal debe obtenerse a través de la Oficina de Comunicación Social, por lo que las fuentes de información fueron la entrevista con la Subdirectora de Comunicación Social, además de la página de Internet, la entrevista con el XV Regidor y el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. No fue posible conocer datos sobre la selección interna de la planilla del PRI a la presidencia municipal. Sin embargo, se puede intuir el alto interés político de este partido en el municipio, dado que Chimalhuacán ocupa el 6º lugar con mayor población en la entidad y tiene

una lista nominal de 310,408 electores. En la elección de marzo de 2006, acudieron a votar 87,013 electores, apenas 28% del total de los inscritos en la lista nominal. El candidato de la Alianza Por México que agrupó a PRI y PVEM, Marco Antonio Lázaro Cano, obtuvo el triunfo, con base en la resolución del Juicio de Inconformidad que reconoció 38,762 votos a favor, equivalentes a 44.55% de la votación total; frente a los 33,693 del PRD (38.72%). Por tanto se asignaron al PRI, la presidencia municipal, las dos primeras sindicaturas, la primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava y novena regidurías. Al PRD se asignó la tercera sindicatura, cinco regidurías (10^a a 14^a) y al PAN dos regidurías (15^a y 16^a). Ante este escenario, se tiene una fotografía de procesos electorales cuestionados, lastimados, faltos de credibilidad y apoyo popular. Incluso, a más de un año de las elecciones, se percibía entre los chimalhuaquenses un ambiente de rechazo a hablar de partidos políticos. La sola mención de la palabra democracia causa molestia, incluso debo decir que al tocar la puerta de los pobladores en las diferentes localidades, era difícil conseguir que aceptaran ser encuestados.

En cuanto al perfil profesional de servidores públicos, en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, se reconoce que no se cuenta con personal calificado. Dicho documento afirma que el perfil se encuentra identificado a través del área de recursos humanos del ayuntamiento, pero no aporta datos para conocer el nivel de escolaridad del personal¹⁰⁷.

La gestión impulsada en este municipio dista con mucho del tipo de gestión desarrollada en Coyotepec o Tonatico, pero no tanto de San Felipe del Progreso. En Chimalhuacán, de acuerdo con la Oficina de Comunicación

¹⁰⁷ Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, Estructura administrativa del Gobierno Municipal, p.111

Social, el tipo de políticas públicas que concentran la mayor atención del presidente son las de tipo asistencialista. Así, cuando se le preguntó a la subdirectora sobre la prioridad del presidente municipal en su administración, mencionó el programa:

“Ah pues está el programa Jefas de Chimalhuacán es un programa para las mujeres, madres solteras, viudas, separadas y divorciadas, que carecen del apoyo del hombre, se trata de un apoyo económico complementado con servicios de salud que se dan a través del DIF”.

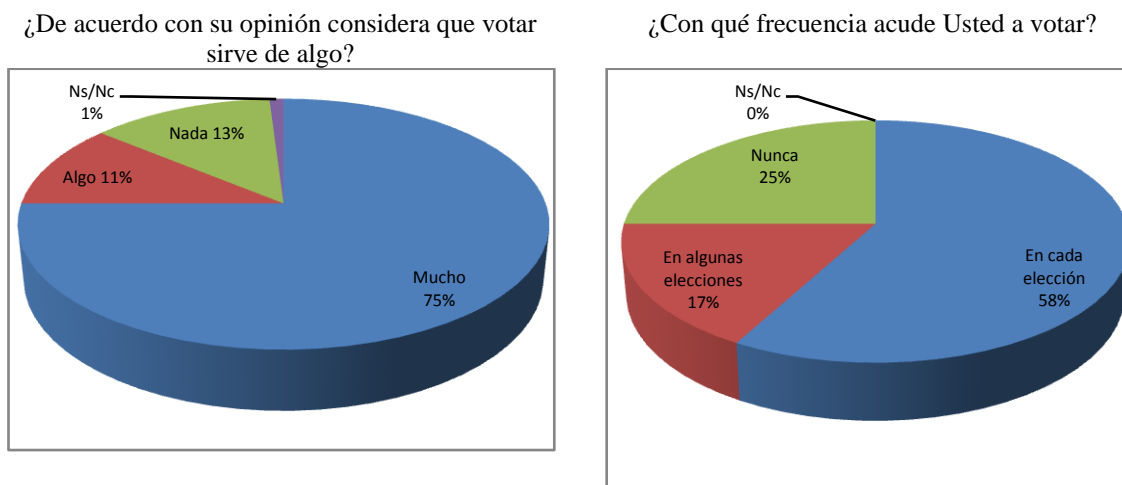
La funcionaria explicó que en el municipio se tiene un registro de 23,000 mujeres jefas de familia, que en su opinión explica la preocupación de la presidencia municipal por este sector de la población. “En beneficio de las mujeres se construyó una estancia infantil con apoyo del gobierno federal, donde los servicios son gratuitos”.

Otro programa que mencionó es el de *Compromiso Seguridad Alimentaria*: “a través de SEDESOL, cada 3 meses la Dirección de Desarrollo Social entrega despensas”. También destacó la existencia del programa *Madres adolescentes embarazadas*: “ellas reciben un apoyo económico siempre y cuando se encuentren estudiando, este es complementario de *Jefas de Chimalhuacán*”.

En un contexto de democratización incipiente, este tipo de programas es congruente con una estrategia de división del electorado por sectores, que desde la lógica del partido gobernante podría redituar en mayor control político. Focaliza la entrega de “apoyos” de forma sectorizada, en razón del género, la edad, la ocupación, la religión, etcétera, en este caso: la mujeres, en perjuicio de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo y el crecimiento municipal. Las obras de infraestructura básica, las que tienen

qué ver con la dotación de servicios, se colocan en un lugar secundario, limitadas a posibles inversiones de los gobiernos estatal o federal¹⁰⁸.

Figura 34. Participación Electoral



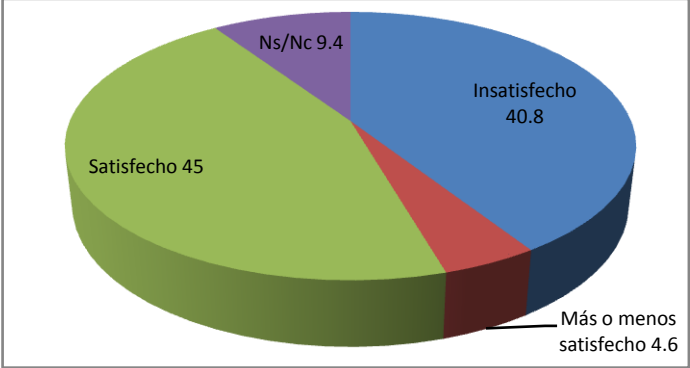
El escepticismo que se percibe en Chimalhuacán corresponde con la baja participación en las elecciones de marzo de 2006. Aún cuando el 58% de los encuestados declaró votar en todas las elecciones municipales, dicho porcentaje no refleja la votación emitida en las elecciones de marzo de 2006. Igualmente en términos de interés en los problemas del municipio, escasamente el 19% de los encuestados dijo conocer al menos a un miembro del Ayuntamiento.

A la pregunta sobre el problema del municipio con mayor urgencia de solución, las opiniones están muy divididas: 29% respondió que la corrupción era uno de los problemas más urgentes de resolver, 18% señaló la falta de agua potable, 18% se refirió a la pavimentación de calles, 15% subrayó la falta de *apoyos económicos para salir adelante*, 10% mencionó la inseguridad y el 10% se refirió a malas condiciones de diversos servicios

¹⁰⁸ Op. cit., En los apartados relativos a Cartera de proyectos prioritarios y Cartera de proyectos de alto impacto regional, la inversión más fuerte proviene del Ramo 33, del GIS y del PAGIM. La inversión de recursos municipales es mayor en los rubros de seguridad pública y construcción de aulas educativas. p. 157-159.

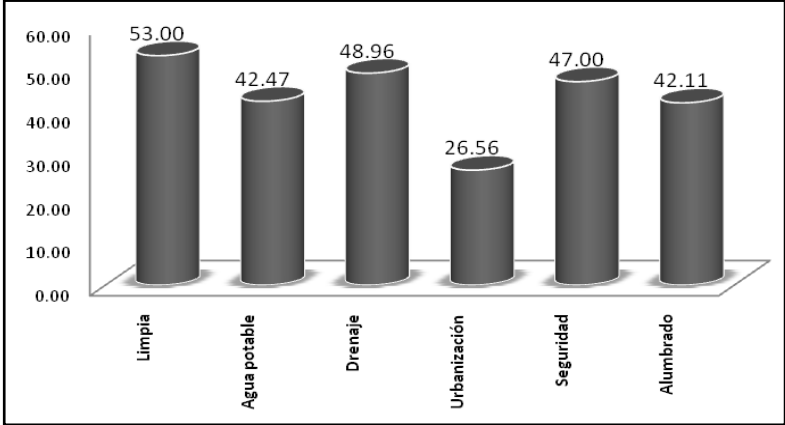
como el transporte, el alumbrado público, el drenaje, falta de escuelas y centros de salud.

Figura 35. ¿En su opinión cómo se considera frente a la respuesta que ha dado el gobierno municipal a sus necesidades?



En materia de calificación de servicios, las cifras ponen de relieve la falta de mecanismos de interlocución efectivos entre el gobierno municipal y la población. Mientras la atención del gobierno municipal está centrada en la atención de la población a través de una estrategia por sectores, los problemas que dichos sectores tienen en común son desatendidos precisamente por la visión parcial en la instrumentación de los programas municipales.

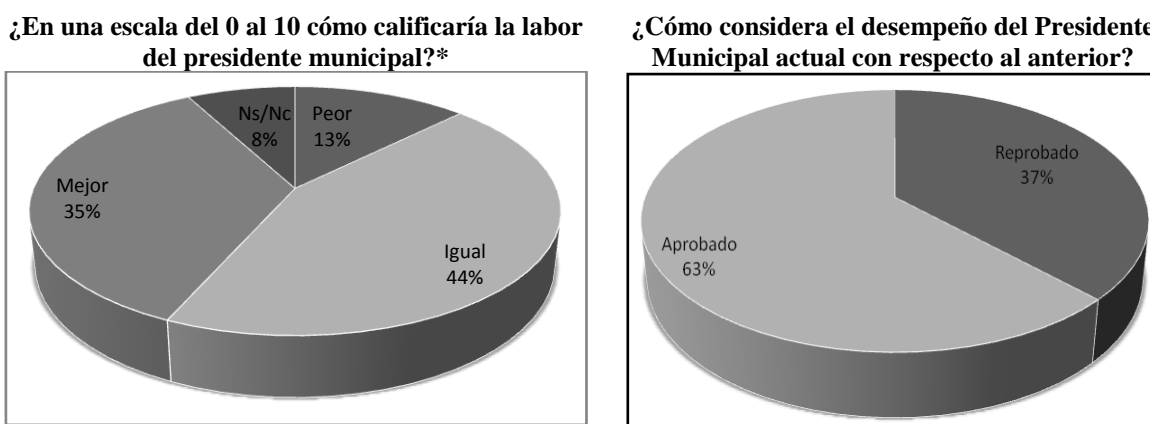
Figura 36. Encuestados en Chimalhuacán que considera los servicios entre regular y bueno



El papel del CODEMUN tampoco es relevante. Pese a que en la página de internet del municipio aparece la lista de consejeros y delegados, no se dispone de información suficiente para conocer su desempeño o funcionalidad como figura de participación ciudadana, como tampoco se proporcionan datos para ubicarlos en su domicilio o un teléfono¹⁰⁹.

Entre los encuestados el presidente municipal de Chimalhuacán tiene amplios márgenes de aceptación: 63% otorgó calificaciones aprobatorias y 35% considera que su desempeño ha sido mejor que el del trienio anterior.

Figura 37. Percepciones

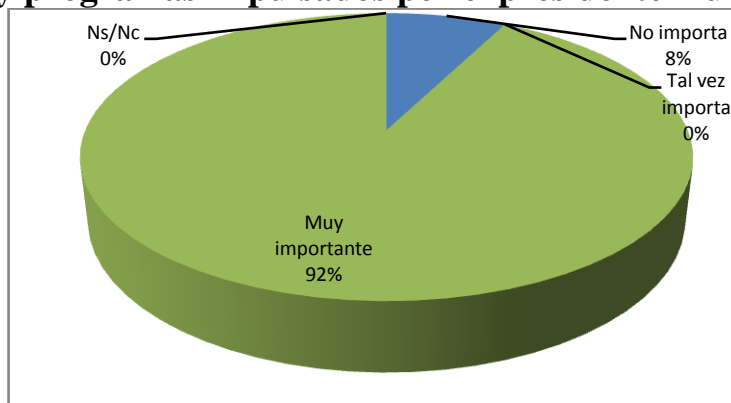


Como se puede observar en la Figura 38, la participación ciudadana en obras y programas del gobierno municipal posee alta valoración entre los encuestados, y sin embargo la participación electoral obtenida en los comicios de 2006 en este municipio fue una de las menores en la entidad. Una posible explicación es que el desempeño del presidente municipal actual ha logrado permear en la percepción de los ciudadanos, considerando que 35% de los encuestados declararon que el actual presidente ha sido mejor que el anterior. La cifra es significativa porque dista de las que se observaron en los tres municipios anteriores: En Coyotepec 12% opinan que el desempeño

¹⁰⁹ Ver www.chimalhuacan.gob.mx.

del presidente actual ha sido mejor que el anterior; 17% en Tonatico y 22% en San Felipe del Progreso.

Figura 38. ¿Qué tan importante considera que es su participación en las obras y programas impulsados por el presidente municipal?



Es difícil ofrecer una explicación de la aceptación con la que cuenta el presidente municipal y la falta de correspondencia con lo que hemos llamado las demandas sentidas de la población. Queda por proponer como explicación de estos hallazgos el estatus incipiente de democratización en que se encuentra el municipio.

Los ciudadanos no se centran en el tipo de gestión municipal. Al asumir una posición con respecto al desempeño del presidente, es posible que su opinión esté más bien asociada a la distribución de “apoyos o ayudas” en lo individual, con lo cual la estrategia sectorial del gobierno municipal sería políticamente rentable para el partido en el poder. Cuando preguntamos por la idea de “democracia” 45% de los encuestados mencionó ideas negativas: “puras mentiras”, “no se practica”, “otra vez la política”, “pleitos”; 46% aludió a valores de la democracia: “respeto”, “pluralismo”, “todos cuentan”, “libertad”, “igualdad”, “justicia” y “derechos”. El 9% se refirió a ideas cercanas al tipo de gestión: “buen gobierno”, “cambio”, “bienestar”.

En opinión del XV Regidor responsable de la Comisión de Alumbrado Público, “la democracia plena no la podemos alcanzar, tendrían que acabarse los líderes corruptos, por ejemplo: Antorcha dice: si no vas al mitin te quitamos tu terreno. Y ten presente el asunto del 18 de agosto de 2000, la gente está reprimida. Democracia no hay. Además a la gente no le interesa que le roben, sino también que le den”¹¹⁰.

Aunque el proceso de democratización es todavía incipiente en San Felipe del Progreso, las posibilidades de arribar a un proceso más avanzado son mayores que en Chimalhuacán. Los resultados de la encuesta aplicada en las localidades de este municipio permiten identificar un escenario de ciudadanos más exigentes en términos de gestión municipal, pese a la situación de marginación que padece.

4.6 Conclusiones al capítulo

Los resultados de la investigación de campo permiten enumerar los siguientes enunciados:

- a) Coyotepec es un municipio con democratización avanzada (Tipo B), que sin embargo podría estar entrando en la ruta decreciente si la alternancia continúa creciendo y la participación electoral disminuye.

¹¹⁰ El XV regidor era el primero en la lista de regidores de la planilla postulada por el PAN, su asignación deriva de la distribución de regidurías por el principio representación proporcional. En la entrevista refiere el suceso del 18 de agosto de 2000 recordado por el enfrentamiento entre dos grupos priístas que se suscitó en el jardín principal del pueblo, cuando decenas de miembros de la Organización de Pueblos y Colonias comandada por Guadalupe Buendía *La Loba*, que durante la madrugada tomaron el Palacio Municipal para impedir la toma de posesión de las autoridades para el trienio 2000-2003, comenzaron a lanzar petardos y bombas molotov desde la azotea del edificio del ayuntamiento contra los antorchistas que pretendían abrir las puertas de la casa de gobierno para darle posesión a su nuevo alcalde, Jesús Tolentino Román, en dicho acontecimiento se reportó 10 muertos, 98 heridos de bala y 204 detenidos. *El Universal*, 19 de agosto de 2000; *La Jornada*, 19 de agosto de 2000; Miguel Ángel Granados Chapa, Plaza Pública, *Reforma*, 20 de agosto de 2000.

- b) Tonatico se clasifica con democratización avanzada (Tipo A), en la ruta favorable a su profundización y/o consolidación: alternancia política media, alta participación electoral y alta competitividad en niveles más o menos constantes. La competencia bipartidista entre el PRI y el PRD ha marcado una dinámica política de aceptación entre los encuestados, incluso respecto del nivel de satisfacción con la actuación del presidente municipal y la prestación de servicios.
- c) San Felipe del Progreso reviste un proceso de democratización incipiente con perspectivas favorables, definido por alta competitividad, alternancia nula pero con alta participación electoral y de tendencia creciente.
- d) Chimalhuacán se distingue por su democratización incipiente. En este municipio, la magra perspectiva se ha evidenciado con mayor nitidez en la elección de 2006 cuando tan sólo el 28% de los ciudadanos en posibilidades de votar acudió a hacerlo. Las elecciones municipales en el periodo de estudio han sido altamente competitivas, pero en ambientes de conflicto, violencia y desacuerdo. Ese rasgo, precisamente hace dudar de las condiciones de equidad, sobre todo cuando pese a los altos niveles de competitividad electoral la alternancia es nula. Esto puede expresar la impotencia para obtener gobiernos municipales emanados de procesos electorales confiables y legítimos, que están mermando la adhesión de la población a los instrumentos democráticos para definir quién gobierna.

Los municipios en condiciones de menor marginación presentan un proceso de democratización más avanzado: Coyotepec y Tonatico. La práctica del voto se utiliza como uno de los instrumentos más eficaces para expresar la

satisfacción o insatisfacción del electorado con la gestión municipal y por tanto, incidir en los resultados de la misma. Los municipios con democratización avanzada tienden a instrumentar políticas públicas en orden a la demanda popular (foros de participación ciudadana, asambleas comunitarias y eventos de carácter participativo) realizados a iniciativa de las autoridades municipales.

Los municipios con democratización incipiente, San Felipe del Progreso y Chimalhuacán, tienden a implementar políticas públicas basadas en criterios de atención de la población por segmentos sociales mujeres, adultos mayores, indígenas, adolescentes, etc. En municipios con democratización incipiente, la gestión municipal tiende a presentar mejores niveles de aprobación, por lo que la “presión” de que son sujetos los miembros del gobierno municipal es insuficiente para incidir en el mejoramiento de la gestión. Lo contrario ocurre cuando la democratización es avanzada.

V. Conclusión

El nivel de desarrollo económico y social en que se encuentra una sociedad, un país, una entidad, un municipio, condiciona el horizonte de la democracia. Ese ha sido el enunciado de mayor consenso en la literatura teórica con respecto a la democracia: entre más desarrollo más posibilidades de instaurar regímenes democráticos.

A la luz de las experiencias democráticas en el mundo, se puede afirmar que los resultados posteriores al establecimiento de instituciones democráticas no necesariamente están relacionados exclusivamente con el nivel de desarrollo, sino también con el papel que los actores, que los líderes, desempeñan al detentar el gobierno. La democracia enfrenta por lo general contextos con altas expectativas por parte de la población de mejorar sus condiciones materiales de vida, donde eficacia y legitimidad son los mejores insumos que los líderes deben proveer para conservar el poder y preservar su credibilidad. Pero no siempre los líderes tanto en los partidos políticos como en el gobierno tienen esta convicción. Por eso está latente el riesgo de perder el camino andado. Es posible que sociedades avanzadas en términos económicos y democráticos recaigan en autoritarismos. La tentación de conservar el poder a costa de lo que sea, puede conducir más pronto que tarde al fracaso. Seguramente más pronto en sociedades pobres que en sociedades con situaciones de desarrollo favorables. La cuestión de tiempos está en función de las expectativas generadas en torno a la democracia y al resultado que sus actores e instituciones producen.

El impacto que el grado de democratización provoca en la gestión municipal es observable aunque poco evidente a través de las variables propuestas en esta investigación. Ni el nivel de alternancia, ni la participación electoral guardan relación estadística con la disponibilidad de servicios, pero

sí con el gasto administrativo, según el análisis de 125 municipios. Por tanto, es razonable sostener que en los municipios mexiquenses, la gestión municipal posterior a la democratización no ha dejado ver frutos en términos de calidad de vida o mejoramiento socioeconómico. El incremento en la cobertura de servicios ha sido indistinto del grado de democratización y está más bien correlacionado con el aumento en la disponibilidad de recursos para su ejercicio en el orden de gobierno municipal. Y sin embargo, la percepción que los ciudadanos tengan del presidente municipal influye en la posibilidad de que voten por el partido del presidente municipal o retiren este apoyo electoral, con lo cual se acrecienta el interés de los servidores públicos de colocarse en el ánimo electoral, y por tanto modificar o permear con sus estrategias la gestión municipal. Entre los ciudadanos encuestados se puede observar que la percepción respecto de la gestión municipal está más asociada con la atención recibida por los usuarios de servicios de parte de los servidores públicos que con el acceso a estos servicios o su calidad. Pero es evidente que frente a la democratización persiste la expectativa de que a mayor democratización ocurran mejoras en la gestión municipal.

De acuerdo con el primer capítulo de la tesis, la literatura respecto de la democracia reconoce que su establecimiento depende del desarrollo económico alcanzado. Sin embargo en aras de su permanencia es fundamental que los gobiernos traduzcan en gestión las expectativas de la sociedad: acciones concretas, visibles y perceptibles. Más aún, en la medida que la población consigue mejores estándares de vida, adquiere también mayor autonomía respecto del Estado y de sus instituciones; y por tanto se vuelve más exigente en materia de rendición de cuentas. Entre los principales aportes de la democracia al sistema político, la rendición de cuentas efectiva provee de instituciones que obliguen al gobernante informar sobre su gestión,

condiciones para que el ciudadano pueda reconocer y sancionar esa gestión y capacidad para sustituir al gobernante por otro. La competencia electoral, la alternancia y la participación electoral son fenómenos que determinan la existencia de un proceso de democratización, su presencia simultánea permite que la idea de gobierno pueda modificarse en la medida que la experiencia concreta de la relación entre ciudadanos y servicios públicos sea distinta. En este sentido, la vigencia de libertades y derechos políticos altamente valorados debe buscar que el bienestar social y económico se conciba como tarea y responsabilidad conjunta de sociedad y gobierno. En esa medida se avanzará más en el proceso de democratización. La democracia aporta al gobierno apoyo popular y la legitimidad mejora su posición en la negociación para articular intereses de la población por encima de intereses particulares. En sociedades marcadas por situaciones de pobreza, la democracia es un asunto secundario, tanto para la sociedad como para los gobernantes, de tal modo que desigualdades sociales seguramente proyectarán desigualdades políticas: falta de equidad en las contiendas electorales, falta de información, falta de libertad y difícil acceso a puestos de elección popular.

En el segundo capítulo se explicó que la descentralización operada en América Latina para mejorar la gestión pública y procurar mayor cercanía del gobierno con la ciudadanía para ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas influyó el proceso de democratización en México. De este modo, mayores recursos en los municipios a través de la descentralización favoreció la democratización, dicho de otro modo, el incremento de recursos ejercidos a través de los gobiernos municipales se relaciona con el mejoramiento de la vida de la población. La integración e incremento de ramos presupuestales aunque etiquetados e instrumentados desde la federación pero con el concurso de los municipios permitió mejorar la cobertura de servicios

básicos. En el ámbito de diseño institucional, la reforma de 1983 estimuló la participación activa de los partidos políticos a competir por los ayuntamientos con la integración de regidores de representación proporcional. Por un lado, se identifica una fase de modernización administrativa, cuyo principal logro fue la implementación de estrategias orientadas a elevar la calidad de servicios otorgados por el sector público; ello implicó un gasto administrativo mayor, debido a la necesidad de identificar diferencias en los requerimientos ciudadanos y las respuestas adecuadas a los mismos. Por otro lado, el protagonismo de los partidos políticos que distingue el proceso democratizador en el país se aprecia contundentemente en los gobiernos municipales que han emanado de elecciones competitivas y de fenómenos de alternancia durante la década de los noventa y primeros años del siglo XXI. La disponibilidad de más recursos en los gobiernos municipales representa un atractivo a los intereses de los partidos políticos. La literatura que analiza el ámbito local afirma que la democratización produce cambios en la gestión municipal, dependiendo de diversos factores, entre los cuales destacan los sociodemográficos, desarrollo económico y partido que encabeza el gobierno.

En el Estado de México, las claves de la democratización municipal se inscriben en el ámbito de la descentralización generando instrumentos presupuestales y en el ámbito de la apertura política generando instrumentos legales que fomentaron el arribo de la oposición al poder municipal, con lo cual se rompió el juego electoral de suma cero abriendo nuevos espacios de interés político para los partidos de oposición.

En el tercer capítulo se observa que los municipios mexiquenses menos marginados tienen procesos de democratización avanzados, efectúan mayor gasto administrativo y tienden a ser más autónomos en materia financiera que

los municipios más marginados, por tanto en el Estado de México se confirma la hipótesis de que a mayor crecimiento social y económico mayor democracia.

Durante el periodo de estudio se observó que independientemente del grado de democratización la marginación disminuyó de manera generalizada en los municipios mexiquenses, aunque con las desigualdades persistentes, ya que los municipios más pobres lo siguen siendo y los de mayor desarrollo también continúan siendo los mismos.

En el ámbito municipal cada ejercicio fiscal supone un programa operativo anual que involucra presupuestos aplicados a la atención, mejora o prestación de servicios públicos (agua, drenaje, limpia, etc.) por tanto el análisis de situación de la disponibilidad de servicios en la vivienda permite obtener un panorama sobre un aspecto esencial de la gestión municipal. En este terreno se confirmó la hipótesis de que menor marginación supone mayor disponibilidad de servicios públicos en la vivienda. Con base en los análisis de correlación se encontró que menor marginación tiene relación estadística con mayor alternancia y mayor gasto de administración. Los municipios donde se concentra gran parte de este fenómeno se distinguen por ser urbanos. Lo anterior podría dar lugar a que en municipios con democratización avanzada el ejercicio presupuestal tiende a ser ineficiente. Sin embargo, se explica que en los municipios urbanos con las características mencionadas, la demanda de servicios suele darse en función de la calidad más que de la cobertura, a diferencia de los municipios rurales. En municipios con gran concentración de población la demanda de servicios es alta, con lo cual se requiere ampliar modernizar y capacitar la estructura técnica y de personal que opere programas o verifique el correcto suministro de servicios, provocando mayor gasto administrativo. Cabe señalar que pese

a la tendencia a la baja en materia de autonomía financiera municipal, los municipios más desarrollados suelen ser también los más autónomos en la captación de recursos propios y sin embargo, la participación electoral en los municipios más autónomos exhibe una relación estadística negativa, probablemente inherente a la impopularidad que tiene el cobro de impuestos. Por otro lado, los municipios más marginados por lo general carecen de infraestructura social básica que permita una dinámica económica activa y rentable, salvo en aquellos municipios rurales que tienen actividad turística.

La incipiente democratización no se restringe a gobiernos del PRI, los llamados “bastiones partidistas” también se clasifican como democracias incipientes de acuerdo con los indicadores analizados en el capítulo. La formación de bastiones estancó los procesos de democratización, sin embargo en la segunda mitad de la década de 2000, los bastiones se han ido diluyendo.

Se apuntó que pese a los avances tanto en la reconfiguración política como en la distribución de recursos financieros hay pendientes de urgente resolución. En el Estado de México es importante avanzar en la representación proporcional al integrar los ayuntamientos; la autonomía en materia de disponibilidad de recursos que sea congruente con las funciones y obligaciones del gobierno municipal; en términos de democratización, ésta se enmarca aún dentro de la esfera netamente político electoral que se muestra frágil y por tanto, se requieren procedimientos electorales confiables e institucionalizados, pero también se requieren resultados en orden a las expectativas de la población. De ahí, la importancia de modernizar la gestión municipal. Con base en la literatura revisada, se observa que la influencia de la democratización en la gestión municipal es baja. La alternancia partidista parece producir un efecto de erosión en la figura de los partidos políticos frente a los ciudadanos pero también en el ámbito interno de los partidos. La

división interna de los partidos ha sido la causa más evidente de sus derrotas electorales. Si los resultados de la gestión municipal no son los esperados, la situación de desgaste se agrava y contribuye al escepticismo político entre los ciudadanos echando a perder el camino avanzado.

El análisis expuesto en el capítulo cuatro, revela que la caída en la participación electoral podría apuntar hacia la posibilidad de retroceder en la democratización política de Coyotepec. En Tonatico, donde alternancia, competitividad electoral y participación tienden a estabilizarse, las posibilidades de profundizar la democracia y mejorar la gestión son mayores. San Felipe del Progreso se encuentra en la transición hacia un proceso de democratización de incipiente a avanzado; una vez que ocurra alternancia de partido en el gobierno este municipio estaría en posibilidades de avanzar en la democratización siempre que la participación continúe en ascenso, especialmente en cuanto a gestión se refiere, considerando el alto porcentaje de reprobación que tiene el presidente municipal. La perspectiva de democratización y gestión en Chimalhuacán es desfavorable, especialmente por la caída en la participación electoral en 2006; un cambio de rumbo hacia la democratización estará estrechamente vinculado con una gestión percibida satisfactoriamente entre los ciudadanos, que genere ánimos de reconciliación de gobernados con sus gobernantes.

Los resultados de la elección del 5 de julio de 2009 muestran una participación electoral del 52% en los comicios municipales. La caída en el porcentaje de participación electoral es de 5 puntos porcentuales con respecto a la elección de 2006. También se observa una caída en la competitividad electoral, acompañada de un incremento en la alternancia de partido, en este caso a favor del PRI. De 125 municipios, el PRI obtuvo 97 ayuntamientos; el PAN 12; el PRD 9; Convergencia 2, PT 2 y PAN-Convergencia 1. Estas

cifras también representan un cambio de rumbo en la historia político electoral del Estado de México, mientras que en el periodo de análisis que abarca esta tesis se dio cuenta de un sistema tripartidista, a partir de 2009 la ruta por un sistema de partido hegemónico en un contexto de mayor democratización política en la entidad redituará resultados más contundentes en materia de gestión municipal, más ciudadanos informados y pendientes de la actuación de los servidores públicos. Ello define un reajuste en la democratización política en la entidad, probablemente más asociada con la percepción ciudadana sobre la gestión municipal que en otros años. Desde luego, no debe pasarse por alto la influencia que el contexto nacional ejerce sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos. Éste es un aspecto que no se discutió en esta tesis y que se limitó a probar algunos indicadores como variables explicativas de la democratización y la gestión municipal. La democratización en los municipios mexiquenses no ha logrado permear la gestión municipal claramente, por lo menos no sustantiva ni perceptiblemente entre los ciudadanos como se observó en los cuatro casos estudiados. Pero en la medida que los indicadores de democratización se acrecienten, la gestión municipal será mejor aunque esto ocurra de manera gradual.

En 2009, los municipios gobernados invariablemente por el PRI refrendaron su apoyo a este partido y además en dichos municipios se incrementó la participación electoral (Acambay con participación electoral del 56% en 2006 pasó al 61%; Chimalhuacán del 28 al 40%; San Felipe del Progreso del 60 al 68%). En municipios medianamente competitivos y con bajos niveles de alternancia, comúnmente destacados por constituir “bastiones partidistas” se incrementó la alternancia de partido en el gobierno y disminuyó la competitividad electoral. Los triunfos del PRI se presentaron

con amplios márgenes de victoria, salvo en casos de municipios con grados de democratización avanzados, en estos municipios el margen de victoria oscila entre 1.7 y 0.08 puntos porcentuales y se trata de Tonalco, Huehuetoca, Xonacatlán, Amatepec y Atlautla. Por otro lado, en los antes llamados bastiones panistas y perredistas, el PRI ganó la contienda con márgenes de victoria sobresalientes: Cuautitlán Izcalli con 19.22 puntos porcentuales; Naucalpan con 14.89 puntos porcentuales, Nezahualcóyotl con 12.99 puntos porcentuales; Tlalnepantla 4.75 puntos porcentuales; Toluca 31.71 puntos porcentuales; Valle de Chalco 15.85 puntos porcentuales. En dichos municipios la participación electoral se incrementó con respecto a la elección de 2006 y el arribo del PRI a gobiernos municipales antes dominados preponderantemente por PAN y PRD marca una nueva etapa en la democratización de estos municipios. La falta de fenómenos de alternancia y el incremento de participación electoral sugiere un escenario favorable para la democratización en los municipios mencionados.

La introducción de la reelección inmediata de funcionarios públicos municipales podría contribuir a que los electores pudieran sufragar de manera retrospectiva, y que la ciudadanía al decidir su voto empleara criterios propios respecto del satisfactorio o insatisfactorio desempeño de los gobiernos, aunque esto sería efectivo solamente en municipios con baja y muy baja marginación, pues en contextos de alta marginación se tendría el riesgo de estancar grupos caciquiles en el poder; se reproduciría una burocracia poderosa (en el análisis de los formatos de alternancia pudimos observar que comienzan a darse predomios de nuevos partidos), porque los controles ciudadanos sobre el gobierno son débiles, no hay mecanismos horizontales (contrapesos, instituciones autónomas de auditoría) para obligar a los gobiernos a aplicar políticas de acuerdo con los intereses mayoritarios

de la sociedad; los únicos mecanismos que existen son de tipo vertical limitados al voto y las elecciones.

En México hay riesgos estructurales que dificultan el éxito de la democracia en la gestión pública, pues la pobreza genera círculos viciosos que permiten la manipulación del voto; el control sobre los medios de comunicación impide que la ciudadanía tenga niveles objetivos y suficientes de información para evaluar a los gobiernos; los dos requisitos son indispensables para que pueda operar el voto retrospectivo. Necesitaríamos tener información suficiente y alternativa a la oficial; rendición de cuentas y competencia equitativa entre los partidos, pero tenemos manipulación informativa, monopolios de medios y amplios grupos de ciudadanos en condiciones de ciudadanía frágil.

En México requerimos construir espacios en que los ciudadanos por sí mismos puedan influir en la toma de decisiones de manera real. Los partidos políticos deben cumplir ese papel pero no han mostrado la capacidad y efectividad de hacerlo. Por tanto, se requiere construir e institucionalizar espacios de participación ciudadana, pero que no estén controlados por la autoridad, sino por reglas claras y transparentes dentro del proceso de toma de decisiones de todos los niveles de gobierno.

Anexo I. Encuesta Ciudadana

I. Sección de datos personales

Nombre (opcional): _____ Localidad: _____
 Sexo: M ___ F ___ Edad: _____ Escolaridad: _____
 Ocupación: _____ Estado Civil S ___ C ___ V ___ MS ___ PS ___

II. Perfil

- 1.- ¿De acuerdo con su opinión considera que votar sirve de algo?
 a) Mucho b) Algo c) Nada d) Ns/ Nc
- 2.- ¿Con qué frecuencia acude Usted a votar? a) Siempre b) A veces c) Nunca d) Ns/Nc
- 3.- ¿Usted acudió a votar en las elecciones para elegir al presidente municipal actual?
 a) Sí b) No c) Ns/ Nc
- 4.- ¿Por quién votó en las elecciones municipales de marzo de 2006?
 a) PAN b) PRI c) PRD d) PT e) Convergencia g) Ns / Nc
- 5.- ¿Usted participa o ha participado en algún partido político? ¿En cuál?
 a) Sí en el PAN b) Sí en el PRD c) Sí en el PRI d) Sí en el PT
 e) Sí en Convergencia f) Sí en otro g) No g) Ns/Nc
6. ¿Si hoy hubiera elecciones para presidente municipal, por qué partido votaría?
 a) PAN b) PRI c) PRD d) PT e) Convergencia f) Ns / Nc

III. Entorno municipal

- 7.- ¿En su opinión, qué nivel de vida considera que tiene la población de su municipio, en cuanto a salud, el estado de su vivienda, agua, luz, alimentación?
 a) Muy bueno b) Bueno c) Regular d) Malo e) Muy malo e) Ns/Nc
8. ¿Me podría decir por favor cuál es su ingreso mensual? Se le dice el rango.
 a) 0 a 1000 pesos b) 1000 a 3000 c) 3000 a 6000 d) Más de 6000 e) Ns/Nc

IV. Gestión municipal

9.- Por favor, de acuerdo con su opinión dígame si el trabajo del presidente municipal y su equipo ha sido bueno, malo, insuficiente o pésimo en cuanto a la atención de los siguientes servicios:

	Bueno	Regular	Insuficiente	Pésimo
Limpia, recolección de basura, disposición de residuos				
Agua potable				
Alumbrado público				
Drenaje y alcantarillado				
Ampliación, apertura y pavimentación de calles				
Seguridad pública y tránsito				
Salud				
Educación				
Vivienda				
Ordenamiento urbano				
Apoyo al campo				

10.- De acuerdo con su experiencia, cómo considera el desempeño el presidente municipal actual con respecto al anterior.

- a) Mejor que el anterior b) Igual que el anterior c) Peor que el anterior c) Ns/Nc

11.- ¿En su opinión cómo se considera frente a la respuesta que ha dado el gobierno municipal a sus necesidades? a) Satisfecho b) Más o menos satisfecho c) Insatisfecho d) Ns/Nc

12.- Si a usted le preguntara el presidente municipal qué hacer el año y medio que le resta de gobierno ¿qué le aconsejaría? _____

13. En una escala del 1 al 10 ¿qué calificación le pondría al desempeño del presidente municipal? _____

14. Si hoy se hiciera una consulta para decidir si el presidente municipal continúa o no con el cargo ¿usted qué elegiría? a) Que continúe b) Que no continúe c) Ns/ Nc

15. Por favor dígame qué tan de acuerdo está usted con los siguientes enunciados:

	Totalmente	Más/menos	Desacuerdo	Ns/Nc
El presidente municipal informa a los ciudadanos en qué gasta el presupuesto municipal.				
El gobierno municipal consulta con los ciudadanos el tipo de obras y programas a realizar.				
Me considero informado sobre los programas de apoyo o servicios disponibles para la población.				
Conozco a algún miembros del cabildo, síndico y/o regidor.				
Usted se siente satisfecho con la atención que se brinda en las oficinas de la presidencia municipal.				

V. El ciudadano

16.- ¿Qué tan importante considera Usted que es su participación en las obras y programas impulsadas por el presidente municipal? a) Muy importante b) Algo Importante c) Nada d) Ns / Nc

17.- ¿Lo han invitado a participar en reuniones para tratar asuntos de su comunidad? a) Siempre b) A veces c) No d) Ns/Nc

18.- ¿Si lo invitaran a participar en reuniones para tratar asuntos de su comunidad usted asistiría? a) Sí b) Probablemente c) No d) Ns/Nc

19.- Por favor dígame qué tan de acuerdo está usted con los siguientes enunciados:

	De acuerdo	Mas o menos	Desacuerdo	Ns/Nc
Debo votar porque es positivo para el municipio.				
Todos los partidos son iguales.				
Considera que las elecciones son limpias.				
Voto por el partido que me da mejores regalos en campaña.				
Conozco la propuesta del partido y si me convence voto por él.				
Voto por el partido si pienso que sabe gobernar.				
Cambiar al partido que está en la presidencia municipal en las próximas elecciones sería positivo para el municipio.				
Que el cabildo tenga regidores y síndicos de diferentes partidos es positivo para el municipio.				

20.- ¿Ha escuchado la palabra democracia? a) Sí b) No c) Ns/Nc

18. ¿Cuándo usted escucha la palabra democracia, qué idea se le viene a la mente?

21. En su opinión ¿a qué se refieren los políticos, gobernantes y medios de comunicación cuando hablan de la democracia? _____

22.- ¿Qué entiende por la palabra gobierno? _____

23.- ¿Usted ha votado por otro partido diferente al PRI?

a) Sí ¿Por cual? _____ b) Ns/Nc c) No ¿Por qué? _____

Muchas gracias.

**Anexo II. Variables Políticas con cifras del Instituto Electoral del Estado de México,
Resultados electorales municipales 2006. (Quintiles)**

Democratización	Municipio	Participación	Competitividad	Alternancias	Suma Variables Políticas
	Cocotitlan	0.67	0.97	5.00	6.64
	Chiconcuac	0.59	0.94	5.00	6.53
	Coyotepec	0.47	0.97	5.00	6.44
	Huehuetoca	0.47	0.94	5.00	6.41
	Tenango Del Aire	0.68	0.94	4.00	5.62
	Joquicingo	0.66	0.95	4.00	5.61
	Valle De Bravo	0.58	1	4.00	5.58
	Chapultepec	0.73	0.85	4.00	5.58
	Tonatico	0.64	0.93	4.00	5.57
	San Antonio La Isla	0.68	0.89	4.00	5.57
	San Mateo Atenco	0.57	0.99	4.00	5.56
	Villa Guerrero	0.58	0.96	4.00	5.54
	Atizapan	0.57	0.96	4.00	5.53
	Ozumba	0.57	0.95	4.00	5.52
	Coatepec Harinas	0.58	0.87	4.00	5.45
	Tequixquiac	0.56	0.83	4.00	5.39
	Capulhuac	0.42	0.85	4.00	5.27
	Isidro Fabela	0.69	0.96	3.00	4.65
	Chiautla	0.68	0.97	3.00	4.65
	Otzoloapan	0.65	1	3.00	4.65
	Texcalyacac	0.68	0.97	3.00	4.65
	Ayapango	0.69	0.93	3.00	4.62
	Jiquipilco	0.58	1	3.00	4.58
	Calimaya	0.62	0.96	3.00	4.58
	El Oro	0.60	0.98	3.00	4.58
	Melchor Ocampo	0.61	0.96	3.00	4.57
	Lerma	0.59	0.95	3.00	4.54
	Chapa De Mota	0.73	0.81	3.00	4.54
	Tecamac	0.54	0.99	3.00	4.53
	Xonacatlan	0.60	0.92	3.00	4.52
	Papalotla	0.75	0.77	3.00	4.52
	Otzolotepec	0.57	0.95	3.00	4.52
	Amecameca	0.56	0.95	3.00	4.51
	Zinacantepec	0.50	0.99	3.00	4.49
	Tezoyuca	0.59	0.89	3.00	4.48

	Tultepec	0.48	0.99	3.00	4.47
	Tenango Del Valle	0.54	0.93	3.00	4.47
	Santo Tomas	0.69	0.77	3.00	4.46
	Tenancingo	0.44	0.98	3.00	4.42
	Atenco	0.48	0.94	3.00	4.42
	Tlalmanalco	0.53	0.85	3.00	4.38
	Ecatepec	0.35	0.99	3.00	4.34
	La Paz	0.41	0.89	3.00	4.30
	Apaxco	0.63	0.48	3.00	4.11
	Zacazonapan	0.76	0.98	2.00	3.74
	Axapusco	0.70	0.97	2.00	3.67
	Aculco	0.66	0.99	2.00	3.65
	San Martin De Las Piramides	0.64	0.97	2.00	3.61
	San Simon De Guerrero	0.74	0.87	2.00	3.61
	Villa Del Carbon	0.65	0.95	2.00	3.60
	Hueypoxtla	0.59	0.97	2.00	3.56
	Timilpan	0.69	0.87	2.00	3.56
	Tepetlaoxtoc	0.58	0.98	2.00	3.56
	Metepec	0.55	0.99	2.00	3.54
	Ocoyoacac	0.65	0.86	2.00	3.51
	Otumba	0.58	0.93	2.00	3.51
	Amatepec	0.62	0.89	2.00	3.51
	Almoloya Del Rio	0.62	0.88	2.00	3.50
	Teoloyucan	0.51	0.98	2.00	3.49
	Almoloya De Juarez	0.58	0.91	2.00	3.49
	Tejupilco	0.56	0.93	2.00	3.49
	Mexicaltzingo	0.58	0.91	2.00	3.49
	Temamatla	0.57	0.92	2.00	3.49
	Teotihuacan	0.48	0.99	2.00	3.47
	Acolman	0.53	0.93	2.00	3.46
	Malinalco	0.59	0.86	2.00	3.45
	Ixtlahuaca	0.53	0.88	2.00	3.41
	Huixquilucan	0.44	0.97	2.00	3.41
	Jocotitlan	0.59	0.81	2.00	3.40
	Tepotzotlan	0.51	0.89	2.00	3.40
	Coacalco	0.45	0.95	2.00	3.40
	Tultitlan	0.38	0.99	2.00	3.37
	Nicolas Romero	0.42	0.88	2.00	3.30
	Polotitlan	0.64	0.65	2.00	3.29
	Zumpango	0.40	0.73	2.00	3.13

	Ixtapan Del Oro	0.78	0.99	1.00	2.77
	Tonanitla*	0.67	0.99	1.00	2.66
	Amanalco	0.64	0.99	1.00	2.63
	Ocuilan	0.63	0.99	1.00	2.62
	Jilotepec	0.66	0.95	1.00	2.61
	Nopaltepec	0.75	0.86	1.00	2.61
	Rayon	0.68	0.92	1.00	2.60
	Donato Guerra	0.74	0.86	1.00	2.60
	Villa De Allende	0.62	0.98	1.00	2.60
	Temascalapa	0.65	0.94	1.00	2.59
	Soyaniquilpan De Juarez	0.76	0.82	1.00	2.58
	Tlatlaya	0.63	0.95	1.00	2.58
	Morelos	0.60	0.96	1.00	2.56
	Ecatzingo	0.70	0.83	1.00	2.53
	Tianguistenco	0.53	1	1.00	2.53
	Jaltenco	0.51	0.99	1.00	2.50
	Jalatlaco	0.50	1	1.00	2.50
	Temascalcingo	0.59	0.91	1.00	2.50
	Luvianos	0.57	0.92	1.00	2.49
	Temoaya	0.56	0.91	1.00	2.47
	Jilotzingo	0.68	0.78	1.00	2.46
	San Jose Del Rincon	0.56	0.88	1.00	2.44
	Chicoloapan	0.41	0.97	1.00	2.38
	Cuautitlan	0.49	0.88	1.00	2.37
	Chalco	0.44	0.92	1.00	2.36
	Tepetlixpa	0.57	0.79	1.00	2.36
	Atlautla	0.56	0.78	1.00	2.34
	Toluca	0.51	0.83	1.00	2.34
	Cuautitlan Izcalli	0.44	0.9	1.00	2.34
	Ixtapaluca	0.45	0.83	1.00	2.28
	Tlalnepantla	0.39	0.89	1.00	2.28
	Chimalhuacan	0.28	0.94	1.00	2.22
	Naucalpan	0.32	0.85	1.00	2.17
	Texcoco	0.40	0.69	1.00	2.09
	Atizapan De Zaragoza	0.35	0.74	1.00	2.09
	V. De Chalco Solidaridad	0.36	0.73	1.00	2.09
	Nezahualcoyotl	0.30	0.69	1.00	1.99
	Zumpahuacan	0.61	1	0.00	1.61
	Texcaltitlan	0.62	0.95	0.00	1.57

	San Felipe Del Progreso	0.60	0.96	0.00	1.56
	Acambay	0.57	0.99	0.00	1.56
	Sultepec	0.62	0.93	0.00	1.55
	Juchitepec	0.65	0.88	0.00	1.53
	Almoloya De Alquisiras	0.60	0.91	0.00	1.51
	Nextlalpan	0.53	0.97	0.00	1.50
	Villa Victoria	0.56	0.92	0.00	1.48
	Temascaltepec	0.59	0.89	0.00	1.48
	Zacualpan	0.62	0.85	0.00	1.47
	Atacomulco	0.47	0.77	0.00	1.24
	Ixtapan De La Sal	0.49	0.45	0.00	0.94

	Avanzada
	Incipiente

ANEXO III. Principales resultados de la encuesta. Tablas de Contingencia

1. Género sexual

Municipio	Género		Total
	F	M	
Chimalhuacán	445	372	870
Coyotepec	39	32	71
SF Progreso	72	96	170
Tonatico	33	35	68
Total	599	545	1175

2. Ocupación

Municipio	Albañil	Aytle Gral	Comerc Ambulante	Carpintero	Comerciante	El campo	Empleado	Estudiante	Guardia Seguridad	Hogar	Jubilado
Chimalhuacán	13	13	12	0	140	13	129	51	0	242	24
Coyotepec	3	0	0	0	4	1	14	1	2	29	1
SF Progreso	0	0	0	4	7	18	21	25	0	41	0
Tonatico	3	0	0	0	9	22	8	4	0	20	0
Total	9	13	12	4	159	54	172	81	2	332	25

Mecánico	Obrero	Promero	Policia	Profesor	Servidor Público	Sin empleo	Taxista	Total
0	102	13	13	0	13	39	0	817
0	9	0	0	2	0	2	2	71
4	0	0	0	21	0	13	7	170
0	0	0	0	0	0	0	3	68
4	111	13	13	23	13	54	12	1175

3. Estado civil

Municipio	Estado Civil				Total
	Casado (a)	Divorciado	Madre Soltera	Padre Soltero	
Chimalhuacán	372	0	88	26	817
Coyotepec	42	1	3	0	71
SF Progreso	114	0	0	0	170
Tonatico	32	0	6	19	68
Total	560	1	97	26	1175

4. Escolaridad

Municipio	Escolaridad (Estudios de)				Total
	Bachillerato	Licenciatura	Ninguna	Primaria	
Chimalhuacán	179	26	76	304	817
Coyotepec	14	6	5	16	30
SF Progreso	46	42	28	31	211
Tonatico	14	0	14	26	68
Total	253	74	123	377	1175

5. Escolaridad y Criterio para votar por otro partido

Cuenta con estudios de:	Depende del candidato		No voté porque aún no cumple		Me identifico con el partido	Por un cambio	Por la mejor propuesta	Por todos menos por el PRI
	Depende del candidato	No voté porque aún no cumple	No voté porque aún no cumple	Me identifico con el partido				
Bachillerato	35	2	18	13	43	15	55	
Licenciatura	15	11	0	0	1	1	24	
Ninguna	5	6	29	0	29	14	8	
Primaria	55	7	46	0	46	89	16	
Secundaria	18	19	56	0	56	27	56	
Total	45	13	175	147	160	160	1	

No se	No contestó	Por acabar con este gobierno	No voto porque se roban los votos	Me siento satisfecho con este gobierno	Es un Secreto	Total
45	0	4	0	15	25	253
4	0	0	0	4	4	123
27	1	15	0	15	18	377
102	0	5	12	27	66	297
45	0	3	0	66	6	297
233	1	25	12	124	60	1175

6. ¿Usted pertenece a un partido político?

Municipio	¿Pertenece a un partido político?			
	NS/NC	NO	SI	Total
Chimalhuacán	0	665	152	817
Coyotepec	0	62	9	71
SF Progreso	28	118	22	170
Tonatico	2	43	23	68
Total	30	888	206	1175

7. ¿En su opinión, qué nivel de vida considera que tiene la población de su municipio, en cuanto a salud, el estado de su vivienda, agua, luz, alimentación?

Municipio	Nivel de Vida					Total
	Bueno	Malo	Muy Malo	NS/NC	Regular	
Chimalhuacán	0	24	152	141	0	500
Coyotepec	0	10	12	3	0	46
SF Progreso	2	26	46	0	0	96
Tonatico	0	2	2	0	3	61
Total	2	62	212	144	3	703

8. ¿Me podría decir por favor cuál es su ingreso mensual?

Municipio	Rango de Ingreso Mensual				Total
	0 a 1,000	1,000 a 3,000	Más de 3,000 a 6,000	NS/NC	
Chimalhuacán	104	291	256	140	26
Coyotepec	2	16	29	15	9
SF Progreso	6	64	52	32	14
Tonatico	22	14	16	12	4
Total	134	365	353	199	53

9. De acuerdo con su opinión dígame si el trabajo del presidente municipal y su equipo ha sido bueno, malo, insuficiente o pésimo en cuanto a la atención de los siguientes servicios

Municipio	Limpia y Recolección de Basura y Residuos Sólidos				Seguridad Pública y Tránsito				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	231	77	153	356	817	0	206	78	227	306	817
Coyotepec	0	18	5	23	25	71	0	14	18	26	13	71
SF Progreso	2	14	26	32	96	170	2	8	67	55	38	170
Tonatico	0	49	9	2	8	68	0	35	18	6	9	68
Total	2	312	117	210	485	1175	2	263	181	314	366	1175

Municipio	Limpia y Recolección de Basura y Residuos Sólidos				Seguridad Pública y Tránsito				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	231	77	153	356	817	0	206	78	227	306	817
Coyotepec	0	18	5	23	25	71	0	14	18	26	13	71
SF Progreso	2	14	26	32	96	170	2	8	67	55	38	170
Tonatico	0	49	9	2	8	68	0	35	18	6	9	68
Total	2	312	117	210	485	1175	2	263	181	314	366	1175

Municipio	Alumbrado público				Drenaje y alcantarillado				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	344	102	129	242	817	0	256	129	162	270	817
Coyotepec	0	26	8	16	21	71	0	35	7	12	17	71
SF Progreso	2	4	89	21	44	170	2	4	72	45	47	170
Tonatico	0	51	0	7	10	68	0	51	2	2	13	68
Total	2	425	209	173	317	1175	2	346	210	221	347	1175

Municipio	Alumbrado público				Drenaje y alcantarillado				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	344	102	129	242	817	0	256	129	162	270	817
Coyotepec	0	26	8	16	21	71	0	35	7	12	17	71
SF Progreso	2	4	89	21	44	170	2	4	72	45	47	170
Tonatico	0	51	0	7	10	68	0	51	2	2	13	68
Total	2	425	209	173	317	1175	2	346	210	221	347	1175

Municipio	Educación				Vivienda				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	293	89	128	307	817	0	114	165	217	321	817
Coyotepec	0	33	10	8	20	71	0	22	10	14	25	71
SF Progreso	2	26	52	14	76	170	2	7	59	14	88	170
Tonatico	0	34	9	0	25	68	0	32	14	9	13	68
Total	2	386	160	150	428	1175	2	175	248	254	447	1175

Municipio	Educación				Vivienda				Total			
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	Pésimo	Regular	Total	Bueno	Insuficiente		Pésimo	Regular	
Chimalhuacán	0	293	89	128	307	817	0	114	165	217	321	817
Coyotepec	0	33	10	8	20	71	0	22	10	14	25	71
SF Progreso	2	26	52	14	76	170	2	7	59	14	88	170
Tonatico	0	34	9	0	25	68	0	32	14	9	13	68
Total	2	386	160	150	428	1175	2	175	248	254	447	1175

Municipio	Agua potable			Total
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	
Chimalhuacán	0	306	39	871
Coyotepec	0	17	12	71
SF Progreso	2	14	40	170
Tonalico	0	6	6	68
Total	2	343	97	1175

Municipio	Salud			Total
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	
Chimalhuacán	0	167	127	817
Coyotepec	0	33	7	71
SF Progreso	2	18	64	170
Tonalico	0	33	10	68
Total	2	251	208	1175

Municipio	Ampliación, apertura y pavimentación de calles			Total
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	
Chimalhuacán	0	193	39	817
Coyotepec	0	14	11	71
SF Progreso	2	4	57	170
Tonalico	0	18	14	68
Total	2	229	121	1175

Municipio	Pésimo			Total
	Ns/Nc	Bueno	Insuficiente	
Chimalhuacán	0	403	177	817
Coyotepec	0	32	14	71
SF Progreso	2	41	66	170
Tonalico	0	6	30	68
Total	2	487	287	1175

10. De acuerdo con su experiencia, cómo considera el desempeño el presidente municipal actual con respecto al anterior

Municipio	Presidente actual en comparación con el anterior			Total
	Igual	Mejor	Peor	
Chimalhuacán	360	291	63	817
Coyotepec	33	12	0	71
SF Progreso	79	36	7	170
Tonalico	29	8	2	68
Total	501	347	72	1175

11. Cuando escucha la palabra "gobierno" la idea que se le viene a la mente es

Municipio	Autoridad	Corrupción	El que manda	Poder	Hace crecer al país	Hace la sociedad	Honestidad	Impuestos	Leves	Mandatarlo
Chimalhuacán	115	77	204	26	0	13	13	0	13	26
Coyotepec	7	6	19	1	0	0	0	0	0	0
SF Progreso	14	31	25	0	7	0	0	0	0	0
Tomatico	4	13	5	4	0	0	0	4	0	0
Total	140	127	253	31	7	13	13	4	13	26

Nada	NaNc	Estructura de gobierno	Partido gobernante	Poder de decidir por el municipio	El Presidente	Promete y no cumple	Protector	Escucha al Pueblo	Régimen
102	0	77	0	24	0	0	102	0	0
9	0	9	1	0	2	0	6	3	1
0	1	55	0	11	9	0	12	1	0
6	4	10	0	2	3	1	4	2	0
117	5	150	1	37	14	1	124	6	1

Rige la comunidad	servicios	Sirve al pueblo	Soluciona los problemas de todos	Tiene el poder de los ciudadanos	Trabaja por el pueblo	Uno mismo	Total
0	0	0	12	0	13	0	871
1	0	1	2	0	1	1	71
0	0	0	0	4	0	0	170
2	2	0	0	0	2	0	68
2	2	1	14	4	16	1	1175

12. ¿Cuándo escucha la palabra democracia qué idea se le viene a la mente?

Municipio	Ayudar al pueblo	Bien esta r	Buen gobierno	Cambio	Confusión	Derecho a elegir	Elecciones	Gobierno del pueblo	Honestidad	Igualdad	Indiferente	Informes	Justicia
Chimalhuacán	25	12	26	13	38	38	0	39	13	64	0	13	26
Coyotepec	1	0	1	0	2	8	2	1	4	10	1	1	2
SF Progreso	0	0	0	0	0	56	18	35	0	11	0	0	0
Tonalitico	9	1	0	0	0	2	0	2	0	3	2	0	0
Total	35	13	27	13	40	104	20	77	17	88	3	14	28

Libertad	Mentiras y promesas	No se	Otra vez la política	Participar	Partidos y política	Pluralidad
52	52	266	12	26	26	13
3	2	19	0	7	2	1
8	4	20	0	0	0	0
4	8	31	0	0	0	0
68	66	336	12	33	28	14

Respeto a personas	Vivir bien	Voto	Total
50	0	13	871
4	0	0	71
0	0	17	170
2	2	2	68
56	2	32	1175

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1986), *La Política*, 1ª Edición, Alianza Editorial, Madrid.
- Jairo Acuña Alfaro (2009), “La prescripción de la democracia para impulsar el desarrollo humano: el caso latinoamericano”, en *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 21, Primer semestre.
- Pedro Aguirre Ramírez (2002), *Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México*, en *Partidos Políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas*, UNAM, México
- Rafael Aranda Vollmer (2004), *Poliarquías Urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México.
- Ernesto Arenas (2000), *La transición política del Estado de México*, Documento de Trabajo, El Colegio Mexiquense.
- Álvaro Arreola (1998), “Municipio, partidos y democracia en México”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, *Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense.
- Michael Barcelay (2003), “La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita” en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XII, Segundo semestre.
- Robert S. Barker (2000), “Government accountability and its limits”, en *Issues of Democracy*, publicación en línea consultada el 15 de mayo de 2007.
- Mark L. Berenson y David M. Levine (1996), *Estadística básica en administración, conceptos y aplicaciones*, Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- Enrique Cabrero Mendoza (1994), *Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una nueva estrategia para la descentralización*, Fundación Mexicana Cambio XXI,

Colección Retos y Perspectivas. El servicio público, Antonio Argüelles Editor, México.

_____ (1998), "Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, México, p. 15-40.

Enrique Cabrero e Isela Orihuela (2002), "Finanzas en municipios urbanos. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)", en *Estudios demográficos y urbanos*, El Colegio de México, Enero – abril, Núm. 049, p. 193.

César Cansino coord., (1997), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, CEPACOM, México.

Matthew Cleary (2003), "Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos", en *Política y gobierno*, CIDE, vol. X, núm. 1, primer semestre.

Joseph Colomer (2001), *Instituciones políticas*, Ariel, p. 13 citado en José Fernando González Sánchez (2002), "Partidos políticos, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática", VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Mauricio Cotta (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 162, julio – septiembre, p. 203-213.

_____ (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, núm. 162, julio – septiembre, pp.203-213.

José Antonio Crespo (2004), *Elementos políticos de la rendición de cuentas*, Serie Documentos, IFAI.

Robert A Dahl (1977), *La poliarquía. Participación y oposición*, University Press, Yale.

_____ (1992), *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

Juan Fernando de Ibarra, Ma. Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen Ortega (2006), “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios de México”, en *Foro Internacional*, Vol. 3, No. 185.

Karl Deutsch (1976), *Política y gobierno*, FCE, Madrid.

Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (2003), “Gasto público, descentralización versus efectividad”, CIDAC, Documento de trabajo consultado en www.cidac.org.

Silvia Dutrénit y Leonardo Valdes, *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora, UAM, México.

Maurice Duverger (1983), *Métodos de las ciencias sociales*, México, FCE.

_____ (1984), *Los Partidos Políticos*, FCE, México

Gustavo E. Emmerich, coord., (1999), *El voto ciudadano en el Estado de México 1990-1997*, UAEM, México.

Gustavo E. Emmerich (2004), “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis 04*, UAM-I, Vol. 2.

Pablo González Casanova (1976), *La democracia en México*, 2ª Ed. Era, México

Laura Flamand, Sara Martínez y Alberto Hernández (2007), “Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005. Documento de análisis”, El Colegio de la Frontera Norte, disponible en http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_indice08, fecha de consulta 30 de enero 2009

Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (2001), *Elecciones municipales en el Estado de México: un análisis del contexto local*, Revista Economía, Sociedad y Territorio, El Colegio Mexiquense, Vol. I, Núm. 3.

Silvia Gómez Tagle (2000), “De política, geografía y elecciones”, en

Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coord.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-PyV, México.

Manuel González (1994), *El papel de los gobiernos locales*, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. II, Núm. 1.

José Fernando González Sánchez (2002), “Partidos políticos, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática”, VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Tonatiuh Guillén López (1994), “Alternancia política y transición democrática, alcances y límites de una experiencia regional en México”, en

_____ (1998), “Política municipal y partidos: una relación difícil”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino *Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense.

_____ (2000), *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 17, México.

Daniel Gutiérrez, Rafael Mendoza y Alfredo Reyes (2000), *Alternancia y transición democrática: la experiencia de Aguascalientes*, Senado de la República, LIX Legislatura, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

Frances Hagopian y Scott Mainwaring, 2005, *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press.

Alexander Hamilton, (2001) et. al., *El Federalista*, México, FCE,

Thomas Hobbes (1996), *Leviatán*, FCE, México.

Samuel Huntington (1991), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.

María Antonieta Huerta Malbrán (2000), et. al., *Descentralización, municipio y participación ciudadana*, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael

Landívar, Unidad para la Promoción de la Democracia OEA, Bogotá.

Jorge Ibarra (2005), *Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. XIV, Núm. 1.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2002), *Handbook on democracy assessment*, Kluwer Law International, Noruega.

Robert W. Jackman (1973), "On the relation of Economic Development to Democratic Performance" en *American Political Science Review*, Michigan State University.

Seymour M. Lipset (1959), *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*, *The American Political Science Review*, Volumen 53, Número 1.

Marc Lindenberg (1999), *Prescribing Strong Economic Medicine: revisiting the myths about structural adjustment, democracy and economic performance in developing countries*, *Comparative Politics*, Vol. 25, Núm. 3.

Juan Linz (1978), *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid.

Rosalía López (2004) *Actores Empresariales y Gestión Pública en la perspectiva del desarrollo local en México*, *Revista Convergencia*, UAEM, Núm. 34.

Alonso Lujambio (1994), *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*, UNAM *poder compartido*, OCEANO, México.

José María Maravall (1995), *Los resultados de la democracia: un estudio del Sur y del Este de Europa*, Alianza Editorial, Madrid.

José Martínez (2005), *Nueva Gerencia Pública. Análisis comparativo de la administración estatal en México*, *Revista Convergencia*, UAEM, Núm. 39.

- José Mejía, comp., (1994), *Problemática y desarrollo municipal*, UIA, Plaza y Valdez Editores.
- Mauricio Merino (1996), *En busca de la democracia municipal*, México.
- Rita Moch (2002), *La paradoja de la democratización nacional y local en México*, Reflexión Política / Convergencia, UAEM, Núm. 8.
- Martagloria Morales (2005), *Los gobiernos locales y los partidos políticos*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. XVI, Núm. 2.
- William H. Jensen and Michael C. Meckling (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, agency costs, and capital structure”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, pp. 305 – 60, citado en Scott Mainwaring y Christopher Welna (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, New York.
- Irma Méndez de Hoyos (2003), “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979 – 2003”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre, p.142
- Antonio Pardo Merino y Miguel Ángel Ruiz Díaz (2005), *SPSS 11. Guía para el análisis de datos*, Mc Graw Hill, México.
- Roberto Michels (1996), *Los partidos políticos*, Amorroutu Editores, Buenos Aires
- John Stuart Mill (1991), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Gernika, México.
- Carlos Moreno (2005), “Analyzing the performance of local governments in Mexico: a politic explanation of municipal budgetary choices”, Center for U. S., Mexican Studies, http://repositories.cdlib.org/usmex/moreno_carlos.
- Dean Neubauer (1967), *Some conditions of democracy*, *The American Political Science Review*, Vol. 61, Núm. 4.

- Andrew Nickson (1993), *La democratización y los gobiernos locales en América Latina*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. II, Núm. 2.
- Guillermo O'Donnell (2003), "Horizontal Accountability: the legal institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, op. cit.
- _____, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, comps., (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, España.
- _____, 2004, *Democracia, ciudadanía y desarrollo humano*, Homo Sapiens, Buenos Aires.
- Raúl Olmedo Carranza (1999), "Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115" en *Crónica Legislativa*, Órgano de Información de la LVII Legislatura, H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, No. 9, 3ª época, 16 de julio a 31 de agosto de 1999.
- Angelo Panebianco (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza Universidad, Madrid.
- Antonio Pardo y Miguel Ángel Ruiz Díaz (2002), *SPSS 11. Guía para el análisis de datos*, Mc Graw Hill, México.
- _____, 1999, *El Estado y el Ciudadano*, en Revista Nexos, núm. 254.
- Adam Przeworski (1991), *Democracy and the market. Political and economic reforms in East Europe and Latin America*, Cambridge University Press, p.12.
- Uri Raich (2001), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo 102, CIDE, México, p.1-44
- Eduardo Sandoval, Roberto Gómez y Jorge Gómez, coords., (1993), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, UAEM, Gobierno del Estado de México, Colegio de Posgraduados del CIDE, México.
- Giovanni Sartori (1965), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza

Editorial, Madrid, p. 134.

_____ (1994), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial. Madrid.

A. Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (1999), *The self – restraining state. Power and Accountability in New Democracies*, Publicación en línea: Boulder and London Publishers.

Uri Raich (2001), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo 102, CIDE, México.

Francisco Reveles Vázquez, coord., (2005), *Los partidos políticos en México; ¿crisis, adaptación o transformación?*, UNAM, Gernika, México.

Max Weber (1998), *El político y el Científico*, Alianza Editorial, Madrid, p.33

Peter M. Ward (1998), *Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México*, Política y Gobierno, CIDE, Vol. V, Núm. 1.

Alicia Ziccardi, *El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México*, en Eduardo Sandoval, et. al., *Ibid.*

Otras fuentes de consulta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1997.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Prontuario de Legislación Fiscal en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, 2003.

Gobierno del Estado de México, *Prontuario de Legislación Fiscal*, 2003.

INEGI, *Finanzas públicas municipales*, Anuario estadístico del Estado de México, 1990-1996; 1997 – 2005.

CONAPO, Índices de Marginación Municipal, 1990, 1995, 2000, Resultados preliminares 2005.

Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2005.

Código Electoral del Estado de México, IEEM, 2006.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Agosto de 2006.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, última reforma, 17 de julio de 2007.

Instituto Electoral del Estado de México, IEEM, www.ieem.org.mx

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI, www.inegi.gob.mx

Manual de Operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Prontuario de Legislación Fiscal, Estado de México, 2003.

Índice de Marginación Municipal, Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, 1990, 1993, 2000, www.conapo.gob.mx.

Indicadores sociodemográficos. Índices de marginación municipal por localidad 1990; 1995, 2000; Índice de Marginación por Entidad Federativa 2005 Anexo A; Índice de Marginación Municipal 2005; datos disponibles en [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/Anexo A.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoA.pdf)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), *Indicadores Financieros Municipales*, disponible en

http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_Municipios_Indicadores, fecha de consulta 10 de febrero de 2009.

Instituto Electoral del Estado de México, *Numeralia electoral*, www.ieem.org.mx.

SEDESOL, Hábitat, CONAPO, INEGI (2004) Delimitación de las zonas metropolitanas de México.

Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2005 consultada en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia. junio diciembre de 2008.

Plan de Desarrollo Municipal de Coyotepec, 2006-2009

Plan de Desarrollo Municipal de Tonatico, 2006-2009

Plan de Desarrollo Municipal de San Felipe del Progreso, 2006-2009

Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2006-2009

Bando Municipal de Coyotepec 2008.

Bando Municipal de Tonatico 2007.

Bando Municipal de Chimalhuacán 2006.

Bando Municipal de San Felipe del Progreso 2007.

El Financiero, 29 de septiembre de 2006.

El Universal, 31 de julio de 2001, “PRD: Arturo Montiel maneja el Congreso”

La Jornada, 12 de agosto de 2002, “Por votar a favor de la cuenta pública de Montiel, sanción”

Reforma, 30 de julio de 2005, “Limpia el PAN a Montiel.

Instituto Electoral del Estado de México, Resultados del cómputo de la elección de ayuntamientos, 2003 (incluye resoluciones del TEE y TEPJ) y 2006.

www.chimalhuacan.gob.mx.

El Universal, 19 de agosto de 2000

La Jornada, 19 de agosto de 2000

Miguel Ángel Granados Chapa, Plaza Pública, *Reforma*, 20 de agosto de 2000.

Freedom House www.freedomhouse.org