



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“ESTRATEGIAS Y OBSTÁCULOS EN LA HACIENDA MUNICIPAL
URBANA. UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL.
EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO”**

**COMUNICACIÓN IDONEA DE RESULTADOS,
QUE EN LA MODALIDAD DE
REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN**

P R E S E N T A

**NOÉ LÓPEZ APARICIO
206381511**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
(PROCESOS POLÍTICOS)**

**DIRECTOR: DR. MARIO BASSOLS RICARDEZ
JURADOS: MTRO. RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
DR. LUIS REYES GARCÍA**

IZTAPALAPA, D.F., MARZO DE 2009

CONTENIDO

AGRADECIENTOS Y DEDICATORIA	4
INTRODUCCIÓN	5
Justificación.....	5
Planteamiento del problema	8
Hipótesis de trabajo	8
Objetivos	9
Metodología	9
Estructura general de la investigación	10
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO NUEVO INSTITUCIONALISMO	
Introducción.....	16
1.1 Importancia de las instituciones	18
1.2 Comportamiento e incentivos en las instituciones	22
1.3 Diseño de las instituciones, cambio institucional y arquetipos	30
1.4 Arreglos institucionales para el estudio de municipios en México.....	34
1.5 Recapitulación.....	41
CAPÍTULO 2 MARCO REFERENCIAL LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO: DESEMPEÑO, DISEÑO INSTITUCIONAL, LIMITACIONES Y OBSTÁCULOS	
Introducción.....	37
2.1 Finanzas locales	43
2.1.1 Los ingresos: dimensiones institucionales y fiscales	43
2.1.2 El gasto	52
2.1.3 indicadores financieros	55
2.2 Limitaciones y obstáculos en el desempeño de la hacienda municipal	61
2.2.2 Limitaciones institucionales en la transferencia de recursos.....	61
2.2.2 Limitaciones técnico-administrativas en la administración municipal.....	66
2.2.3 Factores políticos como obstáculos en el desempeño de la hacienda municipal .	73
CAPÍTULO 3 ESTUDIOS DE CASO	
Introducción.....	80
3.1 ESTADO DE MÉXICO	81
3.1.1 Características sociodemográficas	81
3.1.2 Visión general	82
3.1.3 Marco Jurídico-institucional.....	85
3.2 CHIMALHUACÁN	89
<i>Visión general del municipio</i>	
3.2.1 Antecedentes del municipio	89
3.2.2 Características del desarrollo económico	90
3.2.3 Características del desarrollo sociodemográfico	91
3.2.4 Características sociales de la localidad	92

<i>Análisis de la configuración gubernamental</i>	
3.2.5	Características del contexto político local..... 94
3.2.6	Característica de la administración y finanzas municipal 97
	A) Evolución de la estructura administrativa 97
	B) Evolución de la estructura financiera..... 103
3.2.7	Conclusiones preliminares 110
3.3	TEXCOCO 111
	<i>Visión general del municipio</i>
3.3.1	Antecedentes del municipio 111
3.3.2	Características del desarrollo económico 113
3.3.3	Características del desarrollo sociodemográfico 114
3.3.4	Características sociales de la localidad 115
<i>Análisis de la configuración gubernamental</i>	
3.3.5	Características del contexto político local..... 117
3.3.6	Característica de la administración y finanzas municipal 118
	A) Evolución de la estructura administrativa 118
	B) Evolución de la estructura financiera..... 121
3.3.7	Conclusiones preliminares 127
3.4	CUAUTITLÁN IZCALLI 128
	<i>Visión general del municipio</i>
3.4.1	Antecedentes del municipio 128
3.4.2	Características del desarrollo económico 128
3.4.3	Características del desarrollo sociodemográfico 130
3.4.4	Características sociales de la localidad 131
<i>Análisis de la configuración gubernamental</i>	
3.4.5	Características del contexto político local..... 133
3.4.6	Característica de la administración y finanzas municipal 134
	A) Evolución de la estructura organizacional 134
	B) Evolución de la estructura financiera..... 137
3.4.7	Conclusiones preliminares 142

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

	Introducción..... 145
4.1	Condicionantes para la comparación..... 145
4.2	Comparación y análisis cruzado 146
4.2.1	Los contextos locales: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental..... 146
4.2.2	El contexto político local: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental..... 150
4.2.3	La administración interna: fuerzas y debilidades en las estructuras de los gobiernos locales 152
4.2.4	Los arreglos institucionales..... 160
	CONCLUSIONES GENERALES 164
	ANEXOS 171
	BIBLIOGRAFÍA 179

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

La realización de esta investigación ha sido resultado de un esfuerzo conjunto, de la participación de diferentes actores, en cada una de las etapas de su conformación, con aportes distintos, pero todos importantes. En este sentido, quiero hacer patente mi agradecimiento a las personas e instituciones que intervinieron en este proceso.

Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa (UAM-I), por su hospitalidad. De manera particular, al Dr. Ernesto Emmerich, Coordinador del Doctorado y Maestría en Estudios Sociales y a los Coordinadores de la Maestría y Doctorado en Procesos Políticos: al Dr. Ricardo Espinoza Toledo y al Dr. Adrián Gimete Welsh.

De igual manera, agradezco al Dr. Mario Bassols Ricardez, Director de esta Tesis. En la realización de este proyecto fue muy importante su guía, orientación, observaciones, críticas y comentarios. Igualmente mi agradecimiento va por su ejemplo de dedicación y profesionalismo.

Asimismo, mi agradecimiento a la Dra. Antonella Atili y a la Maestra Vanessa Góngora por sus comentarios y sugerencias de gran utilidad.

Finalmente, agradezco al CONACYT el apoyo brindado mediante la beca económica recibida en el periodo 2006-2008 dentro del programa de la Maestría en Procesos Políticos para obtener el grado correspondiente.

Dedico esta investigación a mis padres Jaime López Cruz y Ofelia López, por su apoyo invaluable y porque han sido la razón más fuerte para seguir adelante. Mi reconocimiento y agradecimiento sincero.

INTRODUCCIÓN

Justificación

La presente investigación aborda como objeto de estudio el gobierno municipal en México, particularmente el diseño institucional y desempeño de la hacienda municipal¹ en municipios de tamaño medio (según la clasificación del INEGI) del Estado de México.

El municipio a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 ha adquirido una serie de facultades que han permitido a este espacio, actuar como un verdadero tercer nivel de gobierno. Dichas reformas otorgaron al municipio mayores recursos, por una parte, a través de las facultades otorgadas para obtener ingresos vía impuestos y servicios que presta; por la otra, a través de recursos otorgados por el gobierno federal vía participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33). Sin embargo, este nivel de gobierno ha exigido una mayor descentralización de recursos para atender mejor las facultades que le otorga la Constitución².

Evidentemente, las facultades otorgadas por la Constitución para la generación de recursos propios para los gobiernos municipales no son suficientes para cumplir con los compromisos u obligaciones que les establece la Constitución. El federalismo fiscal mexicano es todavía uno de los más centralizados del mundo. Se requiere, por lo tanto, revisar la distribución de

¹ Hacienda pública municipal: Conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el Ayuntamiento, además de las acciones que adopta para la captación de ingresos, la distribución y aplicación del gasto y administración de su patrimonio. Incluye además las medidas y políticas económico – financieras que implante el Ayuntamiento para alcanzar sus objetivos de gobierno; Pérez González Hugo Nicolás. “Fuentes del Financiamiento Municipal”, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 6, 2ª edición, México D.F, BANOBRAS – INAP, 1997, p. 10.

² Al respecto, los presidentes municipales se han organizado a lo largo de líneas partidarias en tres asociaciones que presionan por leyes más favorables y transferencias de recursos hacia las localidades. De esta manera podemos citar el surgimiento en 1994 de la “*Asociación de Municipios de México, A.C.*” (AMMAC) que integra a presidentes municipales, ayuntamientos o concejos municipales afiliados a la corriente del Partido de Acción Nacional (PAN). (ammac@ammac.org.mx). En igual sentido tenemos a la “*Federación Nacional de Municipios de A.C.*” (FENAMM) en la que se agrupan presidentes y ayuntamientos cuyo origen responde al Partido Revolucionario Institucional (PRI) (fmmm@terra.com.mx) y que se integró en 1997. Por lo que hace a los presidentes municipales y ayuntamientos surgidos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) estos se encuentran agrupados en la “*Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.*”. (AALMAC). (aalmac@avantel.net) que data de octubre de 1997.

responsabilidades con el fin de dotar de mayores potestades a los gobiernos municipales para multiplicar así la responsabilidad fiscal intergubernamental como un atributo del federalismo mexicano.

Sin embargo, es indudable que tampoco éste orden de gobierno, el municipal, ha contribuido para hacer de las facultades otorgadas por la Constitución, de cobro de impuestos y de cobro por la prestación de servicios públicos, lo más eficiente para obtener el mayor posible de recursos propios.

Al respecto, diversos estudios han señalado que el problema del funcionamiento y buen desempeño de la hacienda municipal ha radicado en su diseño institucional que tienen que ver, por un lado, con factores técnicos-administrativos a nivel federal y estatal: reglas de descentralización de recursos vía participaciones y aportaciones carentes de incentivos para la eficiencia fiscal de cada gobierno; y por el otro, con factores técnicos-administrativos a nivel municipal: institucionalmente débiles en su marco legal, en la reglamentación de sus procedimientos, en los sistemas administrativos y en el nivel de profesionalización de sus funcionarios. Dichos estudios muestran en que situación se encuentran estos factores técnicos-administrativos en municipios grandes, medianos y chicos del país (conforme a la clasificación del INEGI).

Al mismo tiempo, algunos de esos estudios señalan que factores de carácter político pudieran estar también interviniendo en el desempeño de la hacienda local: populismo fiscal³, clientelismo, nepotismo, cacicazgos locales, entre otros.

Sin embargo, los estudios que abordan el problema del desempeño de la hacienda municipal no profundizan sobre estos factores políticos a diferencia de los aspectos técnicos-administrativos, al mismo tiempo que no vinculan de manera clara estos factores de naturaleza política con las limitaciones en las reglas del juego a nivel federal, estatal y municipal. Es a partir de aquí donde comienza la investigación.

³ Proceso por el que un gobierno gasta más de lo que recauda y cubre sus gastos mediante el aumento de deuda pública u otras fuentes de financiamiento (transferencias de otro orden de gobierno). Una expresión clara del populismo fiscal es cuando se reducen los impuestos con el fin de agradar a la opinión pública, arriesgando así la estabilidad de las finanzas públicas. Enrique Cabrero, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007.

Si se profundiza el análisis de la dimensión política que entra en juego con prácticas anti-institucionales (populismo fiscal, cacicazgo, nepotismo clientelismo), dada las limitaciones o el mal diseño en las reglas del juego para la transferencia de recursos y de las reglas a nivel local que tienen una relación directa con la hacienda municipal, podemos acercarnos a un mejor balance que explique con mayores argumentos la necesidad de cambios institucionales en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). En esta perspectiva, el estudio sobre el desempeño de la hacienda municipal se vuelve un problema multicausal y por demás complejo.

Se reconoce por lo tanto, que la hacienda pública municipal no puede quedarse al margen del proceso de construcción de un régimen democrático, ya que si los principios que inspiran un régimen no logran expresarse en las finanzas gubernamentales, corre el riesgo de no consolidarse y vivir un retroceso; la democracia mexicana debe traducirse también en gobiernos eficaces y honestos. Como señala Carmen Solórzano:

“...cuando se logran estos avances, que para los regímenes democráticos son las elecciones libres, competitivas, se hace urgente pasar a la definición de leyes y a la construcción de instituciones que permitan a la sociedad reproducirse de acuerdo con los principios y valores propios del régimen de que se trate. De manera muy concreta esas leyes e instituciones son en primer lugar, las que norman y hacen funcionar la Hacienda pública”⁴.

Considerando lo anterior, la investigación tiene como finalidad señalar elementos que no pueden dejarse de lado en el estudio de la hacienda municipal si queremos avanzar en la construcción y consolidación de la democracia. La importancia de lo público en estos tiempos de cambio, implica revisar la tareas y la calidad de las instituciones del Estado en sus tres órdenes de gobierno, en este caso, los que tengan que ver con el desempeño eficiente de la hacienda municipal. Este trabajo desea contribuir al debate y la construcción de una

⁴ Carmen Solórzano, “Democracia y Hacienda pública”, en Enrique Suárez-Iñiguez (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), México, 2003, p.83.

hacienda pública municipal eficiente y eficaz, basada en los valores democráticos y republicanos establecidos en nuestro pacto federal.

El análisis en esta investigación por lo tanto será, tanto institucional como político: se hace hincapié en los incentivos institucionales que generan o desalientan el desempeño eficiente de la hacienda municipal; y al mismo tiempo, se presta atención a los factores políticos que facilitan o dificultan el desempeño eficiente de la hacienda municipal. El análisis se concentra en el estado de México con tres estudios de caso.

Planteamiento del problema

Como se apuntó, este trabajo busca identificar y analizar qué variables de naturaleza política pueden estar interviniendo y condicionando al mismo tiempo el diseño institucional y el desempeño de la hacienda municipal sumadas a las de carácter técnico-administrativo. Se concluye en que es necesario analizar el tema técnico-administrativo de la hacienda municipal de manera paralela a las características actuales del poder político local, de sus burocracias y de otros factores también de naturaleza político-social. Dicha investigación, por lo tanto, busca hacer notar los huecos que existen en la literatura actual sobre la hacienda municipal. En este sentido, las preguntas que guían la presente investigación son:

- ¿Cómo se explica el desempeño de la hacienda municipal en el contexto del arreglo institucional a nivel federal, estatal y municipal?
- ¿Qué otros factores son claves en el proceso del desempeño de la hacienda municipal?
- ¿Cuáles son los elementos que definen y explican las diferencias y cercanías en el desempeño de la hacienda municipal en cada caso de estudio en el Estado de México?

Hipótesis de trabajo

Como respuesta tentativa a las preguntas esbozadas anteriormente, se establece como hipótesis de trabajo que:

Los resultados en el desempeño de la hacienda municipal que permita atender en cobertura y calidad los servicios públicos que le faculta la Constitución mexicana, variarán por una parte, en función de cómo esté organizado el diseño institucional a nivel federal, estatal y municipal; por la otra, en función de elementos de carácter político-social que puedan intervenir dada las zonas abiertas que dejan las reglas en los tres niveles de gobierno para la desviación de la conducta de los actores a través de prácticas anti-institucionales.

En este sentido, el desempeño eficiente de la hacienda municipal depende del diseño institucional a nivel federal, estatal y municipal que eviten dejar zonas abiertas a prácticas anti-institucionales.

Objetivos

El objetivo principal de esta investigación es ampliar algunas ideas ya expuestas anteriormente por especialistas sin que hayan profundizado sobre estas, en este caso, variables de naturaleza política que pueden estar influyendo en el desempeño de la hacienda municipal.

En este sentido, se presenta una serie de variables de naturaleza política con su sesgo antiinstitucional que pueden estar presentes junto a las de carácter técnico-administrativo que limitan u obstaculizan el desempeño y un mejor diseño institucional de la hacienda municipal. Cabe señalar, que dichas variables políticas pueden variar de mayor a menor grado de influencia en el desempeño de la hacienda local de acuerdo a las características particulares del municipio. El resultado es tener una visión más integral y completa sobre la situación de la hacienda municipal.

En este contexto, se busca tomar en consideración aspectos cualitativos de distinta naturaleza, las de carácter técnico-administrativo y las de carácter político, considerando que este último posee un rol importante.

Metodología

La manera para llegar a estas respuestas fue a través de la metodología de estudios de casos⁵, como forma de abordar un problema con características multidimensionales, en el cual se manejan elementos cuantitativos y cualitativos asociados a variables políticas, sociales, económicas, organizacionales y culturales. Por lo tanto, se incorporan al análisis las especificidades de cada realidad municipal. La forma en como se seleccionaron los casos fue la siguiente:

- a) Se eligieron municipios medios, según la clasificación del INEGI, del Estado de México: Chimalhuacán, 525,389 hab.; Cuautitlán Izcalli, 514,143 hab. y Texcoco, 209, 389 hab.
- b) La selección permite observar características contrastantes entre sí, al ser municipios con diferentes grados de desarrollo económico: Texcoco, con un peso importante en el sector primario y terciario, y definiéndose como un municipio rural-urbano; Chimalhuacán, con características semi-urbanas y un bajo desarrollo económico; y Cuautitlán Izcalli con características urbanas y con una prosperidad económica que contrasta con el relativo desarrollo que presenta Texcoco y el atraso que observa Chimalhuacán.
- c) Se consideró la distribución del poder político y alternancia como elementos que influyen de una manera importante. Así, cada municipio es gobernado por un distinto partido: Chimalhuacán gobernado ininterrumpidamente por el PRI, es decir, no habido alternancia política a la fecha; Texcoco gobernado por el PRD; y Cuautitlán Izcalli por el PAN. El caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli han sido gobernados durante las tres últimas administraciones por el mismo partido.
- d) Finalmente, los tres municipios han tenido un mal desempeño en su hacienda municipal, de acuerdo a estudios realizados anteriormente⁶.

⁵ Gabriela Nava Campos, “Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación”, en Enrique Cabrero y Gabriela Nava Campos (coordinadores), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000; Arrellano Gault, David. *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*, FCE. México 2006.

⁶ Jorge Alberto Silva Rodríguez, *Análisis potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México, 2006; Laura Sour, “El sistema de

Estructura general de la investigación

La presente investigación se presenta en cuatro capítulos en los que se pretende establecer las relaciones que existen entre el desarrollo institucional de la hacienda municipal y la intervención de factores políticos que explican la configuración de un tipo de hacienda local determinado; las especificidades que se presentan en los tres estudios de caso seleccionados y las conclusiones correspondientes.

En el **capítulo 1**, denominado *Marco teórico: Nuevo institucionalismo*, se ofrece el marco teórico-conceptual-metodológico que permita establecer el eje analítico de la reflexión a desarrollar en esta investigación. Los conceptos que se manejan son los derivados del *enfoque neoinstitucional*, interesado en los procesos políticos y administrativos que determinan el buen o mal funcionamiento de los gobiernos; subraya, en mayor o menor medida, el papel central de las instituciones en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política, al definir la importancia de las instituciones como las reglas del juego que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado. Para tal efecto, se abordan cuestiones conceptuales como institución, cambio institucional y diseño institucional.

En esta investigación se adopta principalmente el enfoque económico y el sociológico para el estudio de las instituciones políticas. Por un lado, se adopta el enfoque del institucionalismo económico al considerar que los comportamientos humanos deben estar en función de reglas e incentivos que permitan la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones. Por el otro, se adopta el institucionalismo sociológico al destacar que la acción y el desempeño de los individuos en las organizaciones no sólo está conformado por reglas, sino también, por el entorno cultural y social -normas, valores, hábitos y roles- como marcos de referencia de los actores. Al adoptar este segundo enfoque, el sociológico, permite tomar en cuenta que ante las limitantes

transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública* volumen XIII, número 3, II semestre de 2004, pp.733-751.

institucionales que se puedan tener en los organismos gubernamentales, pueden entrar una serie de factores, inmersos en nuestra cultura, que debiliten estas instituciones, los cuales requieren ser estudiados.

Otro de los aspectos importantes que se toman en cuenta del neoinstitucionalismo está referido al diseño y cambio institucional. Para el enfoque económico el diseño y el cambio institucional tiene una carga fuerte el elemento racional. Para el enfoque sociológico, el diseño y cambio institucional ha centrado su atención especialmente en la desinstitucionalización y la reinstitucionalización. De manera particular, se pone especial atención al planteamiento que hace el enfoque sociológico en el análisis del cambio institucional, el cual ha elaborado una serie de arquetipos de formas institucionales para el análisis de las organizaciones y para fines comparativos. Para el caso del estudio de municipios, Hinnings y Greenwood, han desarrollado los siguientes arquetipos: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de la organización); b) las “excursiones fracasadas” (consiste en itinerarios que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo); c) las “reorientaciones” (abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales); y d) las “excursiones no resueltas” (se abandona el arquetipo original, pero no se logra adoptar uno nuevo).

Con base en los arquetipos diseñado por Hinnings y Greenwood, Enrique Cabrero, diseña el modelo de arreglos institucionales para el caso de los municipios mexicanos, el cual se adopta en esta investigación: a) tradición gubernamental (no se altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político-administrativo mexicano); b) innovación gubernamental (se detona un cambio en la acción gubernamental a través de la innovación); y c) transformación gubernamental (se rompe con viejos esquemas institucionales al introducir cambios radicales en la acción gubernamental).

Otros conceptos sobre los que pone atención para la hacienda municipal y se integran al modelo de arreglos institucionales de Enrique Cabrero, son los provenientes del enfoque sociológico como el de la “sedimentación” (donde las prácticas institucionales se asientan sobre el pasado); el de “isomorfismo”

(tendencia de parte de las organizaciones –en circunstancias objetivas aparentemente diferentes- hacia la convergencia alrededor de un formato institucional); y el de innovación (nuevas formas de hacer, de estructurar y de manifestar nuevos comportamientos sociales).

El **capítulo 2**, titulado *Marco referencial: una visión de la hacienda municipal en México: desempeño, diseño institucional, limitaciones y obstáculos*, presenta el “estado de la cuestión”, donde se presenta una visión de la realidad actual de la hacienda municipal en México. Primeramente, en lo correspondiente al grado de centralización que tienen los recursos a nivel federal con respecto a los estados y a los municipios, y su comparación con respecto a otros países.

Posteriormente, se aborda el aspecto de los ingresos y los gastos en los municipios mediante el análisis de indicadores financieros.

En un tercer momento, se aborda el tema de la descentralización de recursos por parte de la federación hacia los niveles subnacionales de gobierno y sus limitaciones institucionales en lo relacionado con el diseño y operación de las reglas y como inciden directamente sobre el desempeño de la hacienda municipal al desincentivar el esfuerzo fiscal de estos. Por otro lado, se aborda diseño institucional de la administración municipal y sus limitaciones en cuanto a normatividad, recursos administrativos y profesionalización de sus servidores públicos.

Finalmente, se identifica como otros factores de naturaleza político-social pueden intervenir en el desempeño de la hacienda municipal al dejar ésta como institución, es decir, en su marco legal, espacios o zonas abiertas al libre comportamiento de los actores políticos con prácticas anti-institucionales.

De esta manera, el capítulo 2 analiza las fronteras institucionales y políticas, que existen respecto de la hacienda municipal.

El **capítulo 3**, denominado *Estudios de caso*, describe y analiza los tres estudios de caso concernientes a esta investigación: Chimalhuacán, Texcoco y Cuautitlán Izcalli.

Se parte primero de una visión general del Estado de México -región donde se realiza los estudios de caso-.

Posteriormente, se aborda el marco jurídico-institucional que tiene relación con el tema de la hacienda municipal y su análisis: Código Financiero del Estado y sus municipios, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En un tercer momento, la hipótesis se somete a comprobación a través del análisis de cada estudio de caso. Primeramente, se aborda el contexto social y económico en el que se desenvuelve cada municipio, para después entrar en lo que corresponde de manera importante a la investigación: por un lado, el contexto político local; y por el otro, las características de la administración y finanzas del municipio. De esta manera, se pretende tener una visión general que toma en cuenta su realidad política, social, económica e institucional sobre el origen de los actores, la forma de trabajar del gobierno local y sus resultados con la finalidad de enmarcar en el proceso de la hacienda municipal, que factores la fortalece y cuales la limitan.

Cada caso de estudio se aborda en términos similares, es decir, en la medida de lo posible, se presentan de manera homogénea, buscando cubrir siempre los mismos datos y observar los mismos fenómenos para hacer posible una comparación posterior. Al mismo tiempo, en cada etapa del análisis se generan interpretaciones de lo observado con base en la propuesta teórica-metodológica que sustenta la investigación. Finalmente éste capítulo es complementado con conclusiones particulares para cada uno de ellos.

Finalmente, **el capítulo 4**, denominado *Análisis comparativo*, ofrece el análisis comparativo de los tres estudios de caso tomando en cuenta los factores sociales, económicos, políticos e institucionales vistos en cada caso de estudio en el capítulo anterior, con los conceptos claves analizados en el capítulo 1.

En primer lugar se comparan las situaciones contextuales que viven los tres municipios, esto es, los factores económicos, demográficos y sociales que de origen pudieran marcar diferencias. Este análisis dará información respecto a las condiciones previas y a los factores estructurales que determina el contexto actual en el que vive cada municipio. En un segundo momento, se observa las similitudes y diferencias en cuanto al contexto político y sus prácticas políticas que vive cada

municipio. Por último, un tercer apartado analiza la evolución de la administración municipal su arreglo institucional y el desempeño de la hacienda municipal.

El análisis de esta comparación busca arrojar luz sobre las determinantes de éxito o fracaso de las relaciones entre el diseño institucional de las transferencia de los recursos a los municipios, del diseño institucional de la administración municipal y los factores y prácticas políticas que intervienen en el desempeño de la hacienda municipal.

En las **Conclusiones**, se realiza una valoración de los resultados obtenidos durante el proceso de investigación, enfatizando la correspondencia entre la propuesta teórico-metodológica planteada en el capítulo 1 y los resultados del análisis de los casos de estudio. Finalmente, se agregan algunas reflexiones en torno a la utilidad práctica de la propuesta referida y la agenda de trabajo a considerar en un esquema de relaciones intergubernamentales más eficiente.

Se incluye también un apartado de **Anexos**, integrado por el trabajo de campo realizado a través de entrevistas a funcionarios de la administración municipal.

CAPÍTULO 1
MARCO TEÓRICO
“NUEVO INSTITUCIONALISMO”

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo hace una exposición de algunas premisas fundamentales del significado del nuevo institucionalismo poniendo el énfasis en los conceptos a utilizar en la investigación que han de servir para su explicación.

La literatura del nuevo institucionalismo constituye una herramienta importante para tener en cuenta en el análisis de la acción gubernamental municipal, en particular de la hacienda municipal que es el objeto de estudio, dado que permite ver como las instituciones evolucionan y llevan cambios de mayor o menor trascendencia, así como hasta que punto el contexto influye, condiciona, estructura o determina las preferencias y estrategias de los actores, así como sus resultados.

En este sentido, se pretende combinar dos versiones del nuevo institucionalismo, visto desde la economía y la sociología aplicado a las instituciones políticas, para el estudio de la hacienda municipal, ya que se busca tener una perspectiva más completa e integral de los elementos que definen el comportamiento de los miembros de las instituciones como también su conducta conjunta como institución. Primeramente, a nivel macro, cómo influye una serie de reglas -transferencias de recursos federales al orden municipal; ley de servicio civil de carrera; la ley que norma sobre la situación de la Contraloría municipal- en las decisiones de los actores políticos sobre la hacienda municipal. Posteriormente, a un nivel micro, cómo influyen una serie de factores de naturaleza técnico-administrativa y político-social a nivel local, en las decisiones de los actores políticos sobre la hacienda municipal. La pregunta en términos generales sería ¿cómo las situaciones institucionales (o las reglas formales –leyes y reglamentos- e informales –reglas culturales y códigos de conducta cotidiana-) inducen a las personas a realizar juicios y elecciones acerca del presente y futuro en un momento particular del tiempo?. Es decir, cómo los elementos del contexto (macro

y micro) ayudan a explicar las decisiones de los actores en un momento del tiempo.

La complejidad y la diversidad de factores que intervienen y que pueden afectar el desempeño de la hacienda municipal hace necesario para explicarlas, el tener que recurrir a varios enfoques de análisis, los cuales parten de supuestos epistemológicos diferentes debido en gran medida a los aspectos que cada uno desea enfatizar; más que fomentar discrepancias teóricas, los enfoques se complementan para ofrecer una mejor comprensión de las instituciones y sus efectos en los actores.

Por consiguiente, la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulta más conveniente que una adhesión estricta a una sola perspectiva, dado que el tema de investigación no tiene estrictamente el carácter económico-administrativo, sino que se busca establecer una relación íntima entre la política y la economía. Como señala Michael J. Sodaro:

Quando surge un conflicto sobre cuestiones económicas y se espera que el Estado se ocupe de ellas, la economía y la política van juntas. Es más, todo sistema económico es “político” en el sentido de que opera en un contexto de leyes y procedimientos sancionados por el Estado. ...el Estado proporciona el marco legislativo que influye decisivamente en el funcionamiento práctico de la economía. La economía es por tanto inseparable de la política⁷.

Así, se tomarán en cuenta las premisas del nuevo institucionalismo postuladas por la economía, para posteriormente aterrizar en una explicación más integral con la teoría del nuevo institucionalismo sociológico. El nuevo institucionalismo sociológico resulta pertinente para explicar el proceso de creación o formación de las instituciones y su cambio o disolución ya que surge como una alternativa analítica de las instituciones políticas y del cambio social⁸.

⁷ Michael J. Sodaro, *Política y Ciencia Política*, Mc Graw Hill, España, 2006. p. 250.

⁸ Véase J. Javier, “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, Estudio introductorio en Powel y Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, F.C.E., México, 1999, pp. 7-29.

1.1. IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES

Grosso Modo, los diversos enfoques del Nuevo Institucionalismo definen la importancia de las instituciones como las reglas del juego (leyes, normas, valores, reglas, lenguajes, usos, costumbres, etc.) que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado respectivamente; son estructuraciones históricas en las que se sincretizan valores, tradiciones culturales y todas las convenciones existentes de una sociedad; por eso pueden ser formales (leyes y reglamentos) o informales (reglas culturales y códigos de conducta cotidiana).

Si lo vemos en una perspectiva histórica desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros. Las instituciones son entonces cruciales porque regulan, aunque sea de manera imperfecta el comportamiento social de los ciudadanos individuales. Así, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes y a la sociedad en su conjunto, las cuales pueden ser cambiadas por estos mismos cuando ya no cumplen con sus expectativas.

Para el análisis institucional es conveniente distinguir entre institución y organización, ya que en el lenguaje común suele utilizarse estos conceptos como sinónimos y sin embargo debemos entender que se trata de dos objetos de estudio íntimamente relacionados, pero muy diferentes al momento de diseñar y hacer operativa una investigación sobre el tema.

Como se apuntó, las instituciones son las reglas que organizan las interacciones humanas. Por su parte, las organizaciones son por ejemplo, las dependencias de gobierno, empresas, iglesias, asociaciones civiles, etc., instancias que estructuran la interacción humana y aseguran en su espacio el logro de objetivos y metas a través de una combinación de estrategias. Ahora bien, las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco

institucional. A su vez ellas influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.

Si la importancia de las instituciones radica en que son parte esencial de todos los sistemas sociales, dentro de esta categoría destacan las instituciones políticas, porque son las que buscan que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades y sobre todo que logren sus objetivos. En este sentido, el planteamiento y la perspectiva neoinstitucional es sumamente rica para adentrarnos en el estudio de nuestros sistemas políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad y el desempeño gubernamental.

La percepción de que las instituciones en las sociedades modernas (mucho más complejas que las tradicionales) juegan un papel en ocasiones nuevo y, ciertamente, más complejo y determinante que nunca, impulsó una nueva ola de esfuerzos sistemáticos en el estudio de las instituciones que a principios de los años ochenta empezó a revelarse en forma clara. Estados Unidos volvió a ellos, cuando neomarxistas como Skocpol hicieron ver la capacidad del Estado para moldear el resultado de las políticas⁹. A partir de entonces surge el “nuevo institucionalismo”, como lo denominan March y Olsen. El caso de Europa es diferente, pues la ciencia de la administración y la ciencia política siempre mantuvieron el interés por la configuración y el papel de los poderes públicos.

El enfoque orientado al estudio de la estructura y el funcionamiento de las organizaciones públicas surge tras varias décadas de concentración en los individuos y, paralelamente, de olvido de las instituciones. Tanto los politólogos, como los sociólogos y los economistas volvieron su mirada hacia aquellas como una reacción en contra del éxito del enfoque racional y del enfoque conductista que se caracterizan por su reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo y en esencia por su planteamiento simple y estrecho de reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual. Contrario a esta postura teórica, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –

⁹ Theda Skocpol, “Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research”, en: P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press. pp. 3-37.

políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Esta recuperación del interés de politólogos, sociólogos y economistas por las instituciones no supuso, lógicamente un despertar del viejo formalismo jurídico (enfoque legal y formalista basado en el derecho público y la filosofía política del *bien común* que se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones, teniendo como límites de sus reflexión el “deber ser”, con lo cual se desfasaban de la realidad con principios teológicos o metafísicos que aplicados a los casos concretos, terminan por reprobarlos y proponer modelos prescriptivos que nunca se alcanzan), ya que éste había quedado completamente superado por el conductismo. El nuevo institucionalismo adopta la etiqueta de “nuevo” para destacar que existen diferencias sustantivas tanto en la propia definición de las instituciones como en los enfoques teóricos y las técnicas utilizadas. Por tanto, ni las instituciones que se estudian ni los métodos que se aplican son los mismos. En este sentido, la nueva definición de las instituciones no sólo centra la atención en los aspectos formales o legales (las instituciones como “organizaciones jurídicas”), sino, sobre todo, en sus aspectos sustantivos, es decir: hasta que punto influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores y los resultados del juego político. Bajo este enfoque es más importante observar como funcionan las estructuras y describir esos hechos y no analizar como fueron diseñadas desde la formalidad de las leyes para ver si corresponden con el espíritu del deber ser.

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. La relevancia e importancia de las instituciones, entendidas como “reglas de juego”, es que no son neutrales, importan y mucho, porque en contextos similares y con preferencias similares, las diferencias institucionales primarán estrategias diferentes de comportamiento.

En esta perspectiva, para el nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas formales e informales, las normas y las prácticas, los hábitos y las

costumbres que “influyen” en el proceso político, bien en el nivel “macro” (las Constituciones, la cultura política, etc.), bien en el nivel “micro” (el sistema electoral, el reglamento de un parlamento, el reglamento de un municipio, los aparatos burocráticos-administrativos, etc.). No es de extrañar que, de acuerdo con estos criterios, la definición de instituciones que manejan los neoinstitucionalistas sea tan amplia. Efectivamente, las diferencias que existen entre los distintos autores que han puesto su atención son notables y se justifica porque están indudablemente influidas por su formación previa o porque parten de tradiciones explicativas radicalmente distintas (ciencia política, economía y sociología). Sus coincidencias no van mucho más allá de las siguientes premisas señaladas por Jorge Bravo¹⁰:

1. Un rechazo ante los reduccionismos conductista –las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad- y economista –las instituciones como una realidad incomoda para los estrechos supuestos de la microeconomía-.
2. La convicción de que los arreglos institucionales –como sea que estos se definan- cuentan en la explicación de la vida social, económica y política.
3. Una definición inicial muy general de las instituciones como las reglas del juego de una sociedad.

Ahora bien, la visión institucional de los asuntos de política y políticas públicas no es monolítica, es decir, no significa que sea vista sólo desde la perspectiva histórica y normativa. Por el contrario, el enfoque es producto de una rica historia y desarrollo, y actualmente se encuentra muy lejos de ofrecer una perspectiva unificada sobre los asuntos públicos. En lugar de ello, este enfoque analítico ha progresado en distintas vertientes (el histórico, el normativo, el racional económico y el sociológico), con diferentes supuestos y variables relevantes, aunque compartiendo una lógica general similar guiada por la consideración de las instituciones como factores de influencia real en la vida política.

¹⁰ Jorge Bravo Puga, “Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las normas sociales. ¿Apuestas complementarias?”, México, El Colegio de México, inédito, 1995.

1.2. COMPORTAMIENTO E INCENTIVOS EN LAS INSTITUCIONES

Como se apuntó, el nuevo institucionalismo concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Este apartado toma en consideración el enfoque económico de elección racional y el enfoque sociológico para el análisis de las instituciones políticas que permita hacer operativa la investigación sobre la hacienda municipal..

Pese a la base individualista que sustenta el enfoque analítico de los institucionalistas de la elección racional, han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas¹¹.

Dentro de la perspectiva de la elección racional las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. Teniendo en cuenta la base económica del modelo de elección racional, una de las consideraciones primarias en su evaluación es la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones. Por lo tanto, este enfoque busca buenas instituciones que lleven a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, manteniendo el compromiso con otras normas, tales como la democracia.

En este sentido, en este enfoque teórico las instituciones son interpretadas como conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida. Así, se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. Por lo tanto, las variantes institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismos para canalizar y constreñir la conducta individual. La argumentación sostiene que, si bien los individuos pueden participar en una institución, también deben aprender

¹¹ G. Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press, 1990.

cuanto antes normas y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en esa institución. La argumentación implícita para justificar esa actitud es que si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento. A medida que las instituciones se hacen más eficientes, se tornan más capaces de moldear las preferencias individuales, a veces aún antes de que se incorporen formalmente a la institución¹².

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional. Este cuerpo teórico exhibe un manifiesto interés en la manipulación y el diseño de las instituciones. A diferencia de los otros enfoques del institucionalismo, la escuela de la elección racional da por sentada la existencia de un elemento comportamental –la maximización individual- y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones. Entonces, esta tendencia diseña instituciones que utilizará la conducta de esos individuos para producir resultados más convenientes. Así, estos teóricos apoyan el desarrollo de instituciones que posean incentivos (positivos y negativos) que puedan, al menos dentro de los parámetros de su teoría, producir el modelo de resultados comportamentales buscados por los diseñadores.

Ahora bien, existen diversas variantes de la versión de la elección racional del institucionalismo: las instituciones como reglas; las reglas para la toma de decisiones; los individuos dentro de las organizaciones; modelos basados en la relación jefe-agente; y modelos de instituciones basadas en la teoría de juegos. Sin embargo, todas dan por sentado que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjunto de reglamentaciones que moldea la conducta individual, pero los individuos

¹² Douglas North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas.

Al definirse las instituciones por reglas y por un conjunto de incentivos, esto tiene cierta vinculación con el concepto de que las instituciones se definen por valores, pero el mecanismo de acatamiento que se pretende imponer es algo diferente. Mientras que desde el institucionalismo normativo el acatamiento es moral y normativo¹³, en la versión de la elección racional es más calculador. Según la terminología usada por Scott¹⁴, la mayor parte del análisis racional suele ser “regulador”, en vez de “normativo” o “cognitivo”.

En el caso mexicano, evidentemente ninguna institución pública está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas. Desde luego, siempre existe la posibilidad de que se produzca una desviación sustancial de los valores a menos que existan claros mecanismos de control sobre los miembros. Es un lugar común afirmar que algunos de quienes detentan un cargo público pueden ocasionar, en muchos casos, un gran daño al conjunto de la sociedad a cuyo servicio se encuentran. Su poder les da la oportunidad de favorecer diversos intereses privados, lo que muchas veces conlleva severos costos para la sociedad. Ningún nivel de gobierno escapa a esta situación, y con mayor razón las instituciones municipales. Es innegable que en los gobiernos municipales de México existen serias limitaciones en el diseño institucional de la administración pública, lo que puede generar entonces acciones por parte de los actores políticos o la burocracia que se alejen de lo adecuado. En todo un cúmulo de áreas políticas, a menudo vemos que la peor práctica es la que se adopta y no la mejor. Se parte de la idea de que individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, pues éstas les proporcionan una utilidad individual más grande, por eso su persistencia. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición y sanción para tratar los inevitables casos de desacato. Así, cuando un individuo viola una norma institucional, generalmente lo hará asumiendo el riesgo que eso lleva implícito. Entonces, para que la lógica de

¹³ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

¹⁴ W. R. Scott, *Institutions and Organization*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.

lo adecuado funcione deberá existir no sólo cierta forma de imposición, sino también, de sanciones e incentivos.

La versión del enfoque institucional de elección racional sobre la que se apoya esta investigación es aquella que ve a las instituciones como reglas. Esta versión concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtiene por pertenecer a la estructura. Como ya se apuntó, esta definición es muy similar a las definiciones de las instituciones empleadas por el institucionalismo normativo, ya que ambas se apoyan en el establecimiento de pautas de conducta para establecer la índole de las estructuras. La principal diferencia está en los diferentes grados de formalidad y, sobre todo, en la posibilidad de imponer tales pautas, lo que se pone de manifiesto en el uso de los términos “norma” y “regla”. En la visión normativa del comportamiento institucional (March y Olsen), se daría por sentado que los actores se comportarían adecuadamente debido a su aceptación de los valores institucionales. El enfoque institucional de elección racional por su parte apoya el desarrollo de instituciones que posean incentivos positivos y negativos. El incentivo positivo recompensa al agente por elegir de manera adecuada; la negativa (sanción) lo castiga por hacerlo incorrectamente¹⁵. Así, los incentivos pueden servir para reforzar una determinada forma de conducta; su propósito es asegurar que determinados agentes puedan realizar determinadas elecciones, y no otras. En este sentido, las reglas son decisivas para regular el comportamiento de los individuos cuando su búsqueda racional de beneficio individual podría producir resultados colectivamente indeseables¹⁶.

Otro modelo que tiene cierta relación con el anterior –y del que se adoptan sus premisas- es el basado en la relación jefe-agente, que significa la interacción entre instituciones y entre individuos e instituciones. En el modelo del tipo jefe-agente se asume que el proceso es realizado principalmente por medio de reglas

¹⁵ Philip Pettit, “El diseño institucional y la elección racional” en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*, editorial Gedisa, España, 2003.

¹⁶ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

y que la actividad de control es unidireccional. Esta perspectiva puede ser aplicada dentro de las organizaciones como también servir de medio para comprender las interacciones entre grupos de instituciones dentro del sector público. Se ha convertido, por ejemplo, en el medio estándar para analizar las políticas reguladoras, especialmente en el caso de los Estados Unidos. El problema que aquí se identifica consiste en dilucidar como diseñar estructuras de modo que el jefe (por ejemplo el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (por ejemplo en la repartición pública de recursos federales a gobiernos locales) satisface los requisitos del jefe. En este sentido, este enfoque ha incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento.

Al adoptar la investigación el enfoque institucional de elección racional, tiene como finalidad tratar la situación de desviación de conducta de los actores respecto de las instituciones, al dejar las instituciones zonas abiertas a la desviación de las reglas y no establecer claramente incentivos positivos o negativos, particularmente en lo correspondiente a las relaciones intergubernamentales en lo que respecta a la transferencia de recursos por parte del gobierno federal a los gobiernos locales (aportaciones y participaciones); en el diseño institucional a nivel estatal respecto de las reglas que establece para los gobiernos municipales; y en el diseño institucional en el gobierno municipal.

Por otro parte, el contexto es otro factor importante en el que se desenvuelven las instituciones como determinantes en las acciones de los sujetos. Al respecto, Rodolfo Vergara señala que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre el comportamiento de los actores¹⁷.

En esta lógica, es clave analizar que lo que da forma a nuestras conductas no se limita a las “instituciones formales”, sino que incluye lo que se conoce como

¹⁷ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones”: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política, en J. G. March y J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

“instituciones informales”, que según Helmke y Levitsky son aquellas creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente existentes¹⁸.

Ambos tipos de reglas coexisten en diferentes combinaciones en todas las sociedades contemporáneas, por lo que los regímenes políticos constituyen entramados institucionales conformados por una combinación muy intrincada de constreñimientos u obligaciones formales e informales, donde, en algunos casos, las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se les da a las reglas formales¹⁹.

Al respecto, el nuevo institucionalismo –económico, político y sociológico– argumenta que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. En particular, la teoría del nuevo institucionalismo sociológico, destaca que la acción y el desempeño de los individuos no sería otro que el conformado por un lado, por el entorno cultural y social, por el otro, por la propia acción de las instituciones, principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales cuando se quiere definir una institución. En esta corriente, se concibe a un actor que no se mueve sólo en función de racionalidad, sino principalmente a través de patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia. Así, el neoinstitucionalismo sociológico dará importancia al estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan.

Ahora bien, ¿en que contribuye este enfoque sociológico al estudio de las instituciones en la ciencia política, particularmente para el estudio de la hacienda municipal? Para el caso de las instituciones políticas mexicanas, este enfoque resulta un elemento importante para la comprensión y explicación de su

¹⁸ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics* 2, 2004.

¹⁹ Jorge Javier Romero, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Mauricio Merino (coordinador), *La Ciencia Política en México*, CONACULTA-F.C.E., México, 1999, pp. 234-264.

funcionamiento, dado que muchas veces el comportamiento de los actores responde más a la influencia de pautas culturales que a la racional-instrumental. La siguiente cita ilustra bien este punto:

“...la modernización de las agencias gubernamentales en los países desarrollados es en muchos casos un problema estrictamente de mayor eficiencia administrativa. En el continente latinoamericano la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado, es un problema de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo”²⁰

Esto implica por lo tanto abordar los asuntos públicos desde la compleja multidisciplinariedad que conjugue los análisis de la economía, la sociedad, la política y la administración, además de considerar las diferentes racionalidades de los actores institucionales, sociales y políticos. Precisamente por eso, la investigación busca ir más allá del aspecto puramente técnico-administrativo que está afectando el desempeño de la hacienda municipal. Nuestra tesis señala que en el desempeño de la hacienda municipal, aspectos de carácter político-social están condicionando también su eficiencia ante el deficiente diseño institucional (a nivel macro y micro) que presenta para su funcionamiento.

En la práctica de las instituciones mexicanas, no sólo son las reglas formales las que le dan forma a la vida pública, sino también, fenómenos de naturaleza política como el clientelismo, el personalismo, el caciquismo, el caudillismo y la corrupción. Estas “instituciones informales” tienden a socavar y ahuecar las instituciones formales que más que aspectos institucionales bien pudiera definirse como culturales con sesgo antiinstitucional. En este sentido, al hablar de “institucionalización informal” Guillermo O’Donell presupone el uso de una noción más amplia, más sociológica, de institución²¹.

Así, el intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes, grupos de poder) es uno de los problemas más complejos de la política mexicana, así como también

²⁰ E. Cabrero , *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), México, 1997.

²¹ Guillermo O’Donell, “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, núm. 7 vol. 2 pp. 34-51.

uno de los mecanismos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político. De igual manera, el clientelismo, el caciquismo y/o el patrimonialismo impregnan la vida cotidiana de la sociedad mexicana, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino parte de la cultura política de la región.

La principal contribución que hace este cuerpo de ideas consiste en señalar que las instituciones dependen de su entorno y que están incluidas dentro de la sociedad y la economía. El nuevo institucionalismo sociológico concibe al gobierno como una totalidad compleja, que necesita estudiarse en forma integral en sus ámbitos económico, social y político. Por lo tanto, un buen análisis institucional requiere el estudio en profundidad, no sólo del funcionamiento de las instituciones “formales”, sino también de las “informales”.

En este sentido, es claro que las normas y rutinas ligadas al funcionamiento del municipio no sólo determina la constitución de la hacienda municipal. A ello debe sumarse las normas y rutinas ligadas al sistema electoral, al funcionamiento del partido en el poder, así como el contexto local en el que se mueva (clientelismo, caciquismo, patrimonialismo), lo que obliga al presidente a actuar en una diferente lógica a lo que puedan indicar las normas institucionales establecidas en un municipio.

Esta situación mencionada tiene relación con la tesis que señala el institucionalismo sociológico de que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento, como también el de los individuos que pertenecen a ellas para la toma de decisiones, depende de los significados incorporados que perciben de las situaciones dentro de su estructura y entorno. Este enfoque por lo tanto, resulta necesario para poder explicar a fondo el comportamiento de los gobiernos municipales vistos como organizaciones. Es decir, como en formas similares, en este caso los municipios, se darán tomas de decisiones diferentes dado que los ambientes sociales y políticos pueden ser diferentes e influir en el comportamiento al adoptar los actores significados diferentes provenientes de su entorno.

En esa tesitura, para Mayer y Rowan²² las instituciones no sólo son las reglas formales, los procedimientos o las normas, sino los sistemas simbólicos, los guiones cognitivos y las estructuras morales que dan significado a las acciones humanas. Así, estos autores presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen “mitos y ceremonias” que se legitiman a través del tiempo al moldear a las formas organizacionales, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad; incluso posee mayor fuerza su adopción que la adaptación de las transformaciones técnicas, que son más importantes para las organizaciones. La perspectiva que aquí se emplea es que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento como también el de los individuos que pertenecen a ellas, depende de los significados incorporados y de los símbolos manipulados. Los símbolos y significados adquieren trascendencia institucional cuando se aceptan en la acción social y se asumen como parte de los diversos sistemas y organizaciones. En este mismo sentido, la negociación o el conflicto como expresión de reglas y juegos del poder se condicionan a las creencias, los símbolos y los significados.

1.3. DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y ARQUETIPOS ORGANIZACIONALES

Dentro del neoinstitucionalismo una cuestión que demanda atención está referida al diseño y cambio institucional. Sin embargo, cada una de las corrientes del nuevo institucionalismo atribuye a los actores una distinta capacidad para el diseño y cambio institucional. Las diferencias en la capacidad se explican a partir del nivel de racionalidad que se atribuye a los actores en cada corriente. Así, el grado de racionalidad que el institucionalismo económico de elección racional otorga a sus actores es mayor que el del nuevo institucionalismo sociológico.

²² J. Meyer y B. Rowan, “Institutional Organizations: Formal Structure as Myth. And Ceremony”, *American Journal of Sociology*, núm. 83, 1997.

En el enfoque institucionalista de elección racional, como ya se apuntó más arriba, el diseño así como el cambio institucional consciente es un elemento fundamental en la formación de las instituciones; las instituciones moldean la conducta de los individuos que están dentro de ellas, pero también los individuos moldean el comportamiento de las instituciones. En este enfoque, el propósito fundamental que induce a comprender las instituciones es ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. El enfoque basado en las reglamentaciones plantea elaborar maneras de diseñar mejores reglas y también maneras de lograr que esas reglas sean más fáciles de aplicar. Algo que establece una distinción entre el enfoque orientado hacia las reglas y otras versiones del institucionalismo de la elección racional es la disposición del primero a reflexionar sobre el ajuste paulatino de las reglamentaciones, y no sobre la renovación radical del diseño. Las reglas son adaptables a las cambiantes demandas y a la nueva información. El enfoque basado en la relación jefe-agente persigue algunos objetivos similares, tiene como preocupación fundamental la manera en que las elecciones de los individuos crean instituciones, así como su capacidad para moldear las instituciones eficazmente, con miras a producir los resultados deseados.

Por su parte, la bibliografía sociológica sobre las instituciones en lo que respecta al proceso de creación y cambio de las instituciones está más desarrollado que la normativa y la económica de elección racional, dado que en sociología las organizaciones e instituciones constituye desde hace tiempo un destacado foco de atención. Como bien señala Guy Peters, si queremos entender el institucionalismo en ciencia política tenemos que integrar las ideas originadas en la bibliografía sociológica²³. Aunque cabe aclarar que el institucionalismo sociológico resulta más sólido para explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan. Por el contrario el enfoque institucional económico es más eficiente en la explicación de los efectos de las instituciones que en la descripción de su creación o disolución.

²³ B. Guy Peters, *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, editorial Gedisa, Barcelona España, 2003. p. 148.

Al respecto, según el enfoque sociológico de las instituciones, se puede distinguir tres etapas en el proceso del cambio institucional: a) La formación institucional; b) El desarrollo institucional; y c) El cambio institucional, que integra la desinstitucionalización y la reinstitucionalización²⁴.

En el proceso de formación institucional el enfoque sociológico de las instituciones se ocupa del procesos de la creación y marcos cognoscitivos dentro de una organización. En esta perspectiva las instituciones no sólo son entidades objetivas, sino que son construidas socialmente por las percepciones y cogniciones de sus miembros.

El desarrollo institucional se caracteriza por una visión reguladora que se apoya en las reglas y el control para definir las instituciones. Esta visión del desarrollo de las instituciones no es muy diferente de la versión racional del institucionalismo que ya se mencionó más arriba; en este proceso el rol de las instituciones es regular el comportamiento dentro de sus límites y controlar el comportamiento en un ámbito más amplio el de la sociedad. En este sentido, la reglas también definen a las instituciones en el enfoque sociológico de las instituciones y son asimismo un medio a través del cual las instituciones influyen sobre los individuos, pero con la particularidad de que los individuos no sólo aceptan normas y reglas, sino también valores de su organización.

Finalmente, el proceso del cambio institucional es considerado un componente natural del campo. Según esta versión, el cambio se produce a través de una mayor institucionalización o la desinstitucionalización. Una mayor institucionalización significa por un lado, agregar más roles y características a la institución, por el otro, hallando los medios necesarios para adaptarse a los desafíos presentes de su entorno. La desinstitucionalización implica la eliminación de viejas estructuras (incluyendo sistemas de valores y símbolos) y el reemplazo por otras nuevas. Para C. Oliver²⁵ la “desinstitucionalización” se inicia con un deterioro gradual (*dissipation*) en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos

²⁴ Paul DiMaggio y Walter Powell, *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, F.C.E., México, 1999, pp. 33-75.

²⁵ C. Oliver, “The Antecedents of Deinstitutionalization”, *Organization Studies*, núm. 13, 1992, p. 4.

valores sociales, cambios regulatorios y presiones a favor de la innovación) o internas (como puede ser el deterioro grave de la eficiencia, la obsolescencia y la diferenciación creciente).

Ahora bien, en el enfoque sociológico de las instituciones encontramos la elaboración de arquetipos de formas institucionales con fines comparativos en el análisis de las formas organizacionales. Además de ser útil con fines comparativos, el análisis de arquetipos es conveniente para abordar problemas de cambio en las instituciones. En este punto, la argumentación es similar a la empleada por Max Weber en su desarrollo de la metodología de “tipo ideal” para el análisis de las organizaciones formales, como también de otros aspectos de la vida social. La diversidad de formas en las organizaciones y las instituciones es lo suficientemente grande como para que todo intento de examinarlas termine con el investigador empantanado en una interminable serie de detalles. Por lo tanto, es más conveniente crear tipos ideales de instituciones contra los que se puedan comparar las instituciones del mundo real. Al respecto, señala Guy Peters que al concentrarse el análisis en las instituciones, estas suelen ser relativamente permanentes y hasta inflexibles, de modo que es difícil detectar el cambio²⁶. En este sentido, Hinings y Greenwood²⁷ plantean que la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda, es decir son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo “arquetipo”²⁸ o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original). Característica señalada por éste método, es que el paso de un arquetipo a otro implica un proceso de desinstitucionalización y la consiguiente reinstitucionalización cuando un conjunto de estructuras es reemplazado por la nueva alternativa.

²⁶ B. Guy Peters, 2003, pp. 157-158.

²⁷ Hinings, C.R y R. Greenwood, *The dynamics of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

²⁸ Para Hinings y Greenwood los arquetipos son estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los actores que poseen una coherencia interna.

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos municipales en Gran Bretaña durante una década con objeto de observar qué tan frecuente era el cambio dentro del mismo arquetipo (*evolutionary change*) y qué tan frecuente era el cambio de orientación hacia otro arquetipo (*revolutionary change*). El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo fueron menos frecuentes, y aunque en muchos casos hubo en algún momento la intención de cambiarlo, por diversas causas el cambio no fue consumado y se regresó al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los “itinerarios de cambio” (*prototypical tracks*) que seguían los diversos gobiernos municipales. Los autores establecieron así cuatro tipificaciones: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir, no deteriora los arreglos fundamentales ni cambian el arquetipo); b) las “excursiones fracasadas” (que consiste en itinerarios del cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos); c) las “reorientaciones” (que es el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro nuevo con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación), y finalmente, d) las “excursiones no resueltas” (se abandona definitivamente el arquetipo original, sin embargo no se logra adoptar uno nuevo, existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa que pueden persistir por mucho tiempo y deja a la organización en una situación de indefinición prolongada)²⁹.

1.4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL ESTUDIO DE MUNICIPIOS EN MÉXICO

Para nuestro estudio, se utiliza la idea de “arreglo institucional” como cercana al concepto de *archetype*, sin embargo, cabe aclarar que no es

²⁹ Una revisión más amplia de las diversas orientaciones sobre el cambio organizacional puede verse en D. Arellano, E. Cabrero y A. Del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

equivalente. El concepto de *archetype* es más que un arreglo institucional; es altamente coherente y sólido, y logra instituir valores y creencias, por lo que requiere más tiempo de maduración. En contraparte, la idea de arreglo institucional puede tener o no tener permanencia y llegar o no llegar a interiorizar valores y creencias. Se trata de tipos de arreglos que si bien se pueden instalar claramente en algún momento, lo que permite al observador o investigador identificarlos, en poco tiempo incluso pueden verse nuevamente alterados.

Nuestro objetivo es pues, observar cómo estos acomodados o arreglos institucionales dependen de la continuidad de un partido político en distintos periodos de la administración local, del clima de competencia política local y regional, de la dinámica de regulación que impera en el interior de la configuración gubernamental y de las relaciones intergubernamentales. En lo que se quiere poner énfasis aquí es, cómo una serie de factores o variables de naturaleza técnica y de naturaleza política condicionan el arreglo institucional del municipio y en particular, de la hacienda local. Así, se puede identificar los siguientes arreglos institucionales:

A) Tradición gubernamental.

Este primer arreglo institucional presenta una fuerte inercia que no altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema mexicano. Desde esta perspectiva, puede haber elementos dominantes en la cultura política que limitan la capacidad de una institución para desviarse del *statu quo*, es decir, un contexto débil de competencia política entre partidos en el que el partido en el poder se presenta como hegemónico al mantenerse durante varias administraciones. La relación intergubernamental se caracteriza por un gobierno local subordinado al gobierno estatal o federal, por lo general de su mismo color político. Asimismo, el gobierno local se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas integradas al partido político. Finalmente, el gobierno tiende a ser hermético en su estructura, es decir, difícilmente innova en sus estructuras y sistemas de gestión; se compone de

funcionarios que han llevado a cabo su carrera en la política partidista; y la cohesión interna se logra a través del control vertical.

Un concepto importante que se adopta en este arreglo institucional es el que utilizan Tolbert y Zucker³⁰ llamado “sedimentación”. Este término describe una característica de la vida humana: que las prácticas se asientan sobre el pasado. Es decir, en una organización puede haber capas de concepciones y valores que han subsistido desde épocas pasadas. La idea de “sedimentación” refleja la índole histórica y acumulativa de las instituciones. Estas estructuras pueden transformarse a lo largo del tiempo, pero también conservan gran parte de su historia pasada. Sin embargo, no se considera que las organizaciones estén totalmente cautivas de su historia, sino que se las percibe reflejando su pasado, pero también redefiniéndose. Esta visión de las instituciones, tiene interesantes consecuencias para la conceptualización del cambio en la teoría institucional. En vez de ser una cuestión de diseño y cambio que se produce de una vez y para siempre, el cambio implica el desarrollo de nuevos conceptos y símbolos que no sean incompatibles con los anteriores. Esto hace que el cambio sea más lento, pero también más posible. El cambio, por lo tanto –si es que existe-, responde más a la influencia de pautas culturales que a la racionalidad-instrumental.

Esto refleja que las instituciones no sólo son las reglas formales, los procedimientos o las normas sino también sistemas simbólicos, guiones cognitivos y estructuras morales.

B) Innovación gubernamental.

Este arreglo institucional en la configuración gubernamental es aquel en el que surge un impulso innovador desde el gobierno local, es decir, se trata de detonar un cambio gubernamental. En este caso se observa un clima político de mayor competencia política; se pueden encontrar casos de alternancia del partido en el poder o simplemente de una intensa competencia que se caracteriza por resultados electorales cerrados. Por su parte, la relación intergubernamental se

³⁰ Tolbert, P.S. y L. Zucker , “The institutionalization of Institutional Theory”, en Clegg, S.; Hardy, C. y Nord, W.R. (comps.): Handbook of Organization Studies. Thousand Oaks, California, Sage, 1996.

modifica eliminando la subordinación automática, se entra en una fase de mayor negociación entre el orden municipal y el estatal, aunque claro, esto puede generar igualmente escenarios de tensión y conflicto entre ámbitos de gobierno, sobre todo cuando nos enfrentamos a gobiernos yuxtapuestos de diferentes colores políticos. De igual forma, la relación entre el gobierno municipal y los actores no gubernamentales se ve transformada en una relación más “independiente”. En lo que se refiere a la administración interna se generan nuevas ideas, frecuentemente se intenta adoptar nuevos sistemas de gestión y adoptar estructuras administrativas y de planeación; además los funcionarios locales tienden a presentar un perfil más diverso en su formación y en ocasiones en su trayectoria profesional.

En este sentido, las acciones de modernización administrativa que consideran la adopción de nuevas reglas y procedimientos, de nuevas técnicas, de nuevos sistemas de gestión, de nuevas estructuras de organización interna o de reorientación en la finalidad de la acción gubernamental, constituyen todas ellas propuestas innovadoras que en la medida en que vayan modificando el arreglo institucional original generan un cambio gubernamental de mayor impacto. Se busca encontrar cohesión interna en torno a un “espíritu innovador”, a la generación de cambios, de presentar la imagen de un gobierno que busca transformar la acción gubernamental, y por ello se mueven los arreglos anteriores (desinstitucionalización) ya sea de una manera superficial (adaptación organizacional a un nuevo proyecto) o de manera más profunda (cambio radical).

En ese contexto, se adopta el concepto referente a la innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional. La innovación se entiende como nuevas formas de hacer, de estructurar, de manifestar nuevos comportamientos sociales; significa movilidad, adaptación, transformación constante, novedad radical; incorporación de alta tecnología, profesionalización del trabajo, organizaciones ligeras y adaptables al cambio, trabajadores en permanente actualización, ámbitos organizacionales orientados a resultados,

fomento a la creatividad, nuevas interacciones político-sociales³¹. Originalmente la idea de innovación ha sido desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios sociales en la organización derivan de cambios en los sistemas técnicos. Sin embargo, autores como Damapour señalan a la innovación como “constructo social complejo en el que están presentes una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales”³². Por su parte, para Alter la innovación no permite la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado; la innovación aparece entonces como un acto necesario pero no racional ni pacífico. La innovación se concibe desde esta perspectiva como un trayecto en sí incierto en el que cohabitan la movilización y diversas legitimidades en la acción organizada que coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

C) Transformación gubernamental.

Este tercer tipo de arreglo institucional a observar se referirá a la consolidación de un gobierno que ha introducido cambios radicales importantes en el interior de la administración municipal. Si bien, no es necesariamente un arreglo definitivo y permanente, se trata de un arreglo en el que los actores gubernamentales están orientados a la construcción no sólo de un nuevo estilo de gobierno, sino de una nueva institucionalidad de base para ejercer la tarea de gobierno. En este caso, la intensa competencia política entre partidos es algo que forma parte de la nueva normalidad política local. Sin embargo, lo que se busca es que las instituciones locales de gobierno tengan la estabilidad necesaria para que las alternancias no alteren drásticamente la dinámica de la administración municipal. Las relaciones intergubernamentales, por su parte, son plenamente horizontales, es decir, existe un marco de respeto del sistema federal en el que ningún orden de gobierno puede imponer al gobierno municipal decisiones; más

³¹ Al respecto se puede analizar en mayor detalle algunos elementos en E. Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

³² Sobre esta definición, vease F. Damanpour *et al.*, “The Relationship between Types of Innovation and Organizational Performance”, *Journal of Management Studies*, núm. 27: 3 (1990). Citado en Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México 2005.

bien se trata de un marco de negociación y acuerdo, y si bien no está exento de tensiones y conflictos, éstos se resuelven en un contexto legal de resolución de controversias o negociación que lleva a la firma de acuerdos. Por su parte, la administración interna tiende en estos casos a encontrar menos movilidad y más preocupación por consolidar los cambios ya iniciados; se observa una mayor tendencia a la profesionalización de los administradores locales. El reto de este tipo de arreglo institucional es poder generar las condiciones para que los cambios en el gobierno local sean capaces de sobrevivir más allá del periodo trienal de gobierno. La coherencia interna se busca por el compromiso de institucionalizar los cambios iniciados, por dar solidez y sostenibilidad al espíritu de transformación con una visión más allá del horizonte de tres años. El reto en este arreglo no sólo es desinstitucionalizar viejas prácticas, sino más bien se trata de institucionalizar las nuevas; por ello se crean reglamentos, estructuras, sistemas profesionales y departamentos o instancias no sujetas al cambio trienal. Se trata de buscar un cambio radical enraizado en nuevas normas, reglas de juego e instituciones.

Si bien, estos tres tipos de arreglos institucionales que pueden caracterizar diferentes momentos de la configuración gubernamental parecería constituir un itinerario lógico, dado que va desde la tradición de gobiernos locales sometidos hasta la transformación en gobiernos locales emprendedores y con capacidad endógena, no necesariamente significa que lo encontremos en los casos de estudio a investigar. El objetivo no es tanto encontrar si cumplen esta lógica de evolución. Más bien, se trata de encontrar cómo los arreglos en la configuración de la hacienda local surge como resultado de condiciones externas e internas del gobierno municipal: el contexto local, las relaciones intergubernamentales, la configuración de los actores gubernamentales, que pueden alterar los ritmos y secuencias de la evolución de los arreglos de la hacienda local en el tiempo. No hay un elemento único que determine la configuración de la hacienda local, sino un conjunto de elementos.

Finalmente, un último concepto que se utilizará y que se relacionará con los tres arreglos institucionales mencionados, es el de “isomorfismo institucional”,

entendido como el desarrollo de una estrecha semejanza entre las organizaciones en cada sector de actividad. Esta tendencia hacia la convergencia tiene como objetivo la disminución de la incertidumbre y de la turbulencia en el contexto, proceso a través del cual las organizaciones buscan sobrevivir por su presencia como instituciones en el entorno social. Asimismo, la lógica de esta tendencia, como lo plantean los trabajos de DiMaggio y Powell³³, se explica en el hecho de que a un régimen institucional le permite crear estabilidad política disminuyendo los costos de transacción, el oportunismo y otras formas de tensión. Dicho de otra forma, se logra que la acción organizada sea, si bien no óptima o eficiente, al menos estable, lo cual explica el hecho de que formas organizacionales poco eficientes persistan durante mucho tiempo. Entonces, dicho proceso podría responder más a la idea de incorporar los cambios que son aceptados como apropiados, que a cualquier otra consideración relacionada con las ventajas de dichos cambios tendrían en la estructura y gestión interna del gobierno. En este sentido, desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, el cambio adopta más frecuentemente la forma de inercia que la de cambio revolucionario, y cuando este llega a darse se explica más por factores del contexto institucional del sector de actividad que presionan hacia el isomorfismo, que por una capacidad innovadora propia; esta capacidad es la excepción y no la regla. Sin embargo, el cambio revolucionario, aunque excepcional, también existe. DiMaggio y Powell lo explican como un proceso que ocurre cuando las condiciones del arreglo social que da sustento al régimen institucional comienza a volverse problemáticas y ya no garantizan la estabilidad.

La observancia de este concepto de “isomorfismo” , es decir, de semejanza entre las instituciones, tiene como objetivo saber en que lógica se mueve los gobiernos municipales: de verdadera transformación e innovación que buscan disminuir la incertidumbre en sus instituciones, o se mueven por inercia con respecto a los cambios institucionales que otros ya lo han hecho sin tomar en serio

³³ P..J. DiMaggio y W Powell, “El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, F.C.E., México, 1999.

las ventajas de dichos cambios reflejando por lo tanto más su pasado que ideas innovadoras o de transformación.

Hasta aquí se presentan categorías, conceptos y referentes que constituyen en mayor o menor medida las herramientas teóricas de la investigación. Con el fin de entender en detalle y profundidad las características de la acción gubernamental en los municipios, era necesario primeramente contar con esta visión de la teoría neoinstitucional particularmente del enfoque económico de elección racional y del enfoque sociológico en el análisis de las instituciones políticas.

1.5. RECAPITULACIÓN

El Nuevo Institucionalismo subraya en mayor o menor medida el papel central de las instituciones en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política, al definir la importancia de las instituciones como las reglas del juego que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado.

En esta investigación se adopta principalmente el enfoque económico y el sociológico para el estudio de las instituciones políticas. El institucionalismo económico sostiene que en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos deben ser una función de reglas e incentivos. La calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental. Por su parte, el institucionalismo sociológico destaca que la acción y el desempeño de los individuos en las organizaciones no sólo está conformado por reglas, sino también, por el entorno cultural y social como marcos de referencia de los actores. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales en el enfoque sociológico.

Uno de los aspectos importantes sobre el que centra su atención el neoinstitucionalismo (independientemente del enfoque) está referido al diseño y cambio institucional. Para el enfoque económico el diseño y el cambio institucional

tiene una carga fuerte el elemento racional. Para el enfoque sociológico, el diseño y cambio institucional ha centrado su atención especialmente en la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

El enfoque sociológico de las instituciones en el análisis del cambio institucional, ha centrado su atención en la elaboración de arquetipos de formas institucionales para el análisis de las organizaciones y para fines comparativos. Para el caso del estudio de municipios Hinnings y Greenwood han desarrollado los siguientes arquetipos: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de la organización); b) las “excursiones fracasadas” (consiste en itinerarios que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo); c) las “reorientaciones” (abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales); y d) las “excursiones no resueltas” (se abandona el arquetipo original, pero no se logra adoptar uno nuevo).

Con base en los arquetipos diseñado por Hinnings y Greenwood, Enrique Cabrero, diseña el modelo de arreglos institucionales para el caso de los municipios mexicanos: a) tradición gubernamental (no se altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político-administrativo mexicano); b) innovación gubernamental (se detona un cambio en la acción gubernamental a través de la innovación); y c) transformación gubernamental (se rompe con viejos esquemas institucionales al introducir cambios radicales en la acción gubernamental).

Otros conceptos sobre los que pone atención para la hacienda municipal y se integran al modelo de arreglos institucionales de Enrique Cabrero, son los provenientes del enfoque sociológico como el de la “sedimentación” (donde las prácticas institucionales se asientan sobre el pasado); el de “isomorfismo” (tendencia de parte de las organizaciones –en circunstancias objetivas aparentemente diferentes- hacia la convergencia alrededor de un formato institucional); y el de innovación (nuevas formas de hacer, de estructurar y de manifestar nuevos comportamientos sociales).

CAPÍTULO 2
MARCO REFERENCIAL
LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO: DESEMPEÑO, LIMITACIONES
INSTITUCIONALES Y OBSTÁCULOS POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo ofrece un panorama de la hacienda municipal en México. Primeramente, se desarrolla el tema la descentralización de recursos por parte de la federación y sus limitaciones institucionales. Posteriormente, se aborda la cuestión de los ingresos y gastos en los gobiernos municipales y su mal desempeño por parte de la hacienda municipal. Finalmente, se estudia por una lado, el diseño institucional de la administración municipal y sus limitaciones en cuanto a normatividad, administración y profesionalización; por el otro, los factores político que influyen en el desempeño de la hacienda municipal dada las zonas abiertas que dejan las reglas institucionales en los tres órdenes de gobierno.

2.1. FINANZAS LOCALES

2.1.1 Los ingresos: dimensiones institucionales y fiscales

Si bien la tradición centralista de éste país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y práctica gubernamental es indudable que pese a ello el sistema político está cambiando. Hasta recientemente en la historia del sistema federal en México, su sistema político ha estado inmerso en un proceso de mayor apertura democrática que ha generado un federalismo, caracterizado por la independencia institucional y de facultades autónomas de gobiernos estatales y municipales, es decir, una descentralización que incluye factores políticos – elecciones directas y populares- y factores administrativos –descentralización de funciones-.

En el caso del ámbito municipal, las reformas al artículo 115 Constitucional que se llevaron a cabo en 1983 y 1999, permitieron precisar las funciones que tendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública local, así como el otorgamiento de medios fiscales y

ámbitos de decisión propios que, hasta entonces, descansaban en los estados. Por otra parte, hizo posible que los gobiernos municipales adquirieran el carácter que presupone ese nombre: ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas.

**Cuadro 2.1.
Reformas al artículo 115 de la Constitución federal**

3 de febrero de 1983	23 de diciembre de 1999
<p><i>Control constitucional de los ayuntamientos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se reglamentó las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido por el poder legislativo (es decir, las razones por las que las autoridades municipales electas podían ser sustituidas por otras). También ofreció, formalmente, el derecho de audiencia, es decir, la posibilidad de defenderse legal y públicamente. 	<p><i>Reconocimiento del municipio como orden de gobierno.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los municipios adquieren el carácter de ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas.
<p><i>Facultad de administrar servicios públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se definió por primera vez un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal (agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito). 	<p><i>Facultades exclusivas del municipio.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se reconoce que la prestación de servicios públicos es facultad exclusiva del municipio.
<p><i>Facultad reglamentaria.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. 	<p><i>Facultad reglamentaria.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece la facultad del ayuntamiento para expedir las disposiciones y reglamentos que regulen las actividades de la administración pública municipal. Esto significó que las facultades entregadas a los ayuntamientos ya no pueden ser ejercidas por ningún otro nivel de gobierno.
<p><i>Facultad exclusiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Definió que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio que no puede ser enajenado por otra instancia. 	<p><i>Facultades concurrentes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se le otorga al municipio la capacidad de participar en materias concurrentes.
<p><i>Facultad de celebrar convenios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí para la atención de problemas comunes a dos o más municipios. 	<p><i>Asociación entre municipios y con el Ejecutivo del estado.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se le da al municipio la facultad de asociarse y coordinarse con otros municipios y con el Ejecutivo estatal para la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal.
<p><i>Hacienda pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Precisó las fuentes de ingresos propios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas de los estados. 	<p><i>Hacienda pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer contribuciones sobre la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal. Se convierte en intransferibles las fuentes de ingresos propios de los municipios.
<p><i>Facultades de territorialidad y ecología</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Los investió como autoridades de pleno derecho para planear y regular el desarrollo urbano y ecológico de pueblos y ciudades. 	<p><i>Fiscalización de la cuenta pública municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y fiscalizarán sus cuentas públicas.
<p><i>Integración del ayuntamiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos a todos los municipios del país independiente de su población. 	<p><i>Participación ciudadana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que es facultad de los ayuntamientos expedir los bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal.
<p><i>Facultades en materia de relaciones de trabajo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se sugirió a las legislaturas la promulgación de leyes específicas a la seguridad laboral de los empleados municipales. 	<p><i>Solución de controversias entre poderes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que las legislaturas estatales establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán conflictos que se presenten entre municipios o entre éstos y el gobierno del estado con motivo del ejercicio de una función municipal o prestación de un servicio público.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas reformas de 1983 y 1999, el modelo de “federalismo dual” se ha ido modificando por otro en el que los gobiernos municipales ya no están confinados por completo a la esfera jurídica de las entidades federales, sino que se asumen como parte activa de la federación en su conjunto, con facultades plenas para regular su régimen interior.

En ese mismo contexto, las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales también han cambiado. Si hasta 1983 se consideraba a las administraciones municipales como parte de los gobiernos de los estados y, en ese sentido, la participación de los primeros en planes y programas gubernamentales estaba mediada por los estados, a partir de ese año los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias de recursos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación; la propia Constitución les otorgó el derecho de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Asimismo, con las reformas fiscales que se llevaron a cabo en 1997, cuando se creó un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación para transferir recursos a las entidades federativas, los gobiernos municipales fueron incorporados como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales.

Así, en México, las transferencias federales a gobiernos subnacionales se lleva a cabo a través de dos figuras: las *participaciones federales* y las *aportaciones*. Las *participaciones* son resultado de la coordinación en el sistema tributario nacional conocido como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema evita la doble tributación mediante convenios firmados entre la federación y los estados, por lo cual estos últimos renuncian a gravar algunas fuentes de ingresos a cambio de recibir dichas participaciones federales, que incluye ingresos tributarios provenientes de gravámenes, como impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS) y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), así como aquellos derivados tanto de derechos federales como de la producción y venta de petróleo. La Ley de Coordinación Fiscal establece que la federación debe distribuir entre las entidades federativas 20% de la recaudación fiscal mediante las participaciones

federales. El monto se calcula por medio de una fórmula que toma en cuenta tres criterios: el primero es con base en los impuestos asignables originados en el territorio (45.17%), el segundo se reparte en función directa del número de habitantes (45.17%) y el resto (9.66%) se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa. A su vez, los estados quedan obligados a transferir a sus municipios al menos 20% de las participaciones que reciben; en la práctica son pocos los casos de estados que sobrepasan este porcentaje³⁴. En buena parte de ellos existen también una fórmula de distribución hacia los municipios similar a la federal. Cabe mencionar que una vez que las participaciones federales entran a la hacienda pública estatal o municipal, su ejercicio es libre por parte de cada uno de los órdenes de gobierno. Por otro lado, las *aportaciones* (Ramo 33) son transferencias condicionadas por parte de la federación para fines específicos; en el caso de estados sirven para que estos puedan administrar los servicios de salud y educación, y en el caso de municipios para que desarrollen infraestructura urbana básica orientada al beneficio de grupos sociales en situación de pobreza. Este fondo para infraestructura urbana se ha incrementado significativamente a partir de 1998.

Sin embargo, el sistema federal fiscal en México sigue altamente centralizado. Aún cuando en las últimas dos décadas se ha observado importantes cambios por una mayor descentralización en cuanto a recursos se refiere a estados y municipios, ello no ha implicado mayores atribuciones fiscales. En conjunto, los ingresos de los gobiernos estatales y municipales como porcentaje de los ingresos fiscales del país es de 5.6% en México en comparación con el promedio de 18.7% de los países miembros de la OCDE³⁵ o el 30% de los

³⁴ Al respecto, un estudio reciente que señala que sólo diez de las entidades federativas otorgan un porcentaje superior a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25% en los casos de Hidalgo y Morelos. Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.

³⁵ Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México; *Reforma*, 18 de febrero de 2002, con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

sistemas federales del mundo³⁶. Por otro lado, México es uno de los países del mundo donde las transferencias a estados y municipios son más elevadas, representan 93.3% de los ingresos totales de los gobiernos estatal y municipal, en comparación con el 39.4% que es el promedio de América Latina, el 29.3% de Estados Unidos y el 16% de Brasil. Esto implica por lo tanto, una gran dependencia de los municipios con respecto a los recursos federales y un alto desequilibrio fiscal.

Cuadro 2.2.
Transferencias fiscales a estados y municipios
Porcentaje del PIB

País	Transferencias
Chile	5.7
Brasil	16.3
Finlandia	23.1
Alemania	24.5
E.U.A	27.5
Canadá	29.3
Francia	34.2
Promedio América Latina	39.4
Bolivia	44.0
México	93.3

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2002.

El ingreso directo en los estados en el año 2000, representó 5.8% respecto a los ingresos directos por nivel de gobierno. En países desarrollados la proporción es mucho mayor, por ejemplo, en el caso de Alemania (2003) representa 22.5%; Austria (2002) 9.3%; Canadá (2003) 41.1%; Estados Unidos (2000) 26.3%³⁷. Ahora bien, con respecto a los niveles de dependencia de los gobiernos estatales en México, alrededor del 60% de los recursos provienen del gobierno federal mediante el sistema de coordinación fiscal y alrededor de 26% proviene de otras transferencias federales, las cuales son “etiquetadas” desde el gobierno federal y deben aplicarse de acuerdo con criterios definidos centralmente; alrededor de 14% son ingresos que provienen de ingresos fiscales directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas)³⁸.

³⁶ Alberto Díaz-Cayeros, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y gobierno* vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004; con base en datos de las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI en 1999.

³⁷ Enrique Cabrero, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006; cuya fuente es: Base de datos en Government Finance Statistics, Yearbook 2004, FMI.

³⁸ Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005.

El ingreso directo en municipios en México en el año 2000, como proporción del ingreso total, representó 2.2%. En países desarrollados la proporción también es mucho mayor, por ejemplo, en el caso de Alemania (2003) representa 10.2%; Austria (2002) 13.4%; Canadá (2003) 10.5%; Estados Unidos (2000) 15.2%³⁹. Ahora bien, con respecto a los niveles de dependencia de los gobiernos municipales en México, alrededor del 37.4% de los recursos provienen del gobierno federal mediante el sistema de coordinación fiscal (participaciones) y alrededor del 42.3% proviene de las transferencias federales “etiquetadas” en el Ramo 33 (aportaciones)⁴⁰.

Así pues, los recursos de los municipios se han incrementado vía transferencias de participaciones y aportaciones. Sin embargo, los gobiernos municipales tienen poco margen de autonomía en el manejo de sus recursos. Esto se deriva de que los ayuntamientos cuentan con pocas potestades tributarias, pero también porque no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen como se verá más adelante.

Además de las transferencias provenientes del gobierno federal, los gobiernos municipales cuentan con el rubro de *ingresos directos*, los cuales son ingresos propios recaudados directamente por el gobierno municipal (impuestos locales, cobro de tarifas de servicios, multas y productos de venta de activos). Cabe mencionar que, estos ingresos son ejercidos con plena autonomía por el gobierno municipal pero se recaudan a partir de tasas impositivas fijadas por el Congreso local. Así, el total de ingresos municipales está compuesto por los ingresos directos, por las participaciones federales y por las aportaciones.

Durante el periodo que va de 1994 a la fecha que se muestra la gráfica 2.1., existe una tendencia incremental del ingreso total municipal. Sin embargo, a lo largo de más de dos décadas, las tendencias en las finanzas locales han sido cambiantes. Al respecto, señala Enrique Cabrero que en una primera fase: 1978-1983, se observa una “precaria autosuficiencia” de los municipios ante la

³⁹ Enrique Cabrero, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México.

⁴⁰ Sedesol-INEGI, 2003, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002*, México, Sedesol.

ausencia, en algunos de esos años, de un sistema de coordinación fiscal nacional. En una segunda fase:1984-1988, a partir de la reforma constitucional de 1983 que dio al municipio potestad sobre el tributo de la propiedad inmobiliaria, los ingresos propios (directos) –sobre todo de los municipios urbanos- se incrementaron. Una siguiente fase:1989-1994, se observa un esfuerzo de aprovechamiento real de estas potestades orientado a la generación de mayores ingresos vía impuestos y vía el cobro de bienes y servicios (derechos). Finalmente, a partir de 1995 a la fecha se da una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios; las participaciones federales y los ingresos directos tienden a separarse drásticamente mostrando una fuerte dependencia financiera municipal (gráfica 2.2)⁴¹.

Este comportamiento, señalan diversos investigadores, parece ser resultado de la aparición de nuevas transferencias del orden federal al municipal (Ramo 33), aspecto que ha venido desincentivando el esfuerzo fiscal por ampliar la captación de recursos propios que se había generado entre los años 1989 y 1994⁴². Más adelante, se expone las limitaciones institucionales del sistema de transferencias que propician esta situación.

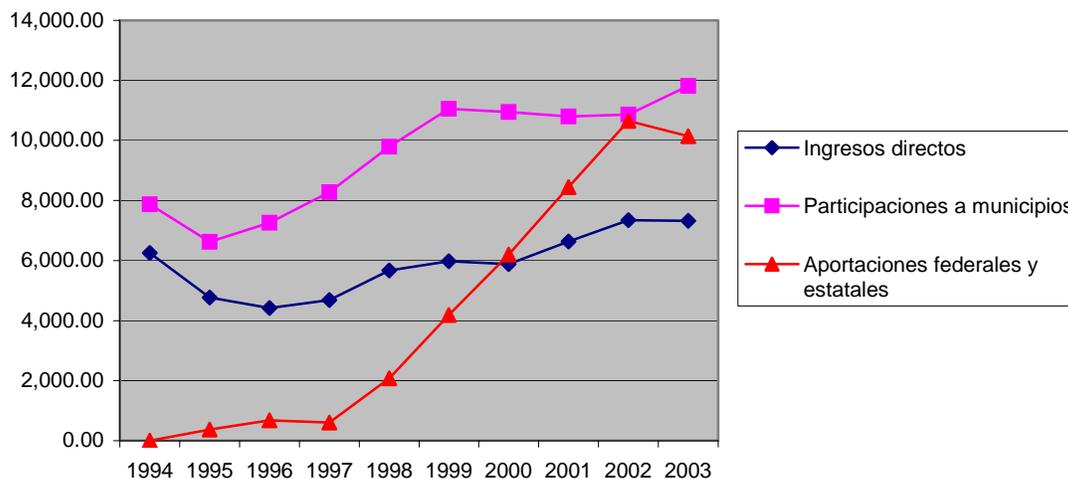
Ahora bien, desagregando los ingresos directos propios para un mayor detalle, existe un crecimiento de los impuestos en dicha composición después de la crisis de 1995 (gráfica 2.3.). Sin embargo, el dinamismo presentado por los impuestos, en particular el impuesto predial, comparado con otros países, México sigue siendo un país con baja recaudación predial. En efecto, prueba de ello son los países miembros de la OCDE, en los que en promedio se recauda por impuesto predial el 1% del PIB; en países con similar nivel de desarrollo como Argentina y Chile la recaudación predial como proporción del PIB en 1996 fue de 1.4%; en contraste, en México llega tan sólo al 0.2%. En países desarrollados como Estados Unidos y Francia la recaudación por este concepto llega a significar

⁴¹ E. Cabrero (2005).

⁴² Alberto Díaz Cayeros (1999 y 2004), Luis Carlos Ugalde (2002), Gilberto García Vázquez (2003), Laura Sour (2004), Raich (2004), Mauricio Merino (2004 y 2007), E. Cabrero (2005), Jorge Alberto Silva Rodríguez (2006), Ady Carrera (2007) y Auditoría Superior de la Federación (2008).

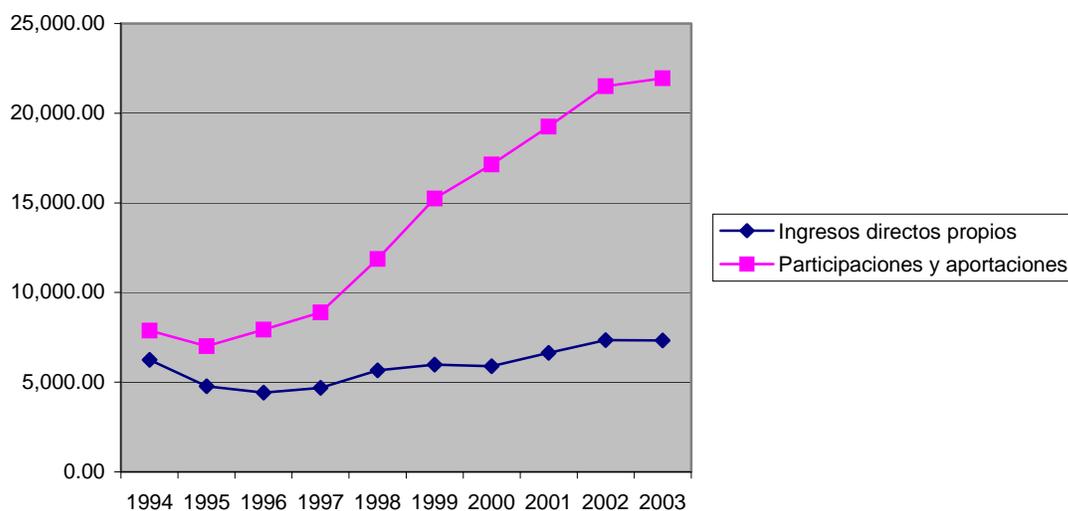
3.5 y 2.5% respectivamente⁴³. De igual manera, ingresos derivados de otro tipo de impuestos así como por derechos no han sido explotados de la mejor manera por los municipios.

Gráfica 2.1. Ingresos directos propios, participaciones y aportaciones, 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

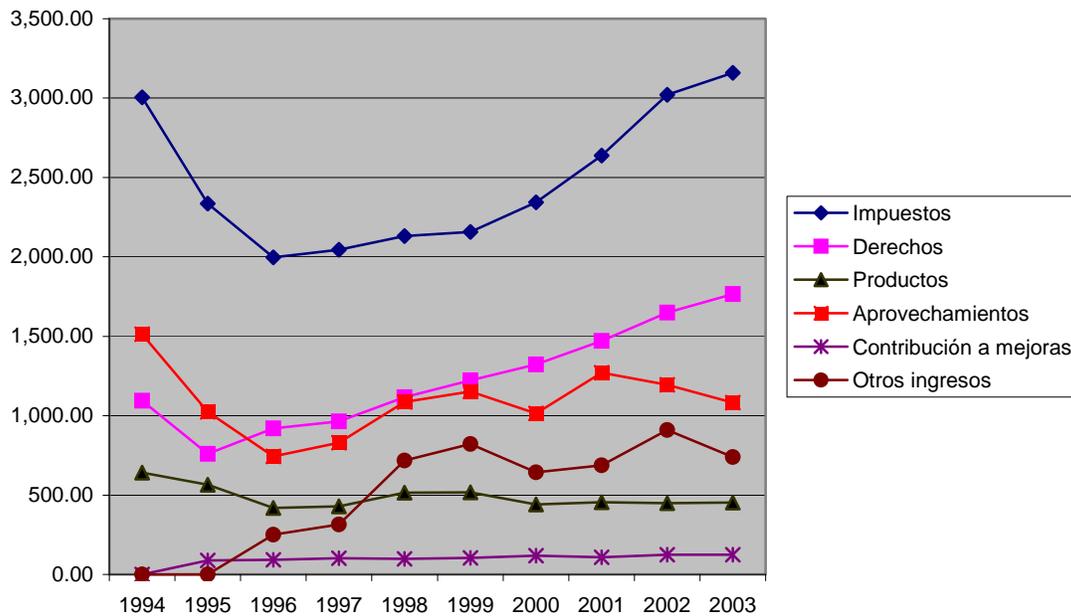
Gráfica 2.2. Ingresos directos propios, participaciones y aportaciones, 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

⁴³ Con base en datos del FMI y el INEGI

Gráfica 2.3. Ingresos directos propios 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Una distinción necesaria es el análisis por separado del conjunto de municipios. El peso de los ingresos propios en el total de ingresos municipales significó 47% en promedio para el conjunto de municipios urbanos grandes, en contraste con 18% de ingresos propios en promedio para el conjunto de municipios rurales.⁴⁴ Si lo vemos desde otra perspectiva, 58.2% de los ingresos totales de los municipios agrupados como de muy baja marginación dependen de los recursos federales transferidos y 85.1% para los de muy alta marginación. A su vez, los ingresos propios del primer grupo de municipios corresponden a 26% del total de ingresos y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación⁴⁵.

⁴⁴ E. Cabrero, 2005.

⁴⁵ M. Merino, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007, p. 45.

2.1.2. El gasto

Como se apuntó con relación a los ingresos, los cambios en la distribución del gasto público siguen siendo insuficientes, sobre todo cuando se hace la comparación con otros sistemas en el ámbito internacional. En efecto, en México, en el año 2000, 9.9% del gasto público era ejercido por el orden municipal como proporción del gasto público total. Este dato dista del gasto local de países desarrollados que llegan a tener una participación del 57.4% en Dinamarca (2001); 36.9% en Finlandia (2003); 64.6% en Japón (2002); 44.3% en Suecia (2002); aunque cabe aclarar que dichos países no tienen gasto estadual o estatal⁴⁶. Ahora bien, si tomamos en cuenta aquellos países que cuentan con gasto tanto en el orden regional como en el local de países desarrollados, de cualquier manera el gasto sigue siendo mayor aunque no en la proporción presentada por los países señalados anteriormente. El caso de Alemania (2003) presentaba una participación de 14.2%; Austria (2002) 14.1%; Estados Unidos (1999) 26.0%; Suiza (2001) 21.8%⁴⁷.

Por el lado de los egresos existen dos rubros principales: el *gasto corriente* (gasto administrativo) y el *gasto de inversión* (gasto en obra pública). A partir del análisis de dichos rubros de las finanzas locales se puede entender la evolución de los gobiernos municipales en México y los márgenes de autonomía de gestión.

El gasto municipal, como consecuencia del comportamiento de los ingresos, presenta una expansión a partir del año en que se hace la medición (gráfica 2.4). Sin embargo, existe un desplazamiento del gasto de obras públicas y fomento (gasto de inversión) a favor del componente administrativo del gasto (gasto corriente). A partir de 1994 en que se muestra la medición, ambos tipos de gasto están separados significativamente. Para el año 2003 el gasto corriente equivale casi al doble del monto de gasto de inversión (gráfica 2.5).

Este comportamiento puede interpretarse de la siguiente manera: por una parte es explicable una expansión del gasto administrativo ante el incremento de los ingresos; por la necesidad de los municipios de mejorar las condiciones

⁴⁶ Enrique Cabrero, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.

⁴⁷ Enrique Cabrero, *op. cit.*

salariales de sus empleados y funcionarios, las cuales presentaban un fuerte rezago; por la contratación de más personal en áreas con muy bajos niveles de atención a la ciudadanía. Sin embargo, por otra parte este comportamiento también puede estar mostrando una expansión irracional de estructuras administrativas y burocráticas.

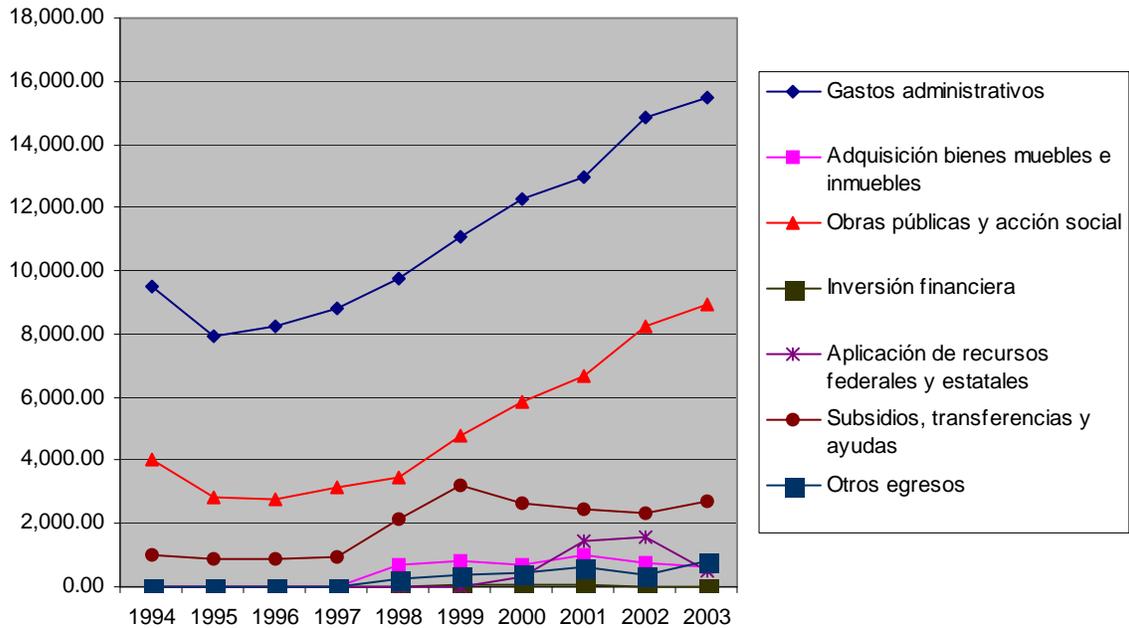
Es probable por tanto, que ante la expansión del gasto municipal se estén dando ciertas tendencias a su ineficiencia. Una estructura de gasto altamente cargado de lado del gasto corriente hace al municipio más dependiente de otros órdenes de gobierno en las decisiones de inversión pública, las cuales son de gran importancia en el contexto mexicano dado los fuertes rezagos en infraestructura urbana. En efecto, los gastos en obra pública se han incrementado notablemente a partir de 1998 pero como efecto de la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997 con la creación de los nuevos fondos de las aportaciones municipales. Si la mayor parte de los recursos municipales se emplean en gasto administrativo, eso significa que esos recursos provienen de las transferencias federales que no están etiquetadas, por lo que la principal fuente de financiamiento de obra pública para los gobiernos locales lo constituye los fondos del Ramo 33 que están etiquetados.

Una estructura más equilibrada del gasto mostraría un esfuerzo por racionalizar el gasto administrativo y una mayor autonomía para emprender proyectos de inversión local. Al respecto señala Mauricio López, que el gasto corriente debería ser cubierto en un 80% por los ingresos propios del municipio⁴⁸, de esta manera, el municipio tiene margen de contar con los recursos del gobierno federal para inversión exclusivamente de obra pública. Si se cuenta con una estructura más equilibrada del gasto se puede interpretar como un esfuerzo por racionalizar el gasto administrativo y una mayor autonomía para emprender proyectos de inversión local⁴⁹.

⁴⁸ Para mayor detalle ver López, Mauricio, *Finanzas Municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo núm. 147, CIDE, División de Administración Pública, México, 2004.

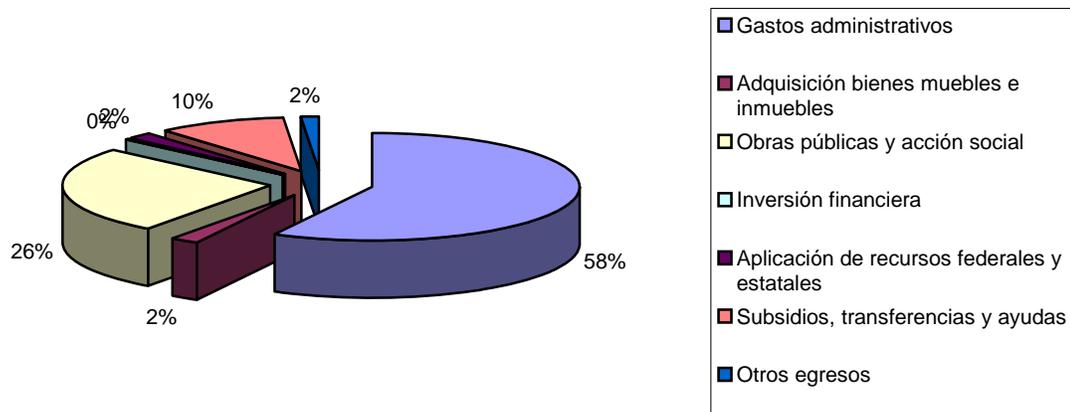
⁴⁹ Cabrero y Orihuela 2000.

Gráfica 2.4. Egresos de los municipios 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Gráfica 2.5. Estructura Promedio del gasto de los municipios de México 1994-2003



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Así pues, la evolución que muestra la composición del gasto municipal no es del todo apropiada, ya que está generando desequilibrios en la estructura del gasto y restringiendo la autonomía municipal en materia de inversión.

Como se apuntó más arriba, en México, los ayuntamientos cuentan con pocas potestades por un lado; pero por el otro, no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen.

2.1.3. Indicadores financieros

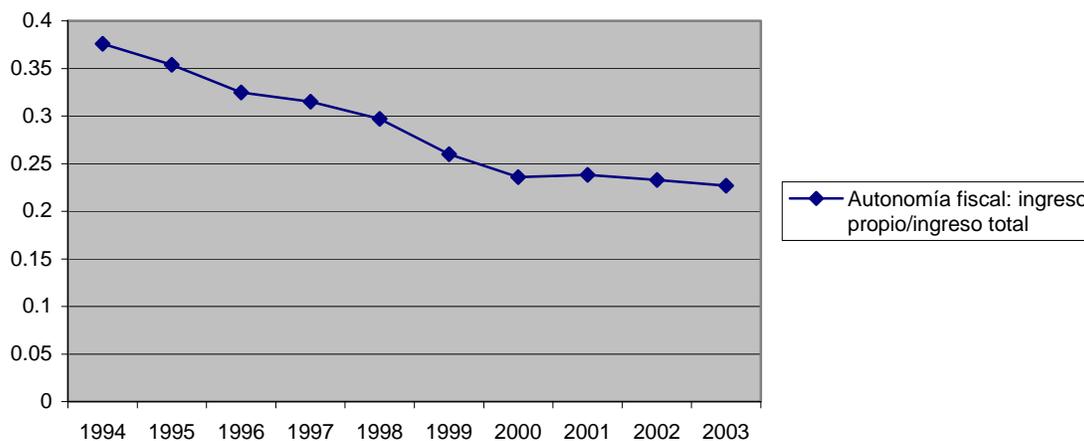
Un análisis más claro de las tendencias de la hacienda municipal y los diferentes comportamientos en la gestión financiera en municipios urbanos se puede derivar del análisis de algunos indicadores financieros que nos proporcionan información sobre los niveles de esfuerzo fiscal, autonomía financiera y eficiencia en el gasto municipal.

- *Autonomía fiscal:* Este indicador muestra la relación Ingreso propio/Ingreso total. Lo ideal sería que el municipio contara con una estructura de ingresos propios del 50% en relación al total de ingresos.
- *Capacidad financiera.* Este indicador muestra la relación entre Ingreso Propio/Gasto Corriente. Señala la capacidad que un municipio tiene para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación. Da una idea de la viabilidad de la gestión municipal ante una reducción fuerte de las transferencias federales y entre más cercano esté al 100% más eficiente será la utilización de sus propios ingresos. Así, a mayor capacidad financiera mayor autosuficiencia y equilibrio en la estructura del gasto.
- *Dependencia financiera.* Este indicador muestra la relación entre participaciones federales derivadas del convenio de coordinación fiscal y el gasto total del municipio: *Participaciones/Gasto Total*. Mientras mayor es el índice de dependencia financiera menor será la autonomía de gestión. Generalmente su comportamiento será inverso al indicador anterior.

- *Inversión municipal.* Gasto de Inversión/Total de Gasto (indicador de eficacia). Este indicador muestra el porcentaje de gasto municipal dedicado a la inversión en obras públicas. Pondera el grado de autonomía que el gobierno local tiene para la inversión pública. Por lo tanto, este indicador deberá estar alrededor del 50% para tener un equilibrio con el gasto corriente.

En relación con el indicador de *autonomía financiera: ingreso propio/ingreso total*, se observa una alarmante caída a lo largo del periodo, es decir, que el nivel municipal de gobierno en México, pese al incremento de ingresos propios, se agudiza su autonomía. Por supuesto, que aquí se toma la totalidad de los municipios de México.

Gráfica 2.6. Indicador de autonomía financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)
Ingreso propio/Ingreso Total



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Ahora bien, de una muestra de 338 municipios urbanos de tamaño grande y metropolitano, el monto que cubre el municipio por cuenta propia para satisfacer sus necesidades de gasto, varía del 5.95% al 34.57%⁵⁰. Como se apuntó, se

⁵⁰ Jorge Alberto Silva Rodríguez, *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), México, 2006.

considera que lo ideal sería contar con una estructura de 50% con respecto a sus ingresos totales. La muestra hace evidente que a pesar de ser municipios similares por su número de habitantes y los más poblados de México, existe una amplia disparidad en sus niveles de recaudación. En el extremo inferior de este indicador, tenemos a municipios como Centro que cuenta con 5.95% de autonomía; Tuxtla Gutiérrez con 8.51%, Matamoros con 9.63%; Veracruz con 11.51%; Cuautitlán con 13.47%. En contraste, se encuentran municipios con una autonomía fiscal relativamente alta como Atizapán con 34.57%; Benito Juárez con 34.15%; Querétaro con 33.27%; Tultitlán con 26.81% y Zapopan con 25.9%.

Como se apuntó, los niveles de recaudación son muy heterogéneos, aun siendo municipios con condiciones similares de población en cuanto a su magnitud. Cabría preguntar entonces si es una cuestión de factores técnicos-administrativos solamente el que los diferencia en el diseño institucional de la hacienda municipal o si intervienen además otros factores de manera indirecta, en este caso políticos-sociales, los que pudieran estar afectando también el desempeño de la hacienda municipal en cuanto a su nivel de recaudación. Este argumento sustenta la necesidad de profundizar el problema que puede ir más allá del diseño institucional de la hacienda municipal y de la dependencia de las transferencias del gobierno federal.

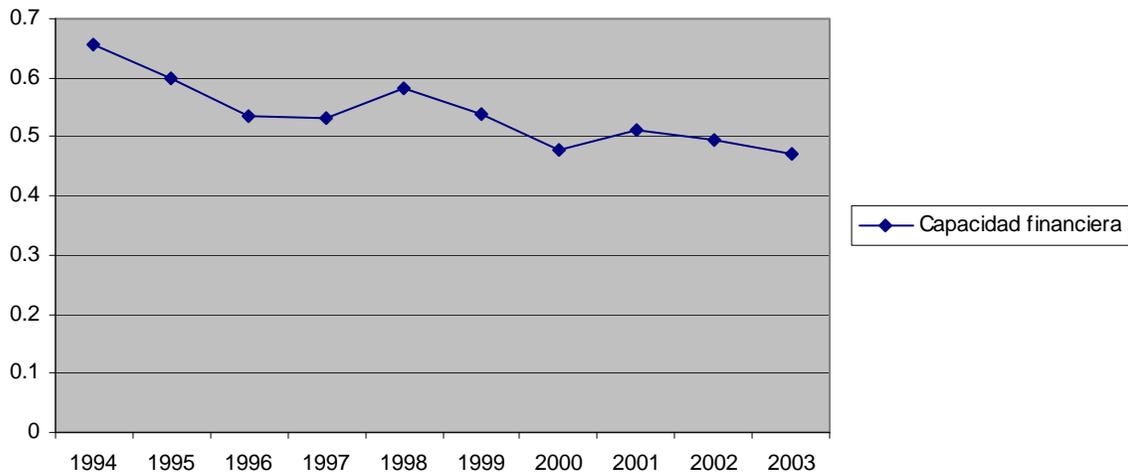
Con respecto al indicador de *capacidad financiera* que muestra la relación entre los ingresos propios (directos) y el gasto corriente. De igual manera, se observa una caída a lo largo del periodo, pese al incremento en ingresos propios, cada vez es menos la capacidad de los municipios de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo (gráfica 2.6).

En teoría los municipios que tienen una mayor autonomía financiera con respecto a la federación tiene un alto porcentaje de capacidad financiera lo que les permite tener una mayor eficiencia en su gasto. Tal es el caso de Querétaro que cuenta con una capacidad financiera del 128.09%; Chihuahua con 79.84%; Atizapán con 55.44%; Benito Juárez con 52.75%; Zapopan con 50.87%; Tultitlán con 43.06%, entre otros⁵¹. En contraste, la heterogeneidad en municipios similares

⁵¹ Jorge Alberto Silva Rodríguez, 2006.

(en cuanto a población) se hace nuevamente evidente. Municipios que cuentan con una baja capacidad financiera: Tuxtla Gutiérrez con 13.95%; Matamoros con 16.53%; Veracruz con 18.25%; Xalapa con 19.20%; Centro con 20.17%; Cuautitlán con 20.95%, entre otros.

**Gráfica 2.7. Indicador de capacidad financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)
Ingreso propio/Gasto corriente**

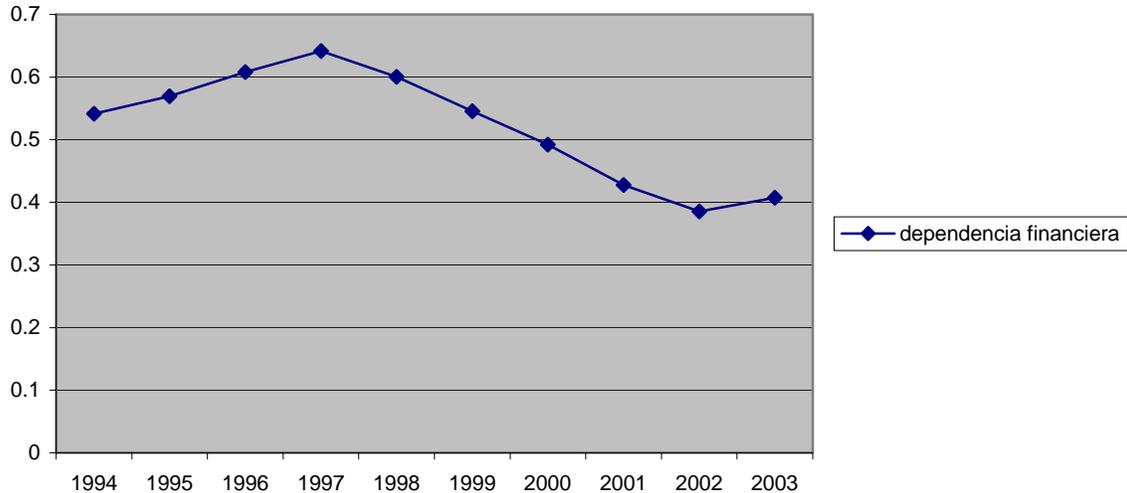


FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Por lo que hace al indicador *dependencia financiera*, que muestra la relación entre participaciones federales y el gasto total del municipio, este presenta aparentemente una caída.

Sin embargo, año con año han aumentado las Participaciones en los ingresos de los municipios, pero el mayor crecimiento lo ha venido a representar las Aportaciones en términos brutos y porcentuales. Por lo tanto, aunque pareciera que disminuye la dependencia de las Participaciones en el gasto total, es una ilusión, pues en el gráfico 2.7 no se toma en cuenta a las Aportaciones en el gasto total.

**Gráfica 2.8. Indicador de dependencia financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)
Participaciones/Gasto total**



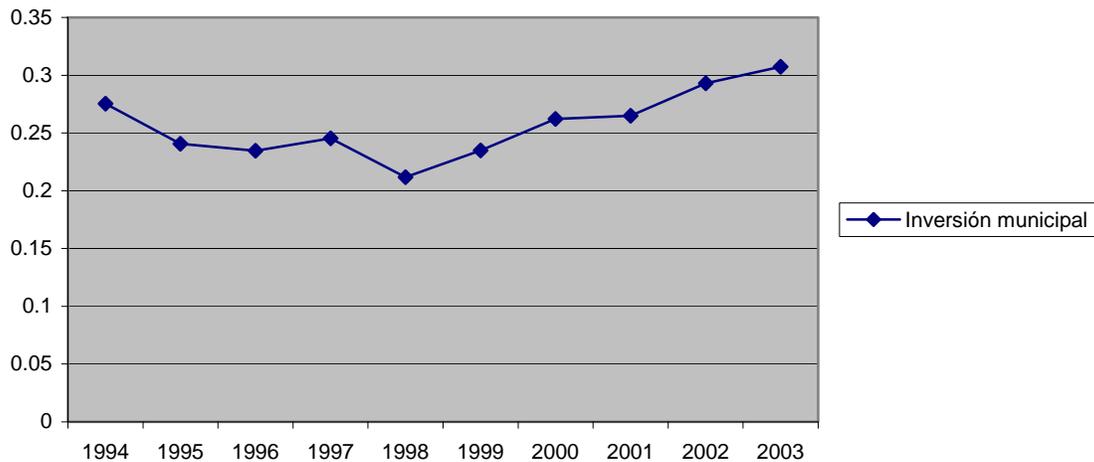
FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

El siguiente indicador hace énfasis en la eficacia del gasto en *inversión municipal*. Se considera que los resultados de este indicador deberán estar alrededor del 50% que indica un equilibrio en las decisiones de gasto tanto corriente como en obra pública por parte del municipio.

En relación con este indicador (gráfica 2.8) en el conjunto de municipios en el periodo de 1994-2003 se ha mantenido constante. Los gobiernos locales destinan 31.2% de sus recursos totales a la inversión en infraestructura (obra pública y construcción).

Este indicador nuevamente evidencia la heterogeneidad en los gastos de inversión en municipios similares con respecto al número de habitantes. Los porcentajes van desde 10.83%, hasta 61.79 que corresponde a Querétaro.

**Gráfica 2.9. Indicador de inversión en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)
Gasto de Inversión/Total de Gasto**



FUENTE: Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Por otro lado, para los municipios rurales, señala Cabrero⁵², ha sido significativo pues se incrementaron en más del doble el índice; mientras que, la expansión en materia de gasto administrativo en detrimento del gasto de inversión es fundamentalmente un comportamiento que se observa en municipios urbanos, de hecho, los más grandes son los que tienen mayor presión en el gasto corriente.

En resumen, como se apuntó, existe una alarmante caída de los ingresos propios en los municipios a lo largo del periodo que va de 1994 al 2003, es decir, que en el nivel municipal en México, pese al incremento en ingresos y margen de gasto, cada vez es menos capaz de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo; se agudizan por así decirlo los desequilibrios verticales, dado que dicha capacidad financiera disminuye casi a la mitad en el periodo. Directamente relacionado con ello, existe una cada vez mayor *dependencia financiera*, la cual se duplica en el periodo. Sin embargo, cabe señalar que ambas tendencias muestran diferencias significativas por tipo de municipio.

⁵² Cabrero 2005. pp. 137-138.

Por lo que hace a nuestro interés particular sobre municipios urbanos, es evidente que estos tienen una mayor capacidad de generación de recursos propios, aunque buena parte de ellos están destinados al gasto de tipo administrativo. Por otro lado, cabe subrayar también el hecho de que la expansión de ingresos propios en los municipios ha retrocedido en los últimos años, es decir, no se ha consolidado una “cultura de responsabilidad fiscal” en este tipo de municipios. El siguiente apartado corresponde describir que problemas de carácter institucional son los que están generando ésta situación.

2.2. LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y OBSTÁCULOS EN EL DESEMPEÑO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

2.2.1. Limitaciones institucionales en las transferencias de recursos

Si los municipios no logran incrementar sus ingresos, tampoco tendrán más recursos para resolver con mayor rapidez y eficacia los problemas que enfrentan. Por lo anterior, resulta trascendente analizar primeramente las reglas en el sistema de transferencia de recursos de parte de la Federación, que como se afirmó anteriormente, mientras más dinero han recibido los municipios de la Federación, menos esfuerzo fiscal han realizado estos gobiernos locales para obtener mayores ingresos propios.

El diseño institucional en el sistema de transferencia de recursos (participaciones y aportaciones), se sustenta en fórmulas casi siempre sin condiciones, sin estímulos, que al contrario genera una serie de incentivos perversos en el esfuerzo de recaudación que hace más dependiente al orden municipal del gobierno federal. Algunos de estos fondos dependen principalmente del tamaño de la población de cada municipio: se les llama Participaciones fiscales. Así, con 20% de todo el dinero que el gobierno federal cobra por distintos impuestos generales se forma una bolsa que se llama Fondo General Participable. Los municipios deben recibir por lo menos 20% de esa bolsa, conforme a una fórmula que distribuye a cada entidad federativa: 45.17% en proporción directa a la población que cada uno tenga en el ejercicio fiscal anual; otro 45.17% sobre la

base de una fórmula que premia la facturación y el monto de los salarios pagados en cada entidad federativa en el año anterior; 9.66% en proporción inversa a las participaciones recibidas por habitante en cada entidad federativa⁵³. Ahora bien, cada estado tiene sus propias fórmulas. En este sentido, se consideró pertinente saber si los sistemas estatales de coordinación fiscal poseen elementos que incentiven una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio de los municipios. Al respecto, modelos institucionales que han considerado la utilidad de usar incentivos en la repartición de recursos del Ramo 28 (Participaciones), sólo se encuentra en nueve entidades federativas del país, quienes otorgan un porcentaje superior a lo establecido por la federación (20%) a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25%, en la medida en que fortalezca su hacienda municipal (Baja California Sur, Colima, Jalisco y Zacatecas 22%; Nayarit y Querétaro 22.5%; Campeche 24%; Hidalgo y Morelos 25%)⁵⁴.

Así pues, el sistema fiscal del país no permite premiar de manera especial a los gobiernos locales que, en lugar de tener mayor población, hayan tenido más éxitos económicos o hayan realizado una mejor inversión pública. De esta manera, los gobiernos municipales tienen muy poco que aportar, salvo casos realmente excepcionales⁵⁵.

Otra situación similar sucede con los recursos transferidos de la federación a los municipios que se creó en 1997 con el nombre de Aportaciones federales, dinero que está reunido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este Ramo crea siete fondos con destinos específicos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)

⁵³ Mauricio Merino, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, p. 52; Allison Rowland y Georgina Caire, “Federalismo y Federalismo fiscal en México: una introducción”, en *Documentos del Trabajo del CIDE*, núm. 94, CIDE, México, 2001. p. 34.

⁵⁴ Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.

⁵⁵ Uno de ellos, es el municipio de Querétaro que ha mantenido una excelencia en todos sus indicadores financieros. Jorge Alberto Silva Rodríguez, *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿tarea de la federación o del municipio?*, Tesis, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), México, 2006.

- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este último fondo se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

De los siete fondos que componen el Ramo 33, sólo los dos últimos se transfieren a los municipios por conducto de los estados: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), esos recursos son distribuidos a los municipios con base en criterios de marginalidad y pobreza extrema. Así, el financiamiento se destina a infraestructura en electrificación, agua potable, alcantarillado y drenaje; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda y construcción de caminos, como lo ordena la Ley de Coordinación Fiscal (LFC). Dicho Fondo tiene el problema de que no premia al gobierno más eficaz sino al que tiene mayor número de población en condición de pobreza. Llevada al extremo, la fórmula de ese fondo de aportaciones podría llevar al absurdo de castigar, en el mediano plazo, al gobierno que haya encontrado los mejores resultados para abatir la pobreza extrema y, en cambio, le daría más dinero al gobierno que haya aumentado el tamaño de la población con mayores rezagos sociales⁵⁶.

Asimismo, el problema es que la asignación de ese dinero depende, a su vez, del número de escuelas o maestros, o de hospitales, médico y enfermeras, o de policías que tenga cada municipio. Son aportaciones fiscales con propósitos propios y asignados de manera precisa para pagar el mantenimiento de esos servicios. No son recursos que se transfieran por resultados obtenidos en materia

⁵⁶ Mauricio Merino, *Para entender el régimen municipal*, p. 53.

de salud o seguridad, sino por la existencia de la infraestructura instalada o de los sueldos que deben pagarse, es decir, no se considera el efecto concreto que esos gastos generan en las condiciones de la población. En efecto, la fórmula de distribución de estos recursos establecido en la Ley de Coordinación Fiscal no reconoce los esfuerzos realizados, al no prever indicadores de resultados que permitan realizar la evaluación de las acciones, por lo cual, no estimula la eficiencia en su aplicación. Lo que resulta que en el combate a la pobreza se puede gastar mucho y mal.

Por otro lado, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) está dirigido esencialmente a cubrir las obligaciones financieras de las haciendas municipales y a las necesidades de seguridad pública de sus habitantes. Son recursos federales que se entregan en proporción directa al número de habitantes de cada estado y municipio. El problema es que tampoco genera incentivos para la recaudación fiscal propia de los municipios.

Si bien, los recursos del FAISM se destinan bajos reglas de gasto que los municipios deben seguir puntualmente, Steven B. y Christian Y. González señalan que, aun cuando están condicionados estos recursos, ninguno de los fondos o aportaciones para los municipios tienen un destino muy rígido, de manera que los municipios tienen una relativa libertad para disponer de esos recursos⁵⁷. En efecto, al respecto la Auditoría Superior de la Federación recientemente ha hecho una serie de observaciones respecto a las debilidades que tiene la operación, distribución y aplicación de los Fondos que conforman el Ramo 33, destacando las siguientes: a) Existen tendencias importantes de concentración de recursos en las cabeceras municipales; b) Las autoridades estatales no cuentan con mecanismos de planeación que garanticen la orientación de los recursos hacia los grupos más pobres y a las necesidades más apremiantes; c) La capacidad de gestión de la población de las comunidades no es tomada en cuenta para la determinación de las obras que se requieren, de tal manera que, las localidades más pobres y más lejanas son las más afectadas en este rubro; d) La entrega a la Secretaría de

⁵⁷ Steven B. y Christian Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 722.

Desarrollo Social de informes de avance físico-financiero trimestral referentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, ha sido muy irregular y en ocasiones ni siquiera se presentan; y e) La difusión de la aplicación de los recursos, así como de las acciones y resultados alcanzados en la operación de los Fondos, observa muy poco avance, afectando la transparencia de su manejo⁵⁸.

Así, el marco actual provisto por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), es un excelente ejemplo de cómo las reglas condicionan la acción de los actores, en este caso de los actores políticos que actúan en los gobiernos municipales. Los incentivos para la recaudación municipal no son claros y este aspecto es más notorio para el caso del gasto, en donde no existe incentivo o premio alguno a la eficiencia y eficacia por el lado del gasto municipal. Sobre esta situación señala George Peterson:

“en general, los gobiernos locales tienden a preferir las transferencias gratuitas de los niveles superiores de gobierno que a cubrir los costos políticos de la recaudación de sus ingresos propios”⁵⁹

En ese contexto, fortalecer la gestión descentralizadora no es solamente una cuestión de mandar más recursos económicos. No es que estos apoyos no sean importantes, sino que podrían ser aún más efectivos si tomasen en cuenta la utilidad de usar incentivos positivos y negativos (estímulos y sanciones) en las instituciones como lo plantea el neoinstitucionalismo de elección racional, para que los dineros que se cobran, utilizan y administran los gobiernos municipales se utilicen de mejor manera. Se reconoce por lo tanto, que en la actualidad se requiere de una adecuada estructura institucional para que se lleve a cabo un proceso de descentralización eficiente, es decir, un sistema que establezca las responsabilidades entre ordenes de gobierno con mayor claridad y permita llevar un control más riguroso. La descentralización debe plantear un esquema con verdaderos incentivos y sanciones para los gobiernos locales. Se considera aquí,

⁵⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, editorial Color-ASF, México, 2008, pp. 23-25.

⁵⁹ Citado en Uri Raich Portman, “Comentarios sobre la ponencia Municipio y Sistema de Coordinación Hacendaria”, en Raúl I. Solís Barrueta y Miguel Bazdreich Parada (coordinadores), *Memoria del 2º Congreso IGLOM, Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, IGLOM, México, 2002, p. 377.

que un arreglo institucional cargado sólo de reglas, normas y valores pero no de incentivos, poco promueve un arreglo institucional con responsabilidad compartida. Desde esta perspectiva, una institución es buena si es capaz de elaborar reglas que restrinjan acciones negativas para el sistema, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado. Al respecto, señala Alberto Díaz-Cayeros que:

“Las federaciones donde la participación de ingresos está vinculada con el esfuerzo recaudatorio suelen mostrar poca redistribución. Si, en cambio, gran parte de los ingresos se recauda en el nivel central, y las fórmulas de participación de ingresos no están relacionadas con el esfuerzo recaudatorio, el alcance de la redistribución aumentará mucho.”⁶⁰

Como se apuntó en el capítulo anterior, el modelo basado en la relación jefe-agente de la teoría neoinstitucional de elección racional es muy usado para ciertos grupos de instituciones u organizaciones públicas. Se ha convertido en el medio para dilucidar como diseñar estructuras de modo que el jefe (el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (los gobiernos locales) satisface los requisitos del jefe. Este modelo ha incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento valiéndose de controles para asegurar el acatamiento⁶¹.

2.2.2. Limitaciones técnico-administrativas en la administración municipal

Los problemas de carácter institucional que se presentan al interior de los gobiernos municipales en México, son obstáculos que han limitado el funcionamiento eficiente de la administración municipal. A continuación se menciona algunos datos que describen la situación administrativa de estos gobiernos locales.

⁶⁰ Alberto Díaz-Cayeros, *El federalismo y los límites políticos de la redistribución*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004., p. 666.

⁶¹ B. Guy Peters, *El Nuevo diseño institucional. Teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona España, 2003, pp. 81-82.

A) Marco normativo

La vida de la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de leyes y reglamentos. La exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan, en gran medida, el rigor y la eficacia con los que realiza su actividad el gobierno municipal. Si bien un marco jurídico, claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para un buen manejo de sus funciones, sí constituye una condición necesaria. Con base en la Encuesta INDESOL-INEGI del año 2000, Enrique Cabrero señala lo siguiente⁶²:

- 55% de los municipios del país no tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en un 8% aunque existe no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Esto supone desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.
- 74% de los municipios del país no tiene un reglamento de planeación y en 4% aunque existe no está actualizado. Es decir, en casi 80% de los municipios no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. Por lo tanto, la función presupuestal, por ejemplo, es improvisada y muy elemental.
- Menos del 50% de los municipios tienen reglamentos sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente. Por lo tanto, es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.
- Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que permite -al menos en la forma- el orden en el manejo de las finanzas municipales. En los congresos locales hay una exigencia para que

⁶² Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005. p. 142; Enrique Cabrero, *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 764; Enrique Cabrero, “Políticas De modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, p. 166., en Enrique Cabrero (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003.

Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.

las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.

- Sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal; 10% de esos reglamentos no han sido actualizados. Sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo. Así, una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, no se cumpla o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales.
- Una tercera parte de los estados del país no cuentan con una Ley de Deuda Pública que de claridad a nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.

Al analizar los datos presentados, llama la atención que aun en el nivel reglamentario, el panorama es preocupante. El problema en buena parte es propio a la gestión interna, es decir, de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al no contar con las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para cumplir con esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal.

Un último aspecto a mencionar en este sentido, se refiere al caso de municipios urbanos grandes en los que si bien se ha avanzado en la capacidad interna de reglamentación, ahora se enfrentan a la dificultad de avanzar hacia un marco normativo metropolitano que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. Surge la necesidad de abrir espacios a un marco normativo que no es ni estatal, ni tampoco municipal, ya que implica un nivel de legislación intermunicipal. En esta materia, pese a la existencia de algunas experiencias interesantes, los rezagos a nivel nacional son muy grandes.

B) Sistemas administrativos

Existe una persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia

agenda de asuntos municipales, lo que ha generado ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles⁶³:

- 55% del total de municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.
- Sólo 39% del total de municipios cuenta con un área de Oficialía Mayor o equivalente. Esto significa que más de un 60% de los casos, no tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. La ausencia de un sistema mínimo que lleve a cabo la función de organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y control de los mismos se cuide con un mínimo de eficiencia.
- Sólo 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras; sólo un 41% lleva a cabo una actividad sistemática de control para disminuir costos, y sólo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria. Por lo tanto, muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría sólo lleva a cabo funciones operativas de ejercicio del gasto, o simplemente improvisan.
- 75% de los municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios del país no se tenía equipo de cómputo para tareas administrativas. Difícilmente se puede pensar en incorporar sistemas administrativos más actualizados sin la existencia de una infraestructura informática mínima.

Estos resultados reflejan que la mayoría de los municipios del país todavía no tiene formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el manejo racional de la hacienda local.

⁶³ Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005. p. 142; Enrique Cabrero, *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 764; Enrique Cabrero, “Políticas De modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, p. 166., en Enrique Cabrero (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003; Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.

C) Perfil profesional de los funcionarios

Generalmente llegan a la administración municipal funcionarios sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional⁶⁴.

- 21% de los presidentes municipales sólo había cursado la escuela primaria; 13% tenía estudios de secundaria; y sólo 43% de los presidentes municipales tenía como último grado de estudio la licenciatura completa.
- En el caso de los secretarios de ayuntamiento, 8% tenía como último grado de estudios la primaria; 15% contaba con estudios de secundaria; una cifra equivalente tenía estudios completos de preparatoria; y sólo 47% de los secretarios había completado estudios de licenciatura.
- Con respecto a los tesoreros: 13% contaba sólo con escuela primaria; 14% con secundaria, 11% con estudios de preparatoria y 50.29% con estudios de licenciatura.

A la carencia en formación escolar debe sumarse el hecho de que los principales funcionarios municipales tampoco tenían experiencia previa en ese nivel de gobierno. Así, de acuerdo con la misma fuente citada:

- Sólo 11% de los presidentes municipales habían ocupado algún cargo en ese nivel de gobierno, mientras que más de 61% había sido trabajador independiente o provenía de la empresa privada o de un negocio propio.
- Sólo 16.7% había trabajado en algún gobierno municipal, mientras que 26% tenía experiencia laboral previa en un organismo público federal o estatal; en tanto que otro 47.2% había sido profesionista independiente o provenía de la empresa privada.
- En cuanto a los tesoreros, seis de cada diez (61.5%) se había dedicado a ser profesionista independiente, o bien provenía de la empresa privada o de un negocio propio; esta cifra contrasta con un 14.7% que ha laborado antes en el nivel del gobierno municipal.
- Sólo 26.2% de los titulares de las unidades de planeación habían trabajado alguna vez en un gobierno municipal, mientras que sólo 24.4% de los responsables de las unidades de personal había ocupado una plaza en ese nivel de gobierno.

⁶⁴ Mauricio Merino, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, ediciones Nostra, 2007 y Mauricio Merino (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2006, pp. 39-41.

- La rotación de los titulares de las áreas administrativas de mayor jerarquía es de 95% cada tres años. Si se toma en cuenta que hasta el año 2002 había 548 mil empleados municipales en todo el país, y que 47 % de ellos era personal de confianza, este dato indica que todos los años hay una rotación promedio de 173 mil personas en los cargos municipales lo cual impide la continuidad laboral.

Lo anterior da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema que no es atendido adecuadamente por los niveles federal y estatal de gobierno.

Por otro lado, buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos.

D) Sistemas de planeación

La ausencia de sistemas de planeación que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo de cada municipio es otra característica que muestran los municipios. La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la previsión, lo que evidentemente genera grandes problemas. De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros⁶⁵. Así:

⁶⁵ Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005. p. 142; Enrique Cabrero, *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 764; Enrique Cabrero, "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", p. 166., en Enrique Cabrero (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003; Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los*

- Sólo 8% de los municipios urbanos tienen cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto tiene un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto.
- Sólo 33% de los municipios del país tiene un área específica de planeación y sólo 23% tiene también una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir, alrededor del 70% de los municipios, las administraciones municipales al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión ordenada y secuenciada en la asignación de recursos y en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.
- Casi 60% de los municipios reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación.

Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos requiere de un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. En el caso de municipios con mayor nivel de desarrollo, aunado a estos problemas mencionados, también se observan nuevos problemas. Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir, que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente y compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar con la expansión del aparato administrativo. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país estén equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos; parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia. Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal; se trata pues, de inversiones que no siempre mejoran la administración. Asimismo, resulta necesario insistir en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de

gobiernos estatales y municipales, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.

incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

Así pues, es evidente que las diferentes condiciones administrativas y el distinto perfil de los funcionarios locales responsables de actividades financieras son variables que determinan por mucho el desempeño de gobiernos municipales en relación con el manejo de sus haciendas locales. Sin embargo, como se ha insistido en esta investigación, resulta necesario saber si otros factores están interviniendo también, en este caso de carácter político-social, ante los vacíos que dejan los malos diseños institucionales tanto del sistema de transferencias de recursos, como del diseño institucional de la administración municipal, a fin de establecer más claramente la influencia de todos los atributos institucionales en el desempeño de la haciendas municipales. Se considera aquí, que esta área de la gestión municipal puede ser altamente sensible a la variable de carácter político-social mientras no existan buenos diseños institucionales. Por lo tanto, en un contexto como el mexicano, es necesario ir más allá de los supuestos causales desarrollados en muchos estudios sobre la hacienda municipal.

2.2.3. Factores políticos-sociales como obstáculos en el desempeño de la hacienda municipal

En los apartados anteriores se ha expuesto que los factores que pueden determinar la eficiencia en la hacienda municipal en cuanto a su potencial de recaudación, de gasto corriente y de inversión pública, tiene que ver con variables institucionales de carácter técnico-administrativo a nivel federal, estatal y municipal. Así, entre mejor diseño institucional se tenga en los tres niveles de gobierno se propicia que la hacienda municipal tenga mayor potencial de recaudación y más eficiente sea la ejecución de su gasto tanto administrativo como de inversión. Sin embargo, si ello no sucede, se hace necesario definir que otras variables pueden influir también en el desempeño de la hacienda municipal ante la situación de que las instituciones mencionadas dejan zonas abiertas al comportamiento y a la interpretación de los actores políticos locales, los cuales, al

mismo tiempo inhiben los cambios institucionales necesarios en la administración municipal, convirtiéndose esto en un círculo vicioso.

Algunos especialistas de la realidad municipal señalan que factores de naturaleza político-social están interviniendo también en el desempeño de la hacienda municipal sin llegar a profundizar en estas ideas, quedando al mismo tiempo estas ideas aisladas unas de otras. Considerando lo anterior, en este apartado se presentan de manera conjunta estas ideas que han sido mencionadas por los especialistas haciendo ver la complejidad que presenta el problema de la hacienda municipal y la necesidad de atender el arreglo institucional en los tres órdenes de gobierno que inciden en la hacienda municipal.

A) Pluralismo, competencia política por el poder y populismo fiscal:

Esta perspectiva señala que la competencia electoral puede determinar el comportamiento de los individuos en el desempeño de la hacienda municipal. Juan Pablo Guerrero Amparán, parte de la premisa de que un nivel de competencia alto por el poder, incentiva al partido político en el poder a atender las necesidades de la población, lo que obliga a una mayor eficiencia en la hacienda local para contar con los recursos y atender esas necesidades. Al contrario, una débil competencia política, con una fuerte preponderancia de un partido en la escena local, inhibe a los gobiernos municipales a tomar la dolorosa decisión de incrementar sus ingresos propios vía impuestos, pues ello podría generar molestias e inconformidades entre los contribuyentes, lo cual se reflejaría en votos contrarios a la hora de las elecciones⁶⁶.

En contraste, Enrique Cabrero señala que la intensificación de la competencia política local ha inhibido este comportamiento de mayor responsabilidad fiscal, esto ante las críticas y ataques de los partidos en competencia sobre cualquier decisión del partido que esté gobernando relacionada con el aumento de precios y tarifas de servicios, o con la ampliación de la base gravable en impuestos locales, pero también ante la situación de evitar

⁶⁶ Juan Pablo Guerrero Amparán “De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal”, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 25 de octubre de 1996.

costos políticos que se podrían ver reflejados en su continuidad en el poder, no como autoridad municipal, sino como tradición partidista en el poder.

En cualquier contexto, los argumentos señalan la existencia de un “populismo fiscal” (el no cobro de impuestos) presente en la competencia política partidista.

B) Configuración gubernamental⁶⁷.

Enrique Cabrero⁶⁸ en su investigación sobre cuatro estudios de caso en municipios mexicanos, muestra como la organización, es decir el partido, influye, condiciona, estructura o determina las preferencias y estrategias (decisiones) de los actores, dado que, las organizaciones socializan a los individuos en los valores, en las normas y en las prácticas de la organización. En este sentido, E. Cabrero presta particular atención a los titulares de la administración municipal cuyos intereses responden a su formación partidista, y como en este sentido, su gestión se puede expresar en una gestión tradicional (esto es, un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo por el viejo sistema político mexicano y por la aceptación de la sociedad) o en una gestión innovadora.

Otro aspecto importante en la configuración gubernamental, es el papel que juegan los intereses de la burocracia, ya que en la búsqueda de un nuevo diseño institucional traducido en nuevos modos de gestión, puede generar resistencias para cambiar patrones de comportamiento tradicionales por los intereses creados -patrimonialismo y clientelismo- de grupos sindicalizados y gremios que han dominado el área por años⁶⁹.

Finalmente, en la cultura política de México desde el plano local persisten patrones muy arraigados que pueden estar configurado al gobierno municipal con prácticas como el nepotismo -entendido como aquellas prácticas en la que se nombra, contrata o promueve como servidores públicos a personas con quienes

⁶⁷ Se define como configuración para los fines de este estudio, el acomodo de los actores o coaliciones que participan en las acciones del gobierno.

⁶⁸ Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005.

⁶⁹ José Ayala Espino, “Instituciones y Desempeño Económico” en *El mercado de valores*/octubre 1999..

se tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependen jerárquicamente de una unidad administrativa de la que sea titular⁷⁰-, lo que se traduciría en nóminas infladas y por consecuencia, en un gasto corriente excesivo para la hacienda municipal.

C) La estructura local del poder:

Juan Pablo Guerrero Amparán⁷¹ señala que la presencia de estructuras corporativas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en la prestación tradicional de los servicios, puede trabar los intentos de llevar a cabo con eficiencia el trabajo de la hacienda municipal en lo que respecta a la recaudación de ingresos. Los casos de Nezahualcoyotl y de Ecatepec, en el Estado de México cuando fueron gobernados por el PRI, mostraron las dificultades para llevar a cabo reformas para la recaudación del predial.

Asimismo, Juan Pablo Guerrero comenta que el poder de esos grupos inclusive puede rebasar al poder municipal y tener la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias, es el caso de municipios pequeños como los rurales.

D) La relación integubernamental municipio/estado/federación:

Juan Pablo Guerrero Amparán⁷² señala que las relaciones intergubernamentales pueden explicar una compleja red de vínculos formales e informales que responde a intereses políticos. En este sentido, la "necesidad" de tesorerías fuertes es menor cuando, por alguna razón, los municipios cuentan con el apoyo del gobierno del estado o de la federación, por una parte, en lo que

⁷⁰ Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Estado de México, enero de 2006, p. 55., en <http://www.cddiptados.gob.mx>

⁷¹ Juan Pablo Guerrero Amparán "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 25 de octubre de 1996.

⁷² *Ibidem*, pag..

corresponde a las transferencias de recursos –participaciones y aportaciones-, por la otra, para llevar a cabo obras, crear infraestructura y responder a demandas sociales, independientemente del esfuerzo municipal. Al respecto, menciona que en 1995, en el Estado de México fueron los casos de Ecatepec, Nezahualcoyotl y, en cierta medida, Naucalpan. En los dos primeros, el PRI tenía asegurado un voto duro esencial para obtener el triunfo de la gubernatura del estado al representar más de una cuarta parte del electorado del estado. Por lo tanto, habían sido históricamente municipios con índices mayores de inversión estatal y federal en infraestructura a la media regional.

En este mismo sentido, Alberto Díaz Cayeros⁷³ en un estudio más reciente, introdujo la variable política como condicionante en el reparto de las transferencias de recursos federales (aportaciones) hacia las entidades federales; aunque la investigación hace referencia en el momento en que el PRI ocupaba todavía el Ejecutivo Federal.

Por su parte, Steven B. Webb y Christian Y. González⁷⁴ señalan que los recursos del Fortamun (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Demarcaciones Territoriales y del Distrito Federal del Ramo 33), se distribuyen en los municipios a discreción del gobierno del estado, reflejando la discrecionalidad del nivel federal.

Finalmente, Laura Flamand⁷⁵ señala que, aunque las asignaciones discrecionales han disminuido, todavía hay muchos recursos que pueden obtenerse mediante hábiles negociaciones políticas.

En ese contexto, como bien señala, Jorge Alberto Silva Rodríguez, se crean escenarios tanto en el ámbito subnacional como en el ámbito federal donde se presenta una delgada línea entre lo económico y lo político en el cual, el Estado no aparece para ejercer su función de gobierno, sino por el contrario, en el esquema de las relaciones intergubernamentales la racionalidad política se sobrepone a la

⁷³ A. Díaz Cayeros, “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, II semestre de 2004.

⁷⁴ Steven B. Webb y Christian Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, II semestre de 2004. pp. 689-731.

⁷⁵ Laura Flamand, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos.”, en *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2 . II semestre de 2006, pp. 315-359.

racionalidad económica lo que dificulta el desempeño eficiente de la hacienda en el ámbito subnacional⁷⁶.

E) Responsabilidad política.

El Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados del Estado de México señala que una de las restricciones institucionales que enfrentan todavía las haciendas públicas es la falta de una cultura fiscal entre la población lo suficientemente ligada a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos frente a la autoridad⁷⁷. Al mismo tiempo, éste Órgano de Fiscalización señala que una parte importante de esta situación se debe también a la escasa o nula información que generan los gobiernos locales en lo que respecta al uso de los ingresos y gastos públicos.

Por su parte, Alberto Díaz Cayeros⁷⁸ señala que los ciudadanos al no pagar sus impuestos, carecen de los incentivos para exigir cuentas de un gasto financiado con recursos provenientes de otros ciudadanos y regiones del país.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación, ha expresado que la alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la Federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos, estimula un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes, generando al mismo tiempo, apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales⁷⁹.

En este mismo tenor, Luis Carlos Ugalde⁸⁰ señala que en sociedades en que la carga fiscal es limitada, el sentido de responsabilidad política de los gobernantes frente a sus gobernados es menor que en otras sociedades donde la

⁷⁶Silva, Rodríguez Jorge Alberto, *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México 2006, p. 78.

⁷⁷ Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Estado de México, enero de 2006, p. 56.

⁷⁸ Alberto Díaz-Cayeros, "Federalismo", en *Nexos*, enero de 2002.

⁷⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano*, 2008, p.

23

⁸⁰ Luis Carlos Ugalde, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México, 2002.

gente financia la gestión de su gobierno y se siente con derecho para exigirle cuentas.

Así, vemos que existen otros factores, de carácter político-social, que están influyendo también en el desempeño de la hacienda municipal, por un lado, aprovechando la situación de un deficiente diseño institucional en los tres niveles de gobierno, al no existir reglas bien diseñadas que se maneje estrictamente por normas, valores e incentivos (estímulos y sanciones); por el otro, inhibiendo al mismo tiempo con su sesgo antiinstitucional, cualquier reforma de carácter institucional para el mejor desempeño de la hacienda municipal. Si bien, parte de estos factores político-social muestra poca evidencia empírica dada la escasa literatura e investigación, la importancia de nuestra investigación radica en investigar estos factores político-social, generar mayor información y darle mejor evidencia empírica a través de los estudios de caso que se presentan en el siguiente capítulo, en los cuales, en cada uno de los estudios de caso, se presentan uno o varios de estos factores, lo que deja ver al mismo tiempo, que independientemente del desarrollo del municipio y del color del partido que gobierna al municipio, no deja de manifestarse éstas prácticas de la vieja cultura política mexicana.

CAPÍTULO 3

ESTUDIOS DE CASO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los tres estudios de caso concernientes a esta investigación: Chimalhuacán, Texcoco y Cuautitlán Izcalli. En la medida de lo posible, se presentan de manera homogénea, buscando cubrir siempre los mismos datos y observar los mismos fenómenos para hacer posible una comparación posterior.

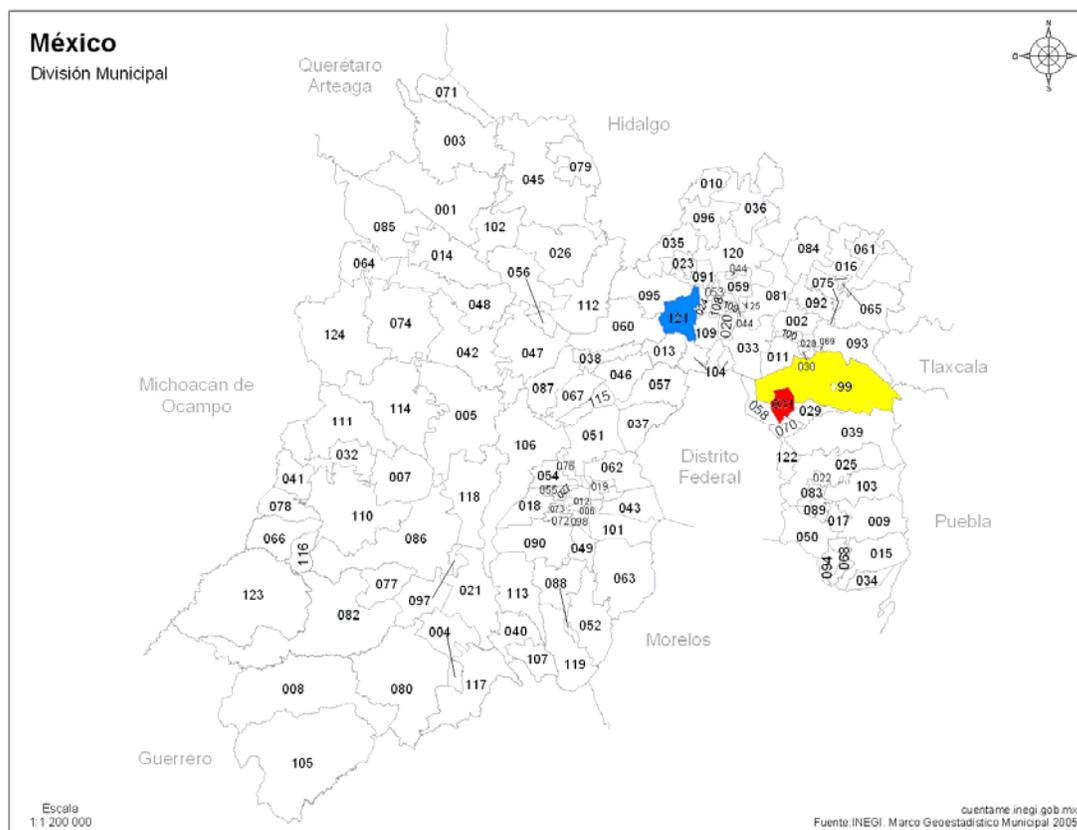
Se parte primero de una visión general del Estado de México -región donde se realiza los estudios de caso-. Posteriormente, se aborda el marco jurídico -las reglas institucionales- que tiene relación con el tema de la hacienda municipal y su análisis, por un lado, el Código Financiero del Estado y sus municipios; por el otro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En un segundo momento, se aborda la contextualización de los estudios de caso, para después entrar en lo que corresponde de manera importante a la investigación: por un lado, el contexto político local, en el cual, el componente empírico de este estudio examina la conducta de los gobiernos municipales; y por el otro, las características de la administración y finanzas del municipio. De esta manera, se busca tener una visión general sobre el origen de los actores, la forma de trabajar del gobierno local y sus resultados.

Naturalmente, al tratar cada caso como unidad separada, tiene una importancia en sí mismo, por lo que en la última sección de cada estudio, se hace algunas reflexiones preliminares que ayudan a guiar la comparación en el siguiente capítulo.

La lectura de estos casos debe entonces partir de la premisa de que en estos capítulos sólo se describen algunos hechos, ordenándolos de cierta manera que permita la comparación en el siguiente capítulo.

Mapa 3.1. Ubicación de los estudios de caso



- 31: Chimalhuacán**
- 99: Texcoco**
- 121: Cuautitlán Izcalli**

3.1 ESTADO DE MÉXICO

3.1.1. Características sociodemográficas

En el Estado de México existen 125 municipios, tanto rurales como urbanos, en los cuales viven más de 14 millones de habitantes, que representa el 13% de la población total del país con una tasa media de crecimiento anual del 1.19%. La población derechohabiente a servicios de salud para el 2005 es de 5 millones 936 mil 128 hab. con una cobertura del 42.4 %. El perfil educativo de la población mexiquense en el año 2005 con bachillerato es de 34.8% y el que cuenta con licenciatura 13.0%; los valores correspondientes a nivel nacional son de 32.1 y 13.6 por ciento. El porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica es de 98% en 2005; las que tienen acceso a agua potable por medio de

la red pública, de 92.4%, y las que cuentan con drenaje 92%. El porcentaje de las viviendas con piso de tierra en la entidad es de 5.5% en el 2005, en tanto que el promedio nacional es del 10.2 por ciento⁸¹.

3.1.2. Visión general del estado

El contexto político de la entidad mexiquense puede entenderse dentro de la lógica tradicional de la cultura política mexicana que caracterizó al sistema político mexicano durante décadas, en el que subyacen el uso discrecional del poder, la estructura clientelista y corporativista, y cuyos aspectos han alimentado formas de arbitrariedad, corrupción y manipulación política.

La política contemporánea en el Estado de México tiene su referente en 1942, cuando el Presidente Manuel Ávila Camacho termina con la camarilla política dominante en la entidad mexiquense encabezado por Abundio Gómez⁸². El Presidente Ávila Camacho llama a una figura de la revolución, el licenciado Isidro Fabela -mexiquense que participó en el gabinete de Venustiano Carranza y diplomático en La Haya-, a quien nombra gobernador para terminar el período de Zárate Albarrán. Con el respaldo presidencial de Ávila Camacho se dio a la tarea de desplazar a los caciques del gomismo, rodeándose de gente nueva como Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín, además de reclutar a jóvenes del movimiento vasconcelista, entre ellos Adolfo López Mateos⁸³.

Con la civilidad política de Isidro Fabela se conforma un grupo político, el “Grupo Atlacomulco” (un término que representa nexos laborales, políticos y familiares), en el que la mayoría de sus personajes serán originarios de los municipios del Valle de Toluca: Atlacomulco, Toluca, Lerma, Tianguistengo y Metepec; grupo que a la fecha no ha dejado de funcionar y controlar el Estado de

⁸¹ Toda la información disponible del II Censo de Población y Vivienda 2005, de la cual se ha mostrado aquí sólo una pequeña parte, puede ser consultada en la página de Internet del INEGI, en la dirección www.inegi.gob.mx

⁸² Durante el periodo que abarca los años de 1921 a 1941, se considera como la etapa “gomista” en la que Abundio Gómez gobierna la entidad mexiquense (1921-1925) y posteriormente ejerce influencia sobre los siguientes gobiernos: Carlos Rivapalacio (1925-1929), Filiberto Gómez (1929 - 1933), Wenceslao Labra (1937-1941) y Alfredo Zárate Albarrán (1941); conformando además a su alrededor a diputados locales, federales y presidentes municipales.

⁸³ José Gabriel Uribe Acebedo, *Las elites políticas en el Estado de México*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México, 2001.

México. La gubernatura y otras posiciones políticas como senadurías, diputaciones y presidencias municipales, han estado bajo el control político de este grupo⁸⁴.

El respaldo federal fue otro factor importante que permitió que éste poder político se institucionalizara en la entidad. Los vínculos fuertes con la federación se expresaron también a través del hecho de que gobernadores de la entidad hayan sostenido una carrera política previa o posterior en la federación⁸⁵, presentándose en las décadas de los 80 y 90, periodos de gobiernos estatales inconclusos⁸⁶.

La figura del caciquismo ha fungido como una pieza clave en la política oficial del estado mexiquense. La actuación del aparato público estatal ha logrado perfilar una estructura corporativa de poder sindical, popular (transportistas, de asentamientos irregulares, taxistas, etc) y rural leal al gobierno estatal, permitiendo a su vez, consolidar poderosos cacicazgos urbanos y rurales perfectamente adaptados a la modernidad y anclados a los intereses de los grupos en el poder y de los agentes económicos a través de la configuración de redes de poder formal e informal⁸⁷.

El contexto en el que se inscribe dichos procesos políticos a partir de la década de los años cuarenta, se da dentro de un proceso de urbanización e industrialización de manera vertiginosa en la entidad mexiquense. Es en este marco donde las redes políticas que se tejieron entre los grupos políticos y económicos adquieren una importancia relevante ya que las relaciones se conectaron con las decisiones administrativas y políticas para favorecer el desarrollo de la entidad y a su vez los intereses del capital privado. La política económica del gobierno estatal estuvo enfocada a romper con la economía

⁸⁴ Álvaro Arreola Ayala, "Atacomulco: la antesala del poder", en Carlos Martínez Assad (coordinador), *Municipios en conflicto*, Instituto de investigaciones sociales-UNAM-G.V. editores S.A; Álvaro Arreola Ayala, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1995.

⁸⁵ Gustavo Baz Prada, Carlos Hank González, Jorge Jiménez Cantú, Alfredo Baranda García e Ignacio Pichardo Pagaza.

⁸⁶ Es el caso de Alfredo del Mazo (1981-1986), Mario Ramón Beteta (1987-1989) y Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) quienes tuvieron que dejar la gubernatura para ocupar cargos en el gobierno federal.

⁸⁷ Salvador Maldonado Aranda, "Poder regional en el Estado de México: entre grandes hombres y pequeños caciques", en *Relaciones*, otoño, año/vol. XXIV, número 096, Colegio de Michoacán Zamora, México, 2003.

tradicional transformándola a través de la industrialización y la urbanización del Estado.

Así, a partir de los años setenta el estado se afianzó como la entidad más importante en términos económicos después del Distrito Federal, aportando a la fecha alrededor del 10% del PIB nacional. Sin embargo, la planeación del desarrollo ha sido desigual para el estado concentrándose el desarrollo económico principalmente en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Por otro parte, cabe mencionar que con Enrique Peña Nieto -gobernador de la entidad- como figura visible y aspirante a candidato del PRI a la Presidencia, el Grupo Atlacomulco reaparece para intentar llegar a la Presidencia de la República. Si en el 2009, el PRI consigue que en las elecciones municipales, una parte importante de los municipios –particularmente municipios importantes del Valle de Toluca y del Valle de México que son posiciones valiosas política y económicamente”.- se pinten con los colores de este partido, el gobernador mexiquense tendrá la plataforma de lanzamiento para competir por la Presidencia de la República en el 2012.

Para este fin, la estrategia del PRI mexiquense consistió en retrasar la reforma electoral en el estado para el 2011, que plantea una nueva demarcación de los 45 distritos para conformar un mapa electoral de acuerdo con la distribución poblacional. Hacerlo, implicaba modificar la Constitución y desaparecer cinco o seis distritos del Valle de Toluca donde el PRI domina y adscribir a los ciudadanos al Valle de México donde el PAN y PRD tienen mayor presencia. Asimismo, la estrategia ha consistido en la reestructuración del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) con la salida de tres consejeros, para tener control del instituto electoral con el fin de asegurar la victoria del PRI en la elección de presidentes municipales y diputados locales en marzo de 2009⁸⁸. Si bien el PAN tiene la presidencia de ese órgano electoral, el PRI tiene más de la mitad de la estructura. El propósito es colocar a un “incondicional” en la nueva secretaría ejecutiva del instituto que tendrá como atribuciones claves coordinar los trabajos de

⁸⁸ Según declaraciones vertidas por los ex consejeros Norberto López y Gabriel Corona a la revista *Proceso*, número 1662, año 2008.

capacitación y organización, así como todo lo relacionado con la instalación de las mesas directivas de las casillas para los comicios de 2009.

Finalmente, cabe mencionar que actualmente el PRI tiene la mayoría relativa en el Congreso estatal con 19 diputados, mientras que el PRD cuenta con 17 y el PAN con nueve; a nivel municipal el PRI gobierna en 53 alcaldías, el PRD en 29 y el PAN en 25.

3.1.3. Marco Jurídico-Institucional

A) Esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación estado-municipios, el caso del Estado de México

De acuerdo con la Constitución Política de México, y la Ley de Coordinación Fiscal federal, las legislaturas estatales son las responsables de determinar los criterios de distribución de las Participaciones entre los municipios de cada entidad federativa. En el caso del Estado de México, estas disposiciones se encuentran contenidas en el Código Financiero del Estado y sus municipios. De acuerdo con el Art. 221, Fracción I, de este ordenamiento, la asignación de las Participaciones entre los municipios se determinará con base en los siguientes criterios:

- a) A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.
- b) Adicionalmente, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo.

La primera disposición proporciona certeza de un ingreso mínimo cada año a todos los gobiernos municipales. Para determinar en qué medida la segunda disposición incentiva el esfuerzo fiscal de los municipios, se describe la fórmula que se emplea para distribuir el incremento que el Fondo de Participaciones tiene cada año. A partir de las reformas realizadas a la entonces Ley de Coordinación

Fiscal del Estado de México y sus Municipios en 1991, este incremento se asigna entre los municipios del estado considerando tres variables⁸⁹:

- a) El 40% se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año para el que se hace el cálculo, considerando la última información proporcionada por el INEGI.
- b) Otro 40% se distribuye en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20% restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio después de haberse aplicado las dos variables anteriores.

La primera variable, la de población, pretende determinar las necesidades de gasto de cada municipio. La segunda variable, el aumento registrado por cada municipio en la recaudación de sus impuestos y derechos comparando los dos años anteriores, es el único criterio que trata de estimular el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales por lo que respecta a la distribución de las Participaciones. De los tres principales fondos federales que reciben los municipios, sólo el Fondo General de Participaciones o Ramo 28 contempla algún incentivo para estimular el esfuerzo fiscal de los municipios del estado. Pero estos criterios de eficiencia son aplicados sólo al incremento que este Fondo registra cada año.

Con el fin de determinar qué porcentaje de los recursos que los municipios mexiquenses han recibido, vía transferencias federales, se encuentra vinculado a disposiciones que estimulan su esfuerzo fiscal, Ady Carrera señala que de 1990 a 2002, si se calcula dicho 40% que se asigna incentivando el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, se tiene que el incremento del Fondo General de Participaciones sólo significó el 4% de los recursos que los municipios recibieron a

⁸⁹ Cámara de Diputados del Estado de México, www.cddiptados.gob.mx, en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría, Subdirección de vinculación municipal, *Elementos para la eficacia y eficiencia de la Tesorería municipal*, 2005, p. 35-38.

través de transferencias federales, y representó tan sólo el 2% del total de los ingresos de los gobiernos locales del estado⁹⁰.

Se tiene entonces que, de 1990 a 2002, sólo el 2% en promedio del total de los ingresos de los municipios de la entidad se asignó considerando su esfuerzo fiscal. Es decir, los criterios diseñados tanto por la federación como por el gobierno del estado de México para la distribución de los recursos que constituyen la principal fuente de ingreso municipal, prácticamente no proveen ningún incentivo para que los gobiernos locales traten de mejorar su esfuerzo fiscal.

Por lo tanto, el diseño y la dinámica con la que funcionan actualmente las relaciones fiscales intergubernamentales en nuestro país y en particular en el Estado de México, lejos de coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía financiera de los gobiernos municipales más bien parecen confeccionados para imposibilitarla.

La situación actual del sistema de relación fiscal estado-municipios muestra que este mecanismo es sumamente limitado. El caso del Estado de México ilustra cómo el diseño perverso de las transferencias federales se ve reforzado por los criterios que la legislatura estatal ha fijado para su distribución entre los municipios: los Ayuntamientos no están poniendo énfasis en ampliar su capacidad contributiva bajo la política de la conformación de padrones de contribuyentes debidamente actualizados, esto se puede ver en el porcentaje de dependencia financiera calculada en base a los Ingresos Totales de 105 Tesorerías con relación al Ejercicio Fiscal 2003⁹¹:

- Dependencia Externa entre un 100% y 91% 47 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 90% y 81% 34 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 80% y 71% 12 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 70% y 61% 2 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 60% y 51% 6 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 50% y 41% 3 Municipios.

⁹⁰ Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007, p. 14-16.

⁹¹ Cámara de Diputados del Estado de México, www.cddiptados.gob.mx, en Poder Legislativo del Estado de México, Subdirección de vinculación municipal, p.34.

- Dependencia Externa entre un 40% y 31% 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 30% y 21% 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 20% y 11% 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 10% y 1 % 1 Municipio.

Resulta por lo tanto fundamental, que dichos criterios consideren elementos que premien a los gobiernos municipales que sean capaces de explotar de manera eficaz y eficiente su base fiscal, independientemente de su tamaño.

B) Contraloría municipal

Un aspecto importante son los mecanismos de control interno que posibilitan saber si las haciendas municipales están realizando sus tareas financieras en forma eficiente o no. En este sentido, el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece como órgano de fiscalización y control interno de la administración municipal a la Contraloría Municipal. Sin embargo, un diagnóstico realizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México confirma la necesidad de que las Contralorías deben contar con mayor autonomía e independencia frente al resto de las autoridades municipales como pieza clave para arribar a una nueva institucionalidad en materia de control y vigilancia de los recursos⁹². En efecto, aunque el titular de la Contraloría es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente municipal, el problema que enfrenta la Contraloría Municipal es que el contralor municipal es una persona de confianza del presidente municipal lo que limita la imparcialidad, objetividad y condiciona su desempeño de una manera considerable, al no darse la contratación del contralor municipal a través de la instrumentación del servicio civil de carrera.

⁹²Cámara de Diputados del Estado de México, www.cddiptados.gob.mx, en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Sistema de control y evaluación del desempeño financiero para los gobiernos municipales en el Estado de México: el papel del contralor interno*, 2005.

C) *Servicio profesional de carrera*

La Ley Orgánica del Municipal del Estado de México establece en su capítulo noveno (artículo 145-147) obligaciones puntuales de los ayuntamientos para establecer servicios profesionales. Sin embargo, una evaluación realizada a esa normatividad por la Red Mexicana de Servicio Profesional encontró que se trata de reglas específicas en materia de capacitación y separación, cuyos contenidos no pueden considerarse como un servicio profesional propiamente dicho, es decir, que regule casi todos los procesos propios de una política de profesionalización integral⁹³. En este sentido, el diseño institucional de esta norma no está del todo del lado de la profesionalización.

En los siguientes apartados correspondiente a los estudios de caso, se muestra como ante este diseño institucional en la entidad mexiquense, por un lado, no se incentiva un mejor diseño institucional de la administración municipal que permita un desempeño eficiente de la hacienda municipal; por el otro, se incentiva de manera perversa para que factores de naturaleza política intervengan en el desempeño de la hacienda municipal.

3.2. CHIMALHUACÁN

Visión general del municipio

3.2.1. Antecedentes del municipio⁹⁴

El nombre de Chimalhuacán significa “Lugar donde están los que tienen escudo y rodela.” La historia de Chimalhuacán se remonta a varios siglos atrás; su origen data de 1259, fecha en que Chimalhuacán fue fundado por tres jefes hermanos llamados Huauxomaltl, Chalchiutlatonac y Tlatzcantecuhtli. Los jefes o tlatoani y su gente eran originarios de Tula; otra parte originaria de Chimalhuacán era del pueblo de Culhuacán.

⁹³ Mauricio Merino (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2006, p. 23

⁹⁴ Cuaderno estadístico municipal: edición 1996, Chimalhuacán 1996, Gobierno de! Estado de México, INEGI, H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán, p. 3; Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México; Alonso Jiménez, Verónica, *Guía ilustrada sobre el municipio*, Impresos Dio, México, 1998, p.52; Bando Municipal de Chimalhuacán 2008.

Chimalhuacán se funda como uno de los señoríos de Texcoco y por ello pertenece a la Triple Alianza México (Texcoco y Tlacopan), a partir de 1431. El centro de la actividad política y religiosa en ese entonces se concentraba en lo que hoy es la cabecera municipal.

Sin mayor relevancia durante la conquista, la cabecera del municipio dependió para su evangelización, de los frailes dominicos asentados en la región originalmente ocupada por los franciscanos; la parroquia fue construida por estos en el siglo XVI. En 1528 aparece la encomienda en Chimalhuacán y como era hereditaria hasta la quinta generación, en Chimalhuacán subsistió por 142 años, desapareciendo en 1670 y organizándose políticamente como “Republica de indios”.

En 1825 se publica el decreto No. 36 que trata de la organización de ayuntamientos, solicitando que para tener ayuntamiento se debería contar con un mínimo de 4,000 habitantes, por lo que Chimalhuacán al tener solo 2,000 se integra al municipio de Chicoloapan y otros pueblos. La municipalidad de Chimalhuacán se erigió en 1842, durante el centralismo, cuando el Estado de México se convirtió en departamento.

Chimalhuacán sufre su primera fragmentación en 1875, cuando se separan la Magdalena, Tecamachalco y San Sebastián Chimalpa para formar un nuevo municipio. En 1963 se da la segunda fragmentación (más de la mitad de su territorio), cuando se erige el municipio de Nezahualcóyotl sobre las colonias del Ex -vaso del lago de Texcoco, tierras que pertenecían a Chimalhuacán desde sus orígenes.

3.2.2. Características del desarrollo económico

Para 1922, se dota al pueblo con terreno ejidal lo que favorece a la economía; de esta fecha hasta 1949 se da un auge de la agricultura. En 1952, el proceso de desecación del lago, que alimenta a la agricultura, llega prácticamente a su fin; los pozos artesanos bajan su nivel. A partir de este momento la agricultura va disminuyendo paulatinamente. En la actualidad, las actividades agropecuarias no son significativas en el municipio; del total del territorio,

solamente el 27% de la superficie se destina a esta actividad. La ganadería, de igual forma representa una actividad menor destacando pocas granjas avícolas y algunos establos lecheros. Por lo que respecta a otra actividad primaria como la minería, el lomerío del cerro del Chimalhuachi se encuentra provisto de materiales para la construcción como tepetate y tezontle.

Con respecto al sector secundario, se registra escasa actividad industrial contando con pequeñas empresas, como fábricas que producen tabicón y tubos de concreto, láminas de cartón, estopa, hilados, fibras, velas, figuras de resina, artículos de plástico, poliductos y sus derivados, sombreros de fieltro, molienda de nixtamal y estructuras metálicas.

Finalmente, el sector terciario es el que representa la principal actividad de este municipio. Sin embargo, esta actividad está representada por 5,104 pequeños comercios que en su mayoría son tiendas de abarrotes, verdulerías, tortillerías y expendios de pan.

Así, las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente forma, según el Censo de 1990: sector primario, 0.01%; sector secundario, 8.21%; y, sector terciario, 91.79%. Sin embargo, la fuente de trabajo se centra fuera del municipio recayendo gran parte de ésta en la ciudad de México.

3.2.3. Características del desarrollo sociodemográfico

En 1950 el municipio contaba con una población de 13,004 hab. y para 1960 la población creció a 76,740 hab. En 1970 disminuye a 19,946 hab., como consecuencia de la pérdida de territorio en 1963 que dio paso para conformar el nuevo municipio de Nezahualcóyotl. De 1970 hasta la fecha la población ha estado en aumento; para 1980 la población era de 61,816 hab., para 1990 la cifra se establece en 242,317 hab., para 1995 el total de población es de 412, 014 hab. Es importante señalar que la tasa de crecimiento media anual en los años 1990-1995 fue del orden de 11.20%. Para el año 2000, de acuerdo con los resultados del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 490,245 hab. Finalmente, los resultados que presentó el II

Conteo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio cuenta con un total de 525,389 hab. El crecimiento poblacional es producto de la alta inmigración dada la cercanía del municipio con el Distrito Federal, pero también producto de la falta de un plan de ordenamiento territorial en materia de urbanismo y planificación.

La cobertura de los principales servicios públicos de acuerdo a los datos del INEGI 2005 es:

Agua potable	86.97%
Drenaje urbano	93.25%
Energía eléctrica	95.65%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) con base en datos del INEGI 2005, en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

Los datos señalan un porcentaje alto de cobertura en servicios públicos si se compara al municipio de Chimalhuacán con el Estado de México en porcentajes⁹⁵; pero si se compara Chimalhuacán con cualquiera de los municipios que le rodea, existe una brecha en cuanto a la calidad de los servicios públicos, debido a la alta inmigración. Así, por cada 5 colonias que se atienden surge por lo menos 1 que carecerá de los servicios porque es un asentamiento irregular, que tiene entre otros problemas la regularización de sus predios⁹⁶.

3.2.4. Características sociales de la localidad

De ser un pueblo rural y agrícola, Chimalhuacán pasa a ser un municipio populoso. La población del municipio de Chimalhuacán es principalmente de escasos recursos, a la que se le une la gente inmigrante venida de la parte sur del país que llega a asentarse en este municipio; de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 49% de los habitantes de este municipio proviene de otras entidades. En este sentido, en Chimalhuacán conviven dos grupos de población bien distinguidos: la población nativa y la población llegada

⁹⁵ Comunicado núm. 101/06, *Resultados definitivos del II conteo de población y vivienda 2005 para el estado de México*, www.inegi.gob.mx, 24/mayo/06.

⁹⁶ Ma. Del Carmen Pantoja Campa, *Análisis y propuesta para mejorar el desempeño de los recursos humanos en el municipio de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Administración, UAM-Iztapalapa, México, 2000, p. 11.

recientemente. La población nativa tiene sus costumbres y tradiciones bien arraigadas mientras que la otra población desconoce las tradiciones e historia de su municipio. Los sectores nativos han resentido el impacto de este nuevo alud humano, que ha traído consigo los problemas inherentes a toda ciudad en expansión acelerada, como son la criminalidad, demanda de vivienda, asentamientos irregulares y fuertes presiones para incrementar la prestación de servicios públicos.

Respecto a la población inmigrante, el clientelismo ha envuelto a este sector de la sociedad; muchas de estas personas se han unido a diferentes grupos políticos y sociales de la localidad debido a la promesa de adquirir vivienda a bajo costo y fácil. Los encargados de vender los terrenos han sido principalmente organizaciones como Antorcha Popular y la Organización de Pueblos y Colonias. Por la misma condición natural en que se adquirió la propiedad esta no cuenta con los servicios básicos. Aquí cobra importancia los líderes, ya que la dotación de servicios se solicita a través de estos, quienes negocian con las autoridades. Naturalmente, esto ha generado vínculos fuertes de grandes sectores de la sociedad con algún partido político, en particular con el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁹⁷. Sin embargo, esta situación de clientelismo no es característica exclusiva del PRI, el municipio vive un multipartidismo, con líderes bien identificados y estructuras organizadas bien trazadas y definidas⁹⁸.

Si bien, la participación de la comunidad en la vida política es dinámica, creando espacios de participación donde se desarrollan, que van desde las agrupaciones informales o temporales que aglutinan a un número importante de personas, que a su vez tienen conexión con las principales organizaciones que existen en el municipio, es difícil hablar de la existencia de un sistema de participación social autónoma durante estos años, al estar la organización social fuertemente influida por la dinámica política. A lo largo de los últimos años, sectores importantes de la sociedad, representan un grupo incondicional al

⁹⁷ Israel Salgado Aguirre, *Servicios públicos en el municipio de Chimalhuacán: el caso del agua potable*, Tesis de Licenciatura en Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1999.

⁹⁸ Noé Herrera Mijangos, *Descripción Organizacional de la Cabecera Municipal de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Psicología Social, UAM-Iztapalapa, México 2002

servicio del gobierno, quien los emplea para la organización de mítines y como votos asegurados en las elecciones municipales.

Así, el municipio de Chimalhuacán se caracteriza por la existencia de formas tradicionales de relación corporativa, es decir, el gobierno se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas no necesariamente integradas al partido político pero afines a este. Este tipo de “instituciones informales” (clientelismo, caiquismo, personalismo, etc.) han impregnado en la vida cotidiana de la sociedad de Chimalhuacán, al punto de que forma parte de la cultura política de la región. En municipios pocos desarrollados en el ámbito económico -sector secundario y terciario-, donde gran parte de la población vive en áreas pobres y con servicios bajos en calidad, no resulta extraño que grandes grupos de población situados en la pobreza y desprovistos de formación se muestran incapaces de organizarse democráticamente y lógicamente renuncian a apoyar a los partidos que no satisfacen adecuadamente sus demandas. Una cultura de masas todavía muy esperanzada en recibir favores de la cúpula del poder local. Una cultura manipulable, comprable y controlable. Lo estrictamente ciudadano juega un papel menor en este municipio. Al respecto, regidores de ese ayuntamiento recientemente denunciaron que los recursos que se tiene para obra pública siempre están destinadas sólo para las colonias populares afines a la organización a la que pertenece el edil Marco Antonio Lázaro Cano, es decir, a Antorcha Popular⁹⁹.

Análisis de la configuración gubernamental

3.2.5. Características del contexto político local

El municipio de Chimalhuacán se ha considerado bastión del Partido Revolucionario Institucional (PRI); sus candidatos a la presidencia municipal hasta el año 2006 (fecha en que se realizaron las últimas elecciones municipales) han triunfado. A pesar de la hegemonía del PRI en Chimalhuacán, este partido comienza a perder terreno frente al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

⁹⁹ <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>, 11 de diciembre de 2008.

Esto puede observarse en la última elección en la que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha comenzado a ganar más votos, ya que de contar con 28.44% en 1999, incrementó su votación a 38.41% en 2006. Esto significa que existe una competitividad política alta en el municipio, al mismo tiempo que la hegemonía del PRI se ve amenazada por el avance del PRD.

Cuadro 3.1. Elecciones municipales en el municipio de Chimalhuacán (% de votos)

<i>Año/Partido</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>
1999	52.08	28.44	19.40	.08
2003	43.32	17.22	8.51	30.95
2006	44.11	38.41	9.82	7.66

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Como se explicó en el apartado anterior, el contexto político del municipio de Chimalhuacán puede entenderse dentro de la lógica tradicional de la cultura política mexicana, es decir, las prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de participación e interacción social y política en este municipio no altera en lo fundamental los arreglos institucionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político mexicano. El surgimiento de organizaciones sociales poderosas, con claros intereses políticos, en el municipio ha generado una fuerte liga con los mecanismos tradicionales que caracterizaron el corporativismo mexicano durante décadas de disciplina, lealtad y clientelismo, que han permitido al PRI conservar el control político del municipio¹⁰⁰.

Así, desde décadas atrás, el gobierno municipal es avalado y apoyado por los principales líderes y organizaciones existentes en el municipio a cambio del otorgamiento de espacios de poder en el gobierno. Estas agrupaciones han encontrado cabida en el PRI gracias a la red de poder que han construido al

¹⁰⁰ El sistema unipartidista que dominó en México durante el siglo XX tuvo sus bases en el sistema corporativista y clientelista originado durante la época del presidente Lázaro Cárdenas. El corporativismo interpuso organizaciones oficiales entre la ciudadanía y el gobierno que permitieron la negociación de beneficios sólo entre funcionarios y los representantes de estas agrupaciones. El clientelismo por su parte, se refiere a las relaciones entre individuos e intermediarios políticos con mucha más información y acceso al poder, en las que se establece un intercambio de votos por apoyo material.

Como señaló en su momento Gilberto Rincón Gallardo, “El PRI nunca fue, en lo fundamental, un partido de ciudadanos, al modo de los partidos democráticos modernos, sino una gran coalición de sectores, organizaciones y clientelas que intercambiaban beneficios concretos por lealtad política”, Rincón Gallardo, Gilberto, *PRI versus PRI*, en Periódico *Reforma*, México, 22 de Agosto de 2000.

adquirir un papel preponderante como organizaciones de gestoría y como fuerzas electorales, lo que ha derivado en que sus líderes representen las características de un cacique con un poder ilimitado. Un momento en que queda expuesta esta situación, es en la confrontación que tuvo Antorcha Popular con la Organización de Pueblos y Colonias (OPC) en el municipio de Chimalhuacán en el año 2000, en el que ambos grupos se disputaban el control del ayuntamiento, luego de romperse un acuerdo informal entre estas dos organizaciones para alternarse un trienio cada una en la presidencia municipal y en las diputaciones local y federal¹⁰¹. Este momento ponían a la luz el entramado caciquil y corporativo que ejercen estas organizaciones del PRI en el municipio.

Por otra parte, el apoyo del gobierno estatal ha sido importante para estas organizaciones. El sociólogo Edel Cadena Vargas -catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)- señala que evidentemente ha existido fuertes vínculos de Antorcha Popular y la Organización de Pueblos y Colonias con gobernadores como Ignacio Pichardo Pagaza, Emilio Chauyffet Chemor, Cesar Camacho, etc. Ninguno de los gobernantes pudo romper relaciones con organizaciones que legalmente pertenecen al PRI, de la misma forma que están afiliadas la CROC, la CROM y otras organizaciones. Una expresión clara de esta situación es que, aun cuando había más de trescientas denuncias penales en contra de la líder de la Organización de Pueblos y Colonias, Guadalupe Buendía Torres, nunca existió una presión real sobre ella; sólo cuando la situación rebasó los límites de la gobernabilidad en el municipio, se actuó entonces en contra de la líder de esta organización. Sin embargo, César Camacho Quiroz, ex gobernador a cuyo cargo corrió excarcelar a Guadalupe Buendía "no habría podido actuar sin la anuencia de Emilio Chuayffet, entonces secretario de Gobernación"¹⁰².

Actualmente existen 8 organizaciones dentro del PRI, en las cuales buscan sus integrantes ser nominados para los cargos administrativos y de elección¹⁰³. No

¹⁰¹ *Reforma*, México, 4 de Agosto de 2000; Letras Libres, Greco Sotelo, "Arqueología de la ilegalidad", diciembre 2000.

¹⁰² *La Jornada*, México, 24 de agosto de 2000.

¹⁰³ Los ocho grupos que integran al PRI son: Antorcha, Grupo Chimalhuacán, CECOCAP, Unión de Mercados, Comuneros de Chimalhuacán, A B C, Coalición Única de Organización de Ciudad Chimalhuacán y OCCVEL.

obstante, han sido principalmente dos las organizaciones, la Organización de Pueblos y Colonias (OPC) -que data de finales de los setenta- y Antorcha Popular¹⁰⁴ -cuya presencia data de principios de los años noventa como contraparte de OPC-, quienes han encabezado el poder de Chimalhuacán en las dos últimas décadas. La alcaldía la encabeza en la presente administración 2006-2009 Antorcha Popular, que gobierna al municipio desde el año 2000. Para Edel Cadena Vargas, esto sólo significó el cambio de un cacique por otro¹⁰⁵.

La situación descrita en el apartado anterior y este, comprueba que el PRI sigue manteniendo su fuerza entre la población rural y pobre, y en las colonias populares, gracias a la función de líderes de movimientos como Antorcha Popular y Organización de Pueblos y Colonias, que fungen como organizaciones populares con capacidad de manipular por medio de la gestión de servicios básicos a la población de este municipio apoyo político-electoral al PRI.

3.2.6. Característica de la administración y finanzas municipal

A) Evolución de la estructura administrativa

Recursos humanos

Los procedimientos de reclutamiento y selección se dan solo cada trienio, en cada cambio de administración, y no se cuenta con ningún procedimiento o lineamientos para el desarrollo profesional de los servidores públicos que laboran en este Ayuntamiento. En este sentido, en el periodo 1997-2006, el principal problema de los recursos humanos es la falta de preparación de los mismos. El clientelismo político excesivo del que ya se habló más arriba a menoscabado los principios de mérito teniendo como consecuencia una gran rotación de personal en el sector público de esta administración municipal¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Un análisis de Antorcha Campesina en este municipio lo encontramos en, Verónica Marlene Correa Flores, *El desempeño político de Antorcha Campesina, en los municipios de Ixtapaluca y Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 2004.

¹⁰⁵ *La Jornada*, México, 24 de agosto de 2000

¹⁰⁶ Ma. Del Carmen Pantoja Campa, *Análisis y propuesta para mejorar el desempeño de los recursos humanos en el municipio de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Administración, UAM-Iztapalapa, México, 2000, pag. 6, 50-55, 131. Santos Noé Herrera Mijangos, *Descripción Organizacional de la Cabecera Municipal de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Psicología Social, UAM-Iztapalapa, México 2002.

El procedimiento que se sigue para el reclutamiento del personal es por recomendación o participación política, para todos los niveles administrativos, desde Direcciones hasta cargos como los de auxiliares y secretarías. De esta manera, una parte importante del personal que labora en la administración no cumplen con las especificaciones que requiere cada puesto. Al darse este tipo de contratación, el Departamento de Recursos Humanos, no cuenta con una base de datos, con la que pueda analizar los ascensos, premios, incentivos, desempeño laboral etc. Asimismo, la incidencia de la Dirección de Recursos Humanos para despedir o contratar personal ha sido mínima. Una parte importante que conforman el personal son empleados de confianza (500), el resto están basificados (4000). Esta situación genera que el empleado de confianza, se sienta más comprometido con la persona que le dio el trabajo, que con la organización misma a través de una actitud de servicio y lealtad a la Institución a la que pertenecen.

Como se mencionó también, una parte importante del personal que integra la administración municipal ha llegado por su participación política, en la cual, organizaciones sociales han tenido un importante papel en la integración del personal. En este sentido, el personal que integra los mandos medios y superiores tienen como procedencia las organizaciones sociales. Durante los últimos 20 años las principales cargos han sido ocupados por las principales organizaciones que existen en este municipio: la Organización de Pueblos y Colonias y Antorcha Popular.

Un ejemplo de abuso de poder y nepotismo que tienen estas organizaciones es el caso de la Organización de Pueblos y Colonias. Durante la administración 1997-2000, Guadalupe Buendía, líder de la organización, era la responsable del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Chimalhuacán (ODAPAS); su esposo José Adelaido Herrera era el Tesorero; su hijo Hugo Herrera Buendía era Noveno Regidor; su ahijada Andrea Reyes Retana, Segunda Síndico; su ahijado Héctor González Tercer Regidor.; su hermana Celia Buendía Torres era Directora del DIF municipal; otros parientes controlaban la Dirección de Protección civil. Además, su primo Carlos Cornejo

Torres era diputado federal electo (quien fue anteriormente Presidente municipal) y su hijo Salomón Herrera Buendía era diputado local (anteriormente fue Secretario del Ayuntamiento). Para la administración 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009 los principales cargos de elección y administrativos han sido ocupados por Antorcha Popular. Al respecto, recientemente regidores y síndicos del ayuntamiento de Chimalhuacán denunciaron que en la nómina del municipio están registrados por lo menos 150 integrantes de la organización social Antorcha Popular como aviadores, con salarios que perciben pero sin acudir a trabajar¹⁰⁷.

Por otro lado, por lo que se refiere al perfil de formación profesional, una parte importante de los servidores públicos sólo cuentan con primaria o secundaria, lo que dificulta el desarrollo y desempeño de la administración municipal; nuevamente la situación es fiel reflejo del carácter político con el que se maneja los cargos administrativos. Así, por ejemplo, en la administración 1997-2000, diversas Direcciones lo ocupaban personas con escasamente formación de primaria (Dirección de Recursos Humanos y Dirección de Ecología). Finalmente, como consecuencia de esa lógica de reclutamiento político, la gran mayoría de los servidores públicos tanto de mandos medios y superiores como los de menor nivel carecen de experiencia previa.

En este contexto, no se puede garantizar una Hacienda municipal eficiente, eficaz, profesional y moderna, al no imperar, a) *Imparcialidad*, que garantice políticas que regulen los requerimientos para reclutar personal con altos estándares éticos y profesionales que permita promover remuneraciones adecuadas; b) *Continuidad*, debido a que la planeación es a corto, mediano y largo plazo, el área de la Tesorería debe disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos, que garanticen la ejecución y valoración de los distintos procedimientos, así como su posible redefinición o reestructuración con los cambios políticos; c) *Certidumbre*, prácticamente la certidumbre será percibida por

¹⁰⁷ <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>, 11 de diciembre de 2008.

el contribuyente en la medida en que se apliquen políticas recaudatorias de una manera justa, confiable y transparente.

Así pues, encontramos factores de naturaleza política en la *configuración gubernamental* en la que juegan un papel importante los intereses de las organizaciones sociales en el diseño institucional de la administración. En ausencia de un servicio profesional de carrera los funcionarios públicos responden a criterios políticos orientados por la lealtad hacia quienes los han llevado al puesto. Las rotaciones del personal administrativo se dan de acuerdo con los tiempos políticos. En este sentido, la forma en que se integran los equipos de gobierno responden más a una lógica política que administrativa. De esta manera, la cultura política de este municipio no tiende a castigar sino a premiar la conformación de grupos articulados sobre la base de liderazgos políticos personales. Por lo tanto, existe una estructura de poder en la administración local que está afectando la organización y desempeño de la hacienda municipal. La administración pública es un espacio de “entradas” y “salidas” constantes, con escaso apego a la legalidad, además altamente permeable a los juegos de camarillas políticas, y sin un esquema claro de méritos y reconocimientos a la capacidad profesional.

Ante la ausencia de criterios de reclutamiento, esto ha significado el uso discrecional de los recursos públicos. Al establecer la Ley Orgánica Municipal del Estado de México sólo de reglas en materias de capacitación, y no el servicio civil de carrera, permite que administraciones como la de Chimalhuacán sigan funcionando sobre la base de la lealtad política personal.

En la presente administración 2006-2009, se tiene como objetivo el establecimiento del servicio civil de carrera. Asimismo, en su estructura administrativa está la Dirección de capacitación a los trabajadores de la administración pública municipal. Sin embargo, sus resultados difícilmente serán visibles en este periodo administrativo. Se necesita tiempo y una inversión

razonada en la formación, capacitación y el desarrollo de nuevos servidores públicos¹⁰⁸.

Estructura administrativa y modernización

Con base en la situación de los recursos humanos descrito más arriba, en la mayor parte de la historia de la administración municipal de Chimalhuacán, el manejo administrativo se ha caracterizado por su improvisación y la poca formalización de sus procesos. De 1997 a 2006 los recursos materiales eran limitados y estaban en mal estado para llevar a cabo las labores; la administración no contaba con computadoras suficientes para el manejo de bases de datos. En materia reglamentaria sólo se disponía del Bando de Policía y Buen Gobierno, lo que muestra una fragilidad institucional. En cuanto al ámbito de las finanzas, en este decenio no hubo actualización del catastro que permitiera una mayor recaudación por parte de la administración. Evidentemente, el poder que tienen los caciques sobre la administración, sin duda alguna, es la causa de tanto atraso. En este contexto, en la década señalada se observa una administración débil en su capacidad de acción, frágil institucionalmente, y pobre en sus recursos y facultades.

La presente administración 2006-2009, plantea modernizar la administración pública, mediante la implementación de programas de simplificación administrativa; reordenación del aparato administrativo municipal que rige la actuación de las diversas dependencias que de él emanan, redefiniendo las competencias entre las dependencias de la administración pública municipal, creando algunas otras, eliminando a su vez algunas duplicaciones que el crecimiento de la administración ha provocado, y pretende asignar competencias y responsabilidades de forma clara y precisa a las diversas

¹⁰⁸ Al respecto señalaba en entrevista (12 de agosto de 2008) la Directora de Catastro Lic. Flor Isabel Quintal Mendoza, que más de 30 funcionarios municipales, incluyendo el que esto informaba, cursaron diplomados o tomaron cursos diversos, entre los que destacó, “Calidad en el Servicio”, impartido por Instituto Hacendario del Estado de México; el diplomado “Planeación del Desarrollo Municipal”, impartido por el Instituto Hacendario del Estado de México y la Universidad Autónoma Chapingo; y el de “Desarrollo de Habilidades Directivas”, impartido por SEDESOL-UNAM.

dependencias que integran la estructura orgánica¹⁰⁹. Por lo que corresponde al área de Tesorería se tiene contemplado varios proyectos con el fin de recaudar el mayor ingreso, actualizando el padrón que tiene un enorme rezago, con base en la fotografía aérea y la digitalización de las áreas catastrales¹¹⁰.

Por otro lado, la actual administración cuenta con 16 Direcciones entre las que destacan Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Fomento Económico, Educación; esto significa una *agenda ampliada e integral* que abandona la visión más tradicional de responsabilidades que por ley debe atender para asumir una agenda más compleja, que si bien son formalmente atendidos por otros niveles de gobierno, el gobierno de Chimalhuacán considera que debe complementariamente atender. En el caso de la Contraloría Municipal se mantiene la situación de depender directamente de la Presidencia municipal; aun cuando la designación del Contralor Interno es mediante acuerdo del Cabildo a propuesta del Presidente Municipal no deja de presentar obstáculos y restricciones esta situación en su funcionamiento al no tener autonomía. En el caso de la Tesorería sucede lo mismo, aunque el Tesorero es designado mediante acuerdo del Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, no existe reglamentariamente la posibilidad de que un Regidor de oposición esté encargado de la supervisión del funcionamiento de la Tesorería.

En la presente administración 2006-2009, se emprendió un reordenamiento de la agenda jurídica al impulsar la creación de nuevos reglamentos: el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y el Reglamento de Comercio Municipal, Diversiones y Espectáculos. Tal proceso intenta darle una orientación más formal al trabajo realizado en el ayuntamiento y revisar en detalle las acciones que en otras gestiones se habían hecho de forma insuficiente o incorrecta. Sin embargo, la administración no deja de presentar un débil marco

¹⁰⁹ Bando municipal de policía y buen gobierno de Chimalhuacán, estado de México 2006-2008.

¹¹⁰ En entrevista con la Directora de Catastro, Lic. Flor Isabel Quintal Mendoza, apuntó que se tiene desfases que pueden ir desde un 40 hasta un 80%, debido a que las autoridades anteriores no han sabido aprovechar la municipalización del Catastro. En este sentido, señaló que: "Se deben elevar los valores catastrales, pero se debe ver también el mecanismo de cobro, que pierda el miedo a perder votos; no se deben dejar intimidar las autoridades por las organizaciones que tiene un control importante sobre la población asentada en zonas irregulares. Es un problema muy fuerte, pero creo que se va a resolver y evidentemente podremos cambiar los servicios"; 12 de agosto de 2008.

normativo y reglamentario si se atiende a lo señalado en el capítulo anterior sobre el tipo de normatividad que debe tener los municipios. Finalmente, la presente administración tiene contemplado la incorporación de nuevas tecnologías de información y la capacitación del personal administrativo

Así, la estrategia de reforma administrativa se concentra en clarificar procedimientos y normas; en la construcción de una administración ordenada, con una estructura clara y las funciones elementales de operación. Aunque pueda parecer dicha estrategia una adopción simulada en el discurso, dado el antecedente histórico de la organización Antorcha Popular, sus resultados no alcanzarán a ser tan visibles en el transcurso del corto periodo de 3 años de gobierno. Es decir, dicho proceso pueden responder más a la idea de incorporar cambios que son aceptados como apropiados (isomorfismo), que a cualquier otra consideración relacionada con las ventajas que dichos cambios tendrían en la estructura y gestión interna del gobierno. En este sentido, el riesgo es que la retórica pueda fácilmente convertirse en un “escudo de protección” para mantener viejas prácticas bajo un nuevo disfraz.

B) Evolución de la estructura financiera

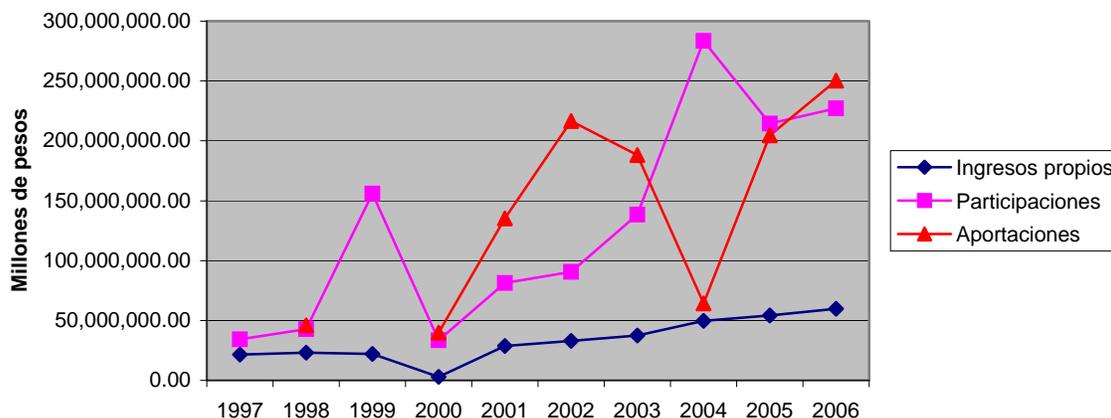
Buena parte de los aciertos y desaciertos de un gobierno municipal son determinados por *variables exógenas* al ámbito de las decisiones locales. Si el éxito de un gobierno municipal sólo dependiera de los aciertos y errores sobre el manejo de variables endógenas definitivamente la administración municipal sería un proceso menos complejo. En este sentido, se ha descrito como el contexto político y administrativo ha tenido sus efectos sobre el desempeño de la hacienda municipal.

Dentro de la composición de los *ingresos* del municipio, como puede observarse en la gráfica 3.1, el mayor porcentaje lo ocupan las participaciones. En promedio, durante el periodo las *participaciones* representaron 47% de los ingresos, lo cual las coloca como el rubro más importante de los ingresos.

La parte correspondiente a las aportaciones se presenta con un papel muy importante también, ya que ha llegado a representar 41% de los ingresos totales, lo cual coloca a este rubro en segundo lugar del total de los ingresos municipales.

Finalmente, el promedio de los ingresos propios del periodo estudiado representó sólo 12%, lo cual habla de una deficiente capacidad que tuvo la administración municipal para obtenerlos, al mismo tiempo que, de una actitud paternalista tradicional, al depender casi en su totalidad de los recursos transferidos por gobierno federal¹¹¹.

Gráfica 3.1. Ingresos municipales de Chimalhuacán (a precios corrientes)

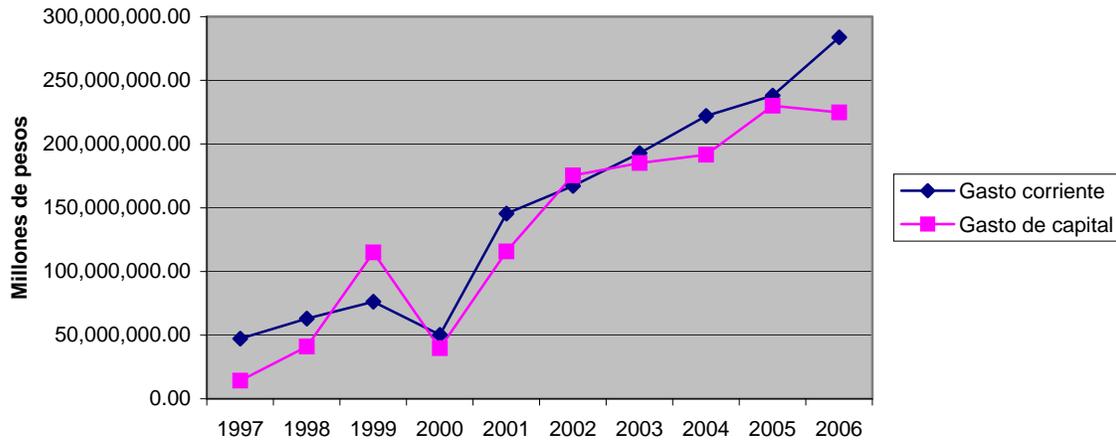


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

En cuanto a los egresos del municipio, durante el periodo estudiado, el gasto corriente (gasto administrativo) es el que obtiene el mayor porcentaje representando un 53% durante el periodo señalado, mientras que el gasto de capital (gasto en inversión de obra pública) representó 47%; esto significa que existe un equilibrio en el gasto de los recursos. Sin embargo, esta situación se presenta así porque una parte importante de los recursos que se destinan como gasto en inversión provienen del Ramo 33 que llegan al municipio condicionados para su gasto en obra pública.

¹¹¹ Otros estudios confirman esta situación de poco esfuerzo fiscal en este municipio: Sour, Laura, “El sistema de transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política pública*, Volumen XIII, número 3, México, II semestre de 2004, p. 747. Silva, Rodríguez Jorge Alberto, *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México 2006, pp. 54-64 y p. 80.

Gráfica 3.2. Egresos municipales de Chimalhuacán (a precios corrientes)

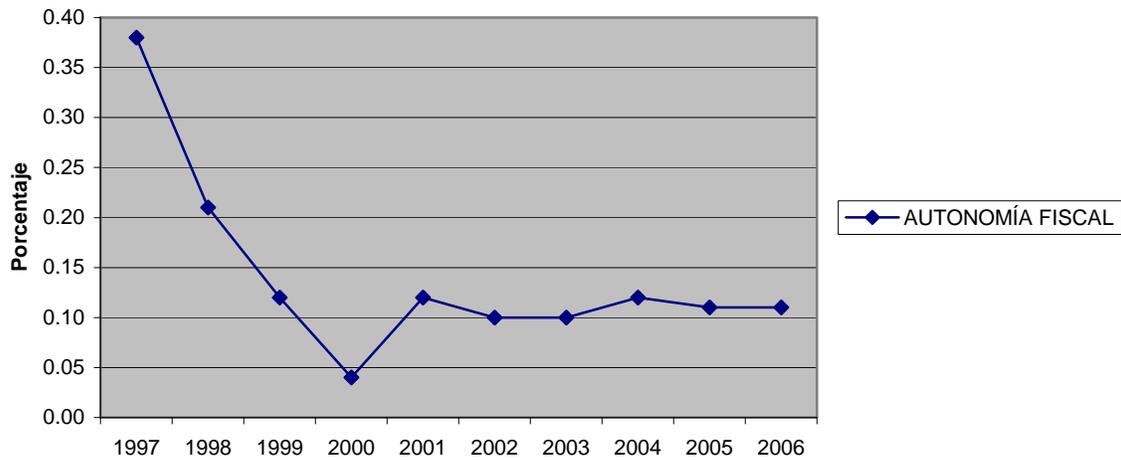


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Para obtener una visión más completa sobre el comportamiento de los ingresos y egresos en el municipio de Chimalhuacán y poder realizar una evaluación concreta, se presenta a continuación un conjunto de indicadores de la gestión financiera municipal.

Autonomía financiera. Se mencionó en el capítulo anterior que este indicador muestra la relación ingreso propio/ingreso total. Lo ideal sería que el municipio contara con una estructura de ingresos propios del 50% en relación al total de ingresos. Sin embargo, la gráfica 3.3 muestra que la autonomía es relativamente baja al representar en promedio sólo 14% los ingresos propios con relación al total de ingresos. El trienio que resalta es el de 1997-2000, ya que durante esos años se muestra el decremento más importante en autonomía de los ingresos propios, teniendo su punto más bajo en el 2000. Posteriormente, poca variación ha tenido los ingresos propios en cuanto a autonomía se refiere.

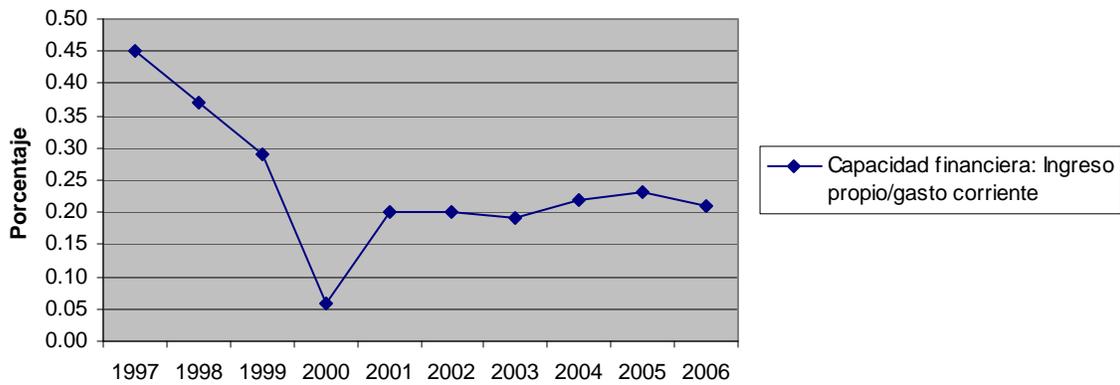
Gráfica 3.3 Autonomía fiscal del municipio de Chimalhuacán (a precios corrientes).
Ingreso propio/Ingreso total.



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Capacidad financiera. Este indicador muestra la relación entre ingreso propio/gasto corriente y señala la capacidad que un municipio tiene para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación. Da una idea de la viabilidad de la gestión municipal ante las transferencias federales y entre más cercano esté al 100% más eficiente será la utilización de sus propios ingresos. Nuevamente, este indicador muestra una tendencia hacia la baja, es decir, para el ayuntamiento ha resultado difícil cubrir su gasto administrativo con ingresos propios. Se puede observar que en el 2000 fue cuando se tuvo la menor capacidad financiera. Este comportamiento denota, en primera instancia, problemas de eficiencia financiera del ayuntamiento, lo cual pone de manifiesto la dependencia de la hacienda municipal con respecto a recursos provenientes de otras fuentes, principalmente de las *participaciones* para cubrir su *gasto corriente*. En promedio, durante estos diez años, el ayuntamiento sólo fue capaz de cubrir 24% del gasto corriente con ingresos propios.

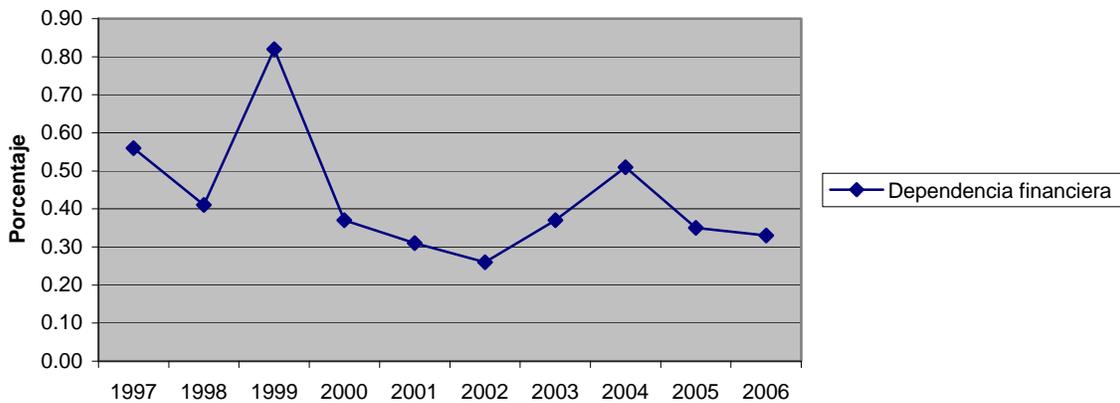
Gráfica 3.4. Capacidad financiera del municipio de Chimalhuacán (a precios corrientes). Ingreso propio/Gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Dependencia financiera. Este indicador que representa la relación entre participaciones federales derivadas del convenio de coordinación fiscal y el gasto total del municipio, muestra que el porcentaje que representó las participaciones con respecto al gasto total fue de 42%. Sin embargo, como ya se apuntó, no debe pensarse que el resto del gasto se realiza con ingresos propios. Otra parte importante también de los ingresos de este municipio provienen de ingresos de la federación, es decir, de las *aportaciones* o Ramo 33, que representan el 40% de los ingresos.

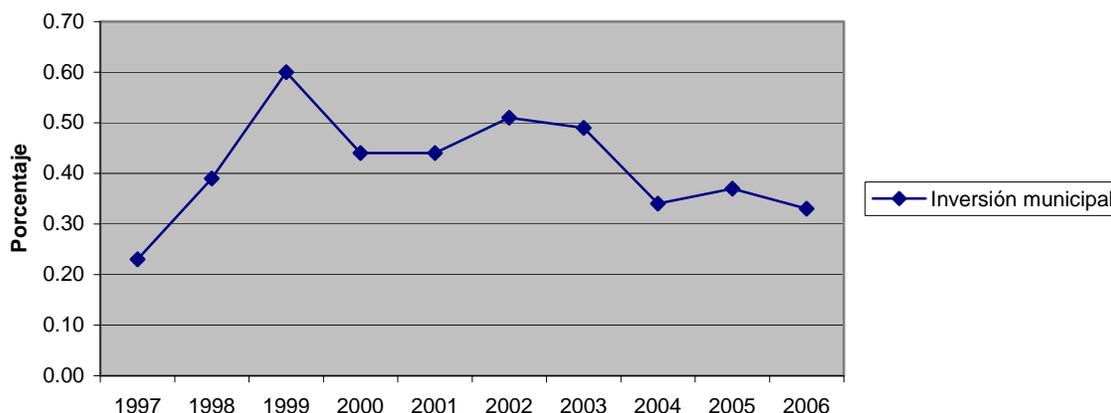
Gráfico 3.5. Dependencia financiera del municipio de Chimalhuacán (a precios corrientes) Participaciones/Gasto total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Inversión municipal. Este indicador, que muestra la capacidad del municipio para invertir en la creación de activos, presenta una tendencia oscilante. Esta situación da cuenta de la dificultad para mantener el gasto en inversión dentro del total de egresos. Sin embargo, cabe destacar que el porcentaje de inversión es alto al oscilar en 41%. Nuevamente, cabe señalar que esta situación se presenta así, debido a que una parte de los ingresos del municipio que provienen de la federación llegan ya condicionados para la inversión en infraestructura. En este sentido, al hablar de los recursos del Ramo 33 que representa el 40% de sus ingresos, prácticamente son los que se destinan a la inversión.

Gráfico 3.6. Inversión en el municipio de Chimalhuacán (a precios corrientes) Gasto de Inversión/Gasto total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ahora bien, descrita la situación de la hacienda municipal en Chimalhuacán, resulta importante introducir que aspectos de carácter técnico y de naturaleza política están obstaculizando el desempeño de la hacienda municipal.

Un primer aspecto gira en torno a el andamiaje administrativo, normativo y jurídico limitado con el que actúa la Tesorería. Como ya se había apuntado más arriba, la baja profesionalización de sus servidores públicos; la falta de modernización en su estructura; la falta de un Reglamento para ésta área; la falta de autonomía de la Contraloría del Presidente municipal; la limitación en la designación del Contralor Interno a través del servicio civil de carrera; y la ausencia de un Regidor de oposición en la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento, son elementos de carácter institucional que han limitado el

desempeño de la hacienda pública en este municipio. La escasa capacidad administrativa para rendir cuentas al Poder Legislativo se refleja en lo señalado por el Órgano Superior de Fiscalización sobre su estado financiera, el cual no fue preparado de acuerdo al Manual Único de Contabilidad Gubernamental; los Estados Comparativos Presupuestales de Ingresos y Egresos del ejercicio 2006, no presentan razonablemente el ejercicio presupuestal; y las variaciones con respecto al presupuesto original de conformidad a la normatividad establecida, no se hizo con autorización del cabildo para su modificación¹¹².

A la falta de un buen diseño institucional se debe mencionar los elementos de naturaleza política. El análisis que se puede derivar en torno a los ingresos propios, es que no han sido explotados de la mejor manera por no asumir los costos políticos que esto conlleva, con mayor razón, ante el acercamiento del PRD en las últimas elecciones. Esto permite afirmar que la *competencia política* está presente en el desempeño de la hacienda municipal. Como señala Enrique Cabrero, la intensificación de la competencia política ha inhibido el comportamiento de mayor responsabilidad fiscal. De esta manera, lo que existe es un “populismo fiscal”, es decir, el no cobro de impuestos ante la posible pérdida de apoyo al partido en el poder.

Por otro lado, la presencia de estructuras corporativas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, la forma clientelar en la prestación de los servicios, y el hecho de que sean propiamente organizaciones social-política quienes han encabezado la administración y que históricamente en los asentamientos que han establecido en los municipios del oriente del Estado de México se niegan a pagar impuestos, ha trabado la eficacia en la obtención de ingresos propios de la hacienda municipal. Así, por ejemplo, una de las principales dificultades que enfrenta el organismo descentralizado encargado del servicio del agua potable, alcantarillado y saneamiento en Chimalhuacán, ODAPAS, para el cobro del servicio de agua potable es que pese a las ofertas que existen para el pago por el servicio del agua, mucha gente prefiere unirse a organizaciones o

¹¹² Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, <http://www.osfem.gob.mx/>

líderes para obtener mayores descuentos. Así, el líder reúne un cierto número de personas y ejerce presión para obtener mayores descuentos. El líder puede negociar y conseguir un descuento de hasta el 40 % por el cobro del servicio. De esta manera, la recaudación de ingresos por el cobro de este servicio se reduce drásticamente¹¹³. En este sentido, la administración municipal tiene compromisos políticos con organizaciones y caciques, lo que contribuye al demérito del desempeño en la recaudación de ingresos propios. Por el lado de los egresos, debe mencionarse también la forma clientelar para el desarrollo de obra pública, favoreciendo principalmente a las comunidades que representan el voto duro de la organización en el gobierno municipal, lo que al mismo tiempo implica irregularidades en el uso de los recursos derivados del ramo 33.

Finalmente, la alta dependencia fiscal del ayuntamiento de Chimalhuacán frente a la Federación ha estimulado un bajo nivel de responsabilidad política del gobierno municipal para rendirle cuentas a sus ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos, generando al mismo tiempo una baja responsabilidad política, apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a su gobierno municipal al no financiar la gente la gestión de su gobierno.

3.2.7. Conclusiones preliminares

- El municipio de Chimalhuacán se maneja bajo un modelo *tradicional de gobierno*, es decir, la administración municipal se encuentra en la sutil línea entre las normas o reglas formales y los valores asimilados por los participantes, es decir, las reglas no escritas de la política práctica bajo las cuales se cobijan las ineficiencias, los malos manejos de los recursos y la corrupción. El gobierno difícilmente innova en sus estructuras y sistemas de gestión. Por su parte, los funcionarios han llevado a cabo su carrera en la política partidista.
- Existen elementos dominantes en la cultura política que limitan la capacidad de la institución municipal para desviarse del *statu quo*. El gobierno

¹¹³ Israel Salgado Aguirre, *Servicios públicos en el municipio de Chimalhuacán: el caso del agua potable*, Tesis de Licenciatura en Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1999, p. 40-44.

municipal se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas integradas al partido político.

- En este sentido, el gobierno municipal no altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político mexicano. La práctica gubernamental de este municipio se asienta sobre lo que ha sido nuestro pasado político. La institución municipal de Chimalhuacán poco se ha transformado a lo largo del tiempo, respondiendo más a la influencia de pautas culturales que a la racionalidad-instrumental.
- Así, la acción y el desempeño del gobierno municipal se deriva del entorno cultural, social, político e institucional que están afectando la estructura administrativa y en particular el desempeño de la hacienda municipal.

3.3 TEXCOCO

Visión general del municipio

3.3.1. Antecedentes del municipio

Localizado en la parte Oriente del Estado de México, forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El nombre oficial del municipio es Texcoco y su cabecera municipal Texcoco de Mora en honor del Dr. José María Luis Mora. La palabra Texcoco se encuentra escrita en diversas épocas y lugares como Tetzcuco, Tezcoco, Tezcucu, y Texcoco. Con base en la etimología náhuatl y en los códices, así como en las reglas fonéticas, Tezcoco tiene las siguientes raíces: “Tlacolt=Jarilla” esto se refiere a la planta que brota en terreno llano “Texcalli-Peñasco o Risco”, por lo que su traducción probablemente sea “En la jarilla de los riscos” ¹¹⁴.

La historia de la fundación de Texcoco se remonta siglos atrás en la época prehispánica. Tribus toltecas y de teotihuacanos habitaron la región del Valle de Texcoco, cuando la ciudad de Tula Hidalgo estaba en pleno apogeo político, cultural y económico. Las tribus que ocuparon las tierras de Texcoco, después de la destrucción de los toltecas, fueron los chichimecas en el año 647, terminando la

¹¹⁴ Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México, en <http://www.inafed.gob.mx/wb2>

primera etapa histórica de la tribu chichimeca en el año 1115. Del año 1120 hasta 1443, la región de Texcoco siguió gobernada por la tribu chichimeca, aunque al Valle de Texcoco, también llegaron a asentarse tribus de la región de la mixteca. Durante los años comprendidos entre 1431 a 1472, la región de Texcoco destaca en el sitio más alto de la cultura Mesoamericana sobre todo en los campos relacionados con la ciencia y las artes. En este periodo Tecuchtli Nezahualcōyotl Acolmiztl, el Señor del Reino de Texcoco, une al señorío de Texcoco con los de México Tenochtitlán y Tlacopa para conformar el llamado Imperio Azteca integrado por la famosa triple alianza con reinos confederados. Tras una intensa labor en todos los aspectos creativos, Nezahualcōyotl logra hacer de Texcoco lo que se consideró una Atenas de Anahuac.

Al terminar la guerra de conquista por parte de España, Texcoco sólo se convierte en una de tantas ciudades ocupadas por el imperio español.

Para el período virreinal de Don Luis de Velasco, (1550-1564), la región del Valle de Texcoco, vuelve a retomar su esplendor en el campo de la historia de México. Debido a que Texcoco fue modificado a una ciudad netamente colonial: se construyeron importantes capillas religiosas y algunas casonas. Todo lo anterior ayudo de gran manera para que el gobierno virreinal decidiera elevar al rango de Ciudad al pueblo de Texcoco en 1551.

Texcoco en el siglo XIX es una ciudad que se desarrolló en forma lenta. Sin embargo, un hecho importante en la vida histórica de la Ciudad de Texcoco, es sin duda, la que tuvo como residencia oficial de los Supremos Poderes del Estado de México, convirtiéndose para el año de 1827 en la capital del Estado. El Decreto Número 84 expedido el 4 de enero de 1827 por el Congreso Constituyente del Estado, ordenaba el traslado a la Ciudad de Texcoco de los Supremos Poderes del Estado, que se encontraban albergados en la ciudad de México. Asimismo, el 14 de febrero se promulga en Texcoco la primera constitución política del estado. Sin embargo, para 1830, Texcoco deja de ser capital del estado, para trasladarse y alojarse definitivamente en la Ciudad de Toluca.

Ya en el siglo XX, desde hace un par de décadas, Texcoco se convirtió en centro importante de la región, ya que en el municipio se encuentran instancias de

carácter judicial y social, como el Palacio de Justicia, la Subprocuraduría General de Justicia del Estado de México, el Registro Público de la Propiedad, La Procuraduría Agraria, el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, oficinas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro), instalaciones de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras dependencias de similar importancia para el desarrollo y atención de pobladores de siete municipios aledaños.

Por otro lado, Texcoco es considerado una Ciudad Universitaria especializada en cuestiones de desarrollo rural con instituciones reconocidas como son la Universidad Autónoma de Chapingo; el Colegio de Postgraduados; el Centro de Investigaciones Agrícolas, Pecuarias y Forestales; y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo. También hay otra institución, de ámbito diferente y reciente: la Unidad Académica de la Universidad Autónoma del Estado de México.

3.3.2. Características del desarrollo económico

Característica fundamental del municipio, es la importancia que tiene el sector primario en su economía. Después de la consumación de la independencia, Texcoco destaca por su importancia en la producción agropecuaria. Las tierras dedicadas a la agricultura en su mayor parte son de temporal y en un porcentaje menor de riego. Los productos generados son: maíz, frijol, cebada, chícharo, cebolla, haba, trigo, avena, pera, manzana, capulín, tejocote, ciruela, remebrillo, zapote blanco, chabacano, durazno, higo, granada y aguacate. Sin embargo, Texcoco es un municipio grande con mucha tierra todavía sin cultivar. La gente que posee tierra no la aprovecha en todo su potencial, dada la falta de capacidad económica y su perspectiva limitada. En la ganadería, cuentan con ranchos productores lecheros como Xalapango, la Pría, Granja la Castilla, Establo México, Santa Rosa, Santa Mónica y la Moreda que tienen alrededor de 9 mil cabezas de

ganado lechero. En la delegación de Cuautlalpan existe la granja de cerdos "Campoamor" y la granja avícola y productora de carne¹¹⁵.

En el sector secundario, la industria en general no se ha desarrollado ampliamente que permita absorber la creciente demanda de trabajo, por lo que parte de la fuerza de trabajo se desplaza al Distrito Federal, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan. Una parte importante de la industria la constituye la de carácter familiar, tradicional y chica como la manufactura de "vidrio soplado", "tapetes", "cerámica" y textil. Otro tipo de industria que se ha desarrollado últimamente, es la de alimentos, papel, hule, estructuras de concreto y eléctrica. Sin embargo, el municipio carece de industria suficiente.

Finalmente, Texcoco viene desarrollando en la última década una fuerte actividad en el sector de servicios (que se inició hace tiempo con la Feria Internacional del Caballo), lo que detonó el desarrollo económico del municipio para pasar a ser el principal centro operador de comercio en la región.

La distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) en el 2000 fue la siguiente: el sector primario 13%; el sector secundario 29%; y el sector terciario 55%; el 2.8% restante se registra como no especificado¹¹⁶.

3.3.3. Características del desarrollo sociodemográfico

Para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 203,681 habitantes. De acuerdo a los resultados que presento el II Conteo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio contaba con un total de 209,308 habitantes. La población estimada para 2007 ascendía a 211 mil habitantes con una tasa media anual de crecimiento en el periodo 2000-2005 de 0.4%, inferior a lo observado en el contexto nacional y estatal (1.0% y 1.1%, respectivamente), lo cual contrasta con lo observado en la generalidad de municipios conurbados.

¹¹⁵ Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México, en www.inafed.gob.mx/wb2.

¹¹⁶ XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Aproximadamente el 87% de la vivienda cuenta con adecuados servicios públicos, lo cual distingue favorablemente al Municipio de las “ciudades dormitorio” que rodean a la Ciudad de México. De acuerdo con el CONAPO, Texcoco presenta un “Muy Bajo” grado de marginación, ubicándolo en el lugar 76 de menor marginación entre los 165 municipios con más de 100 mil habitantes a nivel nacional.

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua entubada	86.83
Drenaje	92.83
Energía eléctrica	95.53

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) con base en datos del INEGI 2005, en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

3.3.4. Características sociales de la localidad

Texcoco cuenta con una gran cantidad de población indígena, que reside dentro de las 56 comunidades que conforman su superficie territorial. La emigración de los habitantes de Texcoco a otros lugares es mínima, pero la inmigración (de diversos puntos de la república) ha aumentado debido a la cercanía que tiene el municipio con la capital del país. Sin embargo, la inmigración es mínima comparada con otros municipios conurbados debido a la política de desarrollo urbano implementado por el gobierno municipal. Para prevenir la explosión demográfica y el crecimiento urbano anárquico, el Ayuntamiento de Texcoco ha establecido una planeación territorial que tiene como objetivo no otorgar permisos a inmobiliarias y organizaciones político-sociales que buscan construir viviendas y unidades habitacionales de alto impacto urbano y ecológico. Este decreto data de hace 10 años, y la presente administración municipal 2006-2009 amplió el decreto de moratoria a diez años más, negándose permisos a unas quince inmobiliarias que pretendían construir unas 48 mil viviendas, lo cual hubiera traído una sobrepoblación al municipio de 185 mil nuevos habitantes, que de haberse aprobado, llegaría a impactar en los servicios que proporciona el gobierno municipal a los 240 mil habitantes que viven en Texcoco.

Recientemente, la presente administración 2006-2008, ha tenido que enfrentar este problema de asentamiento urbano con la organización político-social Antorcha Popular. El objetivo de Antorcha Popular es crear un asentamiento urbano de 25 mil viviendas en 40 hectáreas del Rancho de Santa Martha para 100 mil nuevos habitantes. El ayuntamiento negó los permisos respaldado en el decreto establecido hace diez años¹¹⁷. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no ha dado seguimiento a la denuncia penal entablada por el gobierno de Texcoco, lo que supone cierto respaldo político de parte del gobierno estatal a la organización Antorcha Popular. El Ayuntamiento de Texcoco tiene el antecedente de dos asentamientos humanos irregulares creados por Antorcha hace doce años; el 100% de los pobladores no pagan ningún tipo de impuesto, pero en cambio exigen mejores servicios públicos e infraestructura a través de plantones y movilizaciones. Esta situación podría presentarse de igual manera, de llegar a asentarse estas 25 mil familias en el municipio, lo que repercutiría en las finanzas del gobierno municipal¹¹⁸.

Por otro lado, a partir de que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna el municipio, la organización de la sociedad se venía dando principalmente en torno a los apoyos económicos, capacitación y organización proporcionados por el gobierno municipal en apoyo al campo y a otros proyectos productivos¹¹⁹. Sin embargo, a partir del 2001 dejó de existir estos apoyos por parte del gobierno municipal.

Finalmente, cabe mencionar que el Comité del PRI municipal ha denunciado el manejo clientelar en el uso de los recursos públicos de parte del gobierno municipal, ya que las comunidades que han representado el voto duro del PRD en el municipio han sido las que mayores recursos financieros han recibido¹²⁰.

¹¹⁷ *La Jornada*, 3 de abril de 2008.

¹¹⁸ Entrevista concedida por el Tesorero municipal Lic. Raúl Ramos Vázquez el 18 de agosto de 2008.

¹¹⁹ Gabriel Ramírez García "Estudios de micro crédito e inversión para la agricultura urbana" caso Texcoco – México, noviembre de 2002, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), en <http://www.ipes.org/au/pdfs/microcredit/texcoco.pdf>

¹²⁰ <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/4/>, 22 de septiembre de 2008.

Análisis de la configuración gubernamental

3.3.5. Características del contexto político local

El municipio de Texcoco se considera actualmente bastión del Partido de la Revolución Democrática (PRD), sus candidatos a la presidencia municipal han triunfando en las últimas cuatro elecciones. A pesar de la hegemonía actual del PRD en Texcoco, el PRI no deja de tener una presencia importante si se toma en cuenta el porcentaje de su votación. Sin embargo, para el PRD no representa un real peligro en próximas elecciones dada la diferencia de 30 puntos. Pero como ya se apuntó, de lograr asentarse Antorcha Popular y establecer viviendas para 100 mil personas podría cambiar la correlación de fuerzas en los próximos años para este municipio. Mientras tanto, el Partido de Acción Nacional (PAN) no ha podido crecer en presencia en este municipio. En conclusión, se observa un clima político de aceptable competencia política.

Cuadro 3.2. Elecciones municipales en el municipio de Texcoco (% de votos)

<i>Año/Partido</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>
1999	40.68	36.22	15.06	8.04
2003	38.55	33.73	14.83	12.89
2006	58.49	27.27	8.26	5.98

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

El perfil de los gobernantes del municipio a través de la década ha sido fundamentalmente político, dado que todos han participado sólo en la vida pública. Cabe señalar, que de las cuatro administraciones en que ha gobernado el PRD han desfilado por el cargo siete presidentes: Jorge De la Vega, Horacio Duarte, Higinio Martínez y Constanzo De la Vega, votados constitucionalmente, y los suplentes Diego López Herrera; Alfredo Ramírez; y Nazario Gutiérrez, quienes llegaron al cargo ante el interés de los presidentes electos constitucionalmente por escalar otros cargos. En lo que corresponde al actual Presidente municipal, Constanzo De la Vega -Maestro en Ciencias Políticas por la UNAM-, su trayectoria difiere un poco al estar forjada no sólo en el ámbito político y de la administración pública, sino también en el ámbito académico.

Por otro lado, los presidentes electos y suplentes de Texcoco han emergido del Grupo de Acción Política, grupo cuya influencia es importante en el PRD mexiquense y cuyo líder es Higinio Martínez actual diputado local y coordinador de la bancada perredista en la Cámara de Diputados del Estado de México.

Finalmente, cabe señalar que uno de los temas que han causado controversia desde la llegada del PRD al gobierno municipal de este municipio, ha sido la nómina inflada dentro del ayuntamiento, pues desde que Higinio Martínez ocupó la presidencia municipal, el PRI municipal ha destacado que diversos cargos lo han estado ocupando familiares de los presidentes municipales que han circulado por Texcoco, en la que han estado hijos, hermanos, sobrinos, cuñados, etc.¹²¹

3.3.6. Característica de la administración y finanzas municipal

A) Evolución de la estructura administrativa

Recursos humanos

Al cierre de 2007, la entidad contaba con una planta laboral de 1,021 empleados activos, de los cuales, sólo 255 son sindicalizados, lo que representa el 24%. Esto indica un alto porcentaje de trabajadores de confianza, que al término de cada administración pueden ser removidos de su cargo. En este contexto, la filiación partidista es clara en el conjunto de funcionarios municipales.

Se hubiera esperado que la profesionalización y estabilidad de los funcionarios fuesen en aumento dado que el mismo partido político mantenía el poder en el gobierno. Sin embargo, la profesionalización de los servidores públicos sólo se remite a promover la capacitación del personal con el objetivo de actualizar conocimientos y adquirir habilidades que permitan generar eficacia y agilidad en los servicios efectuados por cada área. Así, el servicio civil de carrera al no encontrarse establecido en ninguno de sus reglamentos, no permite procesos claros y transparentes en la contratación y ascenso del personal, al no ser abierto y al no darse a conocer mediante convocatoria pública las oportunidades de

¹²¹ <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

empleo con las capacidades requeridas, lo que limita la generación de un ambiente de trabajo competitivo.

Como se apuntó, el Comité municipal del PRI en Texcoco ha señalado situaciones de irregularidad al interior de la administración desde la llegada del PRD al gobierno local y en cual se sigue presentando en la actual administración 2006-2009, al existir prácticas de nepotismo, lo cual ha permitido que diversos cargos administrativos los estén ocupando gente sin preparación y como consecuencia se presente nómina inflada en la administración¹²².

Estructura administrativa y modernización.

Durante todo el decenio 1997-2007, se observa acciones tendientes a la modernización administrativa; la alternancia política permitió la modificación de estrategias y formas de hacer gobierno. Así, desde la administración 1997-2000, la innovación consistió en la transformación de las Direcciones. Destaca por su importancia la formación de seis nuevas direcciones: la de Planeación y Desarrollo Municipal, la de Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, la de Ecología y Medio Ambiente, la de Educación y Cultura y la de Comunicación Social. Asimismo, se crearon áreas de atención como: la de Promoción al Desarrollo Indígena, Fomento a las Artesanías e impulso al Turismo. Nuevamente aquí, se trata de una administración en la que su agenda se dinamiza y abandona la visión más tradicional de responsabilidades de un gobierno local¹²³. Por lo que corresponde a la Contraloría Interna esta depende de la Presidencia municipal, limitando con ello la transparencia y la imparcialidad de éste órgano.

Por otro lado, a partir de 1997, se inició la realización de cabildos públicos y abiertos en el cual la ciudadanía participa directamente con sus peticiones y demandas. La Audiencia Pública fue otra forma de estrechar la relación entre gobierno-ciudadanos, teniendo contacto la ciudadanía con las direcciones de las

¹²² <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

¹²³ Heladio Félix Reyes Silva, Jesús Alberto Hernández Segundo, Juan Gabriel Román Sánchez, *Condiciones y características del municipio Mexicano en el umbral del siglo XXI, Estudio de caso, municipio de Texcoco*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 1998.

diversas áreas administrativas para recibir una respuesta más inmediata a sus planteamientos.

El “Trabajo Voluntario” ha sido otra forma de integración del gobierno municipal con las comunidades donde se realiza trabajo voluntario por parte servidores públicos con los pobladores en tareas de limpieza, remozamiento, construcción y otros, para el mejoramiento de centros comunitarios.

Otra de las tareas sobre la cual se ha puesto atención fue sobre las deficiencias en instalaciones, equipo -sobre todo de computo y comunicaciones- y mobiliario, de vehículos automotores y equipo para el cumplimiento de las labores de seguridad pública, servicios municipales y obras públicas.

En la administración 2000-2003, el Programa, Oficina de la presidencia tuvieron como objetivos instaurar mecanismos que mejoraran la planeación, el seguimiento, el control y la evaluación, al mismo tiempo que mejorar la calidad en la prestación de trámites y servicios a la población. Los programas implementados fueron: Reingeniería Organizacional y Administrativa, Programa de Asistencia Técnica (ICMA), Seguimiento Programático y Evaluación en el cumplimiento de Metas y Objetivos, Proceso de Mejora Continúa en Diversas Dependencias del Gobierno y Guía Ciudadana de Trámites y Servicios¹²⁴.

En materia de finanzas, en la administración 2006-2008, se ha centrado en fortalecer la hacienda municipal mediante la elaboración del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal teniendo como objetivos mejorar la tarea de recaudación en los rubros de impuesto predial, traslado de dominio y derechos de agua potable, mediante la actualización de los padrones de predio, agua potable; el uso de alta tecnología para actualizar la cartografía municipal (uso de fotogrametría y otros medios técnicos de medición y cálculos masivos); mecanismos de incentivos en convenio con los contribuyentes para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas; diversas modalidades de pago: en línea, con tarjeta de crédito y debito; lo cual ha permitido incrementar la captación, contar con finanzas sanas y poder concretar cada uno los proyectos

¹²⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, et.al, *Prácticas municipales exitosas*, CIDE-Fundación Ford-INDESOL, t. II, México, 2002, p.203.

trazados en el Plan de Desarrollo Municipal¹²⁵. Sin embargo, no se garantiza en su Reglamento Interior la inclusión de al menos un regidor de minoría en las comisión de Hacienda, ya que esto restringiría la posibilidad de tomar decisiones inadecuadas para el municipio.

Por otro lado, en lo correspondiente a la reglamentación, aun cuando se han llevado a cabo tareas de modernización administrativa, de ampliación de la agenda de políticas, no ha ido a la par con la creación de reglamentos que permita tener continuidad los procesos con el cambio de administración. Hasta el año de 2006, la administración municipal sólo contaba con el Bando de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento para la Vía Pública. En la presente administración 2006-2009, la falta de formalización imperante en los procesos administrativos del aparato burocrático municipal se ha tratado de cambiar de manera gradual a través de la creación del Reglamento Interior de la Tesorería y el Reglamento de Regulación Comercial creación y renovación de reglamentos. Sin embargo, siguen faltando la creación de otros Reglamentos que permita un mejor desempeño de los procesos internos que lleva a cabo la administración.

Como se puede ver, existen rezagos importantes en las capacidades administrativas de este municipio, que se caracteriza por bajos niveles de profesionalización y un marco normativo y reglamentario débil.

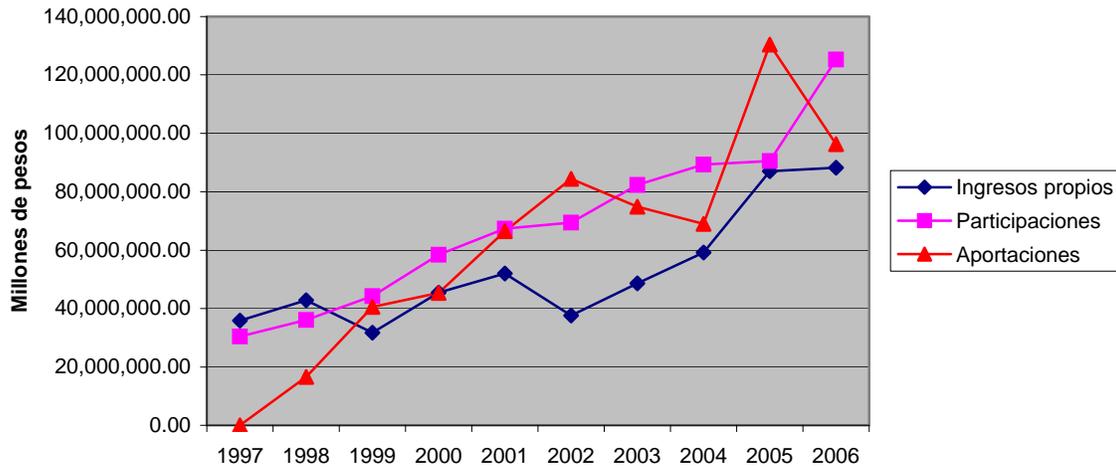
B) Evolución de la estructura financiera

Dentro de la composición de los *ingresos* del municipio, como se observa en la gráfica 3.8, el mayor porcentaje lo ocupan los ingresos indirectos, es decir, las participaciones. En promedio, durante el periodo las participaciones representaron 37% de los ingresos, lo cual lo coloca como el rubro más importante de los ingresos. La parte correspondiente a transferencias tiene también un papel importante durante el periodo ya que representaron en promedio 34%, lo cual muestra una proporción importante de los ingresos totales. Finalmente, los ingresos propios representaron el 29%, lo cual habla relativamente bien de la

¹²⁵ Entrevista con el Tesorero municipal, Lic. Raúl Ramos Vázquez el 15 de agosto de 2008 .

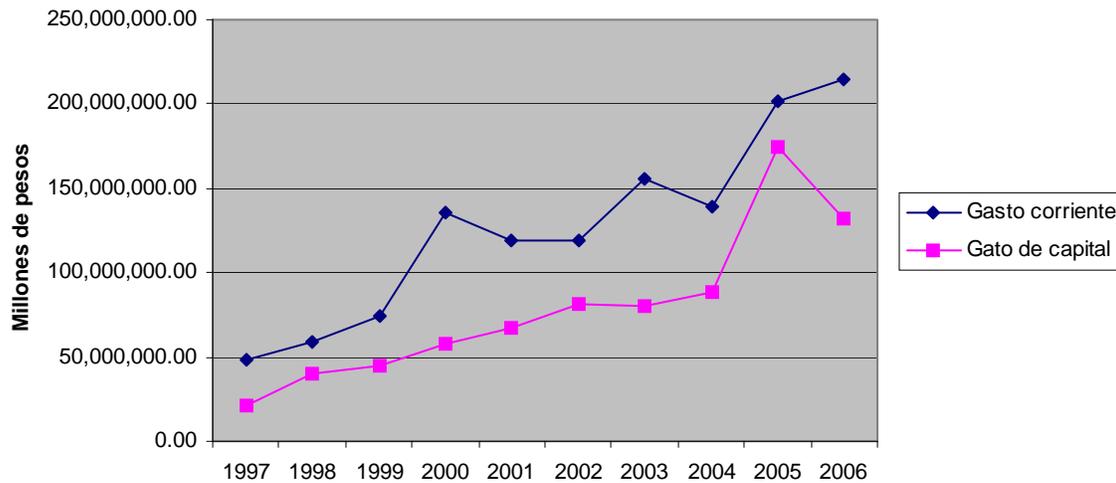
capacidad que tuvo el municipio para obtenerlos y del crecimiento que ha tenido estos en los últimos cuatro años¹²⁶.

Gráfica 3.8. Ingresos municipales de Texcoco (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 3.9. Egresos municipales de Texcoco (a precios corrientes)



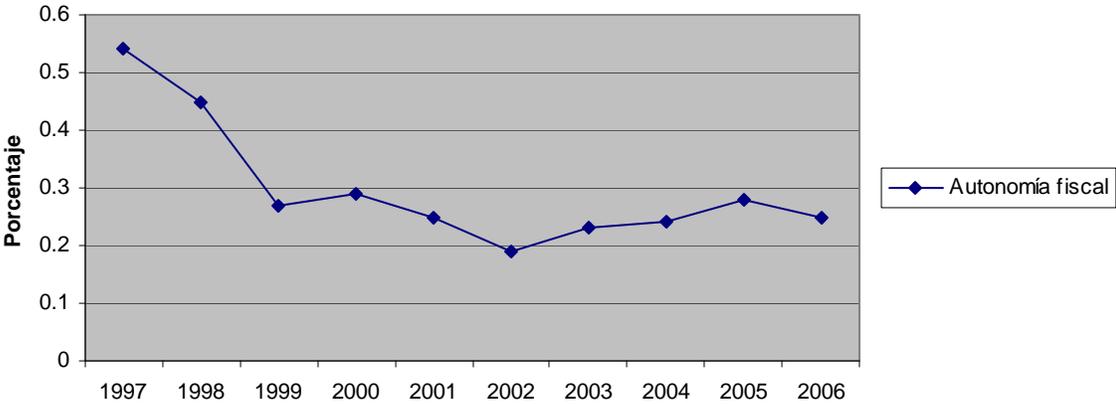
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹²⁶ De forma específica, el impuesto predial reportó un crecimiento del 4.5%, motivado por las acciones de regularización y fiscalización. Para el resto de los ingresos propios, se presenta un incremento importante en las Contribuciones de Mejoras, por los ingresos referentes a la concesión de la Feria del Caballo.

En cuanto a los *egresos* del municipio, los datos muestran una tendencia a un aumento del gasto corriente llegando a representar en promedio 62%; la dinámica en los servicios personales es creciente (7.9%), impulsado por el incremento general en los sueldos del personal¹²⁷. Por el lado del gasto en inversión aun cuando esté creciendo (38%), el ritmo de crecimiento del gasto corriente es mayor. Parte importante del gasto de inversión debe atribuirse al Ramo 33.

El análisis de indicadores financieros muestra en cuanto a la autonomía fiscal del municipio una estructura de ingresos propia de alrededor del 29% en relación al total de ingresos (gráfica 3.10). Al respecto, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México señala la necesidad de implementar programas para mejorar la recaudación de ingresos¹²⁸.

Gráfica 3.10. Autonomía fiscal del municipio de Texcoco (a precios corrientes). Ingreso propio/ingreso total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

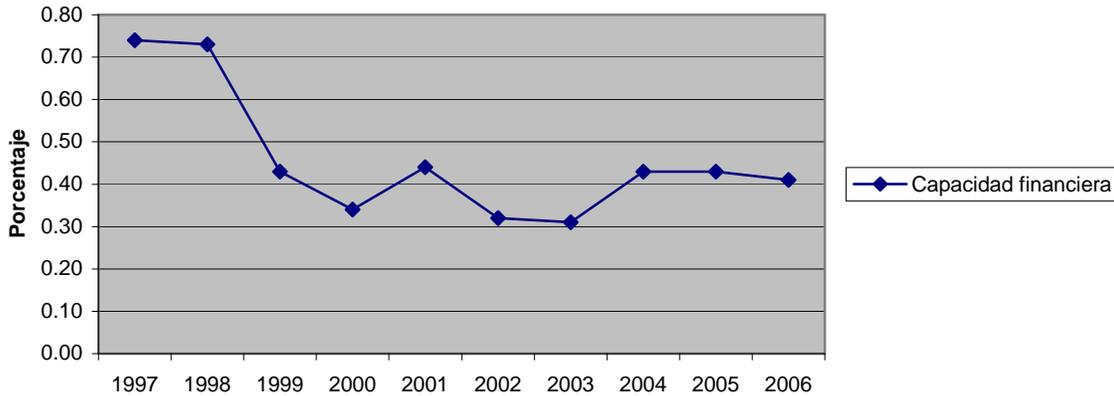
Por su parte en cuanto a la capacidad financiera administrativa, es decir, el monto de ingresos directos disponibles para el gasto administrativo se observa un desequilibrio en el que los ingresos directos del municipio no puede financiar el

¹²⁷ Entrevista con el Tesorero municipal, Lic. Raúl Ramos Vázquez el 15 de agosto de 2008.

¹²⁸ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>

gasto administrativo, cubriendo sólo 45% de este (gráfica 3.11), y baja a 40% para los últimos cuatro años.

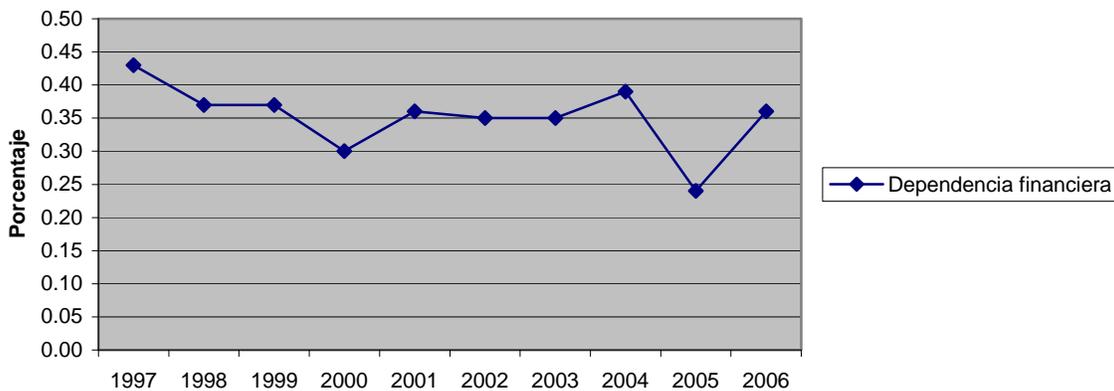
**Gráfica 3.11. Capacidad financiera del municipio de Texcoco (a precios corrientes).
Ingreso propio/gasto corriente**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por lo que corresponde a la dependencia financiera, se mencionó que el municipio depende en un 37% del total de sus ingresos de las participaciones (gráfica 3.12). A ello debe agregarse los recursos federales transferidos vía el Ramo 33 que le representa para el municipio 34%, lo que indica que existe una dependencia alta de los recursos federales por parte del municipio (71%); aunque se percibe una reducción modesta en la relación, según el 2° informe de gobierno presentado en agosto de 2008, aún sigue siendo importante la dependencia.

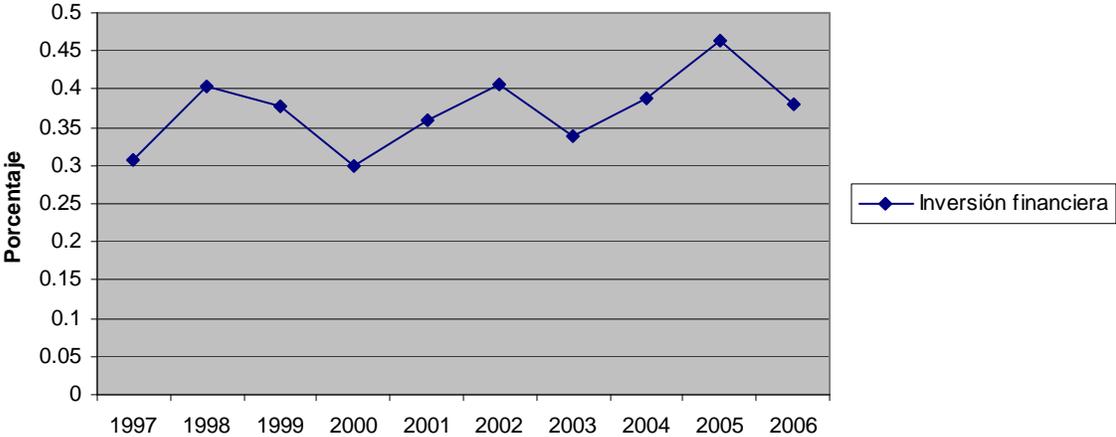
**Gráfica 3.12. Dependencia financiera del municipio de Texcoco (a precios corrientes).
Participaciones/gasto total**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, en relación al indicador de inversión, el municipio ha tenido un aceptable desempeño al destinar en promedio 37% del gasto en inversión de obra pública (gráfica 3.13). Cabe mencionar a favor de la gestión financiera de este municipio que hubo un esfuerzo por mantener la capacidad de gasto en inversión. Sin embargo, el esfuerzo por disminuir la dependencia financiera ha sido insuficiente.

Gráfica 3.13. Inversión en el municipio de Texcoco (a precios corrientes) Gasto de inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ahora bien, descrita la situación de la hacienda municipal en Texcoco, resulta importante introducir los aspectos de carácter técnico y de naturaleza política que influyen en el desempeño de la hacienda municipal.

Un primer aspecto gira en torno a el andamiaje administrativo, normativo y jurídico limitado con el que actúa la Tesorería. Como ya se apuntó más arriba, la baja profesionalización de sus servidores públicos; la falta de un Reglamento de Tesorería que permita orden en el manejo de los recursos refleja poca responsabilidad para lo que se tiene autoridad para reglamentar; la falta de autonomía de la Contraloría del Presidente municipal; la limitación en la designación del Contralor Interno a través del servicio civil de carrera; y la ausencia de un Regidor de oposición en la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento, son elementos de carácter institucional que han limitado el

desempeño eficiente de la hacienda pública en este municipio. Al respecto, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México señalaba diversas limitaciones técnicas que no cumplían con la normatividad establecida para el buen desempeño de la hacienda municipal¹²⁹.

A la falta de un buen diseño institucional se debe mencionar los elementos de naturaleza política que han influido. Un elemento importante ha sido sin duda la alternancia en el poder local, al llegar nuevos actores con nuevas estrategias y prácticas para la organización del gobierno municipal, lo que ha traído relativamente un mejor desempeño de la administración y por lo tanto de la hacienda pública. Sin embargo, esa innovación no se ha reflejado en la estructura de la administración en lo correspondiente a los recursos humanos debido a que, al no existir el servicio civil de carrera, los puestos administrativos se le sigue viendo como botín político, al mismo tiempo que se dan prácticas de nepotismo, lo que va en detrimento del buen funcionamiento de la Tesorería y de la administración en general.

Por otro lado, no hay una responsabilidad política clara del gobierno municipal para rendir cuentas a los ciudadanos, lo que permite el uso discrecional de los recursos públicos. Al respecto, el Comité Municipal del PRI en Texcoco, señalaba respecto a la presente administración 2006-2009, una serie de irregularidades en el procedimiento de licitación para la asignación de las obras que se han realizado en Texcoco, en razón de no existir transparencia en dicho proceso, y el aparente costo exagerado de cada una de ellas, y en el que se señala que existen diversos intereses en cuestión de obra pública¹³⁰.

Finalmente, en lo correspondiente a los asentamientos irregulares que existen en el municipio, respaldados por Antorcha Popular, y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal, forma parte de los limitantes de carácter político en el desempeño de la hacienda local.

¹²⁹ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>

¹³⁰ <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

3.3.7. Conclusiones preliminares

- El caso de Texcoco en la década muestra una estabilidad política, pese a los problemas políticos-sociales generados en este año 2008 por Antorcha Popular.
- La alternancia dio un cambio importante en los patrones de la gestión municipal. La administración municipal ha tenido un proceso de acumulación de algunas innovaciones en procedimientos, técnicas y nuevos sistemas de gestión, nuevas estructuras de organización interna modificando con ello el arreglo institucional anterior. Se ha buscado presentar la imagen de un gobierno que busca transformar la acción gubernamental.
- Al igual que otros municipios similares en tamaño y complejidad, Texcoco fue transformando la agenda de políticas públicas al pasar de una concentración en los servicios básicos municipales para la población a una agenda expandida de deliberación respecto al proyecto de desarrollo urbano y de desarrollo económico.
- La relación entre el gobierno municipal y los actores no gubernamentales se ha transformado en una relación más “independiente”, pero del cual no deja de hacerse observaciones por parte de la oposición (PRI) sobre el manejo clientelar en el uso de los recursos públicos.
- Sin embargo, sigue faltando una mayor innovación en sus estructuras administrativas. Poco se ha innovado en cuanto a reglamentaciones lo que ha repercutido en la falta de profesionalización de sus recursos humanos a través de un servicio civil de carrera teniendo como consecuencia prácticas de la vieja cultura política mexicana como el nepotismo, lo que no ha generado procesos de desinstitucionalización o ruptura con los arreglos institucionales tradicionales. Se trata de un proceso de aprendizaje de políticas de tipo incremental, que ha incorporado algunos rasgos innovadores, pero que no sufrió transformaciones drásticas en la década estudiada.

3.4. CUAUTITLÁN IZCALLI

Visión general de la municipalidad

3.4.1. Antecedentes del municipio

El nombre del municipio proviene del náhuatl, sus radicales son cuauhuitl, “árbol”; titlán, “entre”; iza, “tu” y calli, “casa”, significan “Tu casa entre los árboles”. En el espacio que actualmente ocupa el territorio municipal hubo presencia de chichimecas, quienes tuvieron influencia de otros pueblos como tepanecas, colhuas y mexicas. Sin embargo, la historia del municipio es muy reciente dado que, en 1973 se creó el municipio, el cual, según el decreto número 50, expedido por el Congreso local el 23 de junio de 1973, se erigió con territorios de los municipios de Cuautitlán, Tepotzotlán y Tultitlán¹³¹. El objetivo de la creación de este municipio fue el de constituirse en una zona capaz de absorber la expansión de la población del área metropolitana. En este sentido, Cuautitlán Izcalli se crea bajo el concepto de "ciudad modelo", ya que fue planeada por urbanistas, lo que permitió incluir en el modelo elementos estéticos por medio de grandes áreas verdes, amplios bulevares que daría acceso a las zonas habitacionales, colonias y barrios periféricos, así como a los diversos corredores y parques industriales. Asimismo, desde la etapa de planeación, los espacios educativos fue de importancia primordial¹³².

3.4.2. Características del desarrollo económico

El Producto Interno Bruto de la entidad en términos *per cápita* se estima en \$6,816 dólares, (1.20 veces el promedio estatal y 0.91 veces el promedio nacional).

En cuanto a su importancia económica, es uno de los municipios con mayor participación dentro del Estado de México, dada la planeación que tuvo desde un inicio la canalización de inversión privada. La actividad económica del Municipio está diversificada principalmente en los sectores secundario y terciario, el cual

¹³¹ Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México: <http://www.inafed.gob.mx/wb2>

¹³² Cuaderno Estadístico Municipal Cuautitlán Izcalli, Estado de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Edición 1997.

ocupa al 61.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, no deja de tener importancia el sector primario al ocupar para uso pecuario, agrícola y forestal el 40 por ciento del suelo del municipio.

La principal producción agrícola del municipio, es de alfalfa, maíz, avena forrajera y frijol. En lo correspondiente a la ganadería, las principales especies en el municipio son el ganado porcino, bovino y aves. Finalmente, existen 21 unidades de producción rural de actividades forestales y de actividades de recolección¹³³.

En el sector secundario, existen ocho fraccionamientos industriales. La rama de producción alimenticia, bebidas y tabacos representa el 30.6%; la de textiles y prendas de vestir el 10%; productos de madera el 5.22%; productos de papel 3.83%; sustancias químicas y productos derivados del petróleo, carbón, hule y plástico el 13.25%; productos no metálicos el 1.74%; industria metálica básica 3.83% y, en productos metálicos, maquinaria y equipo 31.56%¹³⁴. Debido a la saturación de los parques industriales asentados en municipios aledaños, se espera que continúe el crecimiento del sector manufacturero.

En el sector terciario, el comercio destaca por su nivel de competitividad en el comercio de productos no alimenticios al por mayor y por menudeo en supermercados, tiendas de autoservicio, mercados públicos, tianguis y almacenes; y comercio al por menor de autos, llantas y refacciones. En este sector destaca también la prestación de servicios tales como el servicio de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo; servicios educativos prestados por el sector privado; servicios de agencia y almacenaje; entre otros.

Así, la actividades económicas del municipio por sector se distribuyen de la siguiente forma: sector primario, 0.60%; sector secundario, 33.03% (27% en la manufactura y 5% construcción); y, sector terciario, 61.62% (19% en comercio, 8% transporte y comunicaciones, y 4% actividades de gobierno)¹³⁵. Sin embargo, en la cuestión del empleo el municipio no ha sido autosuficiente en su generación, lo cual ha propiciado que una parte importante de la población tenga que trasladarse

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

al Distrito Federal¹³⁶. Asimismo, la incapacidad de crecimiento de la economía mexicana ha propiciado que una proporción significativa de población de este municipio trabaje en el sector informal.

3.4.3. Características del desarrollo sociodemográfico

Para el año 2006, de acuerdo con datos del gobierno de Cuautitlán Izcalli, existen en el municipio un total de 514,143 habitantes, siendo el séptimo municipio más poblado del Estado de México, con una tasa media anual de crecimiento en el período 2000-2005 de 1.7%, superior a los crecimientos estatal (1.1%) y nacional (1.0%).

La cobertura de los servicios públicos presenta niveles satisfactorios en materia de infraestructura urbana y equipamiento, así como de cobertura de agua potable, electricidad y drenaje. Considerando lo anterior, de acuerdo al CONAPO, Cuautitlán Izcalli presenta un “Muy Bajo” grado de marginación, ubicándose como el séptimo Municipio menos marginado entre los 165 municipios con más de cien mil habitantes a nivel nacional.

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua potable	90.03
Drenaje	91.14
Energía eléctrica	91.13

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) con base en datos del INEGI 2005, en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

Sin embargo, debido al gran crecimiento demográfico que ha sufrido el Municipio y a la reducción del suministro de agua potable para las viviendas existentes en los últimos años, el esquema de “ciudad modelo” se ha perdido con el paso del tiempo. El crecimiento inmobiliario exponencial que vive el municipio,

¹³⁶ Documento Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007, en <http://www.cizcalli.gob.mx/>

permitido por las últimas administraciones, ha limitado el servicio eficiente de los servicios públicos¹³⁷.

3.4.4. Características sociales de la localidad

El municipio de Cuautitlán Izcalli manifiesta un perfil eminentemente urbano, al representar el 98% de la población; el resto de la población es rural. Tres cuartas partes de la población que habita el municipio provienen del Distrito Federal. Sus comportamientos están asociados con la construcción de grandes unidades habitacionales y a la de fraccionamientos privados. Sin embargo, en el municipio existen 52 colonias irregulares, que representan 12.47% de la superficie urbana del municipio.

La población es relativamente homogénea en términos de ingresos y características socioeconómicas y demográficas, sólo hay una pequeña porción de colonias residenciales de altos ingresos y tres grupos en situación clara de pobreza. En este sentido, la población está constituida fundamentalmente por trabajadores de los servicios y la manufactura de ingresos medios y bajos.

Por otro lado, como característica natural de municipios con un grado de desarrollo urbano alto, se ha propiciado la participación ciudadana para resolver los problemas típicos de las conurbaciones como son: sobresaturación de redes viales, contaminación del medio ambiente, etc. Dicha participación ha sido canalizada a través de los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos auxiliares de la administración municipal y como órganos de representación ciudadana, que ha permitido un incremento en la atención de los servicios públicos, así como para la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFOMUN) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM), para el desarrollo de programas de urbanización y de seguridad pública. Asimismo, estos Consejos han tenido la oportunidad de emitir su opinión sobre la factibilidad de instalación de actividades empresariales en

¹³⁷ <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82592.html> , “Acusan a ex edil de autorizar a última hora 21 desarrollos”.

zonas habitacionales. Sin embargo, aun cuando esta participación está institucionalizada, es decir, está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local, no ha estado exenta de irregularidades, al tener un carácter clientelista dado la relación de intercambio de favores entre autoridad y ciudadanos¹³⁸. En este sentido, dichas instancias han sido vehículos del PAN, para obtener beneficios electorales o clientelares.

La presencia político-partidista ha sido notoria dado que la mayoría de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana han sido personas con perfil afín al partido político gobernante. Esto ha permitido que la mayoría de las tareas estuvieran enfocadas a las comunidades de los integrantes de los Consejos. Así, el gobierno panista municipal ha fomentado votos a su favor por medio del apoyo económico o material en colonias de escasos recursos, además de facilitar la labor proselitista de planillas simpatizantes con el gobierno para facilitar su permanencia en el gobierno.

Un reporte de la Auditoría Superior de la Federación puede confirmar esta situación de manejo clientelar e irregular de los recursos, al señalar que el municipio carece de mecanismos de planeación que garanticen que los recursos del FISM se apliquen en su totalidad para lo que fueron asignados y las acciones; que se realicen en beneficio de grupos en condiciones de pobreza extrema y rezago social; que las obras o acciones autorizadas y realizadas operen con eficiencia y eficacia; y que los proyectos que se financien con este recurso sean realizados conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal¹³⁹. En este sentido, la Auditoría señalaba que sólo se había cumplido con el 6.9% de las metas programadas mientras que el 81.4% de los recursos ya se habían ejercido. Asimismo, el organismo fiscalizador apuntaba que no se habían presentado, por parte del gobierno municipal, las actas del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) o Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) de aprobación de

¹³⁸ Hilda Alejandra Cruz Mar y Gloria Santiago Martínez, *Los consejos de participación ciudadana: legitimidad y eficacia en la gestión gubernamental del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México (1997-1999)*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-Cd. Universitaria, México 2001.

¹³⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta 2006*, en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/iGeneral.htm>.

obras y acciones realizadas por el municipio. Finalmente, señalaba que los reportes trimestrales de avance del fondo que el gobierno municipal debía hacer público, no se encuentran disponibles para el público en general.

En ese mismo tenor, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México consideró que, en términos generales el gobierno municipal no ha cumplido con las disposiciones normativas aplicables a la transferencia y aplicación de recursos a obras y acciones determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo a los resultados de su observación y en la cual se desconoce el destino y la aplicación de una parte de esos recursos¹⁴⁰.

Análisis de la configuración gubernamental

3.4.5. Características del contexto político local

El municipio de Cuautitlán Izcalli se considera actualmente bastión del Partido de Acción Nacional (PAN), sus candidatos a la presidencia municipal han triunfando desde 1994, es decir, en las últimas cuatro elecciones. A pesar de la hegemonía actual del PAN en Cuautitlán Izcalli, el PRI no deja de tener una presencia importante si se toma en cuenta el porcentaje de su votación. Mientras tanto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no ha podido crecer en presencia en este municipio. Los porcentajes de la última elección muestra una competitividad alta en el municipio dado que la distancia entre el PAN y el que ocupó el segundo lugar, es decir, el PRI presenta una diferencia de 10 puntos¹⁴¹.

Cuadro 3.4 Elecciones municipales en e municipio de Cuautitlán Izcalli (% de votos)

<i>Año/Partido</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>
1999	53.04	32.15	14.74	.07
2003	46.17	32.69	10.88	10.26
2006	42.38	32.29	16.66	8.67

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

¹⁴⁰ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, en <http://www.osfem.gob.mx/>

¹⁴¹ Sin embargo, en una encuesta realizada por Reforma en agosto de 2008 en el municipio de Cuautitlán Izcalli señalaba que si en ese momento fueran las elecciones para Presidente Municipal el PRI ganaría por una diferencia de 10 puntos; Reforma 14 de agosto de 2008.

La llegada del PAN a este municipio permitió el arribo de gente venida del sector privado y gente con una visión distinta de cómo se debía manejar la administración pública¹⁴². Desde un inicio se planteó el manejo de conceptos como calidad total, productividad y eficiencia en la prestación de servicios y en la administración de los recursos, conceptos que no debían ser privativos de las grandes corporaciones o de las empresas sino también de los municipios.

Sin embargo, aun con la llegada de un partido con una visión distinta en el manejo de la administración pública, no deja de presentarse los vicios característicos del sistema político mexicano, particularmente en lo que corresponde a situaciones de nepotismo, corrupción y desorden presupuestal. Así por ejemplo, en la administración de Fernando Covarrubias Zavala, 2000-2003, fueron colocados familiares del alcalde en puestos "clave" de la administración: en el DIF municipal, en el organismo descentralizado municipal del agua, en el Departamento de Compras, entre otros; lo que generó en su momento que se investigara el desvío de recursos¹⁴³. Por su parte, David Ulises Guzmán, actual presidente del municipio, días después de su arribo al ayuntamiento, denunció el presunto desvío de recursos públicos de su antecesor y compañero de partido, Alfredo Durán Reveles¹⁴⁴. Asimismo, en la presente administración 2006-2009, se ha cuestionado el desorden presupuestal que existe en la administración¹⁴⁵.

3.4.6. Característica de la administración y finanzas municipal

A) Evolución de la estructura administrativa

Recursos humanos

Actualmente existen 4 mil trabajadores activos en el municipio. Como en los anteriores casos descritos, la gente con capacidad para aumentar el número de simpatizantes a favor del PAN, son colocados por la misma administración del Ayuntamiento en puestos administrativos importantes, incluso a nivel de secretaria particular, obteniendo injerencia en las decisiones del gobierno para beneficiar

¹⁴² Santiago Galván Sergio, *Sistema político y desarrollo urbano en México, el caso de Cuautitlán Izcalli 1994-1996*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM-Acatlán, México, 2001.

¹⁴³ *La Jornada*, 2 de mayo de 2001.

¹⁴⁴ *El Universal*, 16 de octubre de 2006.

¹⁴⁵ *La Crónica*, 22 de junio de 2007.

particularmente sus colonias, facilitando el clientelismo entre autoridades y ciudadanos¹⁴⁶. Es en la etapa de proselitismo donde el Partido de Acción Nacional adquiere compromisos con gente que le brinda apoyo electoral. Para premiar dicho respaldo, se realiza la contratación de estas personas en labores de oficina, sin la preparación profesional o experiencia necesaria lo cual limita la toma de decisiones en las áreas de trabajo por falta de visión y claridad administrativa, ocasionando ineficiencia, aumento de costos y atrasos en la gestión¹⁴⁷. En ese contexto, aun cuando se trata de un municipio en el que se ha mantenido el mismo partido político en el gobierno, el cambio y la movilidad de funcionarios han sido también intensos en este municipio. La administración trabaja para integrar un cuerpo burocrático profesional, en el que se busca correspondencia entre los perfiles y las tareas encomendadas. Sin embargo, al no existir un servicio civil de carrera, la administración no termina de actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal, al no establecer procesos claros y transparentes en la contratación y ascenso del personal¹⁴⁸.

Estructura administrativa y modernización

La estrategia que caracteriza la década de gobierno panista, 1997-2007, se concentró, por una parte, en clarificar procedimientos y normas, lo cual ha permitido una modernización integral y una mayor institucionalidad al fortalecer el marco de referencia formal de la administración. Así, es notable la elaboración 29 reglamentos y un manual entre los que destacan el Reglamento Orgánico de la Administración Pública, el Reglamento de Planeación para el Desarrollo Municipal; el Reglamento de Trabajo de los Servidores Públicos; el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información; el Reglamento de Industria, Comercio y Servicios establecidos; y el Reglamento de Fomento Económico¹⁴⁹. La evolución de esta agenda ilustra la creciente complejidad de los asuntos tratados por el

¹⁴⁶ Hilda Alejandra Cruz Mar y Gloria Santiago Martínez, *op. cit.*, p. 55.

¹⁴⁷ García Castillo Flores Virginia, *Transparencia en la selección de personal de un organismo público descentralizado municipal Operagua, Cuautitlán Izcalli, 2007*, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, UNAM-Acatlán, México, 2007.

¹⁴⁸ Al respecto, el municipio enfrenta 332 demandas laborales por despidos injustificados por ex trabajadores, además de que la administración ha perdido casos desde 2006; *La Jornada*, 14 de marzo de 2008.

¹⁴⁹ <http://www.cizcalli.gob.mx>

municipio a lo largo de los años, característica de los municipios medios como ya se vio en los anteriores dos casos. En ese contexto, la evolución de la estructura administrativa de Cuautitlán Izcalli a lo largo de los tres periodos de gobierno del PAN ha mostrado en cada periodo un proceso de perfeccionamiento, donde se va dejando la agenda concentrada en servicios básicos municipales y avanzando en la deliberación de temas que permitan un desarrollo más integral del municipio, lo que muestra el paso de una organización que no sólo se orienta hacia la mejor prestación de servicios públicos, sino también a tener un papel más activo dentro de esferas tales como la promoción del desarrollo económico, social y urbano.

En materia de modernización, el área de informática se ha actualizado mediante la adquisición de equipo que permitió agilizar diversos trámites de las diferentes áreas administrativas. Actualmente, en la presente administración 2006-2009, existe la Dirección de Administración encargada de analizar, desarrollar y diseñar sistemas de información para agilizar el manejo y flujo de la información de las dependencias administrativas.

Por otro lado, se instrumentaron mecanismos orientados a democratizar el sistema de gobierno que permitiera una mejor comunicación con la sociedad, estableciéndose las Audiencias públicas con los miembros del Ayuntamiento y de la administración –que incluye a los organismos descentralizados como el DIF, OPERAGUA y al mismo presidente municipal-; la creación de comités de ciudadanos y el referéndum.

En lo correspondiente al tema de finanzas, las recientes modalidades que ha adoptado la modernización de la hacienda municipal, favorecen los procesos de digitalización catastral, la incorporación de nuevas tecnologías como el internet, esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos, las cuales han posibilitado que el número de contribuyentes aumente. Durante la gestión municipal 2003-2006, se implementó el programa “Barriendo el Municipio”, que tuvo la finalidad de recorrer el municipio para exhortar a los contribuyentes a pagar sus impuestos municipales, toda vez que en ese momento existía un rezago del 47% en el cobro de los mismo, con el objetivo de incrementar la recaudación de los ingresos propios. Asimismo, dicho programa tuvo como finalidad levantar un

censo sobre cada uno de los predios y regularizar su situación. En la administración 2006-2009, los esfuerzos se siguen centrando en fortalecer la hacienda pública, teniendo como objetivo la modernización catastral mediante la actualización de la cartografía municipal, ya que para el 2007 el rezago en la recaudación del impuesto predial se estimaba en 40%¹⁵⁰. Sin embargo, como en los anteriores dos casos, no se garantiza en sus Reglamentos la inclusión de al menos un regidor de minoría en las comisiones de Hacienda, ya que esto restringiría la posibilidad de tomar decisiones inadecuadas o el desvío de recursos, aspecto del cual no escapa este municipio.

En este mismo sentido, la Contraloría Interna depende de la Presidencia municipal lo que limita la independencia y la imparcialidad de este importante órgano fiscalizador. Para la designación del Contralor se realiza conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a propuesta del Presidente Municipal con aprobación del Cabildo.

Finalmente, en cuanto a transparencia, su página web ofrece información útil respecto al ejercicio público. Sin embargo, sigue siendo limitada en cuanto a la información sobre qué productos o servicios contrata y cuánto dinero cuesta a los ciudadanos; información sobre los ingresos totales del presidente municipal, regidores y funcionarios (sueldo base, compensaciones, bonos y otras prestaciones extraordinarias).

B) Evolución de la estructura financiera

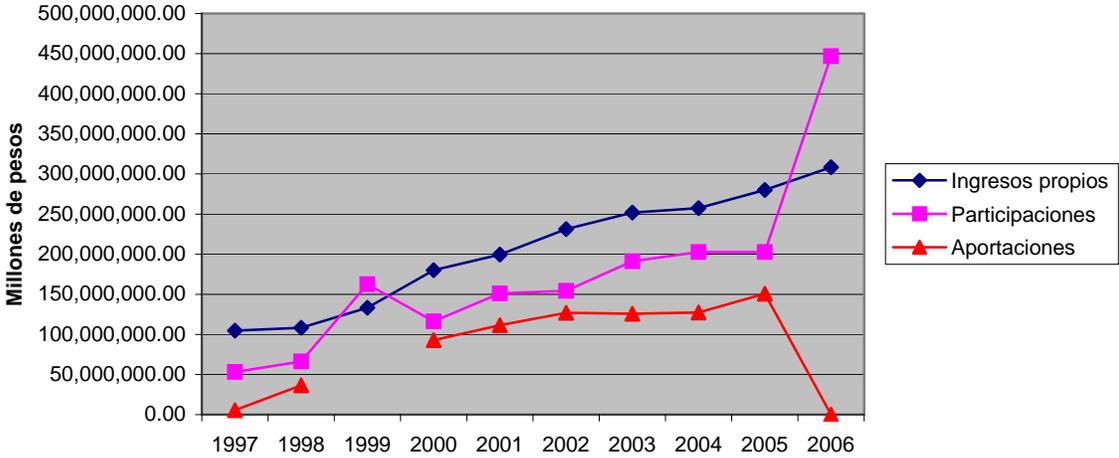
El relativo desarrollo económico de este municipio ha permitido que el estado de sus finanzas públicas con respecto a los ingresos muestre una tendencia positiva, principal fortaleza de su estructura financiera. En este sentido, destaca en este periodo, como muestra la gráfica 3.14, que los ingresos directos (propios) representaran en promedio 45% del total, que equivalen a \$573 pesos *per cápita*. Durante el último ejercicio (2006), la recaudación de recursos propios observó un incremento de 12.2% en términos reales, explicado principalmente por una mayor captación de derechos y aprovechamientos. Lo anterior, muestra la

¹⁵⁰ Entrevista con la Tesorera municipal Maria Luisa Desales Morales, el 19 de agosto de 2008.

importante capacidad recaudadora de la administración municipal, ya que el mayor porcentaje lo ocuparon los ingresos propios con respecto a las participaciones (38%) y aportaciones (17%). Con relación a las aportaciones, éstas han sufrido una caída; esto tal vez debido al relativo desarrollo del municipio por lo cual presenta bajos grados de marginación.

Por el lado de los egresos, el principal rubro de los gastos fueron los administrativos, en promedio durante el periodo analizado estos representaron 76% del total de sus egresos. Sin embargo, durante los últimos cuatro años estos representaron 80%. Esto significa que, por una parte, se ha buscado la eficiencia en la recaudación pero, por la otra, se ha generado mala eficiencia en el gasto de los ingresos al destinar un gran porcentaje en el gasto corriente. Por lo tanto, el gasto en inversión ha tenido un peso menos significativo (24%)¹⁵¹.

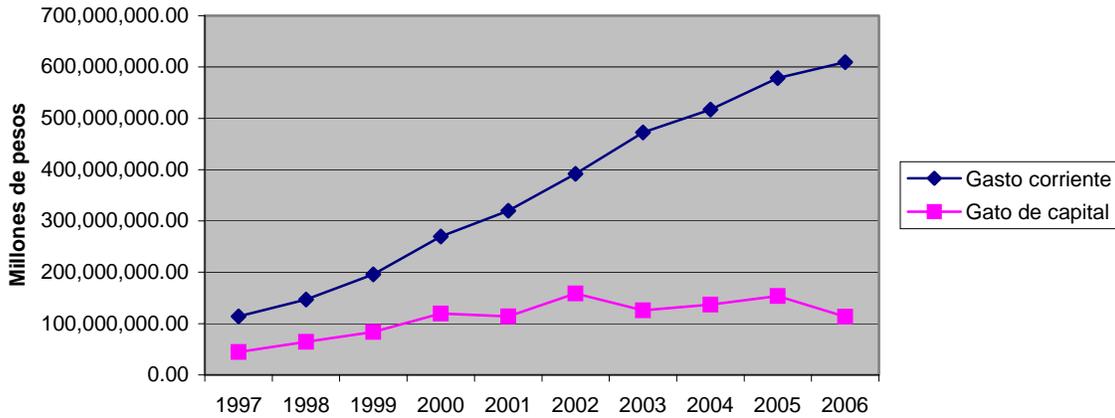
Gráfica 3.14. Ingresos municipales de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹⁵¹ Al respecto, señalaba en entrevista la Tesorera municipal Maria Luisa Desales Morales que “...debe tenerse en cuenta la dinámica de mayor complejidad en la que se mueve la administración de Cuautitlán Izcalli, lo que ha incidido en un mayor gasto corriente. La ampliación en los asuntos tratados por el municipio implicó la aparición de nuevas estructuras y por tanto un crecimiento de la plantilla de trabajadores del municipio”; 19 de agosto de 2008

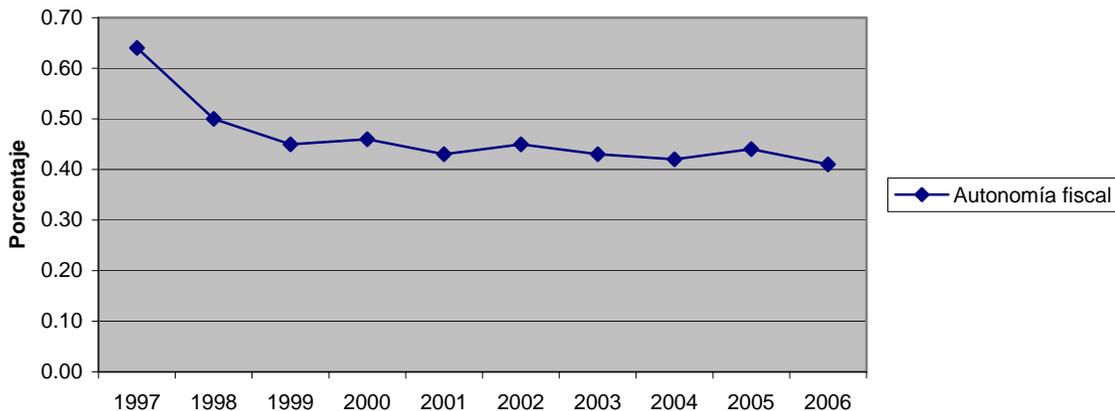
Gráfica 3.15. Egresos municipales de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un análisis más detallado de las finanzas públicas de Cuautitlán Izcalli muestra que la *autonomía fiscal* cuenta con una estructura de ingresos propios del 46% en relación al total de ingresos, lo que significa una situación financiera de aceptable autonomía (gráfica 3.16). Si embargo, una Tesorería Municipal que incrementa su recaudación, pero no abate el porcentaje de no-inscripción, omisión o elusión fiscal, no es eficiente. Como ya se puntó más arriba, en el 2007, el rezago en la recaudación del impuesto predial se estimaba en 40%.

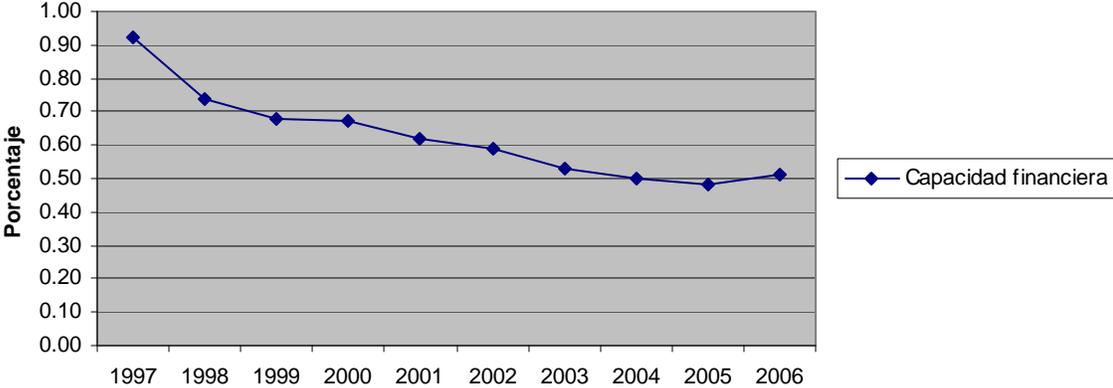
Gráfica 3.16. Autonomía fiscal en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes).
Ingreso propio/ingreso total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

La relativa autonomía se rompe cuando el índice de *capacidad financiera* presenta que, para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación, está alrededor del 62%, bajando en los últimos cuatro años a 50%, lo que indica poca eficiencia en la búsqueda de equilibrio en la estructura del gasto (gráfica 3.17).

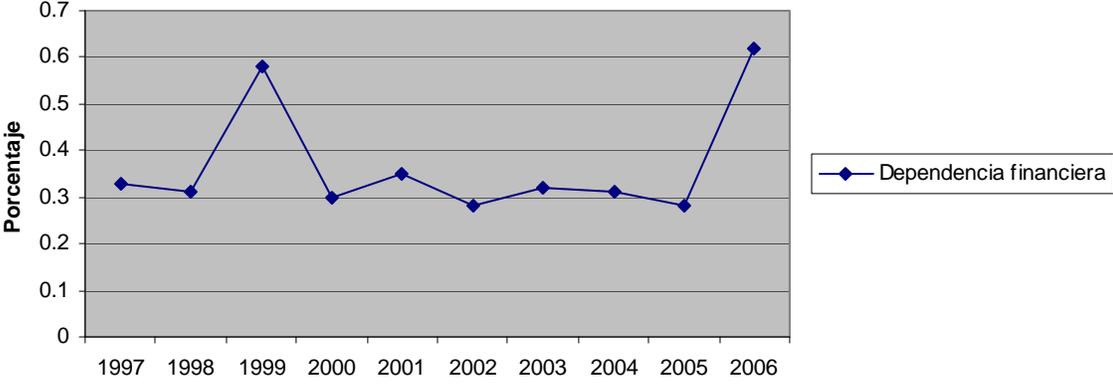
Gráfica 3.17. Capacidad financiera en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes. Ingresos propios/gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

En el indicador de *dependencia financiera* que muestra la relación de participaciones federales y el gasto total del municipio, Cuautitlán Izcalli ha dependido de estos recursos en un 36% de su gasto (gráfica 3.18).

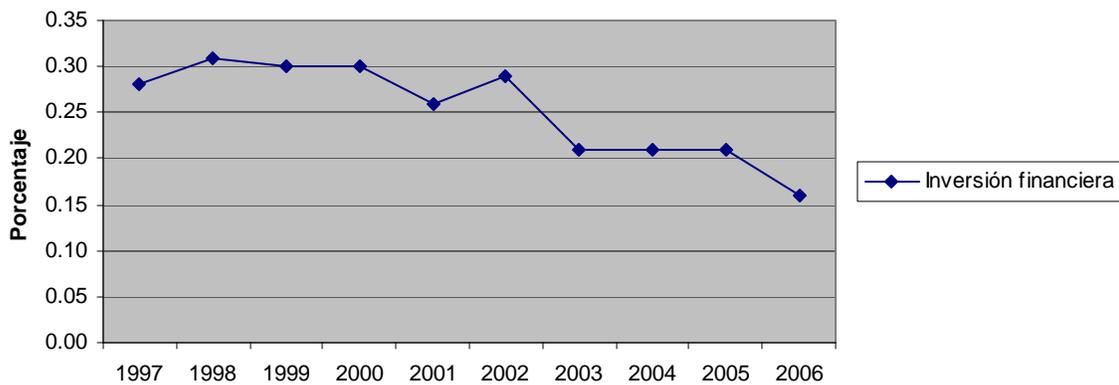
Gráfica 3.18. Dependencia financiera en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes). Participaciones/gasto total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, la *inversión municipal* muestra que el porcentaje de gasto municipal dedicado a la inversión en obras públicas está alrededor del 25%, el cual ha bajado a 20% en los últimos cuatro años, lo que muestra nuevamente un bajo grado de eficacia, al destinar parte importante de los recursos en gasto corriente (gráfica 3.19).

Gráfica 3.19. Inversión en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)
Inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ahora bien, descrita la situación de la hacienda municipal en Cuautitlán Izcalli, se describe los aspectos de carácter técnico y de naturaleza política que influyen en el desempeño de la hacienda municipal.

Como ya se apuntó en los anteriores dos casos, el andamiaje administrativo, normativo y jurídico ha limitado la actuación de la Tesorería. La falta de autonomía de la Contraloría del Presidente municipal; la limitación en la designación del Contralor Interno a través del servicio civil de carrera; y la ausencia de un Regidor de oposición en la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento, son elementos de carácter institucional que han limitado el desempeño eficiente de la hacienda pública en este municipio.

A la falta de un buen diseño institucional se debe mencionar los elementos de naturaleza política que influyen dada las zonas abiertas que dejan las “reglas de juego”. La alternancia en el poder local permitió la llegada de nuevos actores con nuevas estrategias y prácticas para la organización del gobierno municipal, lo que ha traído relativamente un mejor desempeño de la administración y por lo

tanto de la hacienda pública. Sin embargo, esa innovación no se ha reflejado en la estructura de la administración en lo correspondiente a los recursos humanos debido a que, al no existir el servicio civil de carrera, los puestos administrativos se le sigue viendo como botín político, lo que va en detrimento del buen funcionamiento de la Tesorería y de la administración en general. Como ya se apuntó, la gente con capacidad para aumentar el número de votos a favor del PAN son colocados en la administración ocasionando aumento de costos al municipio. A ello se debe sumar los casos de nepotismo que también se ha presentado en el municipio.

Por otro lado, no hay una responsabilidad política clara del gobierno municipal para rendir cuentas a los ciudadanos del uso de los recursos públicos. Como ya se apuntó, se han presentado irregularidades en su uso, es el caso de las transferencias de recursos del Ramo 33. En este mismo sentido, en julio de 2008 fue destituido el Tesorero municipal, Marco Antonio López, por un presunto desvío de 44 millones de pesos que estaban etiquetados para obra de pavimentación; hasta el momento no se ha actuado legalmente contra él; y por otro lado, no se ha dado un informe reciente a los integrantes del ayuntamiento sobre el estado que guarda las finanzas públicas según el regidor Karim Caballo Delfín¹⁵².

Finalmente, en lo correspondiente a los asentamientos irregulares que existen en el municipio y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal, son una parte importante también que está afectando en la recaudación del municipio¹⁵³.

3.4.7. Conclusiones preliminares

- La estructura administrativa de Cuautitlán Izcalli a lo largo de los tres periodos de gobierno (1997-2007), muestra el trabajo de una administración que no sólo se ha orientado a la prestación de los servicios públicos, sino

¹⁵² http://www.cronica.com.mx/nota.php/foro/foro/zt/nota.php?id_notas=322237, 11 de diciembre de 2008.

¹⁵³ Entrevista con la Tesorera Municipal Maria Luisa Desales Morales, el 19 de agosto de 2008.

también a la de un papel activo dentro de esferas como la promoción del desarrollo económico, social y urbano. Se trata de un gobierno que tuvo desde un principio una agenda amplia de políticas.

- La alternancia en la política en 1997 marcó un nuevo modelo en la acción gubernamental con la llegada de nuevos actores a la escena local y con una nueva visión de la gestión local que se inscribe en la corriente de la Nueva Gerencia Pública.
- De esta manera, el municipio de Cuautitlán Izcalli destaca en el escenario estatal por su capacidad por implantar un proyecto altamente innovador en todos los ámbitos de un gobierno municipal: a) Nuevos sistemas de gestión que se afinaron y perfeccionaron a lo largo de la década. b) Nuevo marco de regulación y su perfeccionamiento en cada administración permitiendo un mayor orden normativo y de certidumbre tanto para los funcionarios como para la ciudadanía en general. c) Una evolución de la agenda de políticas públicas que combina la función de prestador de servicios públicos y la de agente promotor del desarrollo y el bienestar local. d) Por último, la creación de nuevos sistemas de participación social.
- Sin embargo, en lo correspondiente a la participación social, no es evidente que los aprendizajes de política hayan sido plenamente incorporados como parte del nuevo marco institucional; en ocasiones al parecer sufrieron retrocesos por ejemplo, al recuperar algunas modalidades de los arreglos tradicionales, como es la organización corporativa de la participación ciudadana, lo que reflejaría un deficiente gasto e irregularidades en inversión al destinarse sólo a determinados sectores que le pudieran ser rentables.
- Por otro lado, aun cuando todo apunta a afirmar que el proyecto innovador de Cuautitlán Izcalli se ha consolidado al final del periodo de estudio, hay elementos que no apuntan necesariamente en ese sentido. Se observa por ejemplo la no continuidad o permanencia de cuadros medios y superiores, producto del juego de camarillas políticas al interior del PAN, así como prácticas de nepotismo.

- Aun cuando exista una capacidad innovadora en el municipio y avance hacia una nueva institucionalización de la acción del gobierno municipal, se observa obstáculos de naturaleza política que también afectan indudablemente en el desempeño de la hacienda municipal.
- En este contexto, se observa una administración municipal que se encuentra en una fase de modernización, innovación y de transformación de un nuevo estilo de gobierno y de una nueva institucionalidad en la que se busca consolidar los cambios ya iniciados en aras de dejar atrás una administración tradicional.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS COMPARATIVO

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta el análisis comparativo de los tres casos estudiados anteriormente. Cabe señalar, que la investigación de los estudios de caso ha tenido como objetivo, por una parte, ampliar y generalizar teorías hechas anteriormente ya por investigadores en lo que corresponde al diseño institucional de la transferencia de recursos federales a los gobiernos municipales, el diseño institucional de la administración municipal y el desempeño de la hacienda municipal; por otra parte, ampliar algunas ideas ya expuestas anteriormente también por investigadores sin que hayan profundizado sobre estas, en este caso, variables de naturaleza política que pueden estar influyendo en el desempeño de la hacienda municipal. Lo que interesa entender es ¿por qué el desempeño de la hacienda municipal produce resultados diferentes?, ¿cuáles son los factores clave del proceso que hacen la diferencia?, ¿cómo explicar la cercanía y la distancia entre estas tres historias?

En el apartado 4.1. de este capítulo se explican las condiciones bajo las cuales fueron conducidas las comparaciones; en el 4.2. los casos se comparan en términos de los conceptos claves analizados en el capítulo 1, 2 y 3. Estas comparaciones giran en torno al problema de investigación y de las preguntas propuestas en la introducción inicial de este trabajo. El análisis de esta comparación busca arrojar luz sobre las determinantes de éxito o fracaso de las relaciones entre el diseño institucional de la transferencia de los recursos a los municipios, del diseño institucional de la administración municipal y los factores políticos en el desempeño de la hacienda municipal.

4.1. CONDICIONANTES PARA LA COMPARACIÓN

Los tres estudios de caso muestran aspectos similares y diferentes. Similares en cuanto a que se trata de tres municipios de tamaño medio. Diferentes en cuanto a que a la acción gubernamental en el desempeño de la hacienda

municipal no ha tenido los mismos orígenes, el mismo desarrollo, los mismos resultados, dado que el contexto histórico, social, económico y cultural parecen determinantes del fenómeno estudiado. Sin embargo, una comparación hasta cierto punto controlada es posible.

Dado estos elementos, en la siguiente comparación de estudios de caso, el control de variación sólo puede cumplirse para elementos muy generales. En primer lugar se comparan las situaciones contextuales que viven los tres municipios, esto es, los factores económicos, demográficos y sociales que de origen pudieran marcar diferencias. Este análisis dará información respecto a las condiciones previas y a los factores estructurales que determina el contexto actual en el que vive cada municipio. En un segundo momento, se observa las similitudes y diferencias en cuanto al contexto político que vive cada municipio. Por último, un tercer apartado analiza la evolución de la administración municipal y el desempeño de la hacienda municipal.

Debido a la naturaleza cualitativa de muchas de las variables que se observan, el análisis de los tres casos toma más la forma de contraste entre ellos que de comparación estricta.

4.2. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS CRUZADO

4.2.1. Los contextos locales: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental

- *Variables económicas- sociodemográficas*

Los tres municipios constituyen por su condición, espacios locales que viven contrastes internos en el nivel de bienestar en cuanto a sus indicadores económicos y sociodemográficos. En cuanto a los indicadores económicos en los tres municipios contrasta en cuanto al porcentaje de población dedicada a cada actividad económica. Si bien, una parte importante de la población se concentra en el sector terciario de la economía (servicios), no deja de tener una importancia relevante el sector secundario en Texcoco y en Cuautitlán Izcalli, aunque el valor de la producción del sector industrial por habitante es mayor en Cuautitlán Izcalli dado que en este municipio se concentran grandes empresas, mientras que, en

Texcoco una parte importante de las empresas son pequeñas y medianas, así como de carácter familiar.

Característica importante en el caso de Texcoco y de Cuautitlán Izcalli, es que sus gobiernos han sido instancias públicas para la promoción del desarrollo económico regional, con políticas para el fomento de pequeñas y medianas empresas; esquemas de atracción de inversión; capacitación y asistencia técnica; infraestructura para la producción de servicios, e información estratégica para negocios; lo que ha permitido el incremento de ingresos en la hacienda pública local. Este aspecto refleja la capacidad emprendedora del municipio y de un proyecto claro para allegarse recursos.

En el caso de Texcoco, a partir de que asciende el PRD al poder en el municipio en 1997, se crea la Dirección de Desarrollo Rural que permitió estructurar mejor el fomento a la producción agropecuaria frenando el cambio de suelo rural a suelo urbano, y promoviendo la permanencia y generación de empleos en actividades agropecuaria. Asimismo, el apoyo a una modesta industrialización basada en un amplio sector de empresas familiares ha contribuido a concebir un proyecto de desarrollo local. Sin embargo, el impacto ha sido bajo a falta de una mejor planeación. Por otro lado, a un nivel macro la industria es irregular, ya que los planes de desarrollo no habían contemplado una área para este fin. En la presente administración se ha llevado una mejor planeación teniendo como resultado la construcción de plazas comerciales las cuales contemplan en principio 1400 empleos directos, lo que permitirá al mismo tiempo allegarse recursos para la hacienda local .

Por su parte, Cuautitlán Izcalli aún cuando es un municipio joven, al definirse desde su origen como un proyecto de descentralización urbana, ha mantenido desde ese momento importancia en el contexto estatal, dado que tiene una actividad económica relevante para el municipio y para el estado. Desde su comienzo el municipio vio llegar importantes inversiones nacional y extranjera. Además, el sector comercial también adquirió un dinamismo importante. El gobierno ha contribuido de manera importante en este proyecto de desarrollo local convirtiéndose en promotor estratégico. Así, Cuautitlán Izcalli se constituye

como una ciudad dinámica con gran potencial para la industria y el comercio, lo que ha permitido al municipio obtener ingresos importantes en su hacienda local, derivado de este progreso.

Finalmente, el municipio de Chimalhuacán aunque tiene una larga historia que data de 1259 año de su fundación, poca relevancia ha tenido su desarrollo local. El sector primario poca relevancia tiene en el presente; la industria local no ha sido impulsada; y el sector terciario está constituido por pequeños establecimiento de carácter familiar que no contribuye a dar cobertura a la demanda de trabajo. Ante la falta de planeación, no ha habido condiciones para que se genere un proyecto endógeno de desarrollo local; la acción gubernamental ha sido también pasiva en este sentido; a ello debe sumarse el nulo interés por llevar el desarrollo a esta zona por parte del gobierno estatal. En este sentido, hay una falta de conciencia sobre el papel que debe desempeñar el gobierno local y estatal en el desarrollo local. Por su parte, en el gobierno local hay una espera pasiva a que la descentralización de recursos descienda. Naturalmente, este cúmulo de factores ha mermado en la recaudación de ingresos propios

Cuadro 4.1. Estructura económica. Situación comparada de los tres municipios (%) año 2000

<i>Distribución de la PEA por sector</i>	<i>Chimalhuacán</i>	<i>Texcoco</i>	<i>Cuautitlán Izcalli</i>
Primario	.01	13	0..60
Secundario	8.21	29	33.03
Terciario	91.78	55	61.62
No especificado		3	4.75

Fuente: Elaboración propia con base en datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

En cuanto a los indicadores sociodemográficos, nuevamente en los tres municipios las tasas de crecimiento son contrastantes. Por lo que respecta a la tasa de crecimiento demográfico, el caso de Texcoco es el que lleva un proceso de más estabilidad, esto debido a la política implementada por el PRD desde administraciones anteriores por evitar el crecimiento desproporcionado de habitantes en el municipio. En el caso de Cuautitlán Izcalli, la planeación urbana se ha dirigido a un ordenamiento correcto del crecimiento de la población a través de una adecuada planificación urbana desde que se originó el municipio.

Finalmente, en el caso de Chimalhuacán, la falta de planeación urbana y las prácticas clientelares que han existido durante años para el uso del suelo, ha permitido un crecimiento desordenado de la población en este municipio, por lo que los flujos de población llegaron a ser mayores a la media estatal y nacional, permitido en gran parte por el gobierno municipal en alianza con organizaciones, lo que ha generado que hasta la fecha, prevalezca un sistema corporativo en lo social.

Por lo que respecta a la infraestructura de servicios básicos, los estudios de caso contrastan en cuanto a su desarrollo. Característica importante de esta situación tiene que ver con lo anteriormente señalado, es decir, la mayor planeación en el crecimiento urbano en el caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli ha permitido tener una mejor respuesta en cuanto a la calidad de los servicios públicos a diferencia de lo que ha ocurrido en Chimalhuacán, es decir, la falta de planeación urbana ha repercutido enormemente en la calidad de los servicios que presta este municipio.

En cuanto a los índices de pobreza y marginación, nuevamente los resultados contrastan, debido a lo anteriormente señalado, es decir, a una mayor planeación de parte de Texcoco y Cuautitlán Izcalli en contraste con lo que sucede en Chimalhuacán.

Así, los obstáculos y las oportunidades en el desempeño de la hacienda municipal han sido definidas en buena parte por los gobiernos locales de cada municipio mediante una planeación o la ausencia de este.

Cuadro 4.2. Cobertura de servicios urbanos, índice de marginación y crecimiento demográfico (%) año 2000.

<i>Municipios</i>	<i>Chimalhuacán</i>	<i>Texcoco</i>	<i>Cuautitlán Izcalli</i>
Tasa de crecimiento demográfico 2000-2005	1.37	0.50	1.89
Marginación	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Agua potable	86.97	86.83	90.03
Drenaje	93.25	92.83	91.14
Electricidad	95.65	95.53	91.13

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000 y del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, en Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), INAFED.

4.2.2. El contexto político local: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental

El contexto político en el que transcurre la década en los tres casos de estudio tiene también diferencias significativas; las condiciones políticas son importantes, dado que, aspectos como el perfil del partido político, el perfil de sus gobernantes y sus valores marcarán diferencias en el funcionamiento de las instituciones.

El caso de Chimalhuacán presenta el escenario tradicional del sistema político mexicano: una relación vertical de los miembros pristas del cabildo con respecto al alcalde y una estructura corporativa del PRI para el control y representación de la ciudadanía y de los grupos sociales frente al gobierno municipal. Muestra de esta tradición del sistema político mexicano es la integración de la administración y de los cargos de elección de acuerdo a los meritos hechos en el partido y su participación en las campañas electorales. De igual forma funcionarios salientes se han convertido en diputados locales y federales por el mismo partido.

Sin embargo, a pesar de que el PRI ha conservado al municipio, la relativa estabilidad política se quebró en el año 2000 cuando se suscitaron diferencias entre las dos organizaciones más importantes del PRI en el municipio, producto de la lucha caciquil por el control del municipio; la Organización de Pueblos y Colonias y la organización Antorcha Popular apoyados en su fuerza grupal y rebasando los límites de la legalidad, se enfrentaron cuando a esta última le correspondía tomar el funcionamiento de la administración municipal luego de un acuerdo informal que no respetó la Organización de Pueblos y Colonias.

La conservación de un modelo tradicional político -que prevaleció en México durante más de 70 años- caracterizado por la subordinación, el control, el caciquismo, el corporativismo y el clientelismo, ha limitado el desarrollo local, al ver sólo al municipio como botín político de parte de las organizaciones sociales integrantes del PRI, afectando con ello en gran medida el desempeño de las instituciones administrativas.

En el caso de Texcoco, a partir de que el PRD llega al gobierno local con nuevos actores, se genera una forma diferente de hacer política que propone la elaboración democrática de un proyecto de modernización y crecimiento alternativo, impulsando un programa que considera combatir la desigualdad al mismo tiempo que impulsando el crecimiento, la inversión y el fortalecimiento de la capacidad productiva local, con una orientación que ha pretendido la organización autónoma de la sociedad.

Resultado de ese proyecto, el PRD ha logrado gobernar al municipio desde hace una década, manteniendo en una relativa estabilidad el contexto político local, salvo el caso reciente que se le presentó al gobierno municipal con respecto a la organización Antorcha Popular que pretende asentar de manera irregular a cerca de 25 mil familias, lo cual tiene una relevancia importante porque el gobierno local ha evitado que en el municipio el crecimiento urbano sea desordenado y desproporcionado a diferencia de lo ocurrido en otros municipios conurbados a la ciudad de México.

Sin embargo, el PRD no logra construir un proyecto político alternativo con nuevas reglas. Si bien se ha abandonado el modelo tradicional de hacer política no deja de presentarse elementos de la vieja cultura política, de clientelismo, nepotismo y caudillismo, esto último al señalarse que, quien ha estado en la designación de los presidentes municipales de este municipio, incluyendo a los suplentes y diputados locales ha sido Higinio Martínez a través del Grupo de Acción Política, así como la participación de familiares de los presidentes municipales en la administración pública.

Finalmente, en el caso de Cuautitlán Izcalli, a partir de que el PAN ganó la alcaldía hace una década, llegaron nuevos actores profesionistas y empresarios con una visión moderna de renovación del aparato local, haciendo política con mentalidad de empresa competitiva, enfatizando lo administrativo y el desarrollo local que históricamente los ha distinguido en sus principios y programa de acción.

La cultura política panista de búsqueda de la democracia creó un nuevo modelo político y de gobierno más abierto e interconectado con la sociedad. Sin embargo, no deja de presentar ciertos rasgos del modelo tradicional de hacer

política con controles de los consejos de participación ciudadana desde una perspectiva clientelar, así como prácticas de nepotismo en la administración pública.

Indudablemente, las diferentes situaciones del contexto político local marcarán la historia en la acción gubernamental, particularmente con relación al desempeño de la hacienda municipal, durante la década estudiada. Aunque la alternancia política en los municipios haya permitido la entrada de nuevos actores en la escena política, con una nueva visión en el trabajo gubernamental, no deja de presentarse en estos actores, viejos elementos de la cultura política tradicional que caracterizó al sistema político mexicano: clientelismo político, nepotismo, caudillismo, caciquismo, etc. En definitiva, estos elementos influyen en el arreglo institucional y en sus resultados de los gobiernos locales¹⁵⁴.

4.2.3 La administración interna: fuerzas y debilidades en las estructuras de los gobiernos locales

A) Estructura administrativa

Los tres casos estudiados muestran diversos y hasta contrastantes modelos y estrategias de modernización municipal. Cada gobierno se posicionó y emprendió sus procesos en la gestión administrativa y financiera de forma distinta; desde la que busca construir los elementos básicos de una administración local bajo una dinámica tradicional de la administración pública (Chimalhuacán), hasta la que busca adoptar estrategias de modernización inspiradas en una visión gerencialista (Cuautitlán Izcalli).

La propensión a adoptar determinados instrumentos ha dependido de factores regionales, culturales, de motivaciones políticas o que derivan del perfil de personalidad de los gobernantes que la impulsan, pero sin lugar a dudas, la alternancia política y la continuidad posteriormente han permitido obrar a favor de un municipio con mejores instituciones, es el caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli.

¹⁵⁴ Al respecto, el Contralor Victorino Barrios Dávila, señaló que la Contraloría del Poder Legislativo recibió en 2007, 919 quejas contra ayuntamientos mexiquenses, siendo el nepotismo la segunda causa. http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=25850 (27 de Diciembre de 2007).

Un primer aspecto a señalar es que en los tres casos se observa una tendencia a la expansión de las estructuras administrativas –número de departamentos- y de las plantillas de personal producto de una agenda de políticas públicas –fomento económico, desarrollo social, medio ambiente- más compleja que han adoptado estos gobiernos.

Así, nos encontramos que el municipio de mayor complejidad y sofisticación en su aparato administrativo es Cuautitlán Izcalli, producto de la adopción de nuevos sistemas de gestión como el modelo de la *New Public Management*; el caso de Texcoco se observan cambios con un cierto grado de innovación y enfocado a la creación y reforma de reglamentos y manuales; finalmente Chimalhuacán con un proceso bajo de innovación y enfocado también a la creación y reforma de reglamentos y manuales ha mostrado pocos cambios en su diseño institucional.

Sin embargo, la administración pública en los tres casos de estudio ha sido un espacio de “entradas y salidas” constantes; frecuentemente se trata de administraciones con escaso apego a la legalidad, altamente permeable a los juegos de camarillas políticas, a los cotos de poder de grupos y a expresiones de nepotismo; no está de más recordar que para Max Weber, “El auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente ...”¹⁵⁵

Sin un esquema claro de méritos y reconocimientos a la capacidad profesional, la instauración de un servicio profesional en lo municipal es una tarea pendiente, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas a nivel estatal que incentiven y hagan explícito a nivel local: 1) un sistema transparente de acceso a los cargos públicos basado en la calificación profesional (mediante concursos abiertos) y no el favoritismo; 2) un régimen de ascensos dentro de la estructura jerárquica basado también en los méritos; 3) evaluación permanente; 4) una remuneración correspondiente a la calificación profesional; y 5) premios y sanciones para los funcionarios. Por supuesto que los grados varían en los casos estudiados .

¹⁵⁵ Max Weber, *El político y el científico*, Editorial Alianza, México, 1989, pag. 115.

En cuanto a la capacidad reglamentaria, facultad que les otorga la Constitución apenas ha sido explotada en Chimalhuacán y en Texcoco. Reglamentar la acción gubernamental en el municipio significa ponerle orden y sin embargo, no se ha hecho un uso adecuado de esa capacidad reglamentaria en temas tan importantes como el ordenamiento del comercio, la seguridad pública, la organización de los servicios indispensables. El caso de Cuautitlán Izcalli es relevante, ya que en el transcurso de poco más de una década que llegó al poder en este municipio, la continuidad ha permitido la creación de 29 reglamentos que regulan cada una de las actividades que desarrolla este gobierno local.

En lo correspondiente a la mejora en los sistemas de recaudación municipal, los tres municipios en la presente administración 2006-2009 presentan diversos programas de modernización: programas de reforma que están enfocados a la atención del usuario en trámites con la administración; la certificación de calidad; incorporación de tecnologías de la información (gobierno electrónico), para una más eficiente comunicación con ciudadanos sobre los servicios y trámites municipales; mejoramiento de los sistemas de planeación; mejoras regulatorias; y fortalecimiento de los sistemas tributarios. Sin embargo, en los tres municipios, estos programas no terminan de ser impulsados intensivamente de tal manera que permita ver un mejor desempeño de la hacienda municipal.

En cuanto a la transparencia en los recursos, los tres municipios estudiados muestra pocos avances al respecto: a) No se informa sobre los ingresos totales del presidente municipal, regidores y funcionarios; b) No se informa sobre los proveedores del municipio (quiénes son los proveedores de productos y servicios; qué productos o servicios contrata y cuánto dinero cuesta a los ciudadanos, lo que ha permitido irregularidades); y c) No se informa sobre los ingresos municipales y la deuda pública.

En ese contexto, a) No se genera transparencia y racionalidad en el uso y destino de los recursos públicos; b) No se evita la discrecionalidad entre funcionarios y proveedores; y c) No se genera credibilidad, confianza y autoridad moral en los actores y el gobierno.

En el caso de Cuautitlán Izcalli, aun cuando cuenta con una página web bien elaborada que detalla buena parte de las acciones llevadas a cabo por la administración, sin embargo, no presenta estos aspectos de transparencia.

Por otro lado, la evaluación del desempeño gubernamental, el control y la vigilancia rigurosa del presupuesto, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, son temas que no terminan por tener certidumbre y credibilidad. Como ya se apuntó, a nivel estatal, no se encuentra reglamentado para que en la Comisión de Hacienda y Compras del Ayuntamiento esté un regidor de oposición. Por otro lado la Contraloría Interna sigue dependiendo de la Presidencia municipal, lo que limita su funcionamiento al no disponer de autonomía, al mismo tiempo que la designación de su Contralor depende del propuesto por el Presidente municipal en lugar de que la designación sea mediante el servicio profesional de carrera. En este sentido, el contralor municipal es el eslabón más frágil de la administración municipal, toda vez que su desempeño queda ligado a los intereses de la burocracia y autoridades electas, a los mecanismos de lealtad y compromisos políticos. En los tres casos estudiados ninguno presentó alguna alternativa que permita reflejar la certidumbre y credibilidad necesarias en los aspectos señalados.

B) Estructura financiera

El estudio de la estructura financiera de los casos estudiado se inició con el antecedente de su mal desempeño¹⁵⁶. Sin embargo, esta situación se ha revertido en parte, en dos de los casos estudiados: Texcoco y Cuautitlán Izcalli. Aun así, la evolución de la estructura financiera de estos dos casos mencionados no deja de presentar debilidades. Como ya se apuntó, diversos aspectos, por un lado, de carácter institucional a nivel federal, estatal y municipal, por el otro, de naturaleza política, están incidiendo en conjunto en el desempeño de la hacienda municipal.

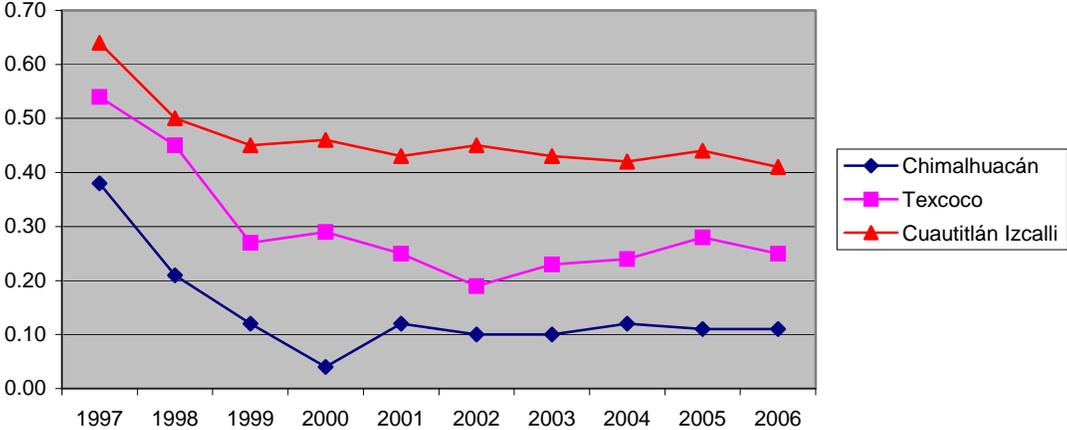
En lo que se refiere a los indicadores financieros, la *autonomía fiscal*, la gráfica 4.1. es muy ilustrativa, porque hace evidente que a pesar de ser municipios de tamaño medio, existe una amplia disparidad en sus niveles de recaudación. Es

¹⁵⁶ Laura Sour, 2004; Jorge Alberto Silva, 2006.

aquí donde se puede observar claramente como los procesos políticos puede estar determinando también esta situación de desempeño de la hacienda municipal imponiendo límites a la capacidad y eficacia: competencia política, perfil del partido político, nepotismo, caciquismo, clientelismo. En este sentido, al dejar las instituciones zonas abiertas a la interpretación de los actores y a la desviación de la conducta al no establecer claramente incentivos positivos o negativos, permite que otros factores de naturaleza político-social actúen en detrimento de la hacienda local.

El caso de Chimalhuacán es el que presenta menor eficacia en la recaudación de sus ingresos propios. Texcoco por su parte, se encuentra con una autonomía relativamente aceptable; sin embargo, a pesar de que ha crecido los ingresos en los últimos años, no llega a representar el 30% de sus ingresos totales. Finalmente, Cuautitlán Izcalli es el que mejor desempeño muestra en la recaudación de ingresos propios con relación a sus ingresos totales; sin embargo, a pesar de que se ha implementado programas para reducir la evasión, no se ha impulsado fuertemente, ya que aun, 40% de la población ha evadido el pago del impuesto predial.

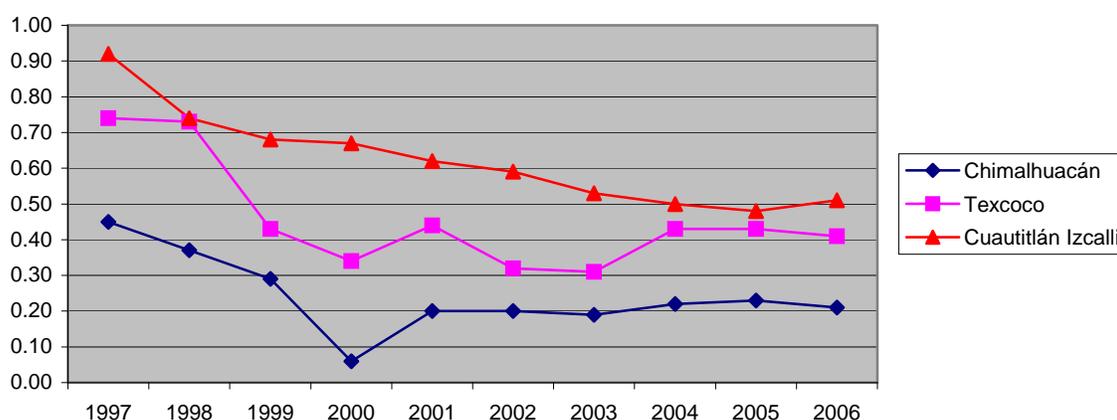
Gráfica 4.1. Autonomía fiscal, 1997-2006. Ingresos propios/ingresos totales



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Por lo que hace al indicador de *capacidad financiera* (gráfica 4.2), los tres casos muestran una caída a lo largo de la década estudiada. Es claro que, en la medida en que se ha hecho más compleja la gestión urbana ha motivado a ampliar la estructura burocrática y como consecuencia el gasto administrativo. El caso de Chimalhuacán es el que menor capacidad financiera tiene, esto debido a que presenta una menor autonomía financiera, situación que refuerza la idea de que municipios que cuentan con escasos ingresos propios no tienen un uso adecuado de estos, ya que la mayoría de los recursos provienen del gobierno federal y no de su propio esfuerzo para recaudarlos. En el caso de Cuautitlán Izcalli no ha significado que al tener más ingresos propios como proporción de sus ingresos totales, son los que mejor haga uso de estos recursos.

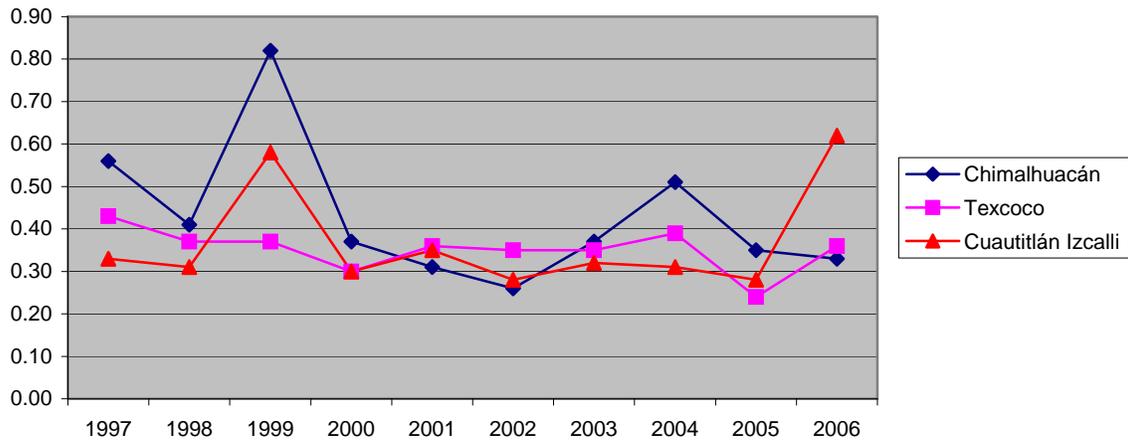
Gráfica 4.2. Capacidad financiera, 1997-2006. Ingresos propios/gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

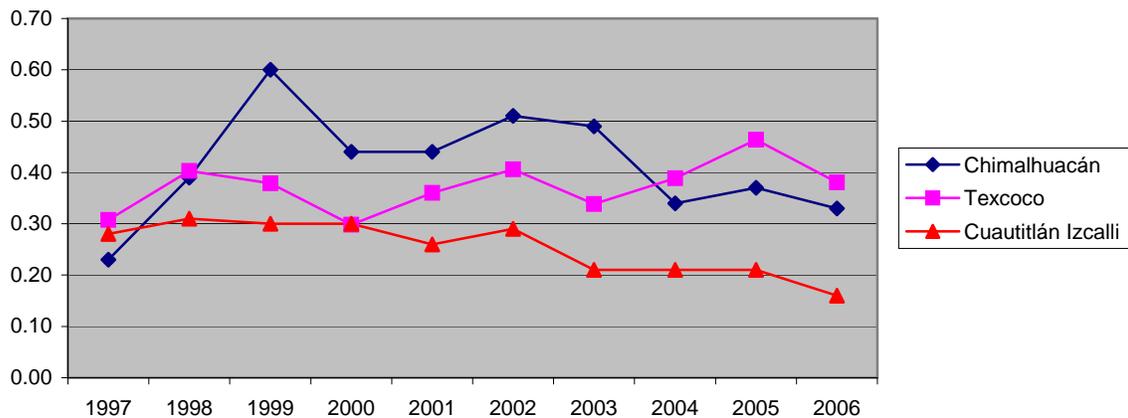
En cuanto al indicador de *dependencia financiera*, al final de la década Texcoco y Chimalhuacán muestran un mejor indicador que Cuautitlán Izcalli. Sin embargo, la situación es distinta ya que aquí no se toma en cuenta las transferencias federales en cuanto a las *aportaciones* derivadas del ramo 33. Cuautitlán Izcalli recibe un porcentaje menor de estos recursos en comparación a Chimalhuacán y Texcoco, lo que permite señalar que Chimalhuacán y Texcoco tienen una mayor dependencia en cuanto a recursos federales si se integra tanto las *aportaciones* como las *participaciones*.

Gráfica 4.3. Dependencia financiera, 1997-2006. Participaciones federales/Ingresos totales



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Gráfica 4.4. Inversión municipal, 1997-2006. Inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Finalmente, por lo que hace al indicador de *inversión pública*, los tres casos muestran una caída a lo largo de la década. La situación de mayor estabilidad la presenta Texcoco que a lo largo de la década aplica una inversión de 37%. El caso de Chimalhuacán presenta también una importante inversión en infraestructura. Sin embargo, para el caso de estos dos municipios parte importante de los recursos invertidos son derivados de las *aportaciones* (Ramo 33) que llegan ya condicionados para su inversión en obra pública. El caso de

Cuautitlán Izcalli presenta un deterioro muy significativo; a lo largo de la década sólo invirtió un 25% cayendo en el último año a menos del 20%, lo que significa que no necesariamente el municipio que tiene más ingresos como proporción de sus ingresos totales, es el que mejor uso hace de sus recursos.

En el discurso, como ya se apuntó, los tres municipios han adoptado nuevos sistemas de gestión financiera que harían más eficiente el manejo de la finanzas. En los tres casos se iniciaron procesos de modernización en la recaudación y en los sistemas de control presupuestal; sin embargo el rigor de dichos cambios y la atención han sido muy diferente.

Evidentemente, la estructura de las finanzas locales es sensible a los procesos políticos, culturales, sociales y al sistema de gestión en su conjunto mientras no se disponga de buenos diseños institucionales en los tres órdenes de gobierno.

El análisis en los capítulos 2, 3 y 4, muestra la utilidad de considerar los conceptos del enfoque neoinstitucional, particularmente en lo que corresponde a los incentivos institucionales de estímulos y sanciones señalados por el enfoque neoinstitucional de elección racional. El diseño institucional podría ser más efectivo si tomase en cuenta estructuras de incentivos para el desempeño eficiente de la hacienda local. Asimismo, la promoción de un arreglo institucional con responsabilidad compartida disminuiría o limitaría la influencia de factores de naturaleza político-social.

4.2.4. Los arreglos institucionales

Integrando los factores de carácter técnico-administrativo y los factores político-social se define a continuación el arreglo institucional que caracteriza a cada municipio. Como se ha insistido, no hay un elemento único que determine cada configuración o arreglo institucional en el municipio, sino un conjunto de elementos teniendo tanto los arreglos institucionales a nivel federal, estatal y local, así como el contexto político-social en cada municipio.

- En el caso de Chimalhuacán el arreglo institucional que presenta no altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho el sistema político mexicano, esto es, un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo por el viejo sistema político mexicano y por la aceptación de la sociedad. Es decir, un contexto en el que partido del PRI se mantiene como hegemónico en este municipio dado que no ha tenido alternancia política, además de relacionarse el gobierno local con la sociedad mediante estructuras corporativas integradas al partido político. El contexto político local en ningún momento ha llegado a inquietar a los actores del partido en el gobierno local para inducir cambios radicales a fin de mantenerse en el gobierno. Esta situación ha limitado la capacidad de funcionamiento de las instituciones municipales, al presentarse una acción gubernamental pasiva que difícilmente innova en las estructuras, en los sistemas de gestión y en las reglas de juego. A ello debe sumarse que la composición de los funcionarios han llevado a cabo su carrera en la política partidaria. Hay por lo tanto, una evolución pero dentro del mismo arreglo institucional.
- Por su parte, Texcoco si bien en lo político se maneja en algunos aspectos dentro de un estilo tradicional que no rompe con viejas prácticas, ha surgido muy limitadamente un impulso innovador en lo que se refiere a la administración interna: se ha adoptado nuevos sistemas de gestión y de planeación; la agenda de políticas se ha expandido a ámbitos como de fomento económico y de desarrollo local; los funcionarios locales tienden a presentar un perfil más diverso en su formación, sin embargo, no deja de predominar el aspecto político-partidario en sus carreras. Asimismo, no deja de manifestarse elementos como clientelismo, caudillismo y nepotismo en la configuración gubernamental. En este sentido, existe la adaptación hacia un nuevo proyecto gubernamental sin que se pueda definir completamente como innovador, dado que el ritmo de cambio con respecto al arreglo

original ha sido lento, aún cuando son ya tres administraciones las que han tenido continuidad en el gobierno.

- Finalmente, Cuautitlán Izcalli a partir del cambio de partido en el gobierno en 1996, la continuidad que han tenido en el gobierno y la presencia de nuevos actores, ha presentado un cambio institucional generando nuevos entramados, nuevas rutinas, reglas de juego, nuevas normas, nuevos procedimientos, nuevos sistemas de gestión, nuevas estructuras administrativas, nuevos sistemas de recaudación fiscal, constituyendo todas estas acciones propuestas innovadoras en la medida en que han modificado el arreglo institucional original. Destaca en este sentido, toda una serie de reglamentos que regulan las actividades del gobierno municipal. Los actores gubernamentales están orientados en la construcción de una nueva institucionalidad para ejercer la tarea de gobierno. Sin embargo, en lo correspondiente a la integración de los funcionarios, si bien se encuentra menos movilidad y una tendencia a la profesionalización, no deja de presentarse movilidad, nepotismo e integración de personal en el que su carrera está definida por el aspecto político-partidario. El reto en este arreglo institucional es que pueda mantenerse y perfeccionarse aún cuando exista cambio de partido en el gobierno local, pero también el reto es que termine por desinstitucionalizar viejas prácticas. En efecto, todavía hay signos de fragilidad en las instituciones particularmente en lo correspondiente a la participación ciudadana y al manejo de los recursos que deberán subsanarse a través de diversas medidas en la que juega un papel importante el nivel estatal.

El siguiente cuadro (cuadro 4.3.) resume el arreglo institucional de cada municipio estudiado tomando en cuenta las áreas que pueden tener impacto en el resultado del desempeño de la hacienda municipal: transparencia; profesionalización de servidores públicos; marco regulatorio; sistemas de gestión; promotor del desarrollo económico para la generación de ingresos; y relación gobierno-sociedad. En dicho cuadro se utiliza algunos indicadores del programa

“Agenda desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Cabe aclarar que el diagnóstico, evaluación y ubicación no tiene la profundidad como lo plantea el programa del INAFED -de acuerdo a los parámetros establecidos para cada indicador- por cuestión de recursos y tiempo; sin embargo, con base en los elementos obtenidos en la investigación, se puede dar una idea aproximada de la ubicación de cada municipio en su grado de institucionalización.

Un aspecto importante a resaltar respecto del diseño institucional del municipio que se muestra en el cuadro y el resultado de esta investigación, es que aún cuando municipios como el caso de Cuautitlán Izcalli, con un grado de desarrollo por arriba del promedio nacional; con indicadores de calidad de vida por arriba del promedio nacional; y con un alto grado de institucionalización de las diferentes áreas de la administración local, se sigue presentando factores de naturaleza político-social con su sesgo antiinstitucional; viejas prácticas políticas que van en detrimento de la vida institucional del municipio y que tiene su consecuencia en el desempeño de la hacienda municipal. Esto en parte, puede ser producto, como se ha insistido a lo largo de la investigación, de los arreglos institucionales y de las zonas abiertas que deja el conjunto de reglas a nivel federal y estatal en lo que corresponde a la carencia de importantes incentivos para una mejor recaudación de sus ingresos; a la carencia de incentivos y sanciones para la entrega de resultados en el manejo de los recursos del Ramo 33; a la falta de obligatoriedad para la aplicación del servicio civil de carrera; a la falta de independencia del Contralor interno del municipio; y a la falta de obligatoriedad para que regidores de oposición integren la Comisión de Hacienda en el ayuntamiento.

Cuadro 4.3. Desarrollo institucional en los estudios de caso

INDICADOR	CHIMALHUACÁN	TEXCOCO	CUAUTITLÁN IZCALLI
Tesorería	Existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es deficiente. Se tiene una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento de los programas del municipio.	Existe un catastro que se ha actualizado con valores unitarios reales. La captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones ha mejorado, sin embargo, se tiene todavía una importante dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento del municipio.	Existe un catastro actualizado con valores unitarios reales, sin embargo, la captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es deficiente, lo que no permite tener suficiente autonomía para el financiamiento de las actividades municipales.
Marco regulatorio	El gobierno municipal cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y Reglamento de Comercio. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía, sin embargo, se tiene menos del 50% de los reglamentos indispensables para sus áreas.	El gobierno municipal cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía, sin embargo, se tiene menos del 50% de los reglamentos indispensables para sus áreas.	Dentro del gobierno municipal existe el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía. Presenta un total de 29 reglamentos para sus áreas, publicados todos ellos.
Perfil de funcionarios	No existen criterios profesionales para el reclutamiento de personal. Carrera política en el partido o en organizaciones político-sociales, presentándose prácticas de nepotismo.	El municipio no cuenta con manual que especifique el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación. Carrera política en el partido, presentándose prácticas de nepotismo.	El municipio cuenta con manual donde se especifica el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación. Carrera política en el partido, presentándose prácticas de nepotismo
Transparencia	No cuenta con Reglamento de Transparencia. No cuenta con órgano de acceso a la información. Existe página web, sin embargo, no se proporciona información detallada a la población sobre el ejercicio de los recursos presupuestales.	No cuenta con Reglamento de Transparencia. Existe página web, y órganos de comunicación social para la información de leyes, reglamentos, trámites, presupuesto y cuenta pública, sin embargo, la información no es detallada faltando aspectos como: licitaciones, sueldos, compras y avances de las obras.	Cuenta con Reglamento de Transparencia. Existe página web que es actualizada y relativamente completa. Se publica los ingresos desglosados y egresos por rubros, sin embargo, sigue faltando aspectos como: licitaciones, sueldos, compras y avances de las obras cada vez que ocurren.
Sistema de gestión	Mejoramiento de sistemas anteriores, sin embargo, no se dispone de suficiente personal capacitado. El municipio cuenta con página web que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano.	Mejoramiento de sistemas anteriores. El municipio cuenta con página web que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano.	Alto grado de tecnificación, realizando la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas para lo cual dispone de personal capacitado.
Ordenamiento territorial del municipio	El municipio crece sin que haya planes, ni regulación urbana, lo que permea en los ingresos y egresos de la hacienda municipal.	Existe plan de ordenamiento territorial actualizado.	Hay un plan de ordenamiento territorial actualizado y aprobado. La autoridad municipal supervisa su ampliación y revisión del uso de suelo.
Promotor del desarrollo económico	No existen programas de exploración de alternativas económicas, ni existe un programa que impulse y fortalezca las vocaciones productivas del municipio, lo que limita a la hacienda local en la captación de ingresos.	Se tienen identificadas alternativas con potencial, pero no se han promovido suficientemente. Existe infraestructura mínima para la operación de los mismos.	Se tiene un programa con resultados y en torno a la innovación de alternativas económicas y a la promoción de las diversas vocaciones productivas, lo que permitió captación de mayores ingresos al municipio.
Relación gobierno-sociedad	Corporativo; grupos de interés en colusión con el gobierno local.	Por proyecto, abierto a nuevos actores, sin dejar de estar presente cierto grado de clientelismo.	Existen órganos ciudadanos que inciden en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, los cuales están reglamentados, sin embargo, dichas redes de participación presentan cierto grado de clientelismo lo que ha generado irregularidades en el uso de recursos públicos.
Arreglo institucional	Modelo tradicional definido por un desarrollo local incipiente	Con cierto grado de innovación	Innovador y de transformación
Capacidad de institucionalización	Bajo	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en algunos indicadores que proporciona el INAFED a través de la "Agenda desde lo Local" para para el diagnóstico, evaluación y ubicación de los municipios.

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de la investigación se buscó distinguir una serie de barreras o limitaciones en el adecuado desempeño de la hacienda municipal. La importancia de lo público en estos tiempos de cambio, implica revisar la tarea y la calidad de las instituciones del Estado y la sociedad.

La alternativa teórico-metodológica del nuevo institucionalismo utilizada en éste trabajo, permitió comprender los procesos políticos-administrativos que determinan el buen o mal funcionamiento de los gobiernos municipales al observar con objetividad, las subjetividades, motivaciones e intereses que intervienen en las acciones, opciones y decisiones de los actores políticos locales, cuando juegan las reglas del campo de lo público. En efecto, con el enfoque del nuevo institucionalismo se logró poner atención a cuatro aspectos fundamentales en la investigación:

1. Las normas (a nivel federal, estatal y municipal) como medio para comprender cómo funcionan las instituciones y cómo determinan y moldean el comportamiento individual.
2. La elección racional como principio para explicar el comportamiento individual a través de reglas e incentivos, producto de los cuales se trata de maximizar el beneficio.
3. La estructura organizativa del gobierno municipal como medio para comprender la evolución y desarrollo de sus instituciones.
4. La forma de gobernar en el municipio determinada por el color del partido, que marca una diferencia en la manera en la que se gestiona las políticas y se toman las decisiones; la manera en que se ponen las reglas del juego y constricciones para los agentes que participan en el campo público y privado; al mismo tiempo que, sincretiza los valores, tradiciones culturales y todas las convenciones existentes de una sociedad local (reglas culturales y códigos de conducta cotidianos).

El resultado bajo éste enfoque teórico, presenta la persistencia de factores técnicos-administrativos y de naturaleza político-social que explican los obstáculos en el funcionamiento de la hacienda municipal y de la administración municipal en su conjunto. Se trata de un conjunto de factores que se han ido entrelazando a través del tiempo lo que ha generado diferencias en el diseño y desempeño de las instituciones públicas en cada municipio. En el curso de este trabajo, se buscó un acercamiento a municipios de tamaño medio (Cuautitlán Izcalli, Texcoco y Chimalhuacán) con diferente grado de desarrollo económico, social e institucional y se evidenció la falta de una experiencia completa en el desempeño eficiente de la hacienda municipal.

El modelo de organización existente en la administración municipal se encuentra como uno de los principales obstáculos, ya que no existen los correctos diseños de reglamentación, planeación, estímulos y profesionalización de los servidores públicos, que permita el desempeño eficiente de la hacienda municipal. A esta situación, debemos sumarle el mal diseño institucional a nivel federal y estatal que regula la transferencia de recursos, el cual fue aplicada sin consolidar los mecanismos de incentivos, control y rendición de cuentas en los municipios. Como consecuencia, tenemos que una parte importante de factores de carácter político-social intervienen dada la situación que presentan estos diseños institucionales de zonas abiertas a la desviación de la conducta y a la desviación de las normas. Por lo tanto, la mera existencia de reglas no garantiza que se permita alcanzar por si solos los buenos resultados que se proponen.

En efecto, el análisis realizado en el Capítulo 2 y en el Capítulo 3, refleja que las leyes federal, estatal y municipal no contienen “incentivos” y “sanciones” que permitan mejores diseños institucionales en el ámbito municipal, interviniendo por lo tanto, diversos factores de naturaleza política que al mismo tiempo limitan el buen diseño institucional. Como señala el nuevo institucionalismo, las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco institucional. Si tomamos en cuenta lo anterior, el desempeño de la hacienda municipal está determinado por el contexto y los estímulos existentes. Si el incumplimiento de la ley no ocasiona ninguna consecuencia que afecte al gobierno o al alcalde en

turno, es lógico que no exista voluntad para cumplirla. Si no hay estímulos favorables a la entrega de resultados no se dará un desempeño eficiente de las instituciones. Si no hay un sistema de fiscalización independiente a nivel local, difícilmente se manejarán los recursos con transparencia. Si no se establecen sistemas institucionales de profesionalización de carácter obligatorio, el resultado a la vista es que no existen avances significativos en la construcción de los mismos.

Los valores democráticos no han logrado hacerse cargo de estos supuestos que hasta ahora han impedido el desempeño eficiente de la hacienda municipal. Antes del tránsito democrático, como ahora, el proceso administrativo persiste sujeto a procesos políticos: caciquismo, clientelismo, nepotismo, paternalismo, corrupción, etc., independientemente del color del partido que esté en el gobierno municipal y de su grado de institucionalidad; los casos de estudio analizados (Cuautitlán Izcalli, Texcoco y Chimalhuacán) en el Capítulo 3 y 4 así lo manifiestan en mayor o menor grado. Los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales no han transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. Los valores democráticos se oponen firmemente a estas prácticas políticas, a esta visión de manejar la administración, pero los diseños institucionales a nivel federal y estatal refuerza esta situación a nivel local. Lejos está de la realidad, la suposición generalizada de que las prácticas políticas con su sesgo anti-institucional desaparecen en cuanto se extiende y afianza la democracia.

Al respecto, señala Ady Carrera Hernández –investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)- que la alternancia en el Estado de México ha incrementado las irregularidades en los ayuntamientos en el manejo de los recursos públicos¹⁵⁷. En ese mismo tenor, señala Octavio Mena Alarcón, titular del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso mexiquense, la existencia de muchas observaciones y denuncias sobre los recursos financieros que se asignaron a las 125 presidencias municipales en el trienio 2003-2006¹⁵⁸.

¹⁵⁷ *El Universal*, “Hallan nuevos alcaldes municipios saqueados”, 16 de octubre de 2006.

¹⁵⁸ *Ibid.*

Como se apuntó al principio de esta investigación, la hacienda pública local no puede quedarse al margen del proceso de construcción de un régimen democrático, ya que si los principios que inspiran un régimen no logran expresarse en las finanzas gubernamentales corre el alto riesgo de no consolidarse y vivir un retroceso. Más allá de la elección de los gobernantes locales por parte de la ciudadanía lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia el cual, no sólo debe definirse en lo político sino también en lo correspondiente a la gestión de los gobiernos. Si los principios y valores de un régimen logran expresarse en leyes que establezcan fuentes de ingreso y criterios de gasto en base a incentivos, sanciones y de transparencia, y los criterios legales se concretan en instituciones que los apliquen eficazmente, el régimen podrá consolidarse y contará con los recursos monetarios que requiere la acción gubernamental.

Así pues, el diseño de las reglas tal como se señala, presentan todavía limitaciones, los cambios legales no han sido suficientes ni han encontrado consolidación. Los incentivos en las leyes federales, estatal y municipal no están del lado de la eficiencia de la hacienda municipal, el cual implica la profesionalización de la administración municipal, la entrega de resultados, la transparencia y la fiscalización. Se distingue por lo tanto, una urgencia en las transformaciones institucionales en las reglas y en las relaciones intergubernamentales. Lo anterior no quiere decir que reformando las leyes se garantizaría una nueva acción gubernamental, pero si el incrementar la probabilidad de que ésta surja.

Tanto la ampliación del periodo, la reelección inmediata, así como una mayor descentralización de recursos tan reclamada por las autoridades municipales y especialistas en la materia, no modifica los elementos determinantes de naturaleza política en la estructura vigente de la administración municipal y el desempeño eficiente de la hacienda municipal, por el contrario, permite que persista este sistema en los municipios; éste tipo de propuestas no evita el mal desempeño de la hacienda municipal. El desempeño de la hacienda municipal seguirá dependiendo de las variables políticas; la discrecionalidad, el

liderazgo personal de los alcaldes, el cacicazgo, el clientelismo, el nepotismo, la corrupción, no se elimina, por el contrario, se puede reforzar. Es claro que los grupos de poder local no estarán dispuestos espontáneamente a ceder en éstas prácticas mientras no existan reglas que los limiten a actuar de ésta manera. El problema es bastante serio y crítico como para dar viabilidad a éstas iniciativas.

Ello hace inevitable y obligado replantearse la necesidad de crear mejores reglas en las relaciones intergubernamentales. Los gobiernos municipales están obligados a fortalecer sus órganos institucionales, pero además necesitan contar con el entorno institucional adecuado a nivel federal y estatal.

Por lo tanto, el gobierno federal y las entidades federativas deben convertirse en verdaderos promotores del fortalecimiento institucional; ser quienes busquen nuevos criterios, nuevas fórmulas institucionales, para generar mejores diseños institucionales para los municipios a través de leyes que generen incentivos y sanciones, como una condición sin la cual no podrán cumplirse a cabalidad los fines que deben perseguir los gobiernos municipales. El contexto actual obliga a pensar en una reforma integral del federalismo para tener un telón de fondo propicio a la actuación de los actores municipales.

Esta creación de una nueva institucionalidad permitirá acceder hacia mejores formas de funcionamiento en los gobiernos municipales. La instrumentación de normas en base a incentivos y sanciones obligaría a otras dinámicas, a otras estructuras de conformación, a otras expectativas y valores; es la alternativa más viable. Las administraciones locales estarían obligadas a otro "juego", lo cual sería positivo para la institución municipal, pero esto implica un proceso político de profundos cambios.

Empíricamente es difícil pensar en la autorreforma municipal que tenga que ver con una mayor eficiencia de la hacienda local, pese a su capacidad jurídica para hacerlo y las diversas recomendaciones que existen para ello. En efecto, los municipios no ejercen el potencial de autorreforma al encontrar frenos a su interior. La tradición y la prácticas políticas que se han plasmado en rutinas al interior de las administraciones municipales, se han convertido en limitantes para el eficiente desempeño de la hacienda municipal; cambiarlas por los propios municipios

resulta difícil mientras no existan incentivos, obligatoriedad y sanciones para hacerlo; la evidencia señala que el compromiso institucional y tangible de parte de los actores locales ha sido débil en una parte importante de los municipios en México. Como señala el enfoque neoinstitucionalista de elección racional, los individuos egoístas prefieren las instituciones socialmente ineficientes, pues éstas les proporcionan una utilidad individual más grande.

Por lo tanto, la conclusión más relevante que podemos derivar consiste en reconocer que la eficiencia de la hacienda municipal, la profesionalización de la administración municipal, su transparencia y su fiscalización, equivale al mismo tiempo a una reforma política de amplias proporciones.

Para el caso particular del Estado de México es fundamental que la Legislatura lleve a cabo dichas reformas que permita fortalecer la vida municipal. Las tareas que realicen la legislatura local en materia de incentivos para la entrega de recursos, de fiscalización del gasto, de sanciones, y el fortalecimiento de las agencias destinadas a la capacitación de los servidores públicos en áreas vinculadas con la tesorería, son pasos que deben darse con mayor celeridad, ya que las respuestas a la problemática hacendaria municipal difícilmente van a ser resueltas sólo por la autoridad fiscal federal.

El análisis de varios sistemas de coordinación fiscal estado-municipios sugiere que el incorporar criterios ligados al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio. Esto no revierte los incentivos perversos del diseño de las transferencias federales, pero si constituyen un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios, pieza clave de su autonomía como ámbito de gobierno.

De la mano de los incentivos debe ir el de las reformas para la obligatoriedad en la transparencia. Actualmente, no existe un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz que permita conocer la información sobre el origen, distribución y destino de los recursos públicos. La existencia de mecanismos públicos para darle seguimiento y la existencia de vías institucionales para que la decisión sobre el uso de los recursos sea también el producto de una deliberación colectiva, le podrá quitar cualquier uso privado al dinero público, parte

imprescindible para el cambio sustancial en la vida política de México y de la transición y consolidación de la democracia. Como señala Mauricio Merino, se debe romper la idea de gobernar para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo¹⁵⁹.

A ello debe sumarse las acciones tendientes a fortalecer la Contraloría municipal, como organismo de control, evaluación y sancionador; como organismo que permita verificar si las acciones emprendidas han obedecido todas las reglas que debían observar; como requisito para que los recursos recaudados y los recibidos de las transferencias se aplique a lo aprobado y a ningún otro fin, máxime cuando el municipio se encuentra en un proceso de cambio político-electoral constante. El contralor municipal es el eslabón más frágil de la administración municipal, toda vez que su desempeño está ligado a los intereses del resto de la burocracia y autoridades electas. De ahí que sea necesario e indispensable que el contralor municipal sea designado a través de un proceso de selección, mediante convocatoria abierta o cerrada, y que éste cuente con las calificaciones técnicas y profesionales para el buen desempeño de sus funciones. En este sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México debe actualizarse. La autonomía e independencia del contralor municipal, son piezas clave para arribar a una nueva institucionalidad en materia de control y vigilancia de los recursos. El contralor debe realizar su trabajo con independencia y autonomía del presidente municipal.

En este mismo sentido, la reforma al servicio civil de carrera en el Estado de México es necesaria e inevitable; la profesionalización de los servidores públicos sigue siendo el principal déficit de la administración municipal, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas que incentiven y hagan explícito la selección, reclutamiento, profesionalización, evaluación permanente y premios y sanciones para los funcionarios que administren recursos públicos, en este caso, a las tareas de recaudación, presupuestación, control y fiscalización de recursos. El servicio civil de carrera sólo tendrá un efecto limitado mientras no

¹⁵⁹ Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, F.C.E., México, 2003, p. 134.

incluya obligaciones puntuales de sus ayuntamientos para establecer servicios profesionales que regulen todos los procesos propios de una política de profesionalización integral. El caso del Estado de México indica que 90% los tesoreros y contralores son escogidos por compromisos partidistas, prescindiendo de los funcionarios que han adquirido experiencia profesional. Esto genera por lo tanto, un sistema administrativo que actúa conforme a los intereses de la clase gobernante.

No hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y la calidad de los servicios públicos listados puntualmente en el texto del artículo 115 constitucional. Sin embargo, mientras no exista un eficiente desempeño de la hacienda municipal a través de un mejor diseño institucional del municipio y mejores leyes a nivel estatal y federal, difícilmente se podrá lograr eliminar los obstáculos políticos que limitan u obstruyen la generación eficiente de ingresos, así como su gasto eficiente para atender en cobertura y calidad los servicios públicos de los municipios.

En conclusión, el mal desempeño de la hacienda municipal no se debe sólo al mal diseño institucional de la administración municipal, sino también, a la inexistencia de reglas adecuadas y específicas a nivel estatal y federal que exijan un mejor diseño y resultado de la hacienda municipal, mediante incentivos o estímulos, y de un sistema de consecuencias que sancione a los que no lo cumplan. A la falta de estos elementos, se tiene como consecuencia la intervención de factores políticos como normas, prácticas, hábitos y costumbres - en mayor o menor grado- en los resultados de la hacienda municipal. Por lo tanto, las “reglas de juego” importan y mucho en los arreglos institucionales para que se obtengan mejores resultados de ellas.

Como se puede apreciar, el problema es bastante complejo y no solamente se reduce a la situación de repartir más dinero a los municipios para resolver sus problemas de gasto. El tema de la hacienda municipal y su eficiencia tiene que resolver de forma simultánea varias problemáticas a nivel federal, estatal y municipal, pues el entramado institucional que afecta el desempeño de la hacienda municipal y su desempeño no solo se reduce al espacio local, el cual se

mantiene como portador de viejas herencias de un régimen que ya desapareció pero que todavía tiene presencia en la vida pública, lo cual provoca una cantidad de situaciones deficitarias para el mejor desempeño de la hacienda municipal. El recorrido por lo tanto, es todavía largo, pero vale la pena hacerlo.

ANEXOS

Anexo 1 Guión de entrevista a funcionario de la Tesorería municipal

Nombre y título de la persona entrevistada:

Municipio: _____

Fecha: _____

Estrategias:

1. ¿La Tesorería cuenta con reglamento interno para llevar a cabo sus tareas?
2. ¿Existe capacidad técnica y administrativa de la Tesorería para llevar a cabo sus tareas?
3. ¿Existe un programa que tenga como objetivo la modernización de la administración?
4. ¿Se ha aplicado procesos de modernización para actualizar el padrón catastral?
5. ¿La administración ha sido capaz de que el contribuyente cumpla con el pago de impuestos? ¿Existe un programa para la cultura del pago?
6. ¿La Tesorería cuenta con un sistema de rendición de cuentas, que transparente el gasto?
7. ¿Qué tipo de comunicación tiene la Tesorería con la Contraloría interna?
¿Definen juntas la solvencia del municipio, aceptan recomendaciones, definen claramente responsabilidades?

Problemas-obstáculos:

8. ¿Cuáles han sido las dificultades que encuentra en el desempeño de la hacienda municipal?
9. ¿Existen grupos sociales, organizaciones o grupos políticos, que pueden limitar la recaudación de ingresos incluso disuadir a que la Tesorería cumpla con sus tareas de recaudación, o es sólo una cuestión de falta de responsabilidad política de los ciudadanos?

10. ¿La Tesorería puede hacer algo respecto a estos problemas?
11. ¿Existe una relación adecuada con el gobierno estatal para la entrega de recursos al municipio?

Efectividad de las acciones en materia de desempeño de la hacienda municipal:

12. ¿Cómo evaluaría la efectividad de las acciones de esta administración municipal en materia de desempeño de la hacienda municipal?

Nota: En aras de evitar describir la detallada explicación que dieron los entrevistados sobre el funcionamiento de la Tesorería y otras áreas de la administración, sólo se resume algunos aspectos importantes de dicha entrevista.

**Anexo 2. Entrevista con la Lic. Flor Isabel Quintal
Directora de Catastro del municipio de Chimalhuacán
Realizada el 12 de agosto de 2008.**

En entrevista con la Directora de Catastro, Flor Isabel Quintal, señaló que si bien durante trienios se había tenido en descuido la hacienda municipal, esta administración 2006-2009 ha estado trabajando para mejorar la capacidad técnica y administrativa de la Tesorería municipal. En este sentido, comentaba el trabajo que se ha venido realizando en la Tesorería para la implementación de programas de simplificación administrativa; reordenación del aparato administrativo, redefinición de las tareas en las Direcciones, eliminación de algunas duplicaciones, así como la asignación de responsabilidades de forma clara y precisa a las diversas Direcciones que integran la estructura orgánica de la Tesorería.

Por lo que corresponde a los recursos humanos, comentó que diversas áreas de la administración municipal y no sólo la Tesorería han buscado mejorar la capacidad técnica de su personal, de tal suerte que, más de 30 funcionarios, cursaron diplomados o tomaron diversos cursos en el transcurso del 2008, entre los que destacó, "Calidad en el Servicio", impartido por Instituto Hacendario del

Estado de México; el diplomado “Planeación del Desarrollo Municipal”, impartido por el Instituto Hacendario del Estado de México y la Universidad Autónoma Chapingo; y el de “Desarrollo de Habilidades Directivas”, impartido por SEDESOL-UNAM.

En lo que respecta a la actualización del padrón catastral apuntó que se tiene desfases que pueden ir desde un 40 hasta un 80%, debido a que las anteriores administraciones no han sabido aprovechar la municipalización del Catastro, al mismo tiempo que existe mucha gente que paga menos de lo debido como resultado de un mal registro de la Tesorería. En este sentido, señaló que la falta de cobro de impuestos, se debió a como históricamente se fue conformando el municipio, por lo que se tuvo miedo en su momento a perder votos si se aplicaba el cobro de impuestos y servicios. El papel de las organizaciones que integran el PRI ha sido muy fuerte, inhibiendo a las autoridades municipales a llevar a cabo el cobro de impuestos y servicios principalmente en las zonas irregulares en que se ha asentado la población. Actualmente hay un proyecto de levantamiento y actualización del padrón catastral. Asimismo, se ha estado trabajando en la elaboración de un programa para la cultura de pago que permita cambiar la actitud de la gente.

Por otro lado, la Directora de Catastro señaló la importante coordinación que la Tesorería Municipal ha tenido con la Contraloría interna respecto a la supervisión en el avance del ejercicio presupuestal y al cumplimiento de las metas establecidas en el programa anual autorizado. Sin embargo, también apuntó que la Contraloría municipal no dispone del personal suficiente para tener una mejor comunicación.

Anexo 3. Entrevista con el Lic. Raúl Ramos Vázquez

Tesorero del municipio de Texcoco

Realizada el 15 de agosto de 2008.

En entrevista con el Lic. Raúl Ramos Vázquez, Tesorero municipal de Texcoco, señaló que uno de los aspectos importantes de la administración 2006-

2008, se ha centrado en fortalecer la hacienda municipal a través de la elaboración del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal teniendo como objetivos lo siguiente:

- Generar eficiencia y eficacia en el manejo de recursos municipales, así como en la recaudación de los ingresos.
- Eficacia en la distribución de funciones de las áreas administrativas de Ingresos, Egresos, Contabilidad y Jurídico que evite la duplicidad en el desempeño de cada una de estas áreas.
- Que permita la programación, evaluación y rendimiento óptimo de cada una de las áreas mencionadas.
- Que los servidores públicos ajusten sus actos a la norma y el motivarlos debidamente.
- Finalmente, evitar que se cometan ya sea por acción u omisión, delitos fiscales en perjuicio de la hacienda pública municipal.

En lo que respecta a la mejora en la tarea de recaudación impuestos y derechos, desde el inicio del gobierno en 2006, diversas áreas de la administración municipal han participado para contribuir técnicamente a una mayor generación de ingresos para el municipio obteniendo importantes resultados. Así, apuntó cuales han sido estas áreas y su función en particular:

Tesorería Municipal

- Campaña permanente de requerimiento de pago de impuestos.
- Implementación y puesta en operación del sistema COBRA.
- Implementación de diferentes formas de pago: pago en línea, pago con tarjeta de crédito y débito.
- Diversas campañas de condonación de multas y recargos a través de mecanismos de incentivos para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas.
- Actualización de los padrones de predio.
- Uso de alta tecnología para actualizar la cartografía municipal (uso de fotogrametría y otros medios técnicos de medición y cálculos masivos).

Dirección General de Regulación Comercial

- Mejoramiento en el sistema para la autorización sobre los diferentes espectáculos como son bailes públicos, obras de teatro, entre otros.

Dirección General de Agua potable

- Campaña permanente de requerimiento de pago de derechos con su respectivo aviso de restricción.
- Diversas campañas de condonación de multas y recargos en agua potable a través de mecanismos de incentivos para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas.
- Colocación de medidores del consumo de agua.
- Cobro a fraccionamientos irregulares.
- Rehabilitación y mantenimiento de pozos de agua potable.

Dirección General de Servicios Públicos

- Cobro por el servicio de recolección de residuos sólidos a empresas.

Seguridad Pública

- Ingresos generados por servicios prestados por esta dirección a desarrollos comerciales.

Registro Civil

- Modernización del sistema de trámites y servicios.

Secretaría del Ayuntamiento

- Simplificación de trámites.

Rastro Municipal

- Puesta de operación del Rastro Municipal.

Lo anteriormente señalado, indicó el Tesorero municipal, ha fortalecido de manera importante la estructura financiera del municipio y en el rubro de activos fijos. Asimismo, estas funciones realizadas por las diferentes áreas ha permitido contar con finanzas sanas y poder concretar cada uno los proyectos trazados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Por otro lado, señaló que la aceptable situación financiera que presenta el municipio se ha reflejando también en la adecuada calificación crediticia que las empresas calificadoras FITCH RATINGS y MOODYS de México han dado a la administración municipal de Texcoco al evaluar y analizar entre otros aspectos el destino de estas inversiones.

Por lo que respecta a la existencia de grupos sociales que han limitado la recaudación de ingresos, el Tesorero municipal señaló que las anteriores administraciones perredistas y la presente administración (2006-2008) ha tenido que enfrentar este problema de asentamiento urbano irregular con la organización político-social Antorcha Popular, de tal suerte que, dos asentamientos irregulares creados por Antorcha hace doce años, el 100% de los pobladores no pagan ningún tipo de impuesto, pero en cambio exigen mejores servicios públicos e infraestructura a través de plantones y movilizaciones. Por lo pronto, señaló el Tesorero, se sigue trabajando para que estos asentamientos irregulares asuman su responsabilidad con las autoridades locales para el pago de sus obligaciones.

Por otro lado, el Tesorero municipal habló sobre el conflicto que tiene el municipio con Antorcha Popular respecto a crear esta organización un nuevo asentamiento urbano de 25 mil viviendas en 40 hectáreas del Rancho de Santa Martha para 100 mil nuevos habitantes. El ayuntamiento ha negado los permisos respaldado en el decreto establecido hace diez años. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no ha dado seguimiento a la denuncia penal entablada por el gobierno de Texcoco, lo que supone cierto respaldo político de parte del gobierno estatal a la organización Antorcha Popular. Esta situación es delicada para el gobierno municipal, porque de llegar a asentarse estas 25 mil familias en el municipio, repercutiría gravemente en las finanzas del gobierno municipal ya que tendría que invertir fuertemente en infraestructura y por el momento no se tiene la capacidad financiera para realizarlo.

**Anexo 4. Entrevista con la Lic. María Luisa Desales Morales
Tesorera del municipio de Cuautitlán Izcalli
Realizada el 19 agosto de 2008.**

En entrevista con la Lic. María Luisa Desales Morales, Tesorera del municipio señaló que el Reglamento Interior de la Tesorería ha dado desde hace años claridad en el trabajo que desarrolla ésta área. Resultado de ello es la

capacidad técnica y administrativa con que cuenta la Tesorería. Apuntó que los procesos de digitalización catastral que se ha venido realizado desde anteriores administraciones, esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos han posibilitado una sólida estructura de ingresos caracterizada por una buena recaudación de ingresos propios en términos *per cápita* y como proporción de los ingresos totales, así como el aumento del número de contribuyentes.

Asimismo, en la presente administración se ha levantado un censo para la actualización de la cartografía municipal, actualización de datos de cada uno de los predios, constatar la veracidad de los datos manifestados por los contribuyentes, así como conocer la situación actual de aquellos que requieran de regularizar su situación.

Apuntó que una herramienta importante para la Tesorería ha sido el gobierno electrónico (e-Gobierno) que ha promovido una relación más estrecha entre gobierno y ciudadanía en donde se pueda consultar el saldo que guardan las finanzas municipales y consultar el estado de cuenta de agua y predial.

Respecto a los recursos humanos del área, señaló la optimización de estos a través de la implementación de sistemas de control y supervisión de los servidores públicos. Asimismo, se promueven remuneraciones adecuadas y la estricta de un código de conducta.

Por otro lado, apuntó sobre la dificultad para elevar los ingresos catastrales, lo que evidentemente limita al municipio en recursos para modernizar los servicios. Aun cuando el catastro ha sido una fuente importante de ingresos para el municipio no se ha podido evitar la evasión de impuesto de una parte importante de la ciudadanía. A pesar de que se implementó un programa desde la anterior administración panista para la cultura del pago de impuestos y servicios de regularización fiscal de causantes recorriendo el municipio para exhortar a los contribuyentes a pagar sus impuestos municipales con el objetivo de incrementar la recaudación de los ingresos propios, dicho programa ha tenido un bajo impacto, ya que el rezago en la recaudación del impuesto predial se estima en 40% logrando acortarlo en sólo siete puntos, ya que en la anterior administración el rezago era del 47%. A ello debe sumarse los asentamientos irregulares que

existen en el municipio y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal.

Respecto a los egresos del municipio y el importante peso que se tiene en materia de gasto administrativo (80%), señalaba la Tesorera Maria Luisa Desales Morales que debía tenerse en cuenta la dinámica de mayor complejidad en la que se mueve la administración de Cuautitlán Izcalli. La ampliación en los asuntos tratados por el municipio ha implicado la aparición de nuevas estructuras y por tanto un crecimiento de la plantilla de trabajadores del municipio.

En lo correspondiente a los egresos en materia de obra pública señala la importancia de los comités de participación ciudadana que ha permitido tener un mayor cuidado en este rubro.

Por lo que toca a la comunicación con la Contraloría Interna, la Tesorera señalaba la buena comunicación que existe con esa área, al mismo tiempo que indicaba que la Contraloría había establecido un sistema de inspección y control permanente de la ejecución de los recursos del municipio.

Finalmente, la Tesorera señaló que no existe un regidor de minoría en la comisión de Hacienda porque no lo establece el Reglamento de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Jiménez, Verónica, *Guía ilustrada sobre el municipio*, Impresos Dio, México, 1998.

Arellano Gault, David. *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*, FCE. México 2006.

_____, E. Cabrero y A. Del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Arreola Ayala Álvaro, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1995.

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, editorial Color-ASF, México, 2008.

Ayala, Espino José, *Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*. F.C.E., México, 1999.

Bravo Puga Jorge, "Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las normas sociales. ¿Apuestas complementarias?", México, El Colegio de México, inédito, 1995.

Cabrero E., *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), México, 1997.

_____, *La nueva gestión municipal en México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

_____, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.

_____, *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005.

_____, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007.

_____ y Gabriela Nava Campos (coordinadores), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000.

- Gabriela Nava Campos, "Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación".

_____ (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003.

- Enrique Cabrero, “Políticas De modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”.

_____ et.al, *Prácticas municipales exitosas*, CIDE-Fundación Ford-INDESOL, t.II, México, 2002.

Clegg, S.; Hardy, C. y Nord, W.R. (comps.): *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, California, Sage, 1996.

- Tolbert, P.S. y L. Zucker , “The institutionalization of Institutional Theory”.

Goodin Robert E., *Teoría del diseño institucional*, editorial Gedisa, España, 2003.

- Philip Pettit, “El diseño institucional y la elección racional”.

Guy Peters B., *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, editorial Gedisa, Barcelona España, 2003.

Hinings, C.R y R. Greenwood, *The dynamics of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Cuaderno estadístico municipal, Chimalhuacán 1996*, INEGI-Gobierno de! Estado de México-H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán, México, 1996.

López, Mauricio, *Finanzas Municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo núm. 147, CIDE, División de Administración Pública, México, 2004.

March James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

- Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones”: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política.

Martínez Assad Carlos (coordinador), *Municipios en conflicto*, Instituto de investigaciones sociales-UNAM-G.V. editores S.A, México, 1985.

- Álvaro Arreola Ayala, “Atlacomulco: la antesala del poder”

Merino Mauricio (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2006.

_____, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, F.C.E., México, 2003.

_____, (coordinador), *La Ciencia Política en México*, CONACULTA-F.C.E., México, 1999.

- Jorge Javier Romero, "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo".
- Alberto Diaz Cayeros, "Diez mitos sobre el federalismo mexicano".

_____, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007.

North Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Powel y DiMaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, F.C.E., México.

- J. Javier, "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías". Estudio introductorio.
- P..J. DiMaggio y W Powell, "El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales".

Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Solis Barrueta Raúl I. y Miguel Bazdrech Parada (coordinadores), *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*. Memoria del 2° Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), IGLOM, México, 2002.

- Uri Raich Portman, "Comentarios sobre la ponencia Municipio y Sistema de Coordinación Hacendaria".

Rowland Allison y Georgina Caire, "Federalismo y Federalismo fiscal en México: una introducción", en *Documentos del Trabajo del CIDE*, núm. 94, CIDE, México, 2001.

Scott W. R., *Institutions and Organization*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.

Skocpol Theda, "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", en: P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

Sodaro Michael J., *Política y Ciencia Política*, Mc Graw Hill, España, 2006.

Suárez-Iñiguez Enrique (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, grupo editorial Miguel ángel Porrúa-UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), México, 2003.

- Carmen Solórzano, “Democracia y Hacienda pública”.

Tsebelis G., *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press, 1990.

Ugalde Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México.

REVISTAS CIENTÍFICAS

American Journal of Sociology, núm. 83, 1997.

- J. Meyer y B. Rowan, “Institutional Organizations: Formal Structure as Myth. And Ceremony”.

El Mercado de Valores, octubre 1999.

- José Ayala Espino, “Instituciones y desempeño económico”.

Gestión y Política Pública, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004.

- Alberto Díaz-Cayeros, *El federalismo y los límites políticos de la redistribución*.
- Enrique Cabrero, *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*.
- Sour, Laura, “El sistema de transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”.
- Steven B. Y Christian Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 6, 2ª edición, México D.F, BANOBRAS – INAP, 1997.

- Pérez Gonzáles Hugo Nicolás. “Fuentes del Financiamiento Municipal”

Journal of Democracy, núm. 7 vol. 2.

- Guillermo O’Donell, “Illusions about Consolidation”

Journal of Management Studies, núm. 27, 1990.

- F. Damanpour *et al.*, “The Relationship between Types of Innovation and Organizational Performance”.

Perspectives on Politics 2 , 2004.

- Helmke Gretchen y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”.

Política y gobierno, vol. XI , núm. 2, II semestre de 2004.

- Alberto Díaz-Cayeros, *Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano*.

Organization Studies, núm. 13, 1992.

- C. Oliver, "The Antecedents of Deinstitutionalization".

Relaciones, otoño, año/vol. XXIV, número 096, Colegio de Michoacán Zamora, México, 2003.

- Salvador Maldonado Aranda, "Poder regional en el Estado de México: entre grandes hombres y pequeños caciques".

TESIS

Correa Flores Verónica Marlene, *El desempeño político de Antorcha Campesina, en los municipios de Ixtapaluca y Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 2004.

Cruz Mar Hilda Alejandra y Gloria Santiago Martínez, *Los consejos de participación ciudadana: legitimidad y eficacia en la gestión gubernamental del municipio de Cuautitlán Izcalli, estado de México (1997-1999)*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-Cd. Universitaria, México 2001.

García Castillo Flores Virginia, *Transparencia en la selección de personal de un organismo público descentralizado municipal Operagua, Cuautitlán Izcalli, 2007*, Tesis de Licenciatura, UNAM-Acatlán, México, 2007.

Herrera Mijangos Santos Noé, *Descripción Organizacional de la Cabecera Municipal de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Psicología Social, UAM-Iztapalapa, México 2002

Pantoja Campa Ma. Del Carmen, *Análisis y propuesta para mejorar el desempeño de los recursos humanos en el municipio de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Administración, UAM-Iztapalapa, México, 2000.

Reyes Silva Heladio Félix, Jesús Alberto Hernández Segundo, Juan Gabriel Román Sánchez, *Condiciones y características del municipio Mexicano en el umbral del siglo XXI, Estudio de caso, municipio de Texcoco*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 1998.

Salgado Aguirre Israel, *Servicios públicos en el municipio de Chimalhuacán: el caso del agua potable*, Tesis de Licenciatura en Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1999.

Silva Rodríguez Jorge Alberto, *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de

Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), México, 2006.

Uribe Acebedo José Gabriel, *Las élites políticas en el Estado de México*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México, 2001.

DOCUMENTOS

Carrera Hernández Ady P. y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas d coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115.

Ley de Coordinación Fiscal. Arts.1-51 (Última reforma 21 de diciembre de 2007).

Código Financiero del Estado y sus municipios. Art. 221, Fracción I.

Ley Orgánica del Municipal del Estado de México (última reforma 7 de agosto de 2006).

- Capítulo cuarto, De la Contraloría Municipal, Arts. 110-113.
- Capítulo noveno, Del Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, Arts.145-147.

DIARIOS

La Jornada

- 24 de agosto de 2000. "Convocar a nuevas elecciones, propone sociólogo".
- 2 de mayo de 2001. "Habría nepotismo por parte del edil de Cuautitlán: priístas".
- 14 de marzo de 2008. "Enfrenta Cuautitlán 332 demandas laborales".
- 3 de abril de 2008. "Presionan antorchistas al ayuntamiento de Texcoco".

Reforma

- 22 de agosto de 2000. "PRI versus PRI".
- 4 de agosto de 2000. "El Feudo de Buendía".
- 18 de febrero de 2002, Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 14 de agosto de 2008, "Apuesta por áreas verdes".

El Universal

- 16 de octubre de 2006, "Nuevos alcaldes hallan municipios saqueados".

La Crónica

- 22 de junio de 2007, "Exigen aclarar el desorden en finanzas en Cuautitlán Izcalli".

REVISTAS

Letras Libres

- Diciembre de 2000. Greco Sotelo, "Arqueología de la ilegalidad".

Nexos

- Enero de 2002, Alberto Díaz-Cayeros, "Federalismo".

Proceso

- Edición 1662, año 2008, José Gil Olmos, "Al estilo Atlacomulco".

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Auditoría Superior de la Federación: <http://www.asf.gob.mx/>

- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta 2006 (<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/iGeneral.htm>).

Cámara de diputados del estado de México: <http://www.cddiptados.gob.mx>.

- Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Sistema de control y evaluación del desempeño financiero para los gobiernos municipales en el Estado de México: el papel del contralor interno*, 2005.
- _____, *Elementos para la eficacia y eficiencia de la Tesorería municipal*, marzo de 2005.
- _____, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Estado de México, enero de 2006.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>

Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos A.C.: <http://www.iglom.iteso.mx/>

- Juan Pablo Guerrero Amparán "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 25 de octubre de 1996.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED): <http://www.inafed.gob.mx/wb2>

- Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México.
- Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI): www.inegi.gob.mx

- Comunicado núm. 101/06, *Resultados definitivos del II conteo de población y vivienda 2005 para el estado de México*, 24/mayo/06.
- XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Consejo Nacional de Población (CONAPO): <http://www.conapo.gob.mx>

Cuautitlán Izcalli: <http://www.cizcalli.gob.mx/>

- Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.
- Reglamento Interno de la Contraloría Interna Municipal
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli.
- Documento Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007.

Texcoco: <http://www.texcoco.gob.mx/>

- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco, Estado de México.
- Reglamento Interior de la Tesorería Municipal 2006.
- 2° Informe de gobierno 2008.

Chimalhuacán: <http://www.chimalhuacan.gob.mx>

- Bando municipal de policía y buen gobierno de Chimalhuacán, Estado de México 2006-2009.
- Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Chimalhuacán 2006-2009.
- 2° Informe de gobierno 2008.

<http://www.ipes.org/au/pdfs/microcredit/texcoco.pdf>

- Gabriel Ramírez García “Estudios de micro crédito e inversión para la agricultura urbana (au)” caso Texcoco – México, noviembre de 2002 ,Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI).

La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2001/05/02/046n1est.html>

El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82592.html> ,

- “Acusan a ex edil de autorizar a última hora 21 desarrollos”.

Crónica:

http://www.cronica.com.mx/nota.php/foro/foro/zt/nota.php?id_notas=322237

Milenio: <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>

- “Detectan a 150 aviadores en Chimalhuacán. Son integrantes de Antorcha Popular”.

<http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=25850, 27 de diciembre de 2007.

ENTREVISTAS

Entrevista con la Directora de Catastro del municipio de Chimalhuacán, Lic. Flor Isabel Quintal Estado de México, 12 de agosto de 2008.

Entrevista con el Tesorero del municipio de Texcoco, Lic. Raúl Ramos Vázquez, el 15 de agosto de 2008.

Entrevista con la Tesorera Maria Luisa Desales Morales del municipio de Cuautitlán Izcalli, el 19 agosto de 2008.



Abierta al tiempo

CONTENIDO

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“ESTRATEGIAS Y OBSTÁCULOS EN LA HACIENDA MUNICIPAL URBANA. UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO”

COMUNICACIÓN IDONEA DE RESULTADOS, QUE EN LA MODALIDAD DE REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN

P R E S E N T A

NOÉ LÓPEZ APARICIO
206381511

**PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
(PROCESOS POLÍTICOS)**

DIRECTOR: DR. MARIO BASSOLS RICARDEZ
JURADOS: MTRO. RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
DR. LUIS REYES GARCÍA

IZTAPALAPA, D.F., MARZO DE 2009