



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN LA
IMPLEMENTACIÓN LOCAL DE PROGRAMAS SOCIALES
DISEÑADOS POR EL ÁMBITO FEDERAL:
EL CASO DEL PROGRAMA “PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES
(PAM)” EN ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO (2013)**

**IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS QUE EN LA
MODALIDAD DE REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN**

P R E S E N T A

**LIC. LAURA GEORGINA AHUACTZIN PÉREZ
MATRÍCULA: 2123802640**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: PROCESOS POLÍTICOS**

**DIRECTORA: DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES
JURADOS: DR. RAÚL CORONILLA CRUZ
Y DR. MARIO BASSOLS RICARDEZ**

IZTAPALAPA, D.F., JULIO 2014



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00144

Matrícula: 2123802640

LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN LA IMPLEMENTACION LOCAL DE PROGRAMAS SOCIALES DISEÑADAS POR EL AMBITO FEDERAL: EL CASO DE PROGRAMA "PENSION PARA ADULTOS MAYORES (PAM)" EN ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MEXICO, 2013

En México, D.F., se presentaron a las 16:00 horas del día 8 del mes de julio del año 2014 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ
DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES
DR. RAUL CORONILLA CRUZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: LAURA GEORGINA AHUACTZIN PEREZ

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

Aprobar

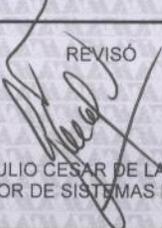
Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

2014



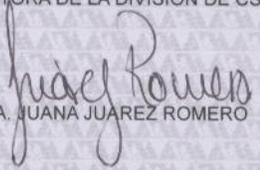

LAURA GEORGINA AHUACTZIN PEREZ
ALUMNA

REVISÓ



LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH



DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTE



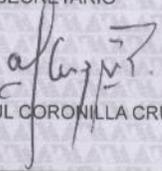
DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ

VOCAL



DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES

SECRETARIO



DR. RAUL CORONILLA CRUZ

*“No era ella la luz,
sino para que diese testimonio de la luz”
(Jn. 1:8)*

*Gracias Dios por permitirme cumplir una meta más.
Por permanecer a mi lado, por darme fuerzas y librarme de
todos los obstáculos que encontré en el camino.
Gracias Padre por todas tus bendiciones y por tu obra en mi
vida.*

*“Todo lo puedo en Cristo que me fortalece”
(Fil. 4:13)*

*DEDICADA A MIS PADRES
PILAR PÉREZ Y CÉSAR AHUACTZIN
POR SER MI EJEMPLO DE SUPERACIÓN,
POR SU INFINITO AMOR,
POR LUCHAR A MI LADO
EN CADA UNA DE MIS BATALLAS.
LOS AMO CON TODO MI CORAZÓN*

Agradecimientos

Agradezco profundamente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo para la realización de la presente investigación y al grupo de profesores que conforman la Maestría en Estudios Sociales, en la línea de investigación de Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, quienes, a lo largo de dos años, compartieron conmigo su rica experiencia en la academia y en la vida profesional.

Quiero agradecer especialmente a la Dra. Josefina Maldonado Montes, por su compromiso, dedicación, apoyo incondicional y excelente dirección para concluir exitosamente esta tesis.

Al Dr. Raúl Coronilla Cruz, por sus enseñanzas, por compartir conmigo esta maravillosa etapa, por su motivación y consejos para seguir en este camino.

A mis compañeros Alejandra, Gabriel, Toño, Ricardo, Jesús, Sandy, Mauricio, Luis, Adriana, Diego, Sergio y Viridiana, por su valiosa retroalimentación y compartir conmigo esta etapa.

Quiero agradecer y reiterar mi amor a mi hermana Tania, quien camina a mi lado siempre, a Isa, por su valiosa amistad y eterno cariño, a Teresita, por motivarme y apoyarme desde el primer día de este camino, a Susy por estar a mi lado y a Jair, por ser un excelente equipo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I.....	14
APRECIACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS	14
1.1 Teoría del municipio	16
1.2 Políticas públicas y programas sociales	23
1.2.1 Política social.....	30
1.2.2 La política social en México	32
1.2.3 La política social en el ámbito local	33
CAPÍTULO II	36
REFERENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	36
2.1 Definición de capacidad institucional	37
2.1.1 Capacidad institucional en el ámbito local.....	41
2.1.2 Capacidad institucional en los municipios mexicanos.....	45
2.1.2.1 Capacidad administrativa	55
2.1.2.2 Capacidad organizacional	58
2.1.2.3 Capacidad legal	63
2.1.2.4 Capacidad financiera.....	71
2.1.2.5 Capacidad política	76
CAPÍTULO III.....	84
LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES (PAM) EN EL AÑO 2013.....	84
3.1 Perfil del municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México.....	84
3.1.1 Pobreza en el municipio de Ecatepec de Morelos.....	89
3.2 Referentes del programa federal Pensión para Adultos Mayores (PAM)	91
3.3 Evaluación del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) en el municipio Ecatepec de Morelos en el año 2013	98
3.4 La capacidad administrativa del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores	103

3.5 La capacidad organizacional del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores	107
3.6 La capacidad legal del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores.....	111
3.7 La capacidad financiera del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores	114
3.8 La capacidad política externa del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores	122
CAPÍTULO IV	130
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE LA CAPACIDAD POLÍTICA EXTERNA.....	130
4.1 La capacidad política externa de los municipios mexicanos: las relaciones intergubernamentales en las que participan los gobiernos locales	132
4.1.1 <i>Relación intermunicipal</i>	135
4.1.2 <i>Relación Estado-municipio</i>	141
4.1.3 <i>Relación Federación-municipio</i>	146
4.2 Mejora de la capacidad política externa de los municipios	150
CONCLUSIÓN	155
BIBLIOGRAFÍA.....	163

INTRODUCCIÓN

La evolución del régimen y del sistema político mexicano en la década de los ochenta permitió la existencia de una centralización *de facto*, tanto de las decisiones como de los recursos destinados a la política social, por lo tanto, la tarea del gobierno y la hechura de las políticas descendía por agencias y organizaciones federales y estatales hasta llegar a los municipios.¹ Sin embargo, las estrategias descentralizadoras que se conjugan con la necesidad de establecer una corresponsabilidad al gobernar, crean un panorama distinto para los municipios.

Las reformas que ha sufrido el sistema político mexicano en los últimos años de la década de los noventa, han acelerado la descentralización de facultades hacia los municipios y han influido en la forma en la que los diferentes ámbitos de gobierno trabajan conjuntamente en la solución de los problemas sociales. El tradicional modelo de coordinación intergubernamental había subordinado políticamente a los municipios al gobierno estatal y federal, sin embargo, el nuevo contexto social, político y económico ha otorgado a los gobiernos municipales un rol fundamental para el sistema con el que retoma las atribuciones que constitucionalmente le corresponden y que lo colocan como un actor político importante para el desarrollo regional.

Paralelo al proceso de descentralización por el que atraviesa México, las constantes crisis económicas y el impacto que éstas han causado en la población, han obligado al ámbito federal a buscar soluciones efectivas para los problemas sociales que aquejan a la sociedad mexicana. De esta forma, el gobierno federal formuló programas públicos de combate a la pobreza, a través de la política social, los cuales delegaban algunas funciones de implementación a los gobiernos locales.

¹ Rodolfo García Del Castillo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México, 1999, p. 8.

Si bien en los últimos años el gobierno mexicano ha reorganizado la implementación de su política social a través de la modernización del Estado, este proceso está aún lejos de haber concluido. En general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno.

Los municipios son considerados como un factor clave en la reducción de la pobreza nacional debido a que, de acuerdo con la ley, son los responsables de brindar los servicios que tienen un gran impacto en los grupos sociales más pobres. La mayoría de los problemas que enfrentan los sectores más marginados de la población están directamente relacionados con la limitada capacidad de los gobiernos locales para satisfacer la demanda de dichos servicios.

Por lo anterior, se afirma que los municipios se han convertido en agentes activos de la política social, lo cual los obliga a fortalecer su capacidad institucional a través de los componentes de ésta, es decir, a través de las capacidades administrativas, organizacionales, legales, financieras y políticas del municipio.

Los cambios en la política social federal han modificado la forma tradicional de gobernar en los municipios de México, a la vez que está desafiando su capacidad de respuesta. De esta forma, el nuevo contexto político y los actuales retos del municipio invitan al estudio de las capacidades con las que cuentan los gobiernos municipales para insertarse en la nueva dinámica política.

El estudio de la capacidad institucional de los municipios está enmarcado por un ambiente poco favorable de transición del viejo al nuevo modelo municipal, debido a que durante los años en los que hemos sido testigos de la descentralización, los gobiernos locales no han contado con una estrategia que les permita cumplir a cabalidad con sus nuevas obligaciones. Por esta razón, la mayoría de los gobiernos municipales ha tenido que aprender sobre la marcha y con medios limitados de apoyo por parte de las instancias estatales y de la propia federación.

En nuestro país, la discusión sobre la problemática municipal se ha centrado, principalmente, en la consolidación de las relaciones intergubernamentales al interior del orden federal mexicano², sin embargo, las diversas aristas de la realidad municipal hacen difícil plantear un análisis que permita una interpretación integral.

Problema de investigación

En los municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del gobierno federal, estatal y municipal. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores de los programas sociales diseñados por el ámbito federal, en consecuencia, la disparidad regional juega un papel importante en la puesta en marcha de las acciones del gobierno.

La heterogeneidad de los municipios mexicanos³ hace aún más difícil entender la problemática local en el momento de poner en marcha las acciones del programa social, las cuales se centran en la atención a la población más vulnerable. De esta forma, se ha observado que los resultados de un mismo programa varían según las condiciones particulares de la gestión local.

En el ámbito local la implementación de los programas sociales ha representado un verdadero reto para sus autoridades. De esta forma, la capacidad institucional toma un papel fundamental en la obtención de los resultados de la gestión.

La evidencia empírica sugiere que las condiciones y factores que favorecen los procesos de implementación de los programas sociales no se presentan de manera aleatoria y que podrían estar asociados a características institucionales

² *Ibíd.*, p.7.

³ Enrique Cabrero explica que la heterogeneidad de los municipios se debe al régimen político existente en México hasta el año 2000 y que aún permanece en la estructura política, económica y social de ellos. En el ámbito municipal, debido a los resquicios del régimen autoritario y la centralización administrativa, las decisiones respecto al proceso de políticas públicas son tomadas por pequeños grupos. Asimismo, el institucionalismo juega un papel importante debido a que en el marco jurídico no se contemplan incentivos que ayuden al cumplimiento de objetivos. Otros aspectos que determinan la heterogeneidad de los municipios mexicanos son la diversidad cultural y las prácticas político-culturales (Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Porrúa, México, 2003).

(administrativas, organizacionales, legales, financieras y políticas) y a las dinámicas generadas entre las áreas organizacionales que las comparten.

De esta forma se plantea la pregunta de investigación que rige esta investigación: ¿Cuál es el papel de la capacidad institucional de los municipios en la implementación de un programa social diseñado por el Gobierno Federal?

Con la intención de que el debate acerca del papel que juegan las capacidades institucionales de los municipios no quede solamente en el plano teórico, se pretende analizar el caso de la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) en el municipio de Ecatepec.

De acuerdo con el estudio de caso, la pregunta de investigación es: ¿Cuál fue el papel de la capacidad institucional de Ecatepec en la implementación del programa social Pensión para Adultos Mayores en el año 2013?

La hipótesis de la investigación sugiere que la capacidad institucional, compuesta por la capacidad administrativa, organizacional, legal, financiera y política, tiene un papel fundamental en la implementación local de un programa diseñado por el ámbito federal, al grado que puede repercutir en los resultados de éste. Cuando los programas sociales son diseñados por el ámbito federal sin considerar las características de los municipios, la implementación queda sujeta a las situaciones particulares de los gobiernos locales, entre ellas la capacidad institucional.

De esta forma, la presente investigación pretende analizar la capacidad institucional en los procesos que se desarrollan en la implementación local de los programas sociales a partir de los resultados que se han obtenido, específicamente, pretende analizar la capacidad institucional en el proceso de implementación del programa social diseñado por el gobierno federal: Pensión para Adultos Mayores (PAM) en el municipio de Ecatepec en el año 2013.

Para llevar a cabo un estudio aplicado de esta naturaleza fue necesario emprender una reflexión puntual sobre la implementación de un programa social en el ámbito local, además de recolectar diversos conceptos, categorías de análisis y referencias de estudios cercanos, todo ello con el fin de avanzar en un marco teórico que nos ofreciera una caja de herramientas para construir un método de estudio de una realidad muy particular como la de la implementación del PAM en el municipio de Ecatepec que, posteriormente pudiera trasladarse a una más general, la implementación local de programas sociales diseñados a nivel federal.

Posteriormente, se construyó un método de investigación apropiado para entender el terreno de estudio escogido y se propuso una investigación de carácter transversal que permitiera estudiar los procesos internos del municipio de Ecatepec, así como su relación con los otros ámbitos de gobierno, en un contexto político particular.

Ecatepec de Morelos fue elegido por su particular proceso de integración a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que inició en la década de los cincuenta y se consolidó en los primeros años del nuevo siglo. Los rasgos políticos del municipio fueron un factor determinante en la selección del caso. En materia electoral, Ecatepec ocupa el primer lugar de los municipios del estado de México con el mayor número de electores. Según el padrón electoral, para el año 2012, el número de electores ascendía a 1,257,968, lo que representaba el 11% del padrón total del Estado de México (10, 988, 410 votantes)⁴. Además, Ecatepec de Morelos ha experimentado la alternancia partidaria con el Partido Acción Nacional (PAN), quien gobernó bajo el periodo 2000-2003 en tanto que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo hizo durante 2006-2009, no obstante que en la elección de este último año, el Partido de la Revolución Institucional (PRI) recuperó el poder.⁵

⁴ Instituto Electoral del Estado de México (http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html).

⁵ Según datos del Instituto Electoral de Estado de México (IEEM) 2006.

La elección del programa Pensión para Adultos Mayores se debió al peso que adquirió dicho programa con la alternancia partidaria en el Gobierno Federal. En el primer año de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el *Programa 70 y más* amplió su cobertura nacional al bajar el rango de edad de los beneficiarios de setenta a sesenta y cinco años, aunque cambió su nombre a Pensión para Adultos Mayores. De esta forma, en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para el año 2013, el PAM fue el programa que obtuvo el mayor presupuesto de esta secretaría con 26,000.9 millones de pesos⁶, razón por la cual se convirtió en uno de los principales programas dentro de la política social mexicana.

El año de estudio elegido fue 2013, atendiendo a que en diciembre de 2012 hubo alternancia en el gobierno federal que se conjugó con cambio de administración municipal, en lo que se refiere al gobierno estatal, para el año 2013, éste ya llevaba dos años en función. Finalmente, se llevó a cabo una revisión teórica y empírica de las capacidades del municipio que conforman la capacidad institucional, lo cual terminó de construir la base teórica de la investigación.

Una vez construido el marco teórico y conceptual (Capítulo I), la revisión de los referentes teóricos y empíricos de la capacidad institucional en el contexto gubernamental mexicano (Capítulo II) y planteadas las vías de interpretación para este estudio (variables, indicadores y observables), el tercer capítulo realiza una revisión del perfil del municipio de Ecatepec y los antecedentes del programa PAM, el tercer apartado de este capítulo constituye una evaluación concomitante del programa que servirá de marco de análisis del desarrollo de la capacidad institucional del municipio. Finalmente, el capítulo IV refleja los avances que han tenido los municipios mexicanos en el desarrollo de sus capacidades a través de la capacidad política externa municipal.

⁶Presupuesto de egresos 2013, SHCP (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012).

En las conclusiones se realiza un análisis sobre los hallazgos de la investigación, es así, que se pretende explicar el papel de la capacidad institucional del municipio de Ecatepec en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores en el año 2013 y se establecen las futuras líneas de investigación que se abren tras dichas conclusiones.

CAPÍTULO I APRECIACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS

La globalización y los avances tecnológicos que con ella llegaron han contribuido al cambio del papel tradicional que ha asumido el municipio, en consecuencia, las tendencias dominantes de nuestros tiempos exigen del municipio nuevos retos y una inevitable renovación.

Debido a la posición que el municipio ocupa entre la sociedad y los niveles superiores de gobierno, su transformación exige la observación de retos *económicos* – debido a que gran parte de las actividades económicas del país se observan en primera instancia a nivel municipal, como la producción agropecuaria, el comercio, el turismo, entre otras, -*sociales* –al ser el municipio el contacto más cercano con la sociedad, éste tiene la oportunidad de observar a los sectores excluidos de la población, las condiciones de vida y evaluar los niveles de bienestar social, *políticos* –en la medida que el nivel de gobierno municipal busca el bienestar social se requiere de la creación de nuevos modelos de relación entre la sociedad y el gobierno para fortalecer la toma de decisiones de los ciudadanos, *administrativos*–las nuevas responsabilidades de los municipios implican necesariamente la estimulación de nuevas capacidades técnicas y administrativas– y finalmente, *jurídicos* –el nuevo papel del municipio forja un nuevo tipo de relación entre los actores locales lo cual exige un marco regulador nuevo, diseñado especialmente para las nuevas atribuciones municipales-.

De la forma en que los gobiernos locales se adapten a las nuevas exigencias y enfrenten dichos retos dependerá el futuro de las sociedades locales y el bienestar de sus habitantes. De acuerdo con lo anterior, la renovación del municipio exige un compromiso en primer lugar de la autoridad local y en segundo lugar, no por eso menos importante, de las autoridades estatales y federales, para que se pueda abordar el problema en toda su complejidad.

El redimensionamiento del papel del municipio trae consigo la dificultad de los problemas que enfrentan los gobiernos municipales, lo cual obliga a las autoridades locales a implementar nuevas políticas integrales y esquemas de cooperación que les ayuden a responder a las exigencias del entorno. Sin embargo, más allá de la mera aplicación de programas para la obtención de resultados inmediatos, los retos del nuevo municipio exigen la visión a largo plazo que les permita sentar las bases de las políticas que se implementarán en el futuro. Por lo tanto, la gran encrucijada presente en los gobiernos municipales radica en la búsqueda constante de nuevos elementos que le permitan atacar a los viejos problemas en un contexto dinámico que exige la adaptación constante entre lo tradicional y la innovación.

Los resultados de la acción gubernamental municipal de años anteriores pusieron en la mesa de debate no sólo las formas de operación de los programas públicos, sino que se abrió una discusión tanto teórica como empírica sobre las atribuciones del municipio y el alcance de su intervención en la sociedad. Como resultado de dichas discusiones, derivaron reflexiones teóricas y posturas prácticas que intentan aportar elementos útiles a las metodologías y técnicas de mejora administrativa al interior del municipio sin olvidar el reto de incorporar la participación ciudadana que exige la ola democratizadora presente en nuestro país desde hace varios años.

Sin embargo, en la nueva dinámica del gobierno local, no es posible hablar del papel de las capacidades institucionales del municipio sin el estudio previo de los conceptos involucrados. El presente capítulo presenta una síntesis de los estudios teóricos que son relevantes para la investigación, tiene por objetivo recolectar diversos conceptos y análisis teóricos que permitan conformar un marco teórico que nos dote de las herramientas necesarias para estudiar una realidad muy particular. En primer lugar se retoman los estudios sobre la *teoría del municipio*, así como su participación en lo que se refiere a las *políticas públicas* –desde su origen como

respuesta al olvido teórico acerca del cómo ejecutar las decisiones del gobierno, el ciclo de una política pública, la delimitación de la política social y la diferenciación entre política y programa– para aterrizar en el estudio de la política social en el ámbito municipal.

1.1 Teoría del municipio

El origen del concepto de municipio remonta a su concepción etimológica según la cual, el vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función y el verbo *capio, capis, capere*, que significa encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.⁷

La presencia de la organización entre comunidades es anterior a las formaciones comunales que han sido identificadas como Estado. Las investigaciones antropológicas enfocadas a las comunidades básicas han coincidido que desde tiempos anteriores al concepto de Estado existía la idea del municipio como una asociación primaria de los seres humanos.

De acuerdo con los estudios antropológicos antiguos, Aristóteles observaba como fundamental la tendencia del ser humano al agregamiento, es decir, a la convivencia en una polis. El municipio es producto de la socialización del ser humano para el alcance de los fines, la autorrealización del ser humano sólo puede ser alcanzada a través de dicha tendencia de asociación para sobrevivir con el auxilio de otros seres humanos.

⁷ Jorge Fernández Ruiz, *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM, México, 2002, p. 41.

No obstante, la constitución de las polis responde a un proceso más complejo y mejor organizado que las primeras asociaciones descritas por Aristóteles. El alcance del *bonum commune* (bien común) fue el principal motor para la conformación de comunidades básicas que buscaban la colaboración de los integrantes para la consumación de los fines completos que como sociedad pudiera tener.

La conformación del municipio es contemplada por distintas teorías entre las que destacan: el sistema iusnaturalista, la teoría positivista, la teoría jurídica y la teoría administrativa.

La visión iusnaturalista explica la creación del municipio por medio de los pasos que sigue la llamada tendencia natural del asocianismo humano. Para los iusnaturalistas, el municipio es una creación espontánea, natural y es anterior a la creación del Estado. A esta postura se unen Vitoria y Suárez quienes consideran dos momentos lógicos en el proceso de formación de la comunidad, es decir, una etapa de inorganización⁸ y la posterior etapa de organización.

La etapa de organización del municipio se consuma a través del *pactum societatis*⁹ (pacto social), un acto constitutivo de la sociedad civil mediante el cual se transforma la multitud inorgánica en persona jurídica colectiva y a la que corresponde el poder político como algo esencial.

De igual forma, a través de la organización de la comunidad todo el poder civil que emana de la propia sociedad se transfiere para su ejercicio a unos órganos desde

⁸ Para Vitoria y Suárez existen dos momentos lógicos en el proceso de formación de la comunidad: una etapa de inorganización y la etapa de organización. La autoridad entendida como *potentia suprema* se presenta hasta el momento de la organización del poder (Juan Ugarte, “Teoría general del municipio: Fines, fundamento y estructura” en *El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núm. 26,27 y 28, México, 1987, p. 30-31).

⁹ Juan Ugarte explica el *pactum societatis* citando a Suárez. El *pactum societatis* es un común consentimiento, es un acto colectivo, consciente y expreso, de una multitud de gente para auto-organizarse, es decir, para determinar la forma de organización, los órganos de gobierno y a los representantes del poder. Antes de este acto no existen sino formas y agrupaciones humanas inorgánicas (Ugarte, *Op. cit.*, p. 30).

el momento en que se resuelve, de manera expresa y consciente, el pacto y se conforma la sociedad civil.

Para Vitoria, el gobierno se constituye para administrar las cosas del común, por ello rechaza la teoría histórica y naturalista según la cual el Estado se forma por la evolución lenta de familias. Por lo tanto, Vitoria sostiene en que el acto jurídico es el medio por el cual se constituye la sociedad civil.

La conformación de las sociedades permite su clasificación en: sociedades inorganizadas, o bien, sociedades imperfectas y sociedades civiles o sociedades de fines totales o completos, es decir, sociedades perfectas. Las sociedades imperfectas son aquellas que no pueden satisfacer por sí mismas las necesidades fundamentales que generan, un ejemplo de lo anterior es la familia.¹⁰

La sociedad perfecta responde a la conformación del municipio, de esta forma Ugarte (1987) sostiene que es irrelevante la pregunta acerca de qué fue primero: el Estado o el municipio, dado que ambos son sociedades perfectas al cumplir los fines de la comunidad.¹¹

La teoría positivista del municipio observa la posición del municipio del Estado, que es una posición de dependencia y sobre la que, en todo caso, el Estado puede crear, modificar, fusionar o extinguir municipios. Albi (1955) explica que el municipio es una creación del Estado, si bien no niega la base sociológica o el origen asociativo que explica Aristóteles, el autor sostiene una tendencia ideológica positivista en la que señala las consecuencias y efectos que se derivan de la concepción positivista del municipio.¹²

¹⁰ La familia es considerada una sociedad imperfecta debido que no puede por sí sola satisfacer las necesidades de salud, educación, comida o sustento y por ende, necesita de otras familias para la obtención de lo anterior (Ugarte, *Op. cit.*, p. 31).

¹¹ Juan Ugarte señala que un municipio-Estado es aquel que está constituido como una sociedad perfecta que cumple con los fines totales igual que el Estado y que su organización, aunque creada por la Constitución, se legitima por un acto constitutivo propio independiente del acto en que se formó el Estado (Ugarte, *Op. cit.*, p. 32).

¹² Ugarte, *Op. cit.*, p. 27.

Desde la óptica de las teorías jurídicas, también conocidas como formalistas o legalistas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley. En consecuencia, la creación del municipio es el resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.¹³

El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.¹⁴

En la teoría administrativa, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial o regional, bajo dicha concepción la división municipal representa una forma de organización, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.¹⁵

Los antecedentes históricos del municipio llevan a los casos griego, romano, español e incluso al caso azteca. Estos casos ponen atención sobre el hecho de que una cosa es el proceso sociológico que se sigue hasta la aparición de un municipio y otra cosa muy diferente es el momento y el cómo surge un espacio dado en un tiempo determinado el municipio.¹⁶

¹³ Fernández, *Op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁴ *Ibid.*, p. 45.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Ugarte, *Op. cit.*, p. 28.

De acuerdo con la revisión de las teorías sobre el municipio, Ugarte explica que el municipio es una comunidad básica que es magnífica, porque con ella se hace mérito a su capacidad de auto-organización y esa posibilidad de cumplir con los fines totales.

Finalmente, tomaremos la definición de municipio de Raúl Olmedo:

El municipio es una entidad político – jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación. Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores. El municipio es un ente autónomo que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia, patrimonio propio, no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado; administra libremente su hacienda; tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales; y el ayuntamiento es electo popularmente.¹⁷

La revisión de Ugarte y la definición de Olmedo permiten visualizar que, en cuanto a comunidad básica, el municipio debe cumplir con los fines totales para lo cual es necesario que cuente con cierta autonomía municipal. El municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia pues no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.¹⁸

¹⁷ Raúl Olmedo, “El buen decir municipal (Glosario)” en *ABC del gobierno municipal*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2000.

¹⁸ Tonatiuh Guillén López, “La libertad municipal y su vigencia” en Teresita Rendón Huerta *et al* (coord.) *Retos de modernización del municipio mexicano*. Memoria del 4º. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. IGLOM, México, 2004.

La *autonomía municipal* puede definirse como el derecho del municipio para que libremente, y dentro de su esfera de competencia, elija a sus gobernantes; administre los recursos de los cuales dispone; se otorgue sus propias normas de convivencia social, y establezca políticas locales que solucionen los problemas que atañen a la comunidad que gobierna.¹⁹

De esta forma, las facultades municipales son: autonomía política, autonomía financiera, autonomía administrativa, personalidad jurídica y gobierno.

La *autonomía política* hace referencia a la participación ciudadana al interior de los municipios, es decir, al derecho de los habitantes para elegir a las autoridades representantes de la Administración Pública Municipal de acuerdo con las leyes electorales vigentes. Asimismo, esta autonomía se encuentra caracterizada por la libertad que tienen las autoridades municipales de ejercer el poder directamente.

Esta facultad refleja el principio de la representación proporcional que prevalece en nuestro país debido a que en los Ayuntamientos de los municipios, los cuerpos edilicios se integran por miembros de diversas corrientes políticas, es decir, confluyen diversas fuerzas provenientes de los partidos de oposición.

Se entiende como *autonomía financiera* a “la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda”²⁰.

La relevancia de la autonomía financiera consiste en que no puede desarrollarse la autonomía política ni la administrativa si el municipio no cuenta con la plena libertad de decidir el origen y el destino de sus recursos económicos.

La *autonomía administrativa* consiste en la libertad del municipio para organizarse administrativamente como más le convenga para el ejercicio y acción administrativa local, y en la libertad para establecer los planes de ejecución

¹⁹ José Antonio Peña Ahumada y Ana Laura Bojórquez Carrillo, *Autonomía Financiera Municipal*, INAFED –SEGOB, México, 2012, p. 5.

²⁰ Citado por Peña y Bojórquez. Quintana, Carlos. *Derecho municipal*. 9ª ed., Porrúa. México, 2008, p. 195.

Personalidad jurídica. Ésta refiere a la capacidad del municipio de ser sujeto de derechos y obligaciones. La *personalidad jurídica* hace alusión “(...) a la capacidad legal que se otorga a las personas físicas y morales para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio y ser sujeto de los derechos y obligaciones que marcan las leyes referentes al caso (...)”²¹.

Finalmente, *gobierno* se refiere a la facultad de hacer cumplir y respetar las leyes y ordenamientos que mantienen el orden dentro de su ámbito espacial de competencia: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.”²²

De igual forma, al ser considerado el municipio como una comunidad territorial éste debe contar con los siguientes elementos básicos:²³

Población. Definida como el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio. Se refiere al espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno. Al ser el municipio el primer nivel de gobierno del sistema federal, éste emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

²¹ Grupo Parlamentario del PRD, *ABC del gobierno municipal*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2000, p. 15.

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

1.2 Políticas públicas y programas sociales

Los estudios sobre políticas públicas han demostrado tener un alto grado de complejidad debido a que se trata del estudio sobre la propiedad de todos y de nadie, es decir, es un término que para su comprensión se necesita más allá de una mera definición. El carácter interdisciplinario de la materia de políticas públicas es lo que lo hace interesante y a la vez complejo para su análisis pues cada día surgen nuevas teorías, nuevos enfoques y la bibliografía del tema crece. Las políticas públicas son las vértebras componentes de la columna de un gobierno; su buena planeación y construcción influyen en un óptimo desempeño y buen resultado de la gestión. Es por eso que diversos autores se han interesado en plasmar la filosofía que existe detrás de las decisiones políticas de un gobernante.

No es posible entender las acciones del gobierno sin realizar un análisis previo del proceso de elaboración de las políticas públicas. El camino que siguen dichas políticas debe ser evaluado para un mejor control y para un buen antecedente en la elaboración de una determinada política.

El análisis de las políticas públicas se desarrolla en los Estados Unidos, en el periodo de la post-guerra (primera mitad de la década de los cincuenta). Las políticas públicas son un fenómeno en donde convergen actores estatales, gubernamentales y sociales en relación a una determinada cuestión o problema que puede considerarse como público. Las políticas públicas son conjuntos de toma de posición, decisión, prevención de acción de ese grupo de actores que se interesan por determinada situación en particular. De tal forma, que esas interacciones conforman cadenas o instancias de negociación de conflictos y que se constituyen como verdaderos foros de solución a problemas de carácter público.²⁴ Las políticas públicas también pueden

²⁴ Pedro Moreno Salazar, "Régimen político-administrativo y políticas públicas" en *Prospectiva*, Revista de Administración Pública. Año 4, Número 12, México, 1999, p. 8.

ser entendidas como “un tipo de actividad [...] que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto [...] es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental”²⁵.

Si bien las divisiones pueden resultar criticables, en el caso de querer otorgarles un sentido normativo resultan útiles y esclarecedoras para realizar un análisis ordenado. Con base en esa idea, se reconoce en el proceso de políticas públicas cuatro grandes fases: generación y surgimiento, formulación y diseño, implementación y evaluación.²⁶

Generación y surgimiento: E. Bardach (2000) en su texto *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas* señala que para que una política pública sea creada es necesario tener un problema identificado y que sea susceptible a ser tratado por el gobierno.²⁷

En el ámbito público no se pueden resolver ni poner todos los recursos y el empeño en todos los problemas detectados. Además, cada funcionario tiene criterios diferentes para tomar la decisión, desde criterio racional (en el cual se busca la optimización de recursos y el mayor beneficio a la sociedad) hasta el criterio político (el cual obedece a intereses políticos). Por esta razón, cualquier problema detectado debe ser sometido a un primer nivel de análisis en el que se defina si dicho problema puede ser llamado público y si es candidato para incorporarse a la agenda pública. Si el problema no es identificado como asunto público no es justificable la intervención del Estado.

²⁵ Omar Guerrero, “Políticas Públicas: interrogantes” en *Revista de Administración Pública*, N° 84, INAP, México, 1993, p. 84.

²⁶ Rodolfo García Del Castillo, “Las políticas de servicios municipales” en Massé Narváez, Carlos E. y Andrés Sandoval Forero (coord.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos-prácticos de la gestión pública y municipal*, El Colegio Mexiquense, A.C. y el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995, p. 302.

²⁷ Eugene Bardach, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” en Luis Aguilar *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

En cuanto un asunto es considerado público, se procede a la petición de recursos públicos para cubrir la carencia detectada. Para tal efecto, es necesario lo que Bardach propone como “legitimar el problema”,²⁸ es decir, definir correctamente el problema (ya que ese será el punto de partida de cualquier solución que se proponga), buscar alternativas de solución y plantear las respectivas consecuencias de cada una de dichas alternativas; búsqueda de información, es decir, indagar más en el problema y buscar nuevos elementos que aporten ideas de solución.

Formulación y diseño: Una vez que se ha definido el problema y ha sido incluido en la agenda pública el siguiente paso es la formulación y diseño de la política pública. Esta etapa se refiere a la manera en la que se atenderá la problemática identificada²⁹ y consiste en obtener la información necesaria para una óptima toma de decisión, ordenar dicha información –desde la más básica hasta elementos complementarios-, postular los valores y las consecuencias de atender o no el problema, enumerar y clasificar las posibles soluciones de acuerdo a la viabilidad de las propuestas y finalmente seleccionar las alternativas que den un resultado más eficiente de acuerdo a determinados criterios.³⁰

Implementación: Anderson mencionaba que “Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan”³¹. La implementación es el “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas”³², es uno de los eslabones de la cadena causal de las políticas públicas y se refiere a ponerlas en marcha. La fase de la implementación

²⁸ Eugene Bardach, *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

²⁹ Charles Lindblom, “La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas” en *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Madrid, 1991.

³⁰ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política*, FCE, México, 1997.

³¹ J.E. Anderson, *Public Policy-making*, Holt, Praeger, Nueva York, 1975. p. 98.

³² J. Pressman y A. Wildavsky. *Implementation*. University of California Press. Berkeley, Cal, 1973. p.15.

inicia después del establecimiento de objetivos, metas y rutas de acción. Asimismo requiere que los límites legales ya hayan sido establecidos y que los recursos estén asignados.

Es necesario considerar que la implementación presenta dificultades en la medida en la que se van conformando los eslabones que unen a los actores políticos que interactúan en dicho proceso. Para que la implementación sea exitosa se necesita en primer lugar que las metas sean claramente definidas y en segundo lugar, que los recursos sean aprobados y estén disponibles. La secuencia de órdenes y decisiones debe estar orientada al ensamble y control de recursos, a la comunicación efectiva y control de individuos y organizaciones que participan en dicho proceso.

Los momentos más importantes dentro del proceso de la implementación de las políticas públicas lo constituyen las etapas de dicho proceso, las cuales se dividen de la siguiente manera: 1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias; 4) los impactos percibidos de esas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación que el sistema político hace de la legislación ya sea en forma de revisiones de fondo de su contenido o de intentos de revisión.³³

La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos.³⁴ La interacción entre los actores en la implementación de los programas es un tema que cobra cada día mayor importancia, ya que algunos modelos de análisis de políticas públicas señalan a la etapa de implementación como una etapa de conflicto y constante negociación. El conflicto es visto como algo básicamente disfuncional y que requiere una coordinación estricta, tal como lo

³³ *Ibid*, p. 357.

³⁴ D. Van Meter y C. Van Horn, "The policy implementation process: a conceptual framework", *Administration and Society*, 1975, pp. 445-488.

señalan Pressman y Wildavsky (1973) o bien, una resolución, como lo señala Dunsire, quien explica que el conflicto y la negociación tienen lugar dentro de las metas compartidas y en la resolución de las diferencias entre los grupos y ponen en marcha determinada política.³⁵ Por tanto, el sistema efectivo de implementación debe disponer de métodos y sistemas para controlar el conflicto y alcanzar el cumplimiento.

El estudio de la implementación es el estudio de la micro estructura de la vida política, como las organizaciones internas y externas al sistema político que ocupan sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo hacen y qué podría motivarlas a actuar de otra manera. Las acciones observadas en esta etapa incluyen desde los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. Generalmente, los análisis sobre implementación pretenden establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la administración.

Diversos estudios sobre políticas públicas destacan a la etapa de implementación como una de las fuerzas que van a determinar el impacto de la política pública, por lo que Dolbeare (1975) señala que los estudios sobre el impacto de las políticas preguntan ¿qué ocurrió?, por el contrario el estudio sobre la implementación se pregunta ¿Por qué ocurrió de esta manera? Por esta razón, el estudio de la implementación se basa en analizar el desempeño del programa, es decir, en el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en la formulación y diseño (mas no en los resultados del mismo). Es importante destacar las diferencias entre implementación e impacto ya que puede que una política sea puesta en marcha con

³⁵ A. Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford, 1978.

gran eficiencia y que a pesar de ello, no logre un impacto sustancial, ya sea porque la etapa de formulación y diseño fue errónea o porque sucedieron circunstancias no previstas que cambiaron el resultado previsto. El buen desempeño del programa, ligado a la eficiente implementación, es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos. Para un correcto análisis de una política pública es necesario tomar en consideración los problemas que se presentan durante el proceso de elaboración de las políticas.³⁶

Ostrom (1990) señala que la complejidad de la acción colectiva es una de las razones que puede explicar el fracaso de la implementación de un programa público. Los fracasos derivados de la acción colectiva surgen debido a que se recurre a la cooperación entre las autoridades considerando que esta relación es intrínsecamente buena y que conducirá generalmente a las mejores soluciones mutuas para los agentes implicados³⁷, sin embargo, se ha visto a lo largo de los estudios de caso, que las características particulares tanto del programa como de la comunidad donde se pone en marcha, añadiendo los intereses de los actores políticos, establecen la diferencia entre un resultado y otro.

La etapa de la implementación es la que tiene un mayor peso político debido a los procesos que llevan a cabo los actores de acuerdo a sus intereses en la arena política. Asimismo, la mayoría de las decisiones tomadas por dichos actores en la puesta en marcha tendrá, indudablemente, una consecuencia política independiente del resultado del programa.

Evaluación: La evaluación de un programa se basa en el estudio del impacto, el cual se ocupa de las consecuencias de las decisiones de política. Thomas Dye señala que la evaluación de las políticas públicas significa “aprender acerca de las consecuencias

³⁶ K.M. Dolbeare (ed.), *Public Policy Evaluation*, Sage, Beverly Hills, Cal., 1975.

³⁷ Elinor Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University, E.U.A., 1990.

de las políticas públicas”³⁸. La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar.

La evaluación se ocupa de dos dimensiones: ¿Cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar? y ¿Cuál es el impacto real de la política en cuestión? Para tales efectos, el proceso cuenta con diferentes técnicas que aportan los resultados necesarios para la resolución final. Estas herramientas buscan medir la relación entre los costos, los beneficios y la utilidad, la medición del desempeño y experimentos que ayuden a calificar las políticas y programas. Asimismo, la evaluación se puede llevar a cabo dentro de la implementación o bien, una vez que se haya dado por concluido un ciclo de vida de un programa público. La evaluación que ocurre dentro de la implementación de una política o programa implica el análisis del grado en el que se está implementando y las condiciones que promueven una implementación exitosa, por lo tanto, en esta parte la evaluación recibe el nombre de “formativa” ya que tiene el propósito de mejorar la implementación a partir de las condiciones que se van presentando. En esta etapa surge la “retroalimentación” con la pretensión de buscar nueva información generada de la práctica del programa.³⁹ Rossi y Freeman señalan que la evaluación concomitante está orientada a la respuesta de las siguientes cuestiones:

- 1) Hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo.
- 2) En qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño del programa.

³⁸ T.R Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, N.J, 1972.

³⁹ Palumbo, D.J. (ed.) *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park, Cal. , 1987.

3) Qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el programa.⁴⁰

Ese monitoreo constante dentro del proceso de implementación proporciona a los diseñadores de políticas públicas y a los actores interesados herramientas para evaluar la implementación de un programa y utilizar la información a fin de corregir y/o controlar el proceso de implementación y afinar los resultados.

Cada una de las etapas de las políticas públicas tiene su grado de complejidad por lo que demandan tanto la creatividad del formulador de la política como la capacidad de los implementadores para resolver, en cada etapa, las situaciones imprevistas que podrían conducir al fracaso de la política.

Finalmente, es importante señalar la diferencia entre política pública y programa público, mientras el primero es el eje de acción del gobierno para solucionar determinado problema, el segundo es la herramienta para el logro de objetivos del primero. De esta forma, se define como programa público al “conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Estableciendo las prioridades de la intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar”⁴¹.

1.2.1 Política social

La definición más corriente de política social es la que la define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales.⁴² Montagut (2004) explica que esta política tiene como finalidad la de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que

⁴⁰ Rossi, P.H. y H. Freeman. *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Newbury Park, Cal., 1979.

⁴¹ Ernesto Cohen y Rolando Franco. *Evaluación de Proyectos Sociales*, 5ª edición, S XXI editores, México, 2000. p. 86.

⁴² Teresa Montagut, *Política social, una introducción*. 2ª. ed., Ed. Ariel Sociología, España, 2004, p. 20.

generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas. Al respecto, T. Marshall (1965) define a la política social como aquella “política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionales servicios o ingresos”⁴³.

Por lo que respecta a la noción moderna de la política social, surge con gran carga conceptual: contiene tanto la noción histórica del asistencialismo, la seguridad, justicia e igualdad y recientemente la noción de equidad como condición necesaria para el desarrollo integral de los individuos, como una carga valorativa positiva de lo que se conoce como derechos sociales, los cuales propenden mejorar la distribución de los beneficios al interior de la sociedad de manera universal.

La importancia de la política social en los últimos años para los gobiernos locales radica en la conformación de la base institucional asociada al diseño de los programas sociales cuyos propósitos están vinculados con la problemática específica de cada localidad.

De acuerdo con García (1999), el municipio se ha convertido en el espacio natural de la disputa por los recursos y en la arena donde se dirimen las orientaciones particulares asumidas por el sistema político mexicano. La complejidad municipal, así como la fuerte heterogeneidad de los municipios mexicanos, exige construir y perfeccionar mecanismos que ayuden al desarrollo de sus actividades.

Para comprender cómo se desdoblán dichas políticas hasta llegar a concretarse, es necesario entender la problemática con referencia a determinados niveles de análisis. Así tendríamos un primer nivel general asociado a las determinaciones de orden funcionalmente estructural en donde usamos el término Estado. Un segundo nivel etiqueta de régimen político en el cual se tornan evidentes las formas de relación entre factores con determinadas estructuras normativas, corresponden a una ubicación en el espacio y el tiempo de los elementos normativos y los canales de

⁴³ T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, Londres, 1965.

comunicación y construcción política. Un tercer nivel identificado como administración pública o aparato burocrático daría cuenta de las relaciones más concretas e instrumentales dentro de las estructuras existentes sin embargo conserva para sí un rango de capacidad de incidencia en la cristalización de las políticas públicas.⁴⁴

1.2.2 La política social en México

Concepción Ceja (2004) explica que la estrategia económica adoptada por la política social de los últimos 40 años ha generado una mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones.⁴⁵ De igual forma, Ceja señala que esta situación empeora con la llegada de cada administración federal (6 años) y en las administraciones locales (3 años) debido a que cada una impone una estrategia diferente para atacar la pobreza-problema principal al que se aboca la política social en los últimos años- y que no encuentra continuidad ante el cambio de gobierno.

Asimismo, la autora identifica tres etapas por las cuales ha atravesado la política social mexicana y que responden a diferentes comportamientos por parte del Estado:

1) En el modelo económico centrado hacia el mercado interno, la política social se basó en una política salarial, la cual estaba basada en la creación de empleos, y su acción social fue general e indiscriminada, manteniendo una visión urbana y macroeconómica.

2) En el periodo de crisis y transición hacia un modelo económico exportador, la política social se basó en una política salarial pero, a diferencia del

⁴⁴ *Ibíd.*, pp. 302-303.

⁴⁵ Concepción Ceja Mena, “La política social mexicana de cara a la pobreza” en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, 2004.

anterior, este modelo fue de pauperización, sujetando el salario mínimo por debajo de los ajustes inflacionarios, manteniendo el Estado el rol de empleador.

3) A partir de la administración de Salinas de Gortari hasta la actual, se reafirma el modelo exportador y su política salarial. A partir de este año los aumentos salariales han sido condicionados a la productividad. La política social cambia radicalmente al concentrarse, con criterios microeconómicos, en programas específicos hacia la pobreza extrema.⁴⁶

1.2.3 La política social en el ámbito local

Las estrategias que se han diseñado a lo largo de los últimos años para combatir la desigualdad económica en nuestro país han experimentado cambios importantes tanto en el diseño como en la ejecución de los programas sociales. Dichos cambios son producto de una serie de factores que, en mayor o menor medida, han situado al ámbito municipal como uno de los protagonistas en el combate de los problemas sociales.

La descentralización y una mayor autonomía de los gobiernos locales-como resultado de las reformas a las leyes que regulan al ámbito municipal- han contribuido a la revalorización de lo local, con lo cual se han ampliado las funciones y competencias de los municipios. En un país tradicionalmente centralista como lo es México, el nuevo rol del municipio trae consigo una necesidad imperiosa de coordinar las diversas unidades gubernamentales que lo componen con el fin de evitar el entorpecimiento de las acciones, por el contrario, se debe armonizar el proceso para alcanzar los objetivos establecidos.

Desde la definición de los asuntos a atender por el gobierno hasta la evaluación transparente de sus acciones, pasando por la cadena de decisiones durante la

⁴⁶*Ibidem.*

implementación de programas sociales diseñados a nivel federal, el papel de los gobiernos municipales ha cobrado una importancia singular, en primer lugar debido a las diferencias observadas entre los municipios mexicanos, en segundo lugar, por el intento de modernización de algunas administraciones municipales que han adoptado la vertiente llamada *Nueva Gestión Pública* en la que es posible identificar casos de administraciones locales y finalmente, debido a la preocupación por ampliar el debate sobre nuevos modelos de organización de los regímenes políticos con base en las concepciones federalistas inscritas en un ámbito de globalización.

En el momento de la formulación de política municipal convergen elementos más o menos formales que tienen su origen en niveles de gobierno más inclusivos –el estatal y el federal- y cuya influencia está presente en la determinación de los cursos de acción adoptados por el ayuntamiento y en la administración municipal en su conjunto. Así, la decisión de los cursos alternativos se acota por factores de carácter formal (normas jurídicas, determinaciones de planes y programas, asignaciones presupuestarias, entre otras) y por la presencia de actores políticos extramunicipales dentro del mismo régimen político-administrativo o en la sociedad civil.⁴⁷

Tal pareciera que la influencia de lo federal y lo estatal –traducido en la formulación de planes, presupuestos y normas- recae sobre los decisores municipales, quienes encuentran agotada su capacidad de elección por las guías que se deslizan desde arriba.⁴⁸

El surgimiento de nuevos paradigmas económicos y sociales ha redefinido el marco de actuación de los gobiernos actuales, lo que ha impactado en el desempeño de las políticas públicas de diferente forma, de acuerdo a las condiciones imperantes de la localidad. En consecuencia, cabe destacar que algunos factores sistémicos y

⁴⁷ García, *Op . cit.*, p. 313.

⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 311-312.

externos que antes no eran considerados en la evaluación de las políticas públicas cobran importancia.

En ese tenor, surge la preocupación por estudiar al entramado institucional articulado, el cual contempla proyectos conjuntos y trabajo en redes para enfrentar los problemas públicos identificados.

De esta forma, las características de la heterogeneidad municipal se encuentran con los elementos de la implementación de programas sociales dando sustento al problema empírico identificado en la presente investigación y el cual será explicado a través de la capacidad institucional de los municipios de la cual revisaremos sus referentes teóricos y empíricos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

REFERENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La preocupación que ha surgido a partir del nuevo rol de los municipios ha hecho voltear la mirada de académicos hacia la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo una solución que se diseñó a nivel federal, considerando características homogéneas para los municipios y asegurando que se podrá cumplir la meta, pese a las limitaciones históricas de los gobiernos locales.

La conclusión que se ha obtenido a lo largo de dichos estudios es que, en efecto, existe una relación entre la capacidad institucional de los municipios y la implementación de los programas diseñados a nivel federal, la cual se ve reflejada en su mayoría, por los resultados que arroja la evaluación de la política.

Es preciso puntualizar que los resultados de la implementación de un programa están sujetos a la organización interna de los encargados del programa a nivel municipal, a la forma en que interactúa la organización gubernamental con su entorno, al diseño y aplicación de las leyes y reglamentos que regulan la acción de los distintos ámbitos de gobierno y finalmente, a los recursos con los que se cuenta para llevar a cabo la solución.

Por lo anterior, se puede decir que algunos autores ya han encontrado las respuestas al problema de la implementación local de los programas federales, sin embargo, aún existe evidencia empírica que refleja que pese a las medidas que se han adoptado para fortalecer la capacidad institucional de los municipios, aún no se logran los resultados deseados.

En ese sentido, el presente capítulo pretende hacer un recorrido por los distintos estudios teóricos y la experiencia mexicana acerca de la capacidad institucional de los municipios, es así que se explica tanto el concepto de capacidad institucional como la

evolución que han seguido los componentes de dicho concepto: la capacidad administrativa, la capacidad organizacional, la capacidad legal, la capacidad financiera y la capacidad política.

2.1 Definición de capacidad institucional

La búsqueda del concepto de capacidad institucional permitió determinar que no es posible fijar el origen de dicho término. Bajo este entendido, las características de la capacidad institucional se extrajeron de las distintas definiciones de capacidad institucional, tan disímiles entre sí. En el mismo sentido, se procuró hilvanar dichas características con el tema de la implementación de políticas públicas.

El primer rastreo del concepto conduce a Lusthaus, quien en 1995 explicó que la definición de capacidad institucional tiene diversos matices de acuerdo a los puntos de interés de quienes la analizan.

Por lo tanto, el autor explicó que el desempeño de una organización refería a cuatro indicadores:

- 1) Efectividad. Ésta existe cuando la organización logra sus objetivos.
- 2) Eficiencia. Se refiere a la generación de productos empleando el mínimo de recursos.
- 3) Relevancia. Los objetivos y las actividades de la organización corresponden a las necesidades de quienes tienen intereses en la organización.
- 4) Sostenibilidad. Contempla las condiciones que hacen económicamente viable a una organización.

Estos cuatro indicadores son contemplados de acuerdo con la estructura organizativa que las ocupe, es decir, para algunas organizaciones la capacidad institucional se relaciona con las redes de intercambio como una modalidad efectiva para diseñar normas y reglas.

Posteriormente Grindle (1997) presentó cuatro tipos de capacidad institucional, las cuales tienen cierta relación con los indicadores de Lusthaus (1995):

- 1) Capacidad administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para llevar adelante la entrega de bienes y servicios,
- 2) Capacidad técnica que se refiere a la habilidad para manejar cuestiones económicas y seguir los cursos de acción pertinentes,
- 3) Capacidad política, la cual tiene que ver con la habilidad para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones y,
- 4) Capacidad organizacional relacionada con la habilidad para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

A partir de la clasificación de Grindle sobre las capacidades institucionales, los nuevos estudios sobre el tema coinciden en que la definición de la capacidad institucional está relacionada con la habilidad para lograr un propósito, es decir, la meta trazada desde la gestión pública.

El siguiente estudio relevante fue publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual sugirió en 1998 que las interacciones entre instituciones implican ciertas estructuras de poder y de gobierno, es decir, que se trata de formas asociativas donde existe la presencia de redes plurales. De este concepto surge la revisión de los efectos sobre el pluralismo institucional como son: la descentralización de la autoridad, la mejora en las responsabilidades de los gobiernos y la posibilidad de una mayor discusión o diálogo en la implementación de políticas públicas. Por lo que las diferentes transformaciones económicas, sociales y políticas son procesos que dependen de las condiciones iniciales de los aparatos de gobierno, entre las que se encuentran las capacidades institucionales.⁴⁹

⁴⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Reforma Institucional para el Desarrollo”, *Documento de Trabajo de la División Estado y Sociedad Civil*, Washington, D.C., 1988.

En el texto “Institutions and development in Latin America: an approach towards quantitatively describing institutional capacity in the region”, Payne y Losada (1999) explican que la *capacidad institucional* implica la capacidad de una organización o de un conjunto de normas para alcanzar sus metas propuestas o sus objetivos fundacionales. La visión de estos autores se enfoca en la sociedad más que en lo estatal, por lo que la noción de capacidad institucional se relaciona con el concepto de buen gobierno. La gobernanza, término utilizado para definir al buen gobierno, es definido por los autores como “la capacidad para coordinar la agregación de intereses divergentes y así promover una política creíble que se pueda tomar para representar el interés público y/o la capacidad de emprender y promover acciones colectivas de manera eficiente; como el mantenimiento del Estado de derecho, garantizar la salud pública, proporcionar educación y mantenimiento de la infraestructura básica”⁵⁰.

La revisión de Payne y Losada permite entender a la capacidad institucional como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales, por lo que en los estudios recientes donde se encuentra el concepto de capacidad institucional, este concepto se expresa en términos de gobernanza. Sin embargo, en la presente investigación no se pretende realizar una evaluación de “buen gobierno” a los municipios por lo que no se hará caso a los textos que vinculan a la capacidad institucional con la gobernanza.

La idea del buen gobierno y del desarrollo de la capacidad institucional ha ido ganando terreno en el debate académico hasta el punto en que algunos estudiosos han destacado la importancia de la capacidad institucional sobre otros factores que se han utilizado para explicar el desarrollo de los países, condicionando la práctica de los gobiernos y de las agencias de desarrollo. Los estudios tradicionales sobre el

⁵⁰ Mark Payne y Carlos Losada, *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*, The Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1999, p. 7.

desarrollo sólo contemplan la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física, tecnología, capital humano o una combinación entre ellos, como respuesta a los resultados de los programas implementados para la mejora de las condiciones de vida en un espacio delimitado.⁵¹

El concepto de la capacidad institucional puede aplicarse al sector público como la habilidad o suficiencia de la configuración de las instituciones de dicho sector para permitir la coordinación y la agregación de intereses divergentes a fin de promover políticas que reflejen el interés público y garanticen la prestación eficiente de servicios.

Entre los autores que han reflexionado sobre el concepto de capacidad institucional destacan Hilderbrand y Grindle (1994) quienes señalan que las capacidades institucionales son habilidades para conducir políticas eficientes y efectivas. Para Payne y Losada (1999), la capacidad institucional es “la idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad (entendidas como las normas formales e informales, así como el conjunto de las organizaciones que crean, mantienen y hacen cumplir dichas reglas) que permita la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad de tal manera que pueda experimentar un desarrollo social y económico”. Por su parte, para Hall (2002) las capacidades institucionales hacen alusión a habilidades de las organizaciones, públicas y privadas, para identificar necesidades y obtener recursos disponibles, mientras que Nelissen (2002) apunta a una definición de las capacidades institucionales en el sector público en cuanto las presenta como la habilidad de individuos, grupos, instituciones y organizaciones para identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, con lo que involucra una coordinación e interdependencia de actividades del aparato gubernamental con la sociedad civil y el

⁵¹ Karla Valverde y Alejandra Salas-Porras, “Las instituciones en el debate sobre el desarrollo” en Karla Valverde y Alejandra Salas-Porras (coords.), *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, Gernika. México, 2005.

mercado. Finalmente, Mizrahi (2004) utiliza el término *construcción de capacidades* como el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de la política.

2.1.1 Capacidad institucional en el ámbito local

El concepto de capacidad institucional ha sido utilizado principalmente en trabajos sobre gobiernos locales, no obstante, no existe una amplia gama de nociones teóricas acerca del concepto adaptado al ámbito local. Carlos Moreno (2007) reconoce que a pesar de su reiterado uso en estudios sobre gobiernos locales, el concepto de capacidad institucional, como frecuentemente sucede con muchos otros conceptos de las ciencias sociales, padece un problema de ambigüedad en su definición.⁵²

La ambigüedad conceptual ha obstaculizado la investigación acerca de la capacidad institucional de los municipios y ha dado pie a diferentes clasificaciones que no son homogéneas en los indicadores de medición y en consecuencia no reflejan los resultados deseados acerca del estudio de la capacidad de los municipios. Es por esta razón que Guillermo Alonso (2001) señala la necesidad de establecer los elementos del concepto con la finalidad de evitar que los diferentes estudios que clasifican a los sistemas políticos según buena o mala capacidad institucional carezcan de un rango de variación del concepto, ya que esto lleva a una discusión sobre el cómo y el por qué los casos presentan diferentes valores en eficacia y eficiencia.⁵³

Mizrahi (2004) considera a las capacidades como procesos, por lo que explica que su medición debería ser acorde a una medición longitudinal para de esta manera

⁵² Carlos Moreno, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, México, 2007, p. 132.

⁵³ Guillermo Alonso, “Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público”, Documento de Trabajo Núm. 2, *Política y Gobierno*. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2001 (www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos_trabajo.asp?m=1&s=4&s).

descartar las mediciones estáticas de un espacio en el tiempo. En este enfoque, las capacidades del municipio son estudiadas como esfuerzos para mejorar el desempeño gubernamental, lo cual incluye a la infraestructura institucional y el establecimiento de las organizaciones con autoridad.

Por su parte, Tobelem (1992) percibe a las capacidades como el producto o resultado de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones por lo que proponen índices de capacidades del sector público, aunque los estudios que se han guiado bajo esta perspectiva se han limitado en muchas ocasiones al estudio de las capacidades administrativas.

De acuerdo con lo anterior, Moreno sostiene que el concepto de capacidad institucional puede entenderse a través de dos caminos, el primero desde la óptica de los procesos internos de los gobiernos y la segunda, a través de sus resultados sociales; sin dejar de lado que “los resultados sociales de un gobierno dependen de varios factores (económicos, legales, internacionales) que están fuera de su control directo, mientras que los procesos internos son capacidades sobre las que las autoridades públicas tienen mayor posibilidad de incidir mediante sus decisiones”⁵⁴.

De igual forma, Moreno explica que lo anterior no implica un menosprecio por los resultados de la acción gubernamental, los cuales constituyen un elemento esencial en el funcionamiento de una democracia; pero es razonable suponer que la calidad de los procesos administrativos internos influye positivamente en la eficacia de los resultados y por lo tanto concibe a las capacidades institucionales de un gobierno como atributos que pueden traducirse en un mejor desempeño.⁵⁵

Bajo una perspectiva sobre las capacidades institucionales internas de los gobiernos, éstas se refieren a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación) materiales y financieros

⁵⁴ Moreno, *Op. cit.*, p. 134.

⁵⁵ *Ibidem.*

(control de gestión, rendición de cuentas, transparencia). Desde una óptica externa denota la capacidad que tienen las unidades administrativas para asesorar, formular e implementar políticas, relacionándose así con otros actores públicos y privados.

De esta forma, las dimensiones involucradas en la construcción de las capacidades municipales se adhieren a la generación de capacidades administrativas, como el desarrollo de recursos humanos (aumento de las capacidades de las personas para cumplir con su trabajo), la capacidad organizacional (mejorar el funcionamiento de la estructura y la reingeniería de la misma) y la capacidad legal, es decir, la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones (la existencia de un marco institucional que permita regular las acciones) y la capacidad política (la capacidad para relacionarse con otras instancias de gobierno).⁵⁶

Cabrero (2004) agrega la capacidad financiera como otra dimensión para formular un marco de referencia de las capacidades institucionales en el ámbito de los gobiernos locales. En su texto *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México*, Cabrero explica que los municipios deben ser capaces de generar ingresos propios y mantener un equilibrio entre sus ingresos totales (provenientes de la recaudación de impuestos locales y las transferencias del ámbito estatal y federal) y los gastos (gasto corriente y gasto de inversión).⁵⁷

Moreno (2007) sugiere que la importancia que han tomado los municipios “obedece en gran medida al aumento progresivo de responsabilidades de política pública que este orden de gobierno ha adquirido como consecuencia tanto del proceso de descentralización administrativa impulsado por varios países en desarrollo como a la creciente democratización de los estados y municipios”⁵⁸. Bajo este escenario, la capacidad institucional como referente teórico toman relevancia debido a que son

⁵⁶ Moreno, *Op. cit.*, p. 134.

⁵⁷ Enrique Cabrero, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, CIDE, México, 2004.

⁵⁸ Moreno, *Op. cit.*, p. 132.

capaces de explicar fenómenos tales como el crecimiento económico, la inversión, la reducción de la pobreza o la distribución del ingreso, así como la implementación de las políticas públicas.⁵⁹

Retomando la idea de Payne y Losada en la que vinculan la noción de capacidad institucional con el concepto de gobernanza, entendemos que el buen gobierno puede evaluarse a partir del logro de los objetivos y de los procesos que se diseñaron para la solución de un problema. De acuerdo con lo anterior, los resultados de un programa social ayudan a evaluar la capacidad para coordinar la agregación de intereses de los diferentes autores y la promoción de acciones colectivas de manera eficiente para satisfacer las necesidades de la población en un municipio.

Anwar Shah (2006) considera que la gobernanza local necesariamente incluye al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y requiere de “la formulación y ejecución de acciones colectivas en el ámbito local, con interacciones formales y jerárquicas que ocurren al interior de las estructuras del gobierno local, así como normas y relaciones informales que derivan de las acciones conjuntas entre redes comunitarias y gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones”⁶⁰.

La recopilación de los estudios sobre capacidad institucional, específicamente de los que están enfocados a gobiernos locales, permite reconocer que el concepto gobernanza local, ligado a las nociones de la capacidad institucional local, es fundamental para desarrollar un marco para el análisis de una gestión pública local cada vez más descentralizada y sometida a los retos que impone la renovación del municipio mexicano.

Finalmente, el estudio empírico de la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha centrado en la construcción de instrumentos de medición que permiten la ubicación de los municipios en una escala de desarrollo institucional.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Anwar Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006, p. 13.

Cabe destacar que las variables –así como los componentes de cada una– que conforman los índices que a continuación se describen fueron establecidas por el equipo de investigación del Informe sobre Desarrollo Humano.

Es así que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009, construyó el Índice de Calidad Gubernamental Estatal (ICGE), el Índice de Desempeño de los Gobiernos Municipales (IDEGOB) y el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) que son el primer resultado del cruce de la propuesta teórica y los datos empíricos.⁶¹

2.1.2 Capacidad institucional en los municipios mexicanos

Existe un amplio consenso a nivel mundial acerca de la importancia de la construcción y el fortalecimiento de capacidad institucional en la consecución de desarrollo. Las estrategias de las organizaciones internacionales y gobiernos primermundistas para apoyar a los países en vías de desarrollo se han enfocado en la generación y estimulación de la capacidad institucional.

Bajo este consenso generalizado, el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 considera al municipio como el ámbito de gobierno con mayor proximidad a la

⁶¹ De acuerdo con el documento “Las capacidades institucionales de los gobiernos locales: un primer mapa de su diversidad” elaborado en 2009 por el PNUD, el ICGE surge del concepto de calidad de gobierno entendida como la interacción entre la arquitectura institucional (el marco general de reglas que dirigen la acción del gobierno) y las prácticas de gestión (las decisiones y acciones) para controlar la discrecionalidad en el gobierno. Por su parte, el IDEGOB define al desempeño de los gobiernos municipales como el uso de la capacidad organizacional para conducir tres aspectos de su actividad: captación y uso de recursos económicos; manejo de recursos humanos, y construcción de infraestructura. Este índice se compone de los siguientes indicadores: servicios públicos, autonomía financiera, eficiencia en el gasto público, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura, entre otros. Finalmente, el IDMB integra elementos ambientales, económicos e institucionales con algunas variables sociales. La dimensión ambiental se mide por medio de indicadores sobre el uso del agua que reflejan la relación entre medio ambiente y salud pública (proporción de viviendas con agua entubada y drenaje). La dimensión económica se mide por medio de la dinámica productiva (valor agregado censal bruto per cápita y el nivel de empleo). La dimensión institucional mide el desempeño financiero de los gobiernos locales y la participación ciudadana en la gestión local (esfuerzo tributario y participación electoral). Finalmente, la dimensión social mide las oportunidades de adquirir conocimientos mínimos y de llevar una vida saludable: educación primaria terminada y mortalidad infantil (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Las capacidades institucionales de los gobiernos locales: un primer mapa de su diversidad” en *El Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*, PNUD. México, 2009. p. 100-101).

sociedad por lo que se convierte en una arena donde se toman las decisiones más trascendentales para la convivencia y el desarrollo humano, asimismo, representa el espacio donde se afirma la representatividad directa entre instituciones y ciudadanos. En consecuencia, en el documento se plantea el fortalecimiento de las capacidades de los municipios como una de las estrategias de gobierno, con el propósito de que éstos se consoliden como actores estratégicos del pacto federal. Asimismo, el Plan de Desarrollo destaca el papel del gobierno cercano y moderno por lo que explica que “las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía”⁶². El objetivo que pretende alcanzar la administración federal en el periodo 2013–2018 a través de las capacidades institucionales de los municipios es “Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática”, para lo que estableció la estrategia 1.1.3 que consiste en “Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”. Es así que el gobierno federal diseñó las líneas de acción que pretenden el logro de dicho objetivo a través de la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros. De igual forma, se contempla la formulación e implementación de un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales. Finalmente, el Plan de Desarrollo pretende promover el

⁶²Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018
(http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.⁶³

Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) contempla la tarea de fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales del país, en el supuesto de que no bastan sólo las reformas jurídicas para mejorar el entorno institucional de los municipios, sino que también es necesario que éstos desarrollen suficientes capacidades administrativas, organizacionales, legales y financieras que les permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y eficaces orientadas a las necesidades de la población.⁶⁴

Ante la falta de literatura sobre los componentes de la capacidad institucional de los municipios, fue necesario recurrir a estudios que contemplan dicho concepto aunque no estén relacionados con el objeto de estudio de la presente investigación. En el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) se señala que la creación de capacidad institucional consiste en la generación de habilidades, relaciones y valores que permitan mejorar el desempeño de organizaciones, grupos e individuos para lograr sus objetivos de desarrollo.⁶⁵

El proceso mediante el cual se desarrollan las capacidades del municipio, tanto a nivel macro como a nivel micro⁶⁶, representa un medio para la transformación del Estado, de la sociedad civil y del sector privado, con el fin básico de estimular la cooperación entre ellos para la consecución de los objetivos establecidos.

⁶³Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013).

⁶⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (www.inafed.gob.mx).

⁶⁵ United Nations Environmental Program (UNEP), *Enhancing Capacity Building for Integrated Policy Design and Implementation for Sustainable Development*, Geneva, 2005 (<http://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/institutioncapacity/Enhancing-Capacity-Building-policy-Design.pdf>).

⁶⁶ A nivel macro, la UNESCO (2009) considera que la estructura de un gobierno o la herencia cultural y de valores de una sociedad definen la pauta de su desarrollo (UNESCO, *Institutional Capacity Development in Transboundary Water Management*, France, 2009 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001817/181792e.pdf>)).

A nivel micro, la creación de capacidades institucionales es entendida como un proceso iniciado y sostenido por parte de un individuo, organización o sector con el fin de transformarse para mejorar su desempeño. Ambos niveles se complementan ya que la generación de capacidad institucional en una sociedad requiere de la creación de capacidad por parte de sus miembros (UNEP, *Op. cit.*).

En primer lugar, la construcción de capacidades debe esforzarse por fortalecer los procesos, sistemas y reglas que influyen en el comportamiento y desempeño individual y colectivo con el fin de atender los objetivos del desarrollo y de adaptarse a las nuevas demandas y necesidades. De igual forma, debe luchar por construir capacidades humanas e institucionales que permitan hacer frente a los retos del municipio.

En segundo lugar se debe considerar que la generación de capacidades es un proceso, no un fin, por lo que debe estar contemplado en todo momento por un adecuado seguimiento, evaluación y la valoración de la forma en que cambian las necesidades.

Finalmente, la construcción de capacidades no debe desarrollarse de manera aislada; al contrario, debe buscarse la constante retroalimentación que permita el logro de objetivos a largo plazo.

La aportación del estudio de United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) en 2005 consiste en el reconocimiento del eje central del proceso de generación de capacidades: las personas deben ser capacitadas, adecuadamente equipadas, suficientemente remuneradas y apropiadamente disciplinadas para el uso y gestión eficiente de los recursos disponibles.⁶⁷

Ubicados en la perspectiva de los actores e instancias como el eje del proceso, observamos que del esfuerzo por atender las necesidades en un orden prioritario surge la agenda pública local, en la cual se genera un ámbito de acción complejo, ya que reúne los elementos sociales e institucionales al combinar la vertiente civil -con su propia diversidad de organizaciones- y la vertiente gubernamental-con su propia complejidad institucional-. En este punto puede observarse la dificultad que representa el desarrollo de la capacidad institucional para el municipio mexicano

⁶⁷ United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), “Chapter 7. Institutional capacity building for good governance”, 2005 (<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/MG-2004-168-EN-ADF-BD-WP-MADAGASCAR-AR-GOOD-GOVERNANCE.PDF>).

dentro de un escenario en el que no sólo radican los retos de la agenda pública con sus objetivos, sino que a esto se suma el desafío de coordinar esfuerzos entre la cartera de actores participantes, de la sociedad civil y de la esfera gubernamental, cada uno con intereses divergentes.

Esta perspectiva permite valorar y reconocer el mérito personal de los actores municipales, al participar en la instancia decisiva para producir el encuentro entre la agenda local y el marco institucional como la base de soporte para su atención. Pero al mismo tiempo es necesario reconocer la fragilidad institucional del gobierno local para asumir con mayor fluidez, con naturalidad, como un continuo menos rugoso, la agenda local y sus demandas. En ese sentido, el desarrollo de la capacidad institucional se vincula con la agenda local, la cual requiere fortalecer sus instrumentos cotidianos de empatía con la agenda local, lo cual seguramente contribuiría a su mejor desempeño y, sobre todo, a multiplicar sus capacidades para elevar el desarrollo de su sociedad.

La agenda pública local forma parte de la vida y los retos cotidianos de los municipios del país, de la sociedad local y de sus gobiernos debido a su naturaleza, puesto que se conforma de las necesidades de naturaleza colectiva relacionadas con el desarrollo social en el sentido más amplio. La conformación de su contenido significa asimismo, la reunión de las capacidades que conforman el concepto de la capacidad institucional ya que hace gala de las funciones del municipio para llevar a cabo la identificación de la necesidad colectiva, cuya solución trasciende a las capacidades individuales de las personas.

En el año 2012, la Federación Nacional de Municipios en México (FENAMM) señaló que en México existen 2,445 municipios distribuidos en los 31 estados, en los cuales se ha desarrollado un fenómeno de urbanización, es decir, se ha llevado a cabo una concentración de la densidad poblacional y fortalecimiento de la vida local en las ciudades de cada uno de los municipios.

De acuerdo con el censo del INEGI 2010, nuestro país cuenta con una población de 112.3 millones de mexicanos, de los cuales el 70% vive en ciudades. Como consecuencia del aumento de la urbanización, existe una propagación de las megalópolis que concentran al 56% de la población total.

Los datos anteriores nos hacen contemplar municipios rurales, semiurbanos, urbanos y megalópolis. La heterogeneidad de las condiciones imperantes en los municipios se refleja en diferencias en su capacidad institucional local, es el primer elemento que deberá tomarse en cuenta a fin de entender el proceso de implementación de las políticas públicas. En la revisión de los datos empíricos del contexto mexicano, se permite verificar un problema que se agrava si convenimos en que la mayor parte de la política social del gobierno se centra en los espacios con alta marginación. Estos espacios cuentan con serias limitaciones para el desarrollo de la capacidad institucional que les permita competir al ritmo de la transformación municipal.

Es necesario considerar que entre los gobiernos municipales y los estatales subsiste una agenda local y regional común, es decir, comparten objetivos comunes y planes de trabajo en búsqueda de la obtención de las metas establecidas, de igual forma, dicha agenda debe ser congruente con el Plan de Desarrollo elaborado por el gobierno federal. De esta forma, los representantes políticos de cada ámbito de gobierno se convierten en pieza clave para la coordinación de acciones, los intereses particulares de los gobernantes locales combinados con los del partido al que pertenecen merecen una particular atención en un análisis sobre los procesos políticos que se llevan a cabo en la implementación de un programa social formulado por el gobierno federal.

La alternancia de partidos en el ámbito municipal es explicada por Espinoza (2002) y Merino (2003). Hasta 1989, solamente 39 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI, es decir, sólo el 1.84% de la población era gobernada por la

oposición. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos gobernados por partidos distintos al PRI, en tanto que éste conservaba 1,382 alcaldías de 2 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44.11% en el ámbito municipal, el PAN a 37% y el PRD a 15%. Debe agregarse que antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local.⁶⁸

Bassols y Arzaluz (1996) señalan que, en el proceso de transición política, los municipios que se enfrentaron en las primeras acciones opositoras a la hegemonía de un grupo político fueron demarcaciones urbanas o semiurbanas con cierto nivel de politización y con un grado aceptable en las condiciones de vida de sus habitantes.⁶⁹ Sin embargo, como se ha mencionado, la heterogeneidad del panorama municipal no ha permitido que todos los municipios avancen en la transición democrática. Asimismo, los autores destacan la necesidad de establecer la diferencia entre transición política derivada de la alternancia del gobierno y la transición democrática. “La transición democrática es entendida como el proceso de construcción de un nuevo espacio para la realización de la política, en donde la política electoral y sus componentes, fundamentalmente ciudadanos y partidos, reales y formales, constituyen el eje determinante para la integración y eventual funcionamiento de los aparatos de gobierno en todos los niveles”⁷⁰.

Es necesario considerar a las principales fuerzas políticas presentes en las 32 entidades federativas (31 estados y el Distrito Federal): de ellos, el Partido Revolucionario Institucional cuenta con 20 gobernadores, el Partido Acción Nacional con 6 y, finalmente el Partido de la Revolución Democrática cuenta con dos.

⁶⁸ Mauricio Merino, *La Transición Votada*, FCE, México, 2003.

Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, en *Estudios sociológicos*, volumen XX, número 58, México, 2002, p. 68.

⁶⁹ Mario Bassols Ricardez y Socorro Arzaluz Solano, “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, COLEF, Vol. 8, Núm.16, México, 1996, p. 107.

⁷⁰ (Bassols y Arzaluz, *Op. cit.*, p. 105).

A pesar de que la dinámica de la vida democrática de nuestro país ha supuesto una mayor presencia de diversas fuerzas políticas a nivel municipal, a nivel estatal ha prevalecido la hegemonía priista, que contrasta con la alternancia del gobierno federal en el año 2000.

Desde el año 2012 la distribución de las fuerzas políticas al interior de los municipios quedó de la siguiente forma (Cuadro I):⁷¹

Cuadro I. Distribución de las fuerzas políticas en los municipios mexicanos

PARTIDO POLÍTICO	MUNICIPIOS QUE GOBIERNA	PORCENTAJE QUE REPRESENTAN
PRI	1,538	63%
PAN	391	16%
PRD	254	10%
Alianzas Políticas	75	3%
Partidos políticos minoritarios –PVEM, PANAL, PT y Movimiento Ciudadano -.	187	8%

Fuente: FENAMM, “Geografía Política Municipal de México 2013. Panorama de la Representatividad Local de los Partidos” (http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=211).

De igual forma es necesario considerar como un punto aparte a las ciudades capitales ya que éstas constituyen puntos clave como centros políticos estatales y se convierten en el espacio de las principales disputas electorales entre los partidos.

En lo que respecta a las ciudades capitales de los estados, el PRI gobierna 24 ciudades que corresponden al 77%, el PAN gobierna 6, es decir el 19% y finalmente el PRD está al frente de una ciudad capital, que representa apenas el 3%⁷².

⁷¹ Sergio Manuel Arredondo Ruíz, “Geografía Política Municipal de México 2012. Panorama de la Representatividad Local de los Partidos” en *Revista Gestión y Fortalecimiento Municipal* Núm. 42, México, 2012 (http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=211).

⁷² *Ibidem*.

El estudio de los elementos constitutivos del municipio mexicano permite entender que el desarrollo de la capacidad institucional del municipio está limitado por las funciones, facultades y el ámbito de competencia al que debe sujetarse en la puesta en marcha de los programas sociales.

No es posible contemplar el desarrollo de la capacidad institucional sin observar la transición democrática por la que atraviesan actualmente los municipios y con la cual buscan la democratización de sus decisiones, la mayor eficiencia de sus procesos, la profesionalización de sus funcionarios, la cogestión de sus responsabilidades, la coordinación con otros gobiernos y la sustentabilidad de sus proyectos.

Bajo esta perspectiva es posible entender que la interacción entre el municipio y la sociedad no se reduce a una problemática local sino que, por el contrario, constituye el espacio privilegiado que refleja la realidad nacional y que sirve para dar forma concreta y eficaz a los grandes problemas de nuestro país. De tal suerte que el desarrollo de la capacidad institucional de los municipios puede contribuir a la transformación administrativa, organizacional, legal, financiera y política de nuestro país.

Los programas federales que pretenden ser implementados en el ámbito municipal generalmente son susceptibles de discontinuidades provenientes de una visión general, la cual en ocasiones se encuentra distante de la situación particular de la localidad. La fragilidad de las bases locales no permite que los municipios respondan ante el diseño, en consecuencia, las experiencias endógenas de diseño de programas sociales –es decir, los programas diseñados por las autoridades municipales específicamente para la problemática local- muestran la ventaja del soporte propio, de las capacidades construidas en firme, que por lo mismo favorecen escenarios de largo plazo. Por lo tanto, la debilidad municipal depende de la

evolución de la capacidad institucional local e impacta directamente en los resultados de los programas sociales diseñados a nivel federal.

En la medida en la que se fomente en los municipios el desarrollo de las capacidades propias, se ayudará a la mejora de la implementación de los programas sociales que no sean diseñados bajo la óptica particular del municipio, sino en la visión general de las necesidades nacionales, es decir, se obtendrán mejores resultados de la implementación local de un programa federal.

En este sentido, el contexto estructural de la agenda pública local resulta contraproducente para los gobiernos municipales dado que deben definir su ámbito de responsabilidades y la instrumentación de sus funciones de manera ajena al vínculo con la sociedad. Por el contrario, cuando el ámbito municipal determina una agenda pública en un sentido amplio, reconociendo su dinámica local que convierte a los asuntos públicos en materia compartida con la sociedad y contando además con un conocimiento profundo sobre sus capacidades, el resultado inevitablemente será modificado.

En la dimensión local se puede observar cómo la esfera pública y el Estado conforman un nuevo peso en la balanza intergubernamental, es decir, que en el escenario relativo frente al ámbito federal y al estatal, el municipio extiende y consolida sus capacidades y responsabilidades públicas, independientemente de si este proceso ha sido apoyado de manera explícita por recursos financieros adicionales, por programas de descentralización o por alguna legislación en la materia.

El reconocimiento de la relación que guardan las capacidades institucionales con el desempeño de los gobiernos locales nos lleva a la revisión de la literatura sobre la construcción de capacidades institucionales. La mayoría de los textos sobre el tema están enfocados en cómo hacer al gobierno más transparente, responsable, eficaz y eficiente. De acuerdo con la UNECA (2005) la creación de instituciones eficaces es

un prerequisite para el establecimiento de una cultura de transparencia y responsabilidad.⁷³

2.1.2.1 Capacidad administrativa

La definición de capacidades institucionales de Fiszbein se relaciona con funciones administrativas e incluye a las habilidades de gestión de los funcionarios como una condición necesaria para el fortalecimiento de los gobiernos locales.⁷⁴

Fiszbein señala que bajo una perspectiva interior, la capacidad administrativa se refiere a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación) materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia). Mientras que desde una óptica externa denota la capacidad que tienen las unidades administrativas para asesorar, formular e implementar políticas, relacionándose así con otros actores públicos y privados.⁷⁵

Los elementos contemplados por Fiszbein sirven para conformar el concepto de *capacidad administrativa*, la cual definiremos como el conjunto de competencias con los que cuenta la gestión municipal (órgano administrativo) para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias del municipio. Para los fines de la presente investigación se contempla el desarrollo de recursos humanos (aumento de las capacidades de las personas para cumplir con su trabajo).

La administración pública municipal es una actividad efectuada por las autoridades del municipio (presidente municipal, síndico, los regidores y demás empleados) y contemplada por el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, las Constituciones estatales, leyes y reglamentos. Esta actividad se enfoca en la

⁷³ Entre las conclusiones del estudio de la UNECA (2005) se destaca que en algunos de los países menos desarrollados del mundo se ha encontrado que, en términos de desempeño, calidad, justicia y eficiencia, los órganos de gobierno tienen capacidades institucionales muy débiles, lo cual deriva en corrupción y un pobre desempeño (UNECA, *Op .cit.*)

⁷⁴ Si bien las capacidades institucionales no se reducen a las capacidades administrativas, éstas son condición necesaria para un desempeño exitoso de los gobiernos locales.

⁷⁵ Citado por Moreno. Ariel Fiszbein, “The emergence of Local Government capacity: lessons from Colombia”, World Development, 1997, pp. 1029-1043.

planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del Estado.⁷⁶

La modernización administrativa en el ámbito local se ha llevado a cabo de dos maneras: en primer lugar con el modelo denominado Nueva Gestión Pública (NGP), donde los municipios metropolitanos y urbanos han aplicado sus diversas herramientas, desde la reingeniería de procesos hasta la gestión de calidad; la segunda, es el establecimiento de los principios básicos de administración a los municipios semiurbanos, rurales e indígenas.

Entre los problemas que enfrentan los municipios referentes a la capacidad administrativa se encuentra la adopción prematura de las recetas de la Nueva Gerencia Pública, ya que no se hace un acondicionamiento previo del aparato administrativo y pocas veces las viejas estructuras resisten las nuevas tareas. La adopción desarticulada de las estrategias de la NGP representa otro problema para la capacidad administrativa debido a que, por lo general, los municipios no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.⁷⁷

El retraso de la capacidad administrativa de los municipios mexicanos se ve reflejado en los problemas de la implementación de programas públicos, Vargas (2000) explica que los diversos agentes que intervienen en la aplicación de la política pueden ver afectados sus intereses, por lo que obstruyen la modernización del aparato administrativo. Adicionalmente, explica que los actores encargados de la implementación en ocasiones no están lo suficientemente capacitados y familiarizados para aplicar la política, o bien que los recursos asignados sean insuficientes o tan abundantes que desvíen el propósito de la política.⁷⁸

⁷⁶ Olmedo, *Op. cit.*

⁷⁷ Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

⁷⁸ Raulú Vargas, "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa" en *Revista IAPEM*, No. 43, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000, p. 20.

Cabrero (2003) señala que las políticas de modernización de la administración municipal se pueden clasificar en tres tipos⁷⁹:

Las políticas de modernización gerencial, las cuales se abocan a reducir los trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, incorporación de nuevas tecnologías de información y planeación estratégica.

Las políticas de reforma administrativa tradicional están orientadas a establecer reglamentos básicos, manuales de organización y procedimientos, adopción de sistemas formales de control presupuestal y de planeación, mejoramiento de los sistemas contables, creación de oficinas o departamentos de recursos humanos, obras públicas, finanzas, entre otros.

Las políticas de construcción administrativa elemental están encaminadas a ajustes en la organización interna y vinculada frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores.

No podemos dejar de contemplar la profunda transformación que han sufrido los municipios ante los cambios ocurridos a lo largo de los últimos años en materia económica, política y social. Dentro del marco institucional del federalismo mexicano, los municipios han venido dejando atrás su rol tradicional de agencias administrativas que dependen de los otros órdenes de gobierno y que están volcadas exclusivamente a la prestación de servicios públicos básicos. El nuevo rol convierte al municipio en una instancia de gobierno cuyas acciones son cada vez más estratégicas en la superación de los retos que el contexto actual le plantea al país.

De igual forma, entre los gobiernos locales persiste una preocupación por mejorar la gestión, modernizando los procesos administrativos. Como se ha

⁷⁹ Enrique Cabrero, "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", *Documentos de Trabajo* No. 128, CIDE, México, 2003, p. 10.

mencionado, la búsqueda del buen gobierno a través de la Nueva Gerencia Pública es un rasgo característico presente en todo el mundo, los cambios en las administraciones municipales pretenden crear procesos más eficientes, controlar resultados y alcanzar un uso más racional de los recursos.

En el caso de la capacidad administrativa, la heterogeneidad municipal se refleja en la forma de echar a andar estas políticas ya que es posible identificar estilos administrativos y complejidades técnicas muy diversas de acuerdo a los recursos con los que cuente el aparato gubernamental.

El desarrollo, crecimiento y evolución de las ciudades son la base estructural del crecimiento del país, al ser el recipiente natural del flujo de inversiones, de ciudadanos y con ello de instituciones. El fortalecimiento de la capacidad administrativa significa, en términos prácticos, la óptima utilización de los recursos que las ciudades requieren para su funcionamiento, para preservar el ambiente, para diseñar y ofrecer nuevas estructuras de tiempo libre para generar nuevas fórmulas de empleo.

Para los fines de la presente investigación, la capacidad administrativa de los municipios fue estudiada con base en el perfil del Presidente Municipal, del Secretario del Ayuntamiento y del director de la dependencia administrativa. En dicho perfil se revisará la preparación académica, carrera política y experiencia en la administración pública.

2.1.2.2 Capacidad organizacional

En general, los procesos de innovación y cambio organizacional en el sector público a nivel mundial están vinculados a la preocupación creciente por alcanzar un uso más adecuado de recursos, incrementar la eficiencia en la gestión y cubrir satisfactoriamente las demandas sociales. Sin embargo, también han contemplado al aparato gubernamental como una organización en la que confluyen grupos formales e

informales y la cual interactúa con otras organizaciones en la búsqueda por alcanzar los objetivos trazados.

En consecuencia, la *capacidad organizacional* de los municipios contempla la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades del municipio en cuanto a su concordancia con los temas relevantes de la gestión municipal. Es decir, entre los temas que se atienden y los espacios organizacionales dispuestos en su estructura. Para los fines de la presente investigación nos centraremos en el funcionamiento de la estructura organizacional.

De acuerdo con Ibarra (1999) las organizaciones son espacios en los cuales se recrean las relaciones sociales, por lo que el énfasis se debe poner no sólo en la consideración de las estructuras, sino también en el reconocimiento de las relaciones y sus sistemas de mediación, es decir, en la funcionalidad de las normas, tecnologías y procedimientos que orientan comportamientos y modos de existencia.⁸⁰ Siguiendo la línea de Ibarra, Arellano y Cabrero (1992) señalan que, para lograr la eficiencia interna y externa, hay que conocer a las organizaciones, es decir, las raíces de donde provienen, su evolución y su manejo con respecto al poder, el trabajo y la jerarquía.⁸¹

De acuerdo con Arellano (2010), la capacidad organizacional del municipio se enfoca en los objetivos y misiones creadas por diversos actores con diferentes intereses, lo que complica evaluar el desempeño del municipio como organización, más aún cuando parte importante de su personal no necesariamente goza de estabilidad laboral sistemática (dada la alternancia política, aún en caso de que exista

⁸⁰ Eduardo Ibarra, "Administración y organizaciones en el final de milenio: racionalismo, irracionalismo y gubernamentalidad" en Beatriz Ramírez Grajeda (coord.), *El rol del administrador en el contexto actual*, UAM-Azcapotzalco, México, 1999, p. 100.

⁸¹ David Arellano y Enrique Cabrero. "Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿Utopía o realidad?". *Documento de Trabajo*, no.5. CIDE, México, 1992, p. 5.

un servicio civil, todo país mantiene un número importante de servidores públicos designados).⁸²

Powell y Dimaggio (1999) definen al cambio organizacional como el cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión. Esto permite identificar que el cambio no sólo es cuestión de modificaciones a la estructura, sino que es también un cambio cognoscitivo⁸³. Por su parte, Cabrero (2005) hace una clasificación sobre dicha temática⁸⁴:

- Los estudios que plantean el problema de cambio como concepto consustancial al de organización, los cuales parten del supuesto de que todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos; es por ello que tanto estabilidad como cambio es el resultado de una acción organizada que en ocasiones puede ser dada por la inercia y a veces por la reorientación. De esta forma, Cabrero identifica dos tipos de cambio, el que se realiza dentro de un mismo arquetipo y el que se lleva a cabo adoptando otro.

- El cambio organizacional como resultado de una visión estratégica.

- Los relacionados con el concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional.

- Los estudios realizados desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo.

Los cambios al interior de la organización pueden estar ligados al poder e intereses de los participantes, partiendo de la idea de que las organizaciones que se crearon con un fin racional-instrumental no pueden estar ajenas al desarrollo de su entorno, es necesario el estudio de los lazos que se han establecido como resultado de la interacción con el mismo. Por otra parte, en el entorno de la organización no sólo

⁸² David Arellano Gault, “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México, 2010, p. 63.

⁸³ Walter Powell y Paul Dimaggio. “Retorno a la jaula de hierro”, en Walter Powell y Paul Dimaggio (coords.), *El nuevo institucionalismo en el cambio organizacional*, FCE, México, 1999, p. 107.

⁸⁴ Enrique Cabrero. *Acción pública y desarrollo local*. FCE, México, 2005, pp. 35-42.

existen cuestiones políticas y económicas, sino que existen conductas sociales aceptadas por todos, por lo que la organización empezará a sentir la influencia de ellas e internalizará los estándares validados socialmente; esto lleva consigo que la organización se institucionalice, la cual le dará las capacidades necesarias para responder y adaptarse a su ámbito.

Powell y Dimaggio (1999) explican que el cambio organizacional también puede estar ligado a la legitimidad, de esta forma, los autores observan la forma en que el entorno realiza un cambio organizacional en las instituciones, pues suponen que ellas operan a nivel supraindividual, por lo que los individuos no diseñan las organizaciones, sino que son las instituciones y los acuerdos entre las organizaciones agrupadas las que definen opciones de decisión y acción, y al mismo tiempo establecen criterios por los cuales los individuos descubren sus preferencias.⁸⁵

Vergara (2003) explica que el cambio organizacional también puede ser concebido de forma planificada a través de las siguientes etapas:

a) La rutinización, la cual consiste en la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta a problemas organizacionales específicos, la formalización de dichos arreglos procedimentales conforman el cambio en una organización determinada.

b) La objetivación, es decir, el desarrollo de algún grado de consenso social entre los tomadores de decisiones acerca del valor de una estructura, y la creciente adopción de ésta por el resto de las organizaciones sobre la base de dicho consenso.

c) La base del cambio y la estabilidad son los acuerdos basados en reglas a las que organizaciones e individuos deben apegarse, por tanto, son actores que operan de manera racional, que conocen que en la realidad existen costos de transacción y

⁸⁵ Walter Powell y Paul Dimaggio, "Retorno a la jaula de hierro" en Walter Powell y Paul Dimaggio (coords.), *El nuevo institucionalismo en el cambio organizacional*, FCE, México, 1999.

que los mercados son imperfectos, por lo cual recurren a modelos determinados históricamente para interpretar su realidad.⁸⁶

En lo que respecta al diagnóstico de los municipios mexicanos, Cabrero (2000) señala que los municipios en nuestro país se caracterizaron por ser gobiernos débiles en los primeros años que siguieron a las reformas constitucionales de 1983 y 1999⁸⁷, ya sea por su propia fragilidad institucional, por la carencia de una verdadera fuerza política, o bien por la falta de recursos económicos, materiales y humanos para desempeñar su gestión de manera adecuada. Lo anterior repercute en la búsqueda de la transformación en la estructura municipal que permite la mejora de la capacidad organizacional.⁸⁸

Los modelos de gestión presentes tanto en la capacidad administrativa como en la organizacional no pueden ser llevados a cabo por todos los municipios debido a las diferencias en las condiciones de los municipios. La realidad municipal en México provoca que sólo los municipios clasificados como metropolitanos y urbanos puedan llevar a cabo la implementación de estos modelos. Por el contrario, los municipios semiurbanos, rurales o indígenas sólo aplican algunos principios de administración, con serias limitaciones. En los municipios indígenas, la administración se hace con base en los usos y costumbres, o bien carecen de infraestructura, de los instrumentos y métodos adecuados para llevar a cabo una gestión adecuada.

⁸⁶ Rodolfo Vergara, “Estudio introductorio” en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, FCE, México, 1997, p. 89.

⁸⁷ El artículo 115 ha sido reformado en diversas ocasiones con la finalidad de fortalecer al nivel municipal mexicano. Las principales reformas se llevaron a cabo en 1983 cuando se definieron puntualmente las funciones de los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y se les otorgó medios fiscales y ámbitos de decisión propios que hasta entonces recaían en los poderes de los estados y en 1999 cuando se definió a los ayuntamientos como instancias de gobierno con un marco competencial exclusivo, facultándolos para reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia civil en los municipios que gobiernan. La reforma política federal aprobada en 2013 trajo cambios al artículo 115 por lo que las últimas reformas de los párrafos tienen fecha del 10 Febrero de 2014.

⁸⁸ Enrique Cabrero. “La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva”, en Coordinación de Desarrollo Regional de Guanajuato. *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal*. UAM- Xochimilco/Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 2000, p. 13.

Pese a los esfuerzos por modificar las leyes que enmarcan las funciones del municipio, éstas no garantizan que las autoridades locales atiendan de manera eficiente sus servicios públicos, debido a que no todos los gobiernos locales cuentan con las capacidades administrativas requeridas. La falta de recursos humanos, materiales, financieros y económicos existente en los municipios semiurbanos, rurales e indígenas limita el fortalecimiento de la capacidad organizacional de dichos municipios.

En la presente investigación, se estudiará a la capacidad organizacional a través de los objetivos del municipio de Ecatepec, definido como una organización intergubernamental, así como la revisión de las dependencias con las que cuenta para el cumplimiento de sus funciones.

2.1.2.3 Capacidad legal

Los gobiernos locales se encuentran sujetos a diversas presiones y condiciones de operación que van a contrasentido de las potenciales mejoras a aplicar. El mismo diseño del federalismo requiere una revisión profunda al igual que el funcionamiento de las leyes ante las nuevas circunstancias de nuestro país. En este sentido resulta pertinente plantear un cambio institucional, entendiendo en este contexto que institución se define como las reglas de juego, una reforma del estado, con óptica federalista modificando los mecanismos para consolidar mejores gobiernos desde lo local.

Es así que surge el concepto de *capacidad legal*, el cual se refiere a la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones, es decir, los elementos fundamentales del marco jurídico municipal de gobierno que contemplan el ámbito de acción del gobierno municipal.

Si bien es cierto que los cambios en el marco jurídico federal, consistentes la mayoría de ellos en devolver facultades, atribuciones y recursos a los gobiernos

municipales, han transformado al entorno municipal, también es cierto que de manera paralela los municipios han emprendido un proceso de reforma interna, en el que gradualmente han buscado la mejora de sus acciones como orden de gobierno.

En el régimen gubernativo mexicano encontramos tres ámbitos de gobierno: municipio, estado y federación⁸⁹, los cuales encuentran su reparto de jurisdicciones, facultades y competencias en la Constitución Política.

ESTADO FEDERAL (Ámbito federal): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 39 al 114).⁹⁰

ENTIDADES FEDERATIVAS (Ámbito estatal): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 40 Y 116).⁹¹

MUNICIPIO (Ámbito municipal): Constitución Política Estados Unidos Mexicanos (Artículo 115).

La capacidad legal de los municipios mexicanos encuentra su fundamento principal en el artículo 115 constitucional: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”⁹².

El ayuntamiento se expresa formalmente como un órgano colegiado de pleno carácter democrático, debido a que sus miembros son electos por el pueblo para

⁸⁹ El artículo 40 constitucional expresa que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

⁹⁰ Los artículos que contemplan al ámbito federal se encuentran en el Título Segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (art. 39 al 41), en el Capítulo II De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (art. 42 al 48), en el Título Tercero Capítulo I De la División de Poderes (art. 49), Capítulo II Del Poder Legislativo (art. 50-79), Capítulo III Del Poder Ejecutivo (art. 80-93), Capítulo IV Del Poder Judicial (art.94-107). Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonio del Estado (art. 108-114) (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

⁹¹ En el artículo 116, la Constitución Política Mexicana expresa que “el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos” (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, párrafo reformado el 10 de Febrero de 2014 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

ejercer las funciones propias del gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, el ayuntamiento es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato, asimismo, encuentra su reconocimiento en la Constitución Política, en las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.⁹³

El ayuntamiento, en tanto cuerpo de representación popular, se integra por los funcionarios electos por voto popular directo⁹⁴:

- Un presidente, que toma el nombre de Presidente Municipal.
- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

El periodo de gobierno de dichas autoridades dura tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato. El cuerpo de funcionarios electos funciona como órgano colegiado de gobierno a través del cabildo, es decir, en reuniones donde se decide y acuerda sobre los asuntos colectivos.

El ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda. La hacienda municipal generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración.

Las facultades municipales plasmadas en el artículo 115 constitucional son: autonomía política, autonomía financiera, autonomía administrativa, personalidad jurídica y gobierno.

La *autonomía política* refleja el principio de la representación proporcional⁹⁵ que prevalece en nuestro país debido a que en los Ayuntamientos de los municipios,

⁹³ ABC del municipio, *Op. cit.*, p. 16.

⁹⁴ *Ibíd.*, p.17.

los cuerpos edilicios se integran por miembros de diversas corrientes políticas, es decir, confluyen diversas fuerzas provenientes de los partidos de oposición.

Esta autonomía encuentra su fundamento en una de las características de la forma de gobierno del municipio mexicano, la de ser representativo y democrático, así lo establece el artículo 115 que dice:

*Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*⁹⁶

En lo que se refiere a la autonomía financiera el artículo 115 señala que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

⁹⁵ La representación proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos (Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE. México, 2003, pp. 116-117).

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115. Cabe señalar que este párrafo fue reformado en 1999, como parte de las primeras revisiones que se hicieron a dicho artículo y con lo que se inició el redimensionamiento del papel del municipio.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.⁹⁷

La relevancia de la autonomía financiera consiste en que no puede desarrollarse la autonomía política ni la administrativa si el municipio no cuenta con la plena libertad de decidir el origen y el destino de sus recursos económicos.

La *autonomía administrativa* considera la libertad para establecer los planes de ejecución para dotar a la población de los servicios públicos que la Fracción III del artículo 115 le atribuye:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.⁹⁸

La *personalidad jurídica* se refiere a la capacidad del municipio de ser sujeto de derechos y obligaciones. El marco jurídico de los municipios está a cargo de los estados, el cual está alineado con la Constitución Política Mexicana, al respecto el artículo 115 señala que:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁹⁹

Además, el municipio es investido de personalidad jurídica con lo que, conforme a la ley:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

⁹⁸ *Ibidem*. Párrafos reformados en 1999.

⁹⁹ *Ibidem*. Párrafo reformado el 10 de Febrero de 2014.

*procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*¹⁰⁰

Pese a las facultades y atribuciones obtenidas principalmente a partir de las reformas constitucionales de 1999, éstas no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades suficientemente desarrolladas para hacer frente a los retos que el entorno actual le plantea o, lo que es lo mismo, no se ha consolidado al municipio como un orden de gobierno plenamente autónomo.

Desde 1983 el marco jurídico constitucional se ha transformado para reconocer al municipio como una institución imprescindible para el desarrollo político, social y económico del país. En consecuencia, los estudios sobre municipios mexicanos han cobrado mayor importancia en los últimos años con el objetivo de reflejar la realidad municipal en México emanada de los cambios económicos, políticos, sociales e institucionales de nuestro país.

Los cambios en el contexto jurídico de los municipios facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas a dicho orden de gobierno contenidas en la Constitución Política federal, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal. No obstante, para cada uno de los tres órdenes de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas o compartidas entre los tres.

El siguiente cuadro resume los principales artículos que inciden en la materia municipal, ya sea estableciendo facultades específicas para los municipios o facultades que éstos deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación. Debe aclararse que en el cuadro no se incluye el artículo 115, ya que éste fue estudiado en los párrafos anteriores.

¹⁰⁰ *Ibidem*. Párrafo reformado en 1999.

Cuadro II. Principales artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan con el ámbito municipal

Artículo	Relación con el ámbito municipal
26	Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Se recogerán aspiraciones y demandas de la sociedad. (Base para los Sistemas de Planeación Estatales y para la Planeación del Desarrollo Municipal)
27	Párrafo Tercero.- Base para la expedición, por parte de los Ayuntamientos, de los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, zonificación, etc.
31	Obligaciones de los mexicanos: Fr. IV.- Contribuir para los gastos públicos de la Federación, D.F., estados y municipios.
73	Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan: Fr. XXIII.- Coordinación entre federación, D.F., estados y municipios en materia de seguridad pública. Fr. XXV.- Distribución de la función educativa entre Federación, Estados y Municipios Fr. XXIX-C Concurrencia en materia de asentamientos humanos. Fr. XXIX-G Concurrencia en materia de protección al ambiente.
108	Constituciones Estatales precisarán el carácter de servidores públicos en los Estados y Municipios, para efecto de sus responsabilidades.
116	Régimen Estatal: Estados facultados para celebrar convenios con sus Municipios para que éstos asuman ciertas funciones.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el artículo 115, las Constituciones Estatales otorgan a sus Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expida la Legislatura Local, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Igualmente, las Leyes Orgánicas Municipales establecen lo relativo a la facultad reglamentaria a cargo de los ayuntamientos. Incluso, algunas de estas Leyes Orgánicas establecen cierta clasificación de los Reglamentos o en su caso, las ramas sobre las cuales éstos deberán ser expedidos. Por lo regular son las Leyes Orgánicas

Municipales las que disponen con mayor precisión en lo relativo a la facultad reglamentaria municipal.

La reglamentación municipal debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal, basándose en las necesidades de cada municipio. Por lo mismo, cada ayuntamiento deberá evaluar sus necesidades sobre la base del tamaño de su territorio y población, así como a su desarrollo económico, urbano y de servicios.

No es posible negar que a lo largo de las últimas décadas han existido cambios sustanciales en lo que respecta al marco regulatorio del ámbito municipal, sin embargo los cambios por los que atraviesan los municipios mexicanos han impactado en su desarrollo e igualmente les han planteado grandes desafíos en materia institucional. Por una parte, el marco jurídico constitucional se ha transformado para devolver a los gobiernos locales atribuciones que los reconocen como una institución imprescindible en el desarrollo político, social y económico del país. No obstante, estas nuevas facultades no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental gracias a la debilidad que presentan en el resto de las capacidades del municipio.

Para esta investigación se revisó el marco jurídico de los municipios mexicanos, concretamente se analizarán las leyes que competen al municipio de Ecatepec y las reglas de operación del programa que se estudiará.

2.1.2.4 Capacidad financiera

Como se ha señalado en diversos puntos de la presente investigación, la descentralización de nuevas atribuciones legales no necesariamente se corresponde con la capacidad institucional de los municipios que la reciben, y por lo tanto, en muchas ocasiones la descentralización puede ser más un problema que una solución.

Este problema se acentúa en la capacidad financiera municipal, dado que no basta con transferir un mayor número de potestades a los gobiernos municipales sino que paralelamente hay que desarrollar su capacidad de recaudación y planeación del gasto para que puedan desempeñar óptimamente las nuevas facultades y atribuciones que reciben.

La capacidad financiera no es considerada entre los componentes clásicos de la capacidad institucional, sin embargo Cabrero (2004) agrega dicha dimensión debido a la importancia que ésta tiene en el contexto mexicano. Para el autor, la *capacidad financiera* es aquella con la que los gobiernos locales obtienen los recursos económicos que les permitan desarrollar las competencias que les han sido delegadas.¹⁰¹

La hacienda municipal contempla el “conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer sus gastos públicos”.¹⁰² Las finanzas municipales hacen referencia a un “sistema que ofrece las formas de obtención de ingresos monetarios, mecanismos para su utilización e instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio, así como lo referente a los egresos, deuda pública y patrimonio”¹⁰³.

Los principales ingresos que intervienen en la administración financiera municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen¹⁰⁴:

- Ingresos propios, que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora que recauda directamente la tesorería municipal; y
- Transferencias intergubernamentales, que son los recursos transferidos por la Federación o el estado en el marco de un acuerdo de coordinación fiscal; éstos

¹⁰¹ Cabrero, *Op. cit.*

¹⁰² Raúl Olmedo, *Op. cit.*

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 5.

últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto, como es el caso de las aportaciones federales.

- Ramo 33: las aportaciones federales para entidades federativas y municipio.¹⁰⁵ Este fondo está formado por siete Fondos de Aportaciones Federales (FAEB, FASSA, FAIS, FORTAMUNDF, FAM, FAETA Y FASP)¹⁰⁶ los cuales son recursos condicionados que la federación transfiere a los estados, el Distrito Federal y, en su caso, a los municipios para su ejercicio, dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los órdenes de gobierno.¹⁰⁷

En el marco de la capacidad financiera, el federalismo mexicano desembocó en una subordinación financiera para estados y municipios. El artículo 31 de la Constitución de 1917 siguió la pauta sentada por las constituciones mexicanas precedentes en cuestión de la centralización en materia fiscal y la sobre-posición de facultades para recaudar recursos entre los gobiernos federal y estatales. De igual forma, en el artículo 117 se prohibía a los estados ejercer la mayor parte de las facultades fiscales, lo cual limitó la capacidad municipal para generar recursos propios. Aunado a lo anterior, la concentración de facultades fiscales-como la recaudación de la mayor parte de los impuestos- por parte del gobierno federal ha agudizado el problema de las finanzas municipales.

¹⁰⁵ De acuerdo con la Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo incorporó en el Proyecto de Derecho de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1998 el Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, por medio del cual, de ser aprobada la iniciativa enviada a la Cámara, se transferirían a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, recursos para: la educación básica y normal, los servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, que hasta esas fechas habían sido canalizados por la vía de los Ramos 25, 12 y 26 respectivamente (José de Jesús Guizar Jiménez, *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales. Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado*, INDETEC, México, 2004, p. 35).

¹⁰⁶ A partir del ejercicio fiscal 2001, los Fondos de Aportaciones Federales están integrados por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básico y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (Guizar, *Op. cit.*, p. 41).

¹⁰⁷ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, SHCP, México, 2006.

Las finanzas municipales son el tema principal de los debates entre los estudiosos del municipio, ante el argumento de dotar al municipio de una mayor autonomía fiscal se contraponen los problemas de endeudamiento que se han presentado en algunos gobiernos locales.

A pesar de que el endeudamiento de algunos municipios no es el tema de la presente investigación, el siguiente párrafo intenta ejemplificar la importancia que ha cobrado la capacidad financiera para los municipios mexicanos. Sergio Arredondo¹⁰⁸ (2013) señala que en México cerca de 1,500 de los 2,445 municipios existentes en México, registran problemas marginales en sus finanzas públicas, lo que representa el 61% del número total de municipios. Asimismo explica que la deuda municipal¹⁰⁹ no representa una crisis económica nacional, sin embargo es un problema que va en aumento y que fue provocado por el centralismo presupuestal que tuvo lugar en el sexenio pasado cuando se redujeron los recursos a los ayuntamientos en 15 por ciento.¹¹⁰ En el caso de Ecatepec, la deuda pública en 2013 ascendía a 299, 137,470 millones de pesos.¹¹¹

Uno de los grandes problemas presente en la capacidad institucional de los municipios es precisamente la debilidad de la capacidad financiera de la mayoría de los gobiernos locales. A pesar de la gran cantidad de recursos descentralizados que se han otorgado en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio. Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4% del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos

¹⁰⁸ Secretario general de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).

¹⁰⁹ Sergio Arredondo expresó que la deuda municipal en su conjunto ascendía a 43,646 millones de pesos al 30 de septiembre del 2012 (<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/01/23/seis-cada-10-municipios-problemas-financieros>).

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Página oficial del municipio de Ecatepec (<http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/sesionescabildo/6%C2%AA%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%2013%20de%20Febrero%20de%202013.pdf>).

directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8% de todo su gasto. Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5% de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5% de dicho rubro. Del mismo modo, mientras que en 1999 el conjunto de municipios mexicanos podía costear casi 80% de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente lograron cubrir 66%.¹¹²

Es necesario destacar que la propensión hacia una mayor o menor autonomía es distinta en cada uno de los gobiernos locales del país, entre los que persiste una notoria heterogeneidad en todos los sentidos.

En lo referente a la capacidad financiera, el mosaico municipal muestra que en los años 2007, 2008 y 2009, las transferencias federales representan en promedio 81% de los ingresos municipales, en tanto que los ingresos propios significan apenas 10% de los mismos. De igual forma, se observa que los ingresos propios municipales representan cerca de 22% del gasto corriente de los municipios del país, lo que significa que los gobiernos locales mexicanos cubren de manera autosuficiente menos de una cuarta parte de sus necesidades básicas de operación, situación que pone en entredicho una efectiva autonomía por parte de ese ámbito de gobierno.¹¹³

En consecuencia, la capacidad financiera de un municipio es baja si éste depende en gran medida de las transferencias intergubernamentales para llevar a cabo sus funciones competenciales, o incluso para financiar sus necesidades básicas de operación.

Al respecto, el Council of Europe (1992) señala que “si la autonomía local es un objetivo tanto político como económico, las autoridades locales requieren, en la medida de lo posible, no depender de las transferencias de órdenes superiores de gobierno, ya que la administración de sus impuestos propios les proporciona una base

¹¹² Peña y Bojórquez, *Op.cit.*, p. 2.

¹¹³ *Ibíd.* p.6.

presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo”¹¹⁴.

Es por esta razón que la disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos de las variables que determinan la capacidad financiera de los gobiernos municipales, la cual repercute directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora en la cobertura y calidad de los servicios básicos que por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que forman parte del desarrollo local.¹¹⁵

Para los fines de la presente investigación, la capacidad financiera fue estudiada a través de los recursos autogenerados, el presupuesto y de cómo se ejerce el gasto municipal con los siguientes observables: captación de recursos (Porcentaje de impuestos que recauda el municipio) y ejercicio del gasto público.

2.1.2.5 Capacidad política

La quinta dimensión del concepto de capacidad institucional construido para la presente investigación es la *capacidad política* de los municipios, la cual no ha sido estudiada en el ámbito municipal, sino que ha sido generalmente asociada al nivel federal y al estatal.

La *capacidad política* de un gobierno puede ser observada tanto al interior como al exterior. De esta forma se puede reconocer tanto la capacidad política interna del municipio como su capacidad política externa.

La capacidad política interna se refiere a la habilidad de los estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ Cabrero, *Op.cit.*

sociales incorporando la participación social en la realización de decisiones y en la resolución de conflictos.¹¹⁶

Los estudios sobre capacidad institucional local se enfocan, en su mayoría, a los problemas administrativos y financieros a los que se enfrentan los gobiernos municipales, sin embargo, los cambios políticos de los últimos años han cambiado al municipio convirtiéndolo en una arena de disputa electoral, en ocasiones un punto clave para la administración federal o estatal, a la vez que las demandas ciudadanas exigen una capacidad política interna desarrollada para la resolución y negociación de los problemas de la sociedad local.

Construir comunidades que fomenten el desarrollo de las capacidades administrativas, organizacionales, legales y financieras requiere de un ambiente favorable que les permita convertirse en catalizadores del crecimiento económico, defensores de la equidad y la justicia social. Entre las variables necesarias para generar dicho ambiente se encuentra una fuerte capacidad de gestión y de administración en un medio político que permita a los grupos de actores claves un grado de previsibilidad, transparencia y responsabilidad.

En los últimos años los municipios han iniciado procesos para mejorar su administración a través de modelos como la Nueva Gerencia Pública, pero han puesto poca atención en las actividades políticas que se desarrollaban al interior de su ámbito de gobierno así como en las actividades en las que participaban al representar al nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. La alternancia en el ámbito federal y la competencia electoral han obligado a las autoridades municipales a poner un mayor énfasis en las demandas ciudadanas. De igual forma, el surgimiento de grupos organizados de la sociedad civil exige que diversos temas sean debatidos de manera pública.

¹¹⁶ Fabián Repetto, *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, p. 5.

Por otro lado, la capacidad política externa no ha sido definida en los estudios municipales por lo que, para los fines de la presente investigación, se tomará el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) como la base para explicar dicho concepto. De esta forma, se define a la capacidad política externa como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.¹¹⁷

El estudio de las RIG inició en Estados Unidos debido al fortalecimiento del papel de los gobiernos subnacionales (estados y condados) como tomadores de decisiones en los nuevos escenarios políticos¹¹⁸ y cobró fuerza cuando Wrigth (1988) explicó la importancia de flexibilizar las funciones y competencias entre los ámbitos de gobierno permitiendo una participación más equilibrada de cada uno de ellos.¹¹⁹

La teoría de las RIGs contempla un complejo conjunto de interacciones, sin embargo cada país posee condiciones particulares que determinan cómo se llevan a cabo. A pesar de las diferencias que puedan existir entre los sistemas políticos de cada país, Wright (1988) describe tres modelos clásicos para explicar la interacción entre los gobiernos federal, estatales y locales:

1) Autoridad Coordinada. En este modelo los límites que separan la esfera federal de la estatal son claros y bien definidos, sin embargo, los gobiernos locales pertenecen a la esfera estatal.

2) Autoridad Inclusiva. La característica principal de este modelo es la relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, la cual marca la pauta de la autoridad a través de los niveles jerárquicos. De esta forma, los gobiernos estatales y

¹¹⁷ Arturo Pontifes Martínez, “Relaciones Intergubernamentales” en *El gobierno y la gestión municipal en México*. Núm. 65, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal., México, 2002, p. 1.

¹¹⁸ Algunos de los autores que han contribuido al estudio de las relaciones intergubernamentales son: Clyde Snider (1937) con un trabajo sobre condados y ayuntamientos, Brooke Graves (1940) escribió *Relaciones Intergubernamentales*; Rhodes (1981), Elazar (1990) y Reeves (1990). Citados por Wright (1988).

¹¹⁹ Deil Spencer Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2ª ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA. USA, 1988.

municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional.

3) Autoridad Traslapante. De acuerdo con este modelo, el poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y las decisiones son tomadas a través de la negociación, la cual es vista como estrategia para alcanzar acuerdos. El modelo se distingue por la competencia simultánea entre los participantes, cooperación y negociación, las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas, en consecuencia, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente. Finalmente, la limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial son las características principales de este modelo.

De acuerdo con Graves (1974) las RIGs no pueden ignorar la importancia de las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno que se preocupan por asuntos comunes, no obstante, reconocen que los funcionarios públicos interactúan en un contexto interjurisdiccional y se refieren al contexto institucional en el que se desenvuelven dichas relaciones informales.¹²⁰

La compleja red de vínculos formales e informales que se da entre las instancias de gobierno, incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios. Los gobiernos federales conducen a una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios, mientras que los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad.

¹²⁰ Deil Spencer Wright, "IGR: Analytical Overview" en *The annals of the American Academy of Political and Social Science*. USA, 1974, p. 3.

En consecuencia, los estudios sobre las RIG se han enfocado en examinar las condiciones de funcionamiento, los efectos político-administrativos de su diseño y las consecuencias de sus eventuales modificaciones (debido a que dichos cambios constituyen una reconfiguración del sistema en el cual se involucran elementos políticos y de reparto de poder, estructurales, de funcionamiento y de competencias).¹²¹

Winkle (1983) señala que “las RIGs enfatizan interacciones regulares e informales de funcionarios públicos nacionales, estatales y locales. Ellas destacan procesos, no estructuras, políticas, no leyes; y cambio, no permanencia”¹²². Existe una interacción entre los ámbitos de gobierno. Las RIGs analizan todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso mexicano, el análisis no se enfoca tan sólo a la relación entre el gobierno federal y los estatales, sino que estudia las relaciones que existen entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y municipios, e incluso la relación intermunicipal.

Los que toman las decisiones en representación de la sociedad, políticos y funcionarios de todos los ámbitos de gobierno, son quienes determinan la dinámica de las RIGs. Por lo tanto, las RIGs son esencialmente relaciones humanas y su estudio es enmarcado en diversos estudios por la teoría del comportamiento humano. De hecho, McCulloch (1965) señala que no existen las relaciones entre gobiernos, sino entre políticos y funcionarios.¹²³

Debido a la esencia humana de las RIGs, las acciones y actitudes de políticos y funcionarios son fundamentales ya que éstas tienen un motivo y un propósito, además las actitudes están influidas por la percepción que los políticos y los funcionarios

¹²¹ De acuerdo con Wright (1988) las RIGs y el federalismo han sido estrechamente vinculados en los estudios de los últimos años debido a que las primeras, como concepto, derivan del segundo. En ese sentido, algunos conceptos que se contemplan en la teoría de las RIGs han fortalecido la teoría del federalismo (Wright, *Op.cit.*).

¹²² John Winkle, “Interjudicial Relations” in Richard Leach, *Intergovernmental Relations in the 1980s. Annals of Public Administration*, Marcel Dekker Inc., New York, 1983, p. 45.

¹²³ McCulloch, “Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*; Vol. 359, Washington, 1965, p. 129.

tienen de las acciones y actitudes de los otros participantes. Greenwood (1980) señala que para entender la interacción entre los gobiernos central y local no es suficiente estudiar los métodos o los procedimientos, es igualmente necesario entender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos.¹²⁴

Al respecto Wright (1988) señala que la interacción entre políticos y funcionarios no es permanente, por el contrario, los participantes están regularmente enfocados en arreglos informales prácticos, que no siempre están orientados hacia el logro de metas en un contexto formal, legal e institucional. Es decir, las acciones de los funcionarios tienen una orientación definida y son realizadas con el fin de lograr resultados que requieren de la aprobación de otros actores del escenario político.¹²⁵

Las RIGs se relacionan con el proceso de políticas públicas desde la generación de éstas. Las políticas son generadas por la interacción de los actores de los distintos ámbitos de gobierno, asimismo, consisten en las acciones o no acciones de políticos y funcionarios y las consecuencias de esas acciones.

Para los fines de la presente investigación, se entiende que el análisis de las RIG está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Ello debe a que al estudiar acciones gubernamentales concretas, como lo es la política social, es necesaria la comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política. De acuerdo con algunos autores, como Pontifes Martínez (2011), Spencer Wright (1988), Enrique Cabrero y Rodolfo García (2001), mientras más flexible sea la dinámica de

¹²⁴Royston Greenwood, "Relations between Central and Local Government in Sweden: the control of Local Government" en George Jones, *New approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower, England, 1980, p. 166.

¹²⁵Wright, *Op.cit.*

las RIG más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.¹²⁶

De acuerdo con Cabrero y García (2001), en el caso mexicano se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral) pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de los estados y municipios con la federación (particularmente el poder ejecutivo).

La relación que se desarrolla entre las unidades regionales y el gobierno central no es homogénea. Algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo la SEDESOL) y cuentan con organismos y mecánicas para ello, sin embargo, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus acciones y vínculos están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno local y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica.¹²⁷

Cabe precisar que en el caso de México, la esfera gubernamental tiene la complejidad derivada de tres órdenes de gobierno, de sus relaciones no del todo afinadas y de su confluencia en el ámbito local, con lo que se dificulta la coordinación entre los niveles de gobierno. Para los fines de la presente investigación, se asume en la perspectiva del gobierno local, que en los hechos adquiere el papel del interlocutor principal de la agenda pública. No necesariamente el gobierno local tiene las capacidades o las atribuciones para responder al espectro temático de esta agenda: pero no cabe duda que funciona como receptor inmediato y como la expresión institucional más directa que esta agenda pueda tener.

¹²⁶ Enrique Cabrero y Rodolfo García, "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios" en *Memorias del 2º. Congreso IGLOM*. México, 2001.

¹²⁷ *Ibidem*.

En la presente investigación se estudió la capacidad política externa de los municipios, es decir, las relaciones intergubernamentales existentes entre los ámbitos de gobierno que intervienen en el proceso del programa social Pensión para Adultos Mayores (PAM). Los observables que permitirán el estudio de dicha variable son: a) Vinculación entre gobierno y funcionarios del municipio y, b) Existencia de convenios con otros ámbitos de gobierno.

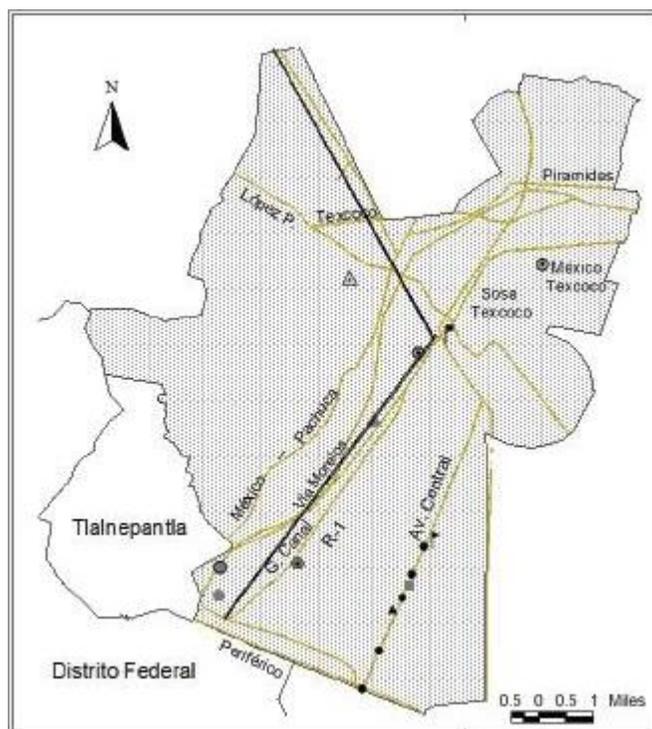
CAPÍTULO III

LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES (PAM) EN EL AÑO 2013

3.1 Perfil del municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México

Ecatepec, municipio que pertenece al Estado de México, tiene una extensión de 186.9 km² y colinda al norte con los municipios de Tultitlán, Jaltenco, Tonanitla y Tecámac; al sur con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y con los municipios de Netzahualcóyotl y Texcoco; al oriente, con los municipios de San Salvador Atenco, Texcoco, y Acolman; y al poniente, con los Municipios de Coacalco y Tlalnepantla.¹²⁸

Figura I. Mapa del municipio de Ecatepec de Morelos



Fuente: Mario Bassols Ricárdez y Maribel Espinosa Castillo, “Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente”, Polis Vol. 7 núm.2, México, 2011, p. 184.

¹²⁸ Gaceta Municipal Ecatepec 2013-2015 (<http://www.ecatepec.gob.mx/BANDO%202014.pdf>).

En su origen, Ecatepec fue un municipio rural, dedicado principalmente a las actividades agrícolas y ganaderas; posteriormente, este municipio atravesó por un proceso de industrialización y urbanización que se intensificó en las décadas de los cincuenta a los setenta.¹²⁹

A partir de la integración del municipio de Ecatepec de Morelos a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) a mediados de la década de los 50's, se dio inicio a un largo proceso de transformación del espacio urbano. Bassols y Espinosa (2011) identifican cuatro etapas en dicho proceso, las cuales son:

- a) De 1943 a 1950 se sientan las bases del proceso de industrialización del municipio, se establecen políticas de exención de impuestos a las industrias nuevas y se crearon parques industriales dentro del espacio municipal.
- b) De 1951 a 1982 se crean las primeras colonias de habitación popular y se consolida el proyecto de concentración industrial. Hacia 1980 un contingente mayor a los 50 000 obreros laboraba en las fábricas instaladas en el municipio, de esta forma, esta etapa se caracterizó por el ascenso de los movimientos urbano-populares. Como resultado del crecimiento de la clase obrera en Ecatepec, los sindicatos más importantes obtuvieron un peso político relevante en el ámbito de las luchas sociales regionales y en el propio gobierno municipal.

El mayor crecimiento demográfico del municipio tuvo lugar en la década de los sesenta cuando Ecatepec alcanzó la cifra de 18.8% anual. En la década de los setenta, el municipio alcanzó el 13.2% con lo que mantuvo un ritmo de crecimiento intenso.

¹²⁹ Mario Bassols Ricárdez y Maribel Espinosa Castillo, "Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente", *Polis*, vol. 7, núm. 2, México, 2011, p. 184.

c) De 1982 a 2000. Esta fase se caracterizó por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones a nivel nacional, lo cual provocó el cierre de empresas a lo largo de la década de los ochenta y la pérdida de centralidad del proceso industrializador en el municipio. Es así que el nuevo modelo de economía neoliberal dio paso a la fase actual del municipio.

El ritmo de crecimiento demográfico bajó a 3.2% en 1995, razón por la cual el municipio pudo frenar su tendencia histórica de expansión poblacional.

d) De 2000 en adelante, el proceso de industrialización se ha caracterizado por la integración de Ecatepec a los procesos de la economía global, aunque sigue conservando su tradicional estructura industrial. En términos demográficos, en 2005 el municipio de Ecatepec alcanzó su clímax y a partir de 2010, comenzó un ligero declive.¹³⁰

Según el censo de 2010 la población total del municipio sumaba 1, 656,107 de habitantes, lo cual representa el 10.91% de la población del Estado de México (15, 175,862 habitantes) y el 1.47% de la población total del país (112, 336,538 habitantes).¹³¹ De acuerdo con el art. 14 del Bando municipal de Ecatepec, para el cumplimiento de las funciones políticas y administrativas, el territorio del municipio se divide en una ciudad, ocho pueblos, seis ejidos, doce barrios, 163 fraccionamientos y 359 colonias¹³², véase el cuadro III.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 185.

¹³¹ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010, (México/Población/<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=15033&i=e>)

¹³² Bando Municipal de Ecatepec de Morelos (<http://www.ecatepec.gob.mx/Bando%20Municipal%20ok.pdf>).

Cuadro III. Población total, rural y urbana en el municipio de Ecatepec de Morelos en 2010.

Población Ecatepec de Morelos				
Población Total	Población total en localidades rurales	Población total en localidades urbanas	Porcentaje de población total en localidades rurales	Porcentaje de población total en localidades urbanas
1,656,107	1,092	1,655,015	0.07	99.93

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

El gobierno de Ecatepec está encabezado por el Mtro. Pablo Bedolla quien fue electo por el 46.40% del electorado de Ecatepec, lo que corresponde a 338,582 votos.¹³³ El cabildo está conformado de la siguiente forma:

CABILDO ECATEPEC 2013 -2015		
SÍNDICOS		
Primer Síndico	Inocencio Chávez Reséndiz	PRI
Segundo Síndico	Josué Cirino Valdés Huevo	PRI
Tercer Síndico	Ma. Diana Méndez Aguilar	PRD
REGIDORES		
Primero	José Luis Soto Oseguera	PRI
Segundo	Luis Felipe Vázquez Guerrero	PRI
Tercero	Raymundo Allier Vázquez Martínez	NUEVA ALIANZA
Cuarto	Juan Adrián Ramírez Mata	PRI
Quinto	Tassio Benjamín Ramírez Hernández	VERDE ECOLOGISTA
Sexto	Maricela Maya Pineda	PRI
Séptimo	Alejandro Vázquez Pérez	PRI
Octavo	Susana Roberta Esparza García	PRI
Noveno	Alma Elena Barrios Pérez	PRI
Décimo	Rebeca Correa Ceballos	PRI

¹³³ Los resultados de la elección para la presidencia municipal 2013-2015 fueron: Joel Santana Cruz (PAN) 113,125 votos que corresponden al 15.5%, José Luis Gutiérrez Cureño (PRD-PT-Movimiento Ciudadano) obtuvo el 35.60 % de votos (259,763) y Pablo Bedolla (PRI) quien resultó ganador con 338,582, que corresponden al 46.40% (Instituto Electoral del Estado de México, http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html).

Décimo primero	Alejandro Martínez Vargas	PRI
Décimo segundo	Óscar Rodrigo González Hernández	PRD
Décimo tercero	Mireya de los Ángeles Méndez Bello	PRD
Décimo cuarto	Armando Pérez Soria	PRD
Décimo quinto	Susana Yazmín Trujillo Ramírez	PT
Décimo sexto	Alejandra López Castillo	PRD
Décimo séptimo	Carlos Valentín Galicia Jiménez	PAN
Décimo octavo	José de Jesús Castillo Salazar	PAN
Décimo noveno	Hugo Venancio Castillo	PAN

En los últimos años, Ecatepec se ha convertido en el municipio de mayor interés electoral para los partidos políticos. Su importancia radica en que cuenta con un padrón electoral de 1, 257, 968 personas, lo que representa el 11% del padrón total del Estado de México (10 988 410 votantes).¹³⁴ Asimismo, este municipio alberga cuatro distritos locales y cinco federales.

La alternancia política ha estado presente en Ecatepec en los últimos años. A pesar de que el PRI ha dominado en la mayoría de los periodos gubernamentales, el PAN ocupó la presidencia municipal en el período de 2000-2003, lo cual coincidió con la alternancia en el gobierno federal y el PRD ocupó la alcaldía de 2006 a 2009.¹³⁵

¹³⁴ Instituto Electoral del Estado de México (http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html).

¹³⁵ Cronología del municipio de Ecatepec (<http://www.ecatepec.gob.mx/>).

3.1.1 Pobreza en el municipio de Ecatepec de Morelos

La pobreza constituye uno de los problemas que provoca grandes costos sociales y humanos, ésta se ha convertido en el centro de las políticas de atención tanto a nivel nacional como estatal. A pesar de los programas sociales que se han puesto en marcha en el Estado de México, aún existen grupos y comunidades cuyas condiciones de vida reflejan un elevado grado de desigualdad y marginación.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 define la pobreza como un conjunto de carencias que sufre una persona, familia o comunidad en dimensiones que afectan su bienestar, desarrollo y calidad de vida. De igual forma, en la legislación de dicho estado se han establecido los indicadores para su medición, los cuales consisten en el ingreso corriente per cápita, el acceso a educación, seguridad social, salud, alimentación, servicios básicos y calidad de la vivienda, entre otros. Al respecto, se señala que pueden identificarse dos tipos de pobreza en el Estado de México. Una es la pobreza multidimensional extrema que se presenta principalmente en las zonas rurales y, la otra, la pobreza multidimensional moderada, la cual se observa generalmente en las metrópolis.¹³⁶

El Cuadro IV muestra los principales indicadores¹³⁷ de la pobreza presente en el municipio de Ecatepec en el año de 2010.

¹³⁶Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 (http://qacontent.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_estatal/index.htm).

¹³⁷ Los indicadores de pobreza y tipos de carencias son definidos en el Título II (De la definición de la pobreza) y Título III (De la identificación de la pobreza) de los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940).

Cuadro IV. Indicadores de la pobreza 2010 en el municipio de Ecatepec de Morelos

Indicadores de la pobreza 2010			
Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
Población en situación de pobreza	40.8	723,559	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	616,537	2.2
Población en situación de pobreza extrema	6.0	107,023	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	584,364	1.9
Población vulnerable por carencias sociales	6.7	118,274	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.6	346,958	0.0

Fuente: CONEVAL, Medición municipal de la pobreza 2010
(<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>)

En lo que respecta a la población de Adultos Mayores, en 2010 se registraron en el Estado de México 1, 137,647 habitantes de 60 años a más, lo que equivale al 7.4% de la población del estado.¹³⁸ Cabe destacar que las últimas proyecciones de población disponibles señalan que seguirá habiendo incrementos importantes y se estima que entre 2010 y 2011 habrá un crecimiento de 521 de adultos mayores por día.¹³⁹

Del 1, 656,107 habitantes en el municipio de Ecatepec, alrededor del 15.8 % son adultos mayores.

Arzate (2012) señala que la situación de vulnerabilidad social en la que viven los adultos mayores en el Estado de México es sumamente preocupante, dado que la mayor parte de ellos, viven en pobreza o pobreza extrema, además sufren de

¹³⁸ Censo INEGI, 2010 (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>).

¹³⁹ Arzate Salgado et al, *Desigualdad y vulnerabilidad en el colectivo de adultos mayores en México y el Estado de México: una revisión multidisciplinaria* (<http://www.redalyc.org/pdf/401/40190209.pdf>).

desigualdad y marginación, no cuentan con el apoyo de una institución de seguridad social y sus ingresos mensuales no logran cubrir sus necesidades básicas. Estos problemas conllevan a que los niveles de salud y alimentación de los adultos mayores estén por debajo de los mínimos deseados y que se agravan con el abandono que sufren los adultos mayores por parte de sus familias.¹⁴⁰

Lo anteriormente dicho condujo a la formulación de un programa social que otorgara un apoyo económico para un grupo vulnerable como lo es el de los Adultos Mayores, de esta forma nació el *Programa 70 y más* que posteriormente amplió su cobertura dando paso al programa *Pensión para Adultos Mayores*.

3.2 Referentes del programa federal Pensión para Adultos Mayores (PAM)

El programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más que nació en 2007. Desde sus inicios, el objetivo del programa ha consistido en apoyar económicamente a los adultos de 70 años de edad y mayores, por lo cual, la formulación del programa contempla una serie de acciones orientadas a incrementar los ingresos de los beneficiarios. De esta forma, se pretende fomentar la protección social y mejorar el desarrollo personal, familiar y comunitario. En su origen, el Programa 70 y Más identificaba a su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes, posteriormente en las Reglas de Operación del Programa (ROP) 2008 se incrementó el umbral de atención a las poblaciones de hasta 20,000 habitantes y en 2009 se modificó la cobertura para atender a localidades de hasta 30,000 habitantes (criterio mantenido para las Reglas de Operación del Programa (ROP) de Pensión para Adultos Mayores 2010 y 2011).

En el año 2012, se amplió la atención de Adultos Mayores (AM) a todas las localidades urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centró en aquellos que no

¹⁴⁰ *Ibidem.*

reciben una pensión contributiva. Es así que se amplió la cobertura de atención, al aumentar el rango de 70 años a una edad mínima de 65 años para los AM que no reciban ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributivo.¹⁴¹

A continuación se realiza una breve descripción de las fases de dicho programa social:

Generación y surgimiento: El PAM surge como una estrategia de solución a los siguientes problemas identificados: 1) las personas adultas mayores que permanecen en el mercado laboral son principalmente aquellos sin pensión ni jubilación contributiva, quienes trabajan por cuenta propia o en el sector informal en actividades que generan bajas remuneraciones; 2) la desigual cobertura de los sistemas de pensiones, es generada por un esquema de seguridad social vinculado directamente a la condición laboral del individuo que privilegia a los trabajadores en el sector formal de la economía.

En 2007, el Gobierno Federal anunció la creación del Programa 70 y más, en el cual se apoyaría a los AM de 70 años o más con una pensión mensual. De esta forma, se determinó que la población objetivo de dicho programa sería determinada a partir del Censo de Población y vivienda, proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares(MCS-ENIGH), con la finalidad de identificar a los AM que necesitaran dicha ayuda.

El PAM es un programa que pertenece a la política social debido a que, como señala Bazo (1999), pretende mejorar el bienestar mediante la protección de las

¹⁴¹ En las ROP 2013 se definen los siguientes apoyos que el programa otorga: 1) Económico (\$1050.00 M.N. bimestrales), 2) Apoyos para la inclusión financiera, 3) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental y 4) Acciones para la protección Social.

personas ante la inseguridad económica. De esta forma mantiene la estabilidad social y es fuente de legitimación política.¹⁴²

Es necesario mencionar que el PAM contribuye a disminuir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los AM, tomando en cuenta dos indicadores: 1) la vulnerabilidad por seguridad social y 2) vulnerabilidad por ingresos.

Formulación: En esta etapa se determinó el objetivo del programa PAM así como las líneas de acción que permitirían el logro de dicha meta:

*Contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para las personas adultas mayores, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social a personas de 65 años en adelante que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.*¹⁴³

Asimismo, se establecieron las líneas de acción del programa, es decir, determinaron los apoyos y servicios que se brindarían a los beneficiarios: 1) apoyos económicos, 2) apoyos para la inclusión financiera, 3) acciones para mejorar la salud física y mental, y 4) acceso a servicios de protección social en beneficio de los AM que no reciban ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributivo.¹⁴⁴

Las Reglas de Operación 2013 (ROP) del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) establecen que los Adultos Mayores (AM) beneficiados por el programa son aquellos que tienen 65 años en adelante; aceptan la suspensión de los beneficios del apoyo para AM del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de recibirlo, y no perciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo. Estas características están claramente especificadas en

¹⁴² María Teresa Bazo (coord.), *Envejecimiento y Sociedad: Una perspectiva internacional*, Médica Panamericana, España, 1999.

¹⁴³ SEDESOL (http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa).

¹⁴⁴ *Ibidem*.

el Padrón Activo de Beneficiarios (PAB)¹⁴⁵ que incluye los datos de los beneficiarios elegibles, es decir, que son sujetos de la emisión de apoyos.¹⁴⁶

Implementación: En cuanto a la implementación del PAM en el ámbito local, las dependencias municipales cuentan con seis documentos en los cuales se les explica el proceso de conformación del PAB, lo cual es el primer paso de la puesta en marcha del programa: 1) Guía operativa para la identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores; 2) Estrategia operativa para la identificación de beneficiarios del Programa 70 y más en localidades con más de 30,000 habitantes; 3) Procedimiento: actualización de padrones 213-PR-DPA-03; 4) Manual de procedimientos de la Dirección General Geoestadística y Padrón de Beneficiarios; 5) Lineamientos normativos para la integración, mantenimiento y consulta del padrón de beneficiarios de programas de Desarrollo Social; y 6) Diccionario de Datos. De igual manera, el PAM cuenta con mecanismos para la actualización y depuración del PAB.

La selección de beneficiarios se lleva a cabo con base en las solicitudes de los adultos mayores que consideren que son candidatos al programa o bien, a partir de los informes de las áreas que interactúan con la población, quienes realizan una preselección a partir de las condiciones de vida y edad de la población. Los encargados del programa deben identificar si un cierto conjunto de personas existe dentro del Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social (PBPDS) y el de elegibilidad del AM, mediante una validación en el padrón general de pensionados, jubilados y del PAM.

Para corroborar la información socioeconómica de los AM, el programa cuenta con dos herramientas: Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y

¹⁴⁵ Los principales datos que incluye el PAB son: nombre, lugar de residencia, tipo de apoyo, forma de entrega de apoyo, institución bancaria y edad de los beneficiarios.

¹⁴⁶ Reglas de Operación del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) 2013 (http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores).

de un Cuestionario Complementario (CC). Estos instrumentos se aplican una vez que los AM cumplieron con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP.

Las ROP 2013 especifican los criterios que deben cumplir los AM que deseen incorporarse al programa: tener una edad mínima de 65 años, aceptar la suspensión de los beneficios del componente Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y no percibir ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.¹⁴⁷

El CUIS¹⁴⁸ y el CC¹⁴⁹ forman parte de la documentación que integra el archivo de los beneficiarios del PAM y se aplican una vez que al AM se le informa de su incorporación al programa, es decir, una vez que han pasado por los procesos de confronta del padrón de beneficiarios, este período es contemplado en la implementación local del programa.

El procedimiento para la aplicación del CUIS y el CC se da de la siguiente manera:

1) Una vez que el promotor ha incorporado al AM, verifica que esté en condiciones de contestar a las preguntas que se le solicitan.

2) Si es así se identifican los datos personales del AM y se procede al levantamiento del CUIS (a nivel hogar) y el CC (por cada AM del mismo hogar).

3) Al finalizar la entrevista el promotor realizará la impresión del acuse del Anexo levantado, así como del formato de aceptación, explicándole al AM la finalidad de dicho formato. Para ello es necesario recabar su firma o huella digital en el apartado correspondiente.

¹⁴⁷ SEDESOL (http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa).

¹⁴⁸ Entre los datos que toma en cuenta el CUIS, destacan los siguientes:

1) Domicilio. Apartado de preguntas para viviendas sin amezamiento, caseríos dispersos o referidas a una vía de comunicación, 2) Datos del hogar. Tipo de vivienda, número de hogares, identificación de todos los integrantes del hogar, 3) Integrantes del hogar. Datos de todos los integrantes del hogar, derechohabientes, discapacidad, educación, estado civil, condición laboral, jubilación o pensión, remesas y seguridad alimentaria, 4) Condiciones de la vivienda.

¹⁴⁹ Por su parte, el CC contiene información sobre: 1) Datos del interesado, 2) Otros apoyos que recibe el interesado 3) Documentos que presenta el interesado, 4) Datos del representante de la persona interesada.

Una vez que el AM es contemplado como beneficiario del programa, se determina la forma de pago, presencial o mediante depósitos o transferencias bancarias. De esta forma, el AM se hace acreedor a los siguientes beneficios¹⁵⁰:

- Apoyo económico de 525 pesos mensuales, con entregas de 1,050 pesos cada dos meses.
- Pago de marcha por 1,050 pesos, que se entrega por única ocasión al representante del beneficiario(a), cuando éste último fallece.
- Apoyo para la incorporación de los beneficiarios al esquema de inclusión financiera.
- Acciones de promoción tales como grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas y sesiones informativas dirigidas a mejorar la salud física y mental de los beneficiarios, con apoyo de la Red Social.
- Servicios y apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como pueden ser: Promover la obtención de la credencial del Inapam, promover el acceso a los servicios de salud (seguro popular) y promover la atención a la salud.

Cabe destacar que al ser el PAM un programa federal, el presupuesto asignado para el programa se realiza a nivel nacional, los gobiernos municipales tienen entre sus funciones seleccionar a los beneficiarios conforme a las ROP, realizar las acciones de apoyo conforme al número de AM del PB, asesoría en la documentación y apertura de cuentas y la coordinación de actividades para los beneficiarios. Por lo que, la distribución de las pensiones es realizada por el Gobierno Federal a partir del reporte de beneficiarios de cada uno de los municipios.

¹⁵⁰ SEDESOL (http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa).

Resultados: En el año 2013 el programa sufrió modificaciones que le permitieron ampliar los rangos de edad así como el monto de apoyo a AM. Por tal razón, no resulta útil una comparación con años anteriores debido a que los datos de 2013 serán considerablemente mayores a consecuencia de dichos cambios.

El PAM obtuvo un presupuesto nacional de 26,000.9 millones de pesos¹⁵¹ en 2013, la distribución de pensiones en el municipio de Ecatepec se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro V. Beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores en Ecatepec 2013

BIMESTRE	BENEFICIARIOS	HOMBRES	MUJERES	MONTO EN EL BIMESTRE
Resumen 2012	19,590	6,972	12,617	61, 302.0
Ene – Feb 2013	19,606	6,981	12,624	18, 630.5
Mar – Abr 2013	19,602	6,979	12,622	12, 474.3
May – Jun 2013	14,767	5,330	9,436	9, 814.3
Jul – Ago 2013	21,173	7,124	14,048	24, 627.6
Sep – Oct2013	37,221	12,174	25,046	37, 252.9
Nov – Dic2013	45,607	15,058	30,548	40, 698.4
		Total Acumulado		143, 498.150

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la investigación de campo.

De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación de campo se puede observar una incongruencia entre el número de beneficiarios y el monto del bimestre, es decir, el monto que se reporta en el primer, segundo y tercer bimestre del bimestre no puede cubrir el número de beneficiarios reportado. Por esta razón, el gobierno federal mantiene una administración central del programa, para evitar dichas situaciones.

¹⁵¹Presupuesto de egresos 2013, SHCP (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012).

3.3 Evaluación del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) en el municipio Ecatepec de Morelos en el año 2013

La presente investigación realizó una evaluación de los objetivos y alcances del programa con base en la Matriz de Indicadores para resultados (MIR) del PAM¹⁵² para el año 2013, así como una evaluación concomitante.¹⁵³

En cuanto a la evaluación de objetivos, de acuerdo con la MIR, se encontró que el programa cuenta con unidad de medida, los objetivos están orientados a impulsar el desempeño y son factibles de alcanzar considerando los plazos, recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Es decir, el propósito de la MIR cuenta con las siguientes características: a) Es consecuencia directa de lo que se espera ocurrirá como resultado de los componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos b) Su logro no está controlado por los responsables del programa c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo, y d) Incluye la población objetivo.

Es relevante considerar que el logro del objetivo del PAM y el valor de los indicadores del programa no están controlados por los responsables del programa, los beneficiarios son corresponsables del proceso y resultados del mismo. En ese sentido, la población objetivo adquiere los derechos del programa y las obligaciones propias de éste, tales como, incorporarse al programa, participar en las jornadas de atención y destinar el apoyo que otorga el PAM a consumir bienes y servicios que mejoren su bienestar físico y mental.

¹⁵²Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) son una herramienta de los Programas Sociales que les permite registrar y presentar su información sustantiva. De esta forma, los beneficiarios de los Programas Sociales, y el público en general, pueden consultar la estructura esencial del programa o programas que sean de su interés, comprender de manera sencilla su lógica causal, así como identificar los elementos relacionados con el cumplimiento del objetivo de los Programas (www.sedesol.gob.mx/).

¹⁵³ Véase Capítulo I. Fases de política pública, Evaluación.

El PAM fue diseñado en el marco del enfoque de pobreza multidimensional¹⁵⁴, por lo que el objetivo del programa refleja la atención a la pobreza monetaria y del rezago en el acceso a la seguridad social a través de los diferentes tipos de apoyo que otorga.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se dio a conocer en mayo de 2013, en él se establecieron cinco metas nacionales y tres estrategias transversales, además se detallaron los objetivos, metas, estrategias y prioridades para la actuación prioritaria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). En los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2013-2018, se precisa que las dependencias deberán llevar a cabo las acciones necesarias para poner en consideración y aprobación a través del mismo, los programas sectoriales, especiales o regionales.

Dichos programas deberán estar alineados a los objetivos del PND 2013-2018 que fomenta el progreso de grupos vulnerables al mencionar en el eje II, estrategia II denominada “Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades”, que se “propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable”¹⁵⁵.

El PAM se alinea a estos objetivos considerando que:

a) Existen conceptos comunes entre el propósito del PAM y los objetivos del PND 2013 -2018.

b) El logro del objetivo del PAM aporta al cumplimiento de alguna, o algunas, de las metas u objetivos del PND 2013-2018.

De acuerdo con el Informe CONEVAL 2013, la transferencia monetaria implicó un incremento de 24% en el gasto total de la familia. Así mismo significó una

¹⁵⁴ Véase el Capítulo III: Marco de referencia del municipio Ecatepec de Morelos, Estado de México

¹⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
(http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

reducción de la oferta de trabajo y en las horas trabajadas por parte de los AM, se observan efectos positivos en el estado de salud de los AM.

De acuerdo con la evaluación concomitante, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1) Hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo.

Para el PAM la población objetivo, definida en la ROP, fue calculada con base en la población potencial, es decir, en la población de adultos mayores y el estudio de las condiciones de vida de los mismos. En el diagnóstico y formulación del programa se identifica que hay una metodología para la cuantificación, unidad de medida y fuentes de información de la población potencial y objetivo del PAM, sin embargo se recomienda que en las ROP del programa, se esclarezca que ambas poblaciones son la misma.

El Padrón de Beneficiarios del PAM incluye las características de los beneficiarios establecidas en las ROP, además, la DGAGP¹⁵⁶ cuenta con una base de datos en la cual se muestra el nombre, entidad federativa y localidad donde reside cada beneficiario.

La información disponible en la página web de SEDESOL permite conocer el nombre, entidad federativa y localidad donde reside el beneficiario. De acuerdo con la información que integra la base de datos que maneja la DGAGP de la SEDESOL se pudo constatar que el programa tiene identificado el tipo de apoyo que recibe cada beneficiario.

Es importante destacar que el PAM pretende cubrir a los adultos mayores que vivan en localidades con las siguientes características:

- a) Las Zonas de Atención Prioritaria Rurales.

¹⁵⁶ La DGAGP utiliza la definición de población potencial en la planeación del programa y su vinculación con el presupuesto, establecimiento de metas, cobertura, capacidad administrativa y operativa.

b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI);

c) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

d) Los municipios considerados en la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

De esta forma, el programa PAM ha llegado, principalmente a las siguientes localidades del municipio de Ecatepec: Caseta trece Curva del Diablo, El Tecojote, Tierra blanca segunda sección (Ejido Ecatepec), Mesa de los Leones, Vista Hermosa y Banco de Tepetate (La Tepetatera), las cuales tienen en común que son localidades con un grado de marginación alto.

2) En qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño del programa.

Respecto al diseño del programa, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PAM sólo cuenta con una actividad común denominada: “Atención al padrón de beneficiarios”, la cual se mide a través de cuatro indicadores: 1) Casas de día, 2) Gestores voluntarios, 3) Acciones para la protección y 4) Adultos mayores incorporados. La actividad está relacionada con todos los componentes que otorga el PAM estableciendo su duración, necesidades de recursos físicos, humanos y financieros para su ejecución y la entrega de apoyos. Por lo anterior, la actividad que establece el programa es clara.

Para cada uno de los componentes de la MIR del programa existe una actividad (o un grupo de actividades) que están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción, está ordenada de manera cronológica, fueron diseñadas para el cumplimiento de los objetivos y su realización contribuye al alcance de los objetivos del programa.

El PAM realiza diversas actividades para mejorar las condiciones de vida e ingreso, así como aminorar el deterioro de la salud física y mental de sus beneficiarios. Por lo que el diseño del programa se complementa¹⁵⁷ con los servicios que otorgan los siguientes programas sociales: el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, el programa “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” del INAPAM y el “Programa de Abasto Social de Leche” a cargo de Liconsa, principalmente al promover y fomentar acciones y estrategias en beneficio de los AM.

3) Qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el programa.

En la MIR del PAM se mencionan los siguientes componentes:

1. Apoyos Económicos Directos, proporcionados a la población beneficiaria del programa.

2. Apoyos para la Inclusión Financiera otorgados a la población beneficiaria del programa.

3. Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental a la población beneficiaria del Programa.

4. Acceso a apoyos o servicios a la protección social.

El apoyo económico, la inclusión financiera, la disminución de la salud física y mental y la protección social, son los bienes y servicios que el PAM otorga, por lo tanto los componentes del PAM son necesarios para el cumplimiento del propósito.

Además, se puede concluir que los componentes financieros de MIR del PAM sí están identificados como los bienes y servicios que otorga el programa, y por lo tanto contribuyen al logro del propósito.

¹⁵⁷ Los programas complementarios son aquellos que comparten población atendida y cobertura geográfica.

En lo que se refiere al gasto del programa, en el municipio de Ecatepec se benefició a 157,976 adultos mayores, 53,646 hombres y 104,324 mujeres, para lo cual se llevó a cabo un gasto de 143, 498,150 en el año 2013.¹⁵⁸

3.4 La capacidad administrativa del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores

Los problemas vinculados a la implementación local de los programas federales no han sido ignorados. Desde las primeras reformas al artículo 115 constitucional se han diseñado soluciones y propuestas tanto por parte de la academia como de los propios ayuntamientos. La profesionalización de la administración pública municipal es una de esas soluciones que pretende fortalecer el ejercicio municipal, en lo referente a la puesta en marcha de los programas sociales, a través de la responsabilidad de los integrantes de los ayuntamientos.

Merino (2007) señala que tras la reforma del régimen municipal, los municipios están obligados a implementar sistemas que permitan seleccionar al mejor personal posible para ocupar puestos públicos en los gobiernos municipales, así como para ofrecerles mayor capacitación en las tareas que realizan y para evaluarlos en función de su desempeño (y no sobre la base de sus lealtades personales o de sus afiliaciones políticas)¹⁵⁹. Asimismo, el autor señala que dicho sistema constituye uno de los cambios de mayor importancia para el futuro de esos gobiernos debido a que, de otra forma, resultaría difícil consolidar gobiernos eficaces y eficientes en el largo plazo, dado que la mayoría de sus integrantes deja sus puestos al cabo de apenas tres años.

¹⁵⁸ Cifras calculadas a partir de los datos recabados en la investigación de campo.

¹⁵⁹ Merino, *Op. cit.*, p. 56.

La capacidad administrativa fortalece a la capacidad financiera debido a que una administración pública eficiente tiene un mayor control sobre los recursos y sobre los ingresos y egresos del gobierno, lo cual genera finanzas públicas sanas. Por esta razón, ante el debatido tema de la autonomía fiscal de los municipios, una de las primeras recomendaciones que se hicieron a los municipios mexicanos fue precisamente la profesionalización de sus funcionarios.

El municipio de Ecatepec considera lo anterior y lo plasma en su Plan de Desarrollo, en el cual considera la construcción de un Gobierno de Resultados a través de la formación permanente del personal en sus diferentes niveles de responsabilidad, y que se encuentra a cargo de las funciones sustantivas de la administración pública. De este modo se pretende lograr la consolidación de los equipos de funcionarios públicos con un alto sentido de responsabilidad, compromiso, desempeño eficiente y experiencia. De igual forma, se busca constituir una base de recursos humanos sujeta a una permanente evaluación y certificación, con la finalidad de incentivar la capacitación continua.

La profesionalización del servicio público en Ecatepec “busca elevar la eficiencia del desempeño de los gobiernos locales, pero también contrarrestar las inercias, así como la ausencia de decisiones propiciadas por el rápido cambio de funcionarios y de personal, además de la corta duración de los periodos gubernamentales”¹⁶⁰. En ese sentido, la administración municipal debe mantener una permanente y continua interacción con los otros ámbitos de gobierno, además de brindar una atención expedita y eficiente a la ciudadanía.

Como parte de la evaluación de la capacidad administrativa del municipio se revisó el perfil académico y profesional del Presidente Municipal, del Secretario del

¹⁶⁰ Plan de Desarrollo 2011 -2017, Región V Ecatepec (<http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/index.htm>).

Ayuntamiento y del Director de la Dependencia Administrativa. De lo anterior se obtuvieron las siguientes conclusiones¹⁶¹:

a) El presidente municipal de Ecatepec, Mtro. Pablo Bedolla López es militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Tiene una Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México y una Maestría en Ciencia Política, División de estudios de Posgrado, por la Facultad de Ciencias Políticas Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre su experiencia política destaca que en 2009 fue Diputado Local, asimismo ha sido Director General de Gobierno en distintas Regiones del Estado de México.

b) El secretario del Ayuntamiento, Lic. José Sergio Díaz Hernández, es Licenciado en Derecho y en su experiencia política destaca: Director Jurídico y Consultivo de H. Ayuntamiento 1997–2000, Director del Área de Seguridad Pública de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México 2003, sin embargo, de 2004 a 2012 no ocupó algún puesto público.

c) El Director de la Dependencia Administrativa, Dr. José Ruiz Ortiz, es Médico cirujano dentista por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México (ENES Acatlán). En su experiencia política destaca su puesto como Coordinador General de Administración y Finanzas en la campaña política electoral 2012 para la presidencia municipal de Ecatepec 2013-2015 y como asesor del Diputado Local por el Dto. XXXIII Maestro Pablo Bedolla López del año 2009 al 2012.

El gobierno del Estado de México, al cual pertenece Ecatepec de Morelos, ha difundido la idea de la simplificación administrativa entre sus municipios. Tomando como base la percepción generalizada de que los gobiernos locales son el primer punto de contacto entre el gobierno y la ciudadanía, se busca la mejora a la atención ciudadana a través de inversión en tecnología (lo cual permite a los ciudadanos

¹⁶¹ H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (<http://www.ecatepec.gob.mx/>).

informarse sobre los servicios y en algunos casos, realizar trámites desde una computadora) y la capacitación de funcionarios públicos para que puedan brindar un servicio de calidad. Es así que se busca la generación de condiciones favorables de competitividad económica en los municipios, la cual inicia a partir de un esfuerzo por simplificar y mejorar sustancialmente la gestión administrativa.

En una gestión simplificada se incluye la descentralización de funciones por razones de operación geográfica, debido a la dispersión geográfica de la población, lo que se traduce en beneficios en la operación de los ayuntamientos.

La coordinación administrativa para la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) se lleva a cabo a través de la Unidad Responsable del Programa (URP) en el Gobierno del Estado de México –a la que pertenece Ecatepec-, la cual tiene el objetivo de lograr un mejor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos. Entre sus funciones destacan: realizar la calendarización de los recursos que se entregaran a los beneficiarios.

Además, la URP está encargada de presentar los informes que muestren las acciones y ejercicio de los recursos en su entidad, para lo cual es necesaria la coordinación entre el ámbito estatal (Estado de México) y el ámbito municipal (Ecatepec), para que puedan presentar dicho informe a partir del sexto mes del año. De esta forma, el ámbito federal –a través de SEDESOL- lleva el control administrativo de los recursos por semestre.

Por su parte, las instancias ejecutoras¹⁶² realizan las actividades relacionadas con la operación, administración y ejecución de los recursos, de acuerdo con lo establecido por la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Con base en las estimaciones de bajas de los Adultos Mayores y la disponibilidad presupuestal, la URP determinará el momento en que se cierre el

¹⁶² De acuerdo con la ROP 2013, la instancia ejecutora y responsable del PAM es la SEDESOL a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y las Delegaciones.

proceso para la identificación de nuevos beneficiarios, así como los periodos de incorporación.

En consecuencia, al racionalizar los procesos se obtiene una mejor organización que permite brindar una respuesta eficaz en menor tiempo y con menos recursos. En el caso de Ecatepec, aún no se ha podido lograr la simplificación de la gestión administrativa debido al gran volumen de la población, no obstante, es un aspecto en el que se está trabajando con la ayuda del gobierno estatal.

3.5 La capacidad organizacional del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores

El entendimiento de la dinámica de las organizaciones gubernamentales es fundamental para cualquier análisis de política pública. “En la idea de la Nueva Gerencia Pública, las organizaciones gubernamentales deben parecerse cada vez más a las organizaciones privadas, sobretudo en su tendencia a tener un objetivo general claro”¹⁶³, sin embargo, a diferencia de una organización privada, el aparato administrativo gubernamental y las organizaciones que lo componen deben ser construidas de tal modo que los objetivos sean maleables, donde las estructuras que se relacionan con el contexto sean flexibles y estén abiertas, hasta cierto punto, a las demandas de los ciudadanos (organizados o no) y de los políticos.¹⁶⁴

No es posible basar un análisis de política pública exclusivamente con las visiones normativas, ya que se puede perder de vista el contexto social y político, el cual es muy móvil. Una visión normativa de las organizaciones genera una visión de política pública rígida que deja de lado la parte importante del comportamiento organizativo, el cual también es un asunto político y de interpretación, es decir, donde

¹⁶³ Arellano, *Op cit.*, p. 62.

¹⁶⁴ *Ibidem.*

la incertidumbre es un arma estratégica para participar en el juego de poder organizacional. En ese sentido, la capacidad organizacional de la política pública es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica, requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación y la red de relaciones e intereses que mueven a las personas que la componen.

Sin dejar de lado la visión de la organización gubernamental como un conjunto de personas y agentes que se mueven por intereses políticos (que varían en el tiempo, según la alternancia electoral), que tienen limitadas capacidades y recursos, técnicas y tecnologías, y que implementan las políticas atadas a reglas, procesos informales de poder y en el intento constante de evitar la incertidumbre¹⁶⁵; se hará el análisis formal de la capacidad organizacional a través de indicadores y observables explícitos.

El objetivo general del gobierno municipal de Ecatepec de Morelos es:

*Ejercer un Gobierno Municipal solidario, comprometido, incluyente, responsable, transparente y de resultados, que genere mejores condiciones y oportunidades de vida para la población, fortaleciendo su participación, diseñando, aplicando y dando seguimiento a las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo humano, social, económico, urbano y metropolitano, en armonía con el medio ambiente, favoreciendo el desarrollo integral, equilibrado y sustentable del Municipio.*¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 68.

¹⁶⁶ Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec 2013-2015 (<http://www.ecatepec.gob.mx/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20de%20Ecatepec%20de%20Morelos%202013%20-%202015.pdf>).

Para el logro general del objetivo, el municipio cuenta con las siguientes dependencias¹⁶⁷:

Secretaría del H. Ayuntamiento	Dirección Jurídica y Consultiva
Transparencia Municipal	Dirección de Gobierno
Tesorería Municipal	Dirección de Administración
Contraloría Municipal	Dirección de Desarrollo Económico ; Metropolitano
Dirección General de Seguridad Ciudadana y Vial	Dirección de Verificación ; Normatividad
Dirección General de Servicios Públicos	Dirección de Desarrollo Urbano ; Medio Ambiente
Dirección General de Desarrollo Social y Humano	Dirección de Obras Públicas
Dirección de Protección Civil y Bomberos	Dirección de Educación, Cultura ; Deporte
	Dirección de Comunicación Social

En lo que respecta a la política social, el objetivo del gobierno municipal de Ecatepec es “(...) Coordinar su actividad para garantizar el conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas, en virtud de las cuales los ecatepequenses puedan desarrollarse cabalmente (...)”¹⁶⁸. Este objetivo es ambiguo debido a que no da una línea concreta de apoyo a la población de adultos mayores de escasos recursos, sin embargo es retomada para estudiar la capacidad organizacional del municipio.

¹⁶⁷ H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (<http://www.ecatepec.gob.mx/>).

¹⁶⁸ Plan de Desarrollo Municipal, *Op. cit.*

Debido a la naturaleza federal del programa, la dependencia encargada de la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores es la Dirección General de Desarrollo Social y Humano la cual está integrada por:

- Coordinación administrativa,
- Departamento de aplicación de recursos de programas federales y estatales,
- Departamento de información, programación y evaluación,
- Departamento de asignación de Gestión social¹⁶⁹,

El Departamento de aplicación de recursos de programas federales y estatales es el encargado de distribuir los recursos del programa PAM mediante la coordinación con el ámbito federal (SEDESOL) y el ámbito estatal, a través de la Unidad Responsable del Programa (URP).

De esta forma, la SEDESOL y la Unidad Responsable del Programa (URP) participan en la coordinación organizacional interna del programa PAM, la Delegación es la encargada de sistematizar los datos del CUIS y su CC, para que posteriormente, esta información llegue a la URP y ésta valide el cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios.¹⁷⁰

En ese sentido, se puede decir que en el aspecto formal, el gobierno municipal de Ecatepec, apoyado por las URP del Gobierno del Estado de México, ha forjado la cadena racional de decisiones que le permiten conducir las acciones de los políticos a través de la organización de funciones por medio de dependencias. En ese sentido, Ecatepec cumple con las atribuciones que Merino (2007) señala sobre el municipio bien organizado, es decir, el municipio logra ordenar los medios de administración

¹⁶⁹ Otros departamentos y coordinaciones que conforman la Dirección General de Desarrollo Social y Humano son: Subdirección de Salud, Departamento de agricultura periurbana, Departamento de asignación de la CURP, Departamento de control canino, Departamento de educación para la salud, Coordinación de jornadas médicas, Coordinación de consultorios periféricos y Departamento de funeraria municipal.

¹⁷⁰ La integración de la información socioeconómica recolectada a través del CUIS, deberá realizarse conforme a las Normas Generales para los Procesos de Recolección y Captura de Información.

que posee, en función de los problemas públicos que debe atender y de los resultados que espera de su gestión. Respecto a la coordinación organizacional externa, las URP cotejan la información sistematizada de los Adultos Mayores que cumplieron con los criterios de selección con los datos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con el objetivo de identificar a solicitantes que ya reciban el Apoyo para Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De esta forma, se puede verificar que el municipio debe contar con una capacidad organizacional fuerte que le permita coordinarse adecuadamente con el ámbito federal y el ámbito estatal, para llevar a cabo sus funciones en la implementación del programa.

3.6 La capacidad legal del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores

Con las reformas de 1983 y 1999, las administraciones municipales ganaron categoría constitucional de gobierno, lo cual trajo dos consecuencias importantes, en primer lugar, a partir de 1999 los municipios dejaron de depender de la órbita exclusiva de las legislaturas estatales para cumplir a cabalidad las atribuciones que les fueron asignadas desde 1983; y en segundo lugar, adquirieron la responsabilidad de reglamentar la organización de su gobierno local a través del Bando Municipal.¹⁷¹

Además de las reformas de 1983 y 1999, el mayor fortalecimiento a la capacidad legal de los municipios sucedió en 2005 cuando la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁷¹ La tradición municipal mexicana estaba, en la primera mitad del siglo XX, prácticamente ceñida a la expedición de bandos municipales (reglamentos de aplicación exclusivamente local), que solían establecer solamente la estructura interna de la administración municipal y las reglas de policía. Con el tiempo, esos bandos y reglamentos municipales se hicieron más amplios y cubrieron nuevas materias, como las relacionadas con las atribuciones fiscales de ese nivel de gobierno. Pero la nueva situación constitucional de los municipios les exige hoy un trabajo mucho más eficiente en materia reglamentaria: quizás como nunca antes en la historia de México, por el carácter autónomo que han ganado las facultades municipales (Merino, *Op. cit.*, p. 22).

Nación confirmó que efectivamente existe un ámbito jurídico especial para el despliegue autónomo de la reglamentación emitida por los ayuntamientos, y que ésta ha de referirse precisamente a la organización interna de las nuevas atribuciones constitucionales asignadas a la esfera municipal. De esta forma, a partir de las reformas de 1999 y de la interpretación de la Corte en el año 2005, el sistema jurídico mexicano reconoce una nueva órbita jurídica de pleno derecho, la de los municipios de México.¹⁷²

Es así que los ayuntamientos pueden estar obligados a emitir reglamentaciones que contemplen tanto la regulación de su administración como la regulación del ejercicio de su autoridad en las materias en las que son competentes.

En el caso de Ecatepec, en Capítulo II (Del municipio como entidad jurídica) del Bando Municipal se establece:

Artículo 10. El Municipio está investido de personalidad jurídica, es autónomo en lo concerniente a su régimen interior y administrará libremente su hacienda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El H. Ayuntamiento tiene facultades para expedir el Bando Municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de su jurisdicción.

Es así que el municipio de Ecatepec cumple con elementos básicos de la capacidad legal: expedición de leyes que enmarquen la acción al interior de su territorio. Merino (2007) señala que los instrumentos jurídicos vigentes deben corresponder a las realidades actuales, al principio de beneficio común y ser lo suficientemente congruentes con los propósitos por regular al igual que tener el firme objetivo de facilitar su aplicación. Asimismo, es necesario que este esfuerzo de

¹⁷²Merino, *Op. cit.*, p.28.

actualización del marco normativo cuenta con el apoyo de una efectiva comunicación con la finalidad de formar una conciencia colectiva de su existencia y necesidad de cumplimiento.

De igual forma, el fortalecimiento del conjunto de leyes y ordenamientos que regulan la vida del municipio de Ecatepec cuenta con una visión integral para su aplicación, se prevén la definición de sus ámbitos de competencia, pero también la coordinación interinstitucional para regular la acción pública en los ámbitos social, económico, ambiental, político y cultural de la vida local, además de incrustarlos en el contexto y objetivos de desarrollo del estado al que pertenece, el Estado de México.

En el ámbito federal, el programa Pensión para Adultos Mayores se sustenta en la Ley General de Desarrollo Social, las Reglas de Operación del Programa (ROP), las cuales son publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación y que son aplicables a todos los municipios que implementen el PAM. En el ámbito estatal este programa tiene como base la Ley Orgánica Municipal del Estado de México –en la que se muestra la coordinación del estado con sus municipios, entre los que se encuentra Ecatepec- y la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, en la que se marca como prioridad la atención a los grupos vulnerables.

La ROP 2013 señala que se debe propiciar la participación de la población beneficiaria del programa a través de los gestores voluntarios, quienes se harán cargo de promover las acciones de Contraloría Social como: información, seguimiento, supervisión, vigilancia del cumplimiento de criterios de elegibilidad de las personas beneficiarias, difusión de los derechos de la población beneficiaria, así como de las obligaciones del programa.

Por su parte, la URP debe sujetarse a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública en materia de Contraloría Social, conforme lo emitido a través del Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de la Función Pública, para que

promueva y realice las acciones necesarias para la integración y operación de la Contraloría Social.

Es así que puede observarse que la capacidad legal del municipio no es un requisito indispensable para la implementación del programa. Las leyes federales y estatales, apoyadas por las Reglas de Operación del Programa (las cuales también son emitidas por el ámbito federal) regulan la implementación local del PAM, por lo que el municipio se encarga solamente de ejecutar la ley.

3.7 La capacidad financiera del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores

Como se mencionó en el apartado referente a la capacidad financiera, los gobiernos municipales adquirieron un ámbito fiscal propio, claramente vinculado a aquellas atribuciones constitucionales. Entre los avances de la capacidad financiera, vinculados al fortalecimiento de la capacidad legal, el gobierno de Ecatepec tiene la atribución plena para regular los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos por la prestación de servicios urbanos, y, cuentan con facultades para decidir plenamente sobre el uso que le darán a esos recursos.

De igual forma, las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales también han cambiado durante los últimos años. Hasta antes de la reforma de 1983 se consideraba a las administraciones municipales como parte de los gobiernos de los estados, por lo que, la participación de los primeros en planes y programas intergubernamentales estaba mediada por los estados. Con la reforma de 1983, los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias de recursos derivado del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, la propia Constitución les otorgó el derecho de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,

posteriormente, en 1997 se llevaron a cabo reformas fiscales que desembocaron en la creación de un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación para transferir recursos a las entidades federativas, lo cual sirvió como antecedente de la reforma municipal de 1999.

De esta forma, el municipio de Ecatepec no sólo ha incrementado sus ingresos mediante el sistema de transferencias, sino que además ha ensanchado sus obligaciones de gasto para propósitos específicos señalados en las bolsas de aportaciones que les son asignadas, así como para complementar su inversión pública en infraestructura social.

Pese a que Ecatepec se encuentra en vía de consolidar su administración pública y que ha sido considerado como un terreno clave en elecciones políticas (debido al número de votos que puede proporcionar), es posible detectar el problema de recaudación fiscal¹⁷³ que señala Merino (2007) debido a que el municipio no ha fortalecido la recaudación de los impuestos.¹⁷⁴

El aumento de los recursos financieros del municipio incrementa la capacidad institucional de los municipios, concretamente la capacidad de acción de los municipios en la atención a la población en situación de pobreza. Sin embargo, los municipios que se han aventurado en ese sentido se han enfrentado a al menos dos problemas, el primero es que no existen los incentivos para la recaudación fiscal

¹⁷³ Mauricio Merino (2007) señala que los ayuntamientos no sólo cobran impuestos propios sino que además reciben recursos que les son transferidos por el gobierno federal y, en algunos casos por los gobiernos de los estados. Sin embargo, algunos municipios han mostrado que mientras más dinero reciben de la federación, menos se esfuerzan por cobrar mejor sus propios impuestos. El resultado de esta operación es que, en un futuro, los municipios dependerán cada vez más de las transferencias y cada vez menos de sus recursos propios.

¹⁷⁴ Las transferencias federales corresponden al 20% de todo el dinero que el gobierno federal cobra por distintos impuestos generales, se forma una bolsa que se llama Fondo General Participable (tal como lo establece la Ley Federal de Coordinación Fiscal). Los municipios deben recibir por lo menos 20% de esa bolsa, conforme a una fórmula que distribuye a cada identidad federativa: el 45.17% en proporción directa a la población que cada una tenga en el ejercicio fiscal anual; otro 45.17% sobre la base de una fórmula que premia especialmente la facturación y el monto de los salarios pagados de cada entidad federativa en el año anterior; y 9.66% en proporción inversa a las participaciones recibidas por habitante en cada entidad federativa.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que forma parte del mismo Ramo 33 del presupuesto federal, son recursos que se distribuyen a los municipios para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población con mayores rezagos sociales y pobreza extrema.

propia de los municipios, por lo que el segundo problema apunta a que el esfuerzo de los municipios no es premiado. En un intento por apoyar a los municipios con una débil recaudación fiscal, el gobierno federal ha castigado a los gobiernos que presentan un porcentaje mayor de ingresos propios y premia al que tiene menos proporción, a través de las participaciones federales y estatales.

En ese sentido, Ecatepec tiene las menores proporciones de ingresos propios, pues apenas recauda el 29.64% de los recursos que gasta, contrario a otros municipios colindantes de menor tamaño, como lo es Axapusco y Tecámac quienes participan con un poco más de 40% de los ingresos propios en sus arcas municipales. Dichos datos confirman que la proporción de ingresos propios respecto de los ingresos totales no constituye una variable que exprese en forma contundente el nivel de desempeño gubernamental¹⁷⁵. El cuadro VI muestra un comparativo de los ingresos que el municipio de Ecatepec ha obtenido por parte de los ámbitos federal y estatal del año 2009 al año 2013. Cabe señalar que dichas participaciones constituyen más del 60% de los ingresos totales del municipio.

Cuadro VI. Comparativo de ingresos del municipio de Ecatepec por participaciones del ámbito federal y municipal (2009 -2013)

INGRESO POR PARTICIPACIONES DEL MUNICIPIO ECATEPEC¹⁷⁶			
AÑO	TOTAL PARTICIPACIONES FEDERALES	TOTAL PARTICIPACIONES ESTATALES	TOTAL INGRESO ECATEPEC POR PARTICIPACIONES*
2009	822,138,573	39,700,002	861,838,575
2010	1,042,490,644	40,802,385	1,083,293,029
2011	1,164,404,422	49,735,766	1,214,140,188
2012	1,256,809,214	62,980,993	1,319,790,207
2013	1,377,840,746	71,836,136	1,449,676,882

*Total de ingreso del municipio de Ecatepec sin considerar el Fondo de Reserva, el Fondo de Estabilización de municipios, el FORTAMUN ni el Fideicomiso por mandato del municipio.

¹⁷⁵Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 (http://qacontent.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_estatal/index.htm).

¹⁷⁶ Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (<https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>).

Aunado al ingreso anteriormente desglosado, en el primer trimestre del año 2013, los 125 municipios mexiquenses recibieron aproximadamente 3 mil 900 millones de pesos provenientes del Fondo General de Participaciones.¹⁷⁷ Asimismo, el ámbito estatal otorgó un fondo de 103 millones 163 mil pesos, los cuales fueron recaudados por conceptos como la tenencia de vehículos estatal, el impuesto sobre la adquisición de vehículos usados y el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruces de apuestas.

Estos recursos son adicionales a lo que los municipios han recaudado por predial y agua en los primeros tres meses del año 2013. Ecatepec fue el municipio más beneficiado con dichas participaciones debido a que recibió casi 350 millones de pesos entre las dos participaciones antes mencionadas.¹⁷⁸

De acuerdo con Rodden (2001), debe existir un equilibrio entre los impuestos que el municipio paga y los beneficios que recibe. Los municipios que dependen de las transferencias nacionales y estatales para cubrir sus gastos no se percatan de la situación financiera en la que se encuentran, por lo que gastan más de lo que gastarían si llevaran un control sobre su capacidad financiera. Además, las transferencias centrales crean la ilusión de un municipio económicamente estable, lo que en algunas ocasiones provoca que las autoridades se comprometan en proyectos que difícilmente aceptarían si conocieran la situación real. Es así que las administraciones municipales corren el riesgo de endeudarse en caso de una disminución en las participaciones a las que está acostumbrado el municipio.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Las participaciones federales también provienen de gravámenes como el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el Fondo de Fomento Municipal, lo recaudado por adeudos de la tenencia federal, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Fondo de Fiscalización y una parte de lo obtenido por el aumento a las gasolinas.

¹⁷⁸ Otros municipios beneficiados fueron Naucalpan, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl y Toluca.

¹⁷⁹ Jonathan Rodden, *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*, MIT, Cambridge, Massachusetts, 2001 (<http://www.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf>).

Por lo tanto, los recursos que Ecatepec recibe por parte del Estado de México y el gobierno federal pueden provocar que la capacidad financiera del municipio dependa irresponsablemente de las bolsas estatal y nacional.

En cuanto al gasto público y la rendición de cuentas, el municipio de Ecatepec cuenta con una contraloría fiscal municipal, la tesorería municipal y otra encargada de la transparencia, en ese sentido, los informes indican que se tiene el control de ingresos y egresos que recibe el municipio, no obstante, el fortalecimiento de la capacidad financiera depende en buena medida de una acertada definición y ejecución de sus directrices, es decir, tanto de la obtención de recursos como el gasto.

El municipio de Ecatepec presentó un balance positivo en el estudio de la capacidad administrativa y la capacidad organizacional, debido a que existe congruencia entre la planeación del desempeño de la administración pública y el ejercicio del Gobierno Municipal. Por lo tanto, la principal falla del municipio se encuentra en uno de los aspectos de la capacidad financiera local, la cual debe ser fortalecida por el marco jurídico (capacidad legal).

No obstante, en la implementación del programa PAM, la capacidad financiera del municipio no es parte fundamental para el logro de objetivos, puesto que los recursos son otorgados a partir del Padrón de Beneficiarios, el cual es elaborado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Por lo tanto, en la presente investigación se retoma el presupuesto que obtuvo el programa en 2013, el cual fue publicado en el Presupuesto de Egresos 2013:

En el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social del año 2013 se observa que de los 35 programas que SEDESOL administró en ese año, 24 tienen como principal propósito la entrega de subsidios, entre ellos se encuentra el programa de adultos mayores. En consecuencia, puede observarse que en el presupuesto se destina la mayor parte del gasto en Subsidios -tanto en la parte de Gasto Corriente (87.8%)

como en la de Inversión (6.4%)-, de hecho, representan 94.2% del monto total del presupuesto para el año 2013.¹⁸⁰

El cuadro VII presenta el comparativo entre los presupuestos aprobados en 2012 y 2013 para el ejercicio de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social¹⁸¹. Cabe destacar que el 78.1% del aumento en los Subsidios de gasto corriente resulta de la ampliación al programa Pensión para Adultos Mayores, que hasta antes de 2012 se llamaba Programa 70 y más.

El cuadro VIII muestra el desglose del presupuesto entre los principales programas sociales que implementa la SEDESOL, de igual forma, se hace un comparativo entre los presupuestos aprobados en 2012 –cuando la administración federal estaba representada por el Partido Acción Nacional (PAN)- y en 2013, año en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) inició su período al frente de la administración federal y en el que además se amplió la cobertura del programa PAM.

Cuadro VII. Comparativo del presupuesto aprobado para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2012 - 2013

SEDESOL: Presupuesto aprobado 2012-2013				
(Millones de pesos y porcentajes)				
Concepto	2012	2013	Diferencia absoluta 2012-2013	Estructura porcentual 2013
Gasto corriente	79,777.4	89,065.4	9,288.0	93.5
Gasto de inversión	5,082.5	6,186.4	1,103.9	6.5
Total	84,859.9	95,251.8	10,392	100%

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 y 2013.

¹⁸⁰ Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Nota informativa. SEDESOL: Presupuesto de egresos 2013* (<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/febrero/notacefp0082013.pdf>)

¹⁸¹ El desglose del gasto corriente y del gasto de inversión pueden ser consultados en el estudio del presupuesto de la SEDESOL en 2013, elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/febrero/notacefp0082013.pdf>)

Gracias a la ampliación del programa, en 2013 el PAM ocupó el primer lugar de importancia por su monto aprobado, seguido por el programa Oportunidades. Cabe señalar que en los informes de SEDESOL se señala que el PAM ejerció prácticamente la totalidad del presupuesto asignado.

Cuadro VIII. Comparativo del presupuesto aprobado para los principales programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2012 - 2013

Programas de la SEDESOL con mayores aumentos absolutos, 2013				
Programa presupuestario	(Millones de pesos)			% VR
	2012	2013	Diferencia nominal	
SEDESOL Total	82,675.2	93,256.2	10,581	9
Pensión para Adultos Mayores (antes 70 y más)	18,821.2	26,000.9	7,179.7	33.5
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	34,941.4	36,177.7	1,236.3	0.0
Programa de estancias infantiles para apoyar a mamás trabajadoras	2,891.1	3,547.6	656.5	18.6
Otros programas con aumentos	26,021.5	27,129.9	1,108.4	0.7

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 y 2013.

El PAM obtuvo un presupuesto nacional de 26,000.9 millones de pesos¹⁸² en 2013, en el municipio de Ecatepec fueron beneficiados un promedio de 26,329 Adultos Mayores por bimestre¹⁸³, entre los que se distribuyeron \$143, 498.150.

La evaluación financiera del programa se lleva a cabo conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de esta forma se busca fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el

¹⁸²Presupuesto de egresos 2013, SHCP (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012).

¹⁸³ El promedio de adultos mayores beneficiados se obtuvo sumando los beneficiarios por bimestre y dividiéndolo entre los seis periodos bimestrales del año 2013.

ejercicio de los recursos. El control de la delegación de la SEDESOL sobre las instancias ejecutoras municipales se realiza mediante un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, con lo que se busca consolidar el establecimiento del presupuesto basado en resultados.¹⁸⁴

Es importante considerar que los recursos federales de este programa, aunque son ejecutados por el ámbito estatal o el municipal, no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, por lo que su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y pueden ser auditados por las instancias federales de fiscalización, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias¹⁸⁵.

La revisión de la capacidad financiera de Ecatepec permitió conocer el problema de la baja recaudación del municipio. Esta deficiencia se ha tratado de subsanar con los recursos que el gobierno municipal obtiene por parte de los ámbitos federal y estatal. No obstante, en la implementación del programa PAM, la capacidad financiera no es uno de los elementos fundamentales en el logro de objetivos puesto que el papel del municipio es relegado a mero distribuidor de recursos federales entre los beneficiarios del programa que habitan en su territorio.

En consecuencia, se observa que pese a los esfuerzos por fortalecer las haciendas municipales, aún no existe una confianza plena por parte del ámbito federal para otorgar presupuesto al municipio para la implementación del programa PAM.

¹⁸⁴ Las evaluaciones externas que se realicen al PAM están coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), conforme a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” y deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

¹⁸⁵ Las instancias de fiscalización federal que pueden auditar a las instancias ejecutoras del programa son: la Auditoría Superior de la Federación, el Órgano Interno de Control en la SEDESOL, la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales.

3.8 La capacidad política externa del municipio de Ecatepec de Morelos en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores

En la red de relaciones intergubernamentales del país, definidas por la legislación específica tanto federal como estatal, los municipios son observados como agentes activos de la red de implementación de las políticas públicas del país y, especialmente, de aquellas que incluyen procedimientos de organización social (como el programa de Pensión para Adultos Mayores), así como de colaboración entre distintos niveles de gobierno. Merino (2007) señala que los municipios, como miembros de pleno derecho del federalismo mexicano, tienen mayores responsabilidades de cooperación intergubernamental, incluyendo aquellas de carácter horizontal, es decir, las que involucran a más de un municipio.¹⁸⁶

Actualmente, los gobiernos municipales tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos que en años anteriores, pero posiblemente por esa misma razón, sus debilidades son todavía más notorias. Tal es el caso del municipio de Ecatepec, el cual está obligado a cumplir con las nuevas atribuciones exclusivas que le otorgaron las reformas al artículo 115, a la vez que tiene que lidiar con carencias en lo que respecta a la capacidad financiera.

El programa Pensión para Adultos Mayores implica la coordinación entre el ámbito federal y el ámbito municipal. De esta forma la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) actúa como instancia normativa y está encargada de establecer los mecanismos de coordinación necesarios con otras instituciones federales, gobiernos de las entidades federativas y municipios, para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal o de las entidades federativas.

¹⁸⁶ Merino, *Op. cit.*, p. 38.

De acuerdo con la ROP 2013, la coordinación intergubernamental en la implementación del PAM busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Es así que el ámbito federal es el encargado de incorporar a los adultos mayores que cubran los requisitos, en el Padrón de Beneficiarios del PAM, además de ser la instancia de control del presupuesto federal para dicho programa. Las URP, ubicadas en el ámbito estatal, son las encargadas de cotejar la información de los beneficiarios potenciales recolectada por el ámbito municipal con otras instancias de gobierno y de coordinar las acciones del programa de coordinación que promuevan la incorporación de la población adulta mayor.

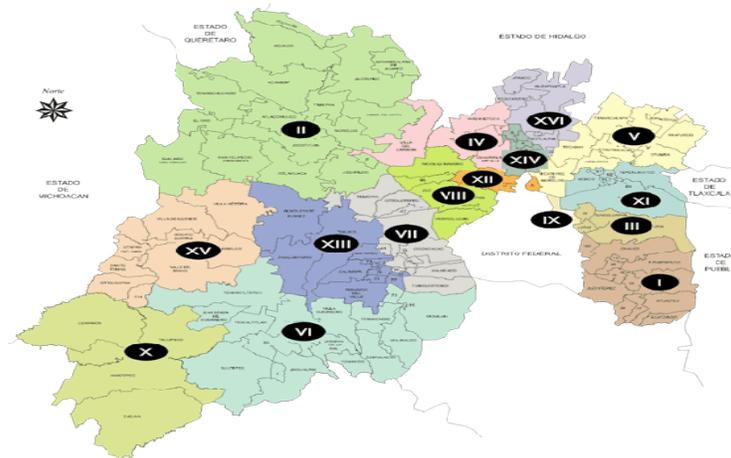
La Instancia Ejecutora presente en el ámbito municipal es la responsable de gestionar la entrega de servicios y apoyos a los beneficiarios, asimismo tiene a su cargo la planeación de actividades recreativas, asambleas informativas, talleres, entre otras actividades orientadas a la población de adultos mayores del municipio de Ecatepec.

Respecto a la evaluación del programa, la integración de informes se llevará a cabo a través de la Unidad Responsable (ámbito estatal) y la Delegación (ámbito federal).

La coordinación intergubernamental en el proceso de implementación del programa PAM refleja la importancia que tiene el ámbito estatal como precursor de la asociación municipal. Al percatarse de que sus municipios presentaban deficiencias en diferentes aspectos, el Estado de México decidió iniciar una estrategia de asociacionismo municipal con el objetivo de “optimizar esfuerzos en el cumplimiento de las obligaciones que tienen los órganos de gobierno, particularmente en lo que se

refiere a la provisión y prestación de los servicios públicos¹⁸⁷. El Estado de México fomentó la asociación de sus 125 municipios en 16 regiones:

Figura II. Regiones del Estado de México



Fuente: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>

De esta forma, las regiones en las que se divide el Estado de México son:

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| Región I Amecameca | Región IX Nezahualcóyotl |
| Región II Atlacomulco | Región X Tejupilco |
| Región III Chimalhuacán | Región XI Texcoco |
| Región IV Cuautitlán Izcalli | Región XII Tlalnepantla |
| Región V Ecatepec | Región XIII Toluca |
| Región VI Ixtapan | Región XIV Tultitlán |
| Región VII Lerma | Región XV Valle de Bravo |
| Región VIII Naucalpan | Región XVI Zumpango |

¹⁸⁷ Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 -2017, Programa Regional, Región V Ecatepec en (http://qacontent.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_estatal/index.htm).

La Región V Ecatepec está conformada por Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán.

Figura III. Región V Ecatepec



Fuente: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>

Peters (1998) señala que los problemas de coordinación son endémicos en cualquier programa en el que se integren la participación de múltiples actores¹⁸⁸. Atendiendo a tal situación, el Estado de México ayuda a las distintas regiones conformadas por sus municipios para que éstos puedan coordinarse a través de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, los Programas de Desarrollo Regional para participar en la formulación y aplicación de los programas públicos, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, así como resguardar su territorio mediante la creación y administración de zonas de valor ambiental.

¹⁸⁸Guy Peters, “Managing Horizontal Governments: The Politics of Coordination”, *Documento de Trabajo*, Centro de Desarrollo Canadiense para el Desarrollo Gerencial, Canadá, 1998, p. 1.

La intermunicipalización aumenta la responsabilidad de los gobiernos municipales, puesto que los resultados de cada gobierno municipal dependen de la capacidad de la asociación municipal para maximizar beneficios, minimizar costos y lograr una operación más eficiente. Específicamente, para la Región V Ecatepec, la asociación municipal consta de las siguientes vertientes: la operación del sistema hidráulico, el manejo de residuos sólidos, el mantenimiento del espacio público, la seguridad pública y la protección civil.

De igual forma, la Región V Ecatepec impulsa la actualización simultánea de los programas sociales, así como de las bases catastrales, además de la homologación de la normativa de control, regulación y fomento para el desarrollo y de los reglamentos de construcción en los que se incorporen criterios ambientales.

El Estado de México creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)¹⁸⁹, para apoyar la asociación de sus municipios y al desarrollo gubernamental del mismo estado.

El COPLADEM como instancia de coordinación del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus Municipios, tiene las atribuciones y funciones siguientes¹⁹⁰:

- Propicia la vinculación de los planes y programas con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;
- Constituye el vínculo de coordinación entre el Estado, los ayuntamientos, el Gobierno Federal, las entidades federativas y el Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento del objeto del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus Municipios;

¹⁸⁹ El COPLADEM es una institución que ha aprovechado la infraestructura administrativa que ofrece el sistema integrado de planeación nacional y local, sujeto al marco normativo que se desprende del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la propia Constitución Política del Estado de México y de la Ley Federal de Planeación y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (<http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/index.htm?ssSourceNodeId=8703&ssSourceSiteId=copladem>).

¹⁹⁰ Artículo 82 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México (http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/acerca_copladem/funciones/index.htm).

- Promueve la creación o renovación y propicia el fortalecimiento de los COPLADEMUN¹⁹¹;
- Coadyuva en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo; y
- Genera e integra información para los procesos de elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

La estructura del COPLADEM también permite la formación de comisiones integradas por representantes de los tres niveles de gobierno, de organismos no gubernamentales o beneficiarios directos de los programas de gobierno. En otras palabras, permite la diversificación de actores involucrados en definir y priorizar problemas públicos específicos y aprovecha la red de relaciones intergubernamentales.

Para la coordinación de los programas sociales, el COPLADEM cuenta con un subcomité sectorial de Seguridad social, Desarrollo social y combate a la pobreza. Al interior de este subcomité interactúan funcionarios de las dependencias federales, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de algunas organizaciones no gubernamentales, la función de este subcomité es tomar acuerdos para incidir en los programas sociales, entre los que se encuentra el PAM.

La intermunicipalización, como estrategia de gobierno, apoya a la descentralización, promueve el desarrollo municipal y apoya al desarrollo de las capacidades que conforman la capacidad institucional de los gobiernos locales con el propósito de cubrir eficazmente y con responsabilidad las necesidades de la población.

¹⁹¹ De acuerdo con el Reglamento Interno del COPLADEMUN, éstos son herramientas de las administraciones municipales para que, a través de este órgano deliberativo, garanticen la participación de los ciudadanos en la planeación y rendición de cuentas de los ayuntamientos (http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_rcoplmun.pdf).

Retomando a Cabrero y García Del Castillo (2001), existen diferentes tipos de relaciones que se desarrollan entre las unidades regionales y el gobierno central, por lo que las secretarías federales incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales.¹⁹² En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ésta cuenta con organismos y procedimientos formales para relacionar a las instancias de gobierno involucradas en la implementación de los programas sociales. No obstante, los autores señalan que los lineamientos que la instancia central establece para sus acciones y vínculos con los gobiernos locales, están en función del diseño particular del programa social.

Las Reglas de Operación (ROP) del programa Pensión para Adultos Mayores establecen la coordinación de los tres ámbitos de gobierno para la implementación del PAM. En este marco, el ámbito federal es el encargado de establecer el Padrón de Beneficiarios, de acuerdo con los criterios de selección previamente señalados y, con base en éste distribuir los recursos entre los beneficiarios. Por su parte, el ámbito municipal tiene funciones administrativas y de recolección de datos de los adultos mayores.

Es por eso que las reglas del programa no permiten observar las relaciones que se dan entre los diferentes ámbitos de gobierno en una arena de negociación y que por ende, el municipio no pueda mostrar su capacidad política externa.

Sin embargo, el análisis del caso permitió observar los avances de la capacidad institucional de Ecatepec a través de su capacidad administrativa, organizacional y legal. Los problemas identificados en el análisis de la capacidad financiera de Ecatepec pueden encontrar solución a través del fortalecimiento del marco legal en materia de recaudación de impuestos.

Por su parte, la capacidad política externa municipal se desarrolla a partir de la búsqueda por resolver los problemas particulares de los gobiernos locales y para

¹⁹² Cabrero y García, *Op. cit.*

responder a la heterogeneidad del mosaico municipal. El desarrollo desigual de la capacidad institucional de los municipios de México ha llevado a los gobiernos locales a buscar estrategias que les permitan “fortalecer las competencias de sus gobiernos mediante la formación de redes de cooperación comprometidas en la construcción de procesos, proyectos y optimización de los recursos que permitan atender las demandas y necesidades de la población que compete sus jurisdicciones”¹⁹³.

Es por esa razón que el desarrollo de la capacidad política externa, a través de la coordinación intergubernamental, permite el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio. El siguiente capítulo realiza un recorrido por las relaciones intergubernamentales en las que el municipio participa: federación-municipio, estado-municipio y la asociación municipal.

¹⁹³ Elizabeth Salcedo, *Cooperación intermunicipal: Experiencias de Asociación Municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú*, REMURPE, Perú, 2008, p. 11 (http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA_0294.pdf).

CAPÍTULO IV

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE LA CAPACIDAD POLÍTICA EXTERNA

La implementación del proceso de descentralización¹⁹⁴ en México, le dio la oportunidad a estados y municipios de redefinir el modelo de relaciones intergubernamentales (RIGs), al mismo tiempo que representó un reto para mejorar su capacidad de negociación. La arena fiscal fue la primera en mostrar los cambios del proceso de descentralización del gasto federal hacia estados y municipios. En el caso mexicano, los actores políticos de las esferas estatal y municipal fueron capaces de producir un cambio en la dinámica de las relaciones intergubernamentales con base en los recursos políticos y no en los financieros.

Ricardo Uvalle explica que la descentralización está vinculada con las fuerzas predominantes de la sociedad, lo que da forma a los intereses primordiales del Estado. Es decir, gracias a la descentralización, la sociedad puede manifestarse con sus fuerzas consensuales o de disenso. De igual forma, la descentralización permite que el Estado dirija, coordine y enlace a los poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que representa.¹⁹⁵

De acuerdo con Martínez (1992) la coordinación entre los ámbitos de gobierno es necesaria en la medida que significa, no sólo la respuesta para lograr la coherencia

¹⁹⁴ La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Podemos encontrar tres modalidades distintas de descentralización, la desconcentración, la cual se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades. La segunda modalidad es la devolución, la cual se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios. Finalmente, la delegación se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas (Jacint Jordana, “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales” en Richard Gomá y Jordana Jacint (comp.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona, 2004, p. 11).

¹⁹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “Descentralización política y federalismo. Consideraciones sobre el caso de México” en *Gestión y Estrategia* (<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>).

en la lucha contra los grandes problemas del Estado sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible¹⁹⁶. En ese sentido, Rowland (2000) señala que la coordinación intergubernamental es la clave para el mejor cumplimiento de algunas tareas del Estado¹⁹⁷, por lo que ésta se considera un instrumento racional del gobierno federal para el desarrollo de la descentralización, debido a que se encarga de dispersar competencias o compartirlas.

A lo largo de la presente investigación se ha observado al municipio como un aparato administrativo, como una organización dinámica que intercambia información con su entorno y refleja los procesos internos a través del cambio organizacional, como un ente jurídico que encuentra su razón de ser y su normatividad en el marco jurídico federal, estatal y municipal y se han revisado las limitaciones y el potencial en materia financiera que enfrenta en sus actividades gubernamentales. Finalmente, se analizarán las relaciones intergubernamentales presentes en la mayoría de los municipios, las cuales dan cuenta de la capacidad política externa que el ámbito municipal posee, los problemas que enfrenta en la coordinación de acciones y el panorama que se vislumbra a partir del contexto político mexicano.

La capacidad institucional de un municipio observada a través de sus componentes permite el análisis detallado de las fortalezas y debilidades presentes en los municipios, en el caso de Ecatepec de Morelos, el estudio de las capacidades administrativa, organizacional, legal, financiera y política permitió observar el terreno particular que nos lleva a la conclusión general: en los últimos años, el estudio de las relaciones políticas de los municipios ha cobrado importancia debido a que los diferentes casos de estudio han concluido que el ámbito político es la arena donde se negocian los recursos, donde se discuten las funciones, se otorgan

¹⁹⁶ Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, INAP, México, 1992, p. 163.

¹⁹⁷ Allison M. Rowland, *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, CIDE. México, 2000, p. 15.

facultades y se fortalece a las administraciones municipales. De esta forma, al observar a la capacidad institucional como un conjunto de capacidades, el fortalecimiento de la capacidad política del municipio contribuye al fortalecimiento de la capacidad institucional municipal.

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un recorrido a través del estudio de las relaciones intergubernamentales (Federación-municipio, estado-municipio y la intermunicipalización) con la finalidad de explicar cómo las estrategias de fortalecimiento de la capacidad política externa del municipio pueden ayudar a la mejora de la capacidad institucional local.

4.1 La capacidad política externa de los municipios mexicanos: las relaciones intergubernamentales en las que participan los gobiernos locales

El acontecer diario de un sistema político como el de nuestro país conlleva a un entrecruzamiento de compromisos, acciones, relaciones y hasta conflictos entre los niveles de gobierno y los poderes de la Federación. Al respecto, Uvalle expresa que “Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado”¹⁹⁸.

El nuevo contexto político modificó al viejo concepto del federalismo procedente de Estados Unidos, en consecuencia, las relaciones nacionales-estatales, estatales-locales, nacionales-locales, nacionales-estatales-locales e interlocales fueron tomadas en cuenta en los estudios de las relaciones intergubernamentales encabezados por Deil Wright.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Uvalle, *Op. cit.*

¹⁹⁹ Wright, Deil, "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos" (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273148&orden=0&info=link>).

El cambio en las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno que coexisten se ha dado de forma asimétrica, los gobiernos municipales no se han fortalecido de la misma forma que los gobiernos federal y estatales, ya que estos han definido claramente sus esferas de acción e incluso han convertido a los gobernadores en actores políticos con capacidad de influir en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Las relaciones entre los ámbitos de gobiernos pueden ser observadas a través de dos dimensiones, la primera basada en las reglas formales, en la cual se estudia a las relaciones intergubernamentales dentro del juego institucional y la segunda, en la que las relaciones intergubernamentales se desenvuelve en el plano informal, es decir, en las relaciones cotidianas que establecen entre ellos. Si la dimensión formal resulta compleja para el estudio de la capacidad política externa debido a que, en la mayoría de los casos, las leyes no están bien alineadas y por ende existen incongruencias en la acción gubernamental coordinada, la dimensión informal, refiriendo estrictamente al escenario de la capacidad política externa, se convierte en un terreno propicio para la negociación informal y en consecuencia, de poco control.

Merino (2007) explica que mientras más enredado sea el conjunto de leyes que regulan la actuación de un gobierno, más se favorece la discriminación de los intereses políticos. En el caso mexicano, existen demasiadas leyes y normas que reclaman la participación de los gobiernos locales para toda clase de temas y que han propiciado un entorpecimiento del sistema y la posibilidad de evasión de responsabilidades por algún ámbito de gobierno.²⁰⁰

De acuerdo con algunos estudiosos como Martínez (2002), Rhodes (2000) Klijn (1998) y Hecló (1993) la forma tradicional en la que se han resuelto las dificultades de coordinación entre los ámbitos de gobierno es a través del establecimiento de reglas jerárquicas, no obstante, en las situaciones en las que

²⁰⁰ Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 62.

interactúan dos entes con igual nivel jerárquico, resulta conveniente atender dichas cuestiones con la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción y el trabajo en redes.

En contraparte, Peters (2003) señala que si bien la coordinación en redes puede ser favorable para quienes participan en procesos intergubernamentales formalmente, ésta puede ser contraproducente para aquellos actores que están menos organizados y cuya participación es menos obvia.

Por su parte, Jacint Jordana (2004) explica que la coordinación también puede generar problemas, debido a que ésta consiste en la aparición de comportamientos en un actor que aprovecha las debilidades de los otros actores para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos agregados de tales comportamientos.²⁰¹

En el caso de México, el gobierno federal ha otorgado un peso importante a las iniciativas descentralizadoras en la agenda gubernamental en ciertos momentos.²⁰²

De acuerdo con Beltrán y Portilla (1986), las líneas principales de acción que han guiado la descentralización en México son fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.²⁰³ En ese sentido, el primer paso para la descentralización política mexicana consistió en el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales en una división de esferas que se limitan recíprocamente²⁰⁴, para conseguir tal objetivo, se aprobaron las leyes que dieran sustento a dichas acciones del gobierno federal.²⁰⁵ Las otras dos líneas de acción

²⁰¹ Jordana, *Op. cit.*, p. 128.

²⁰² Las iniciativas descentralizadoras iniciaron en 1970 pero cobraron importancia al inicio de la década de los ochentas con la reforma del artículo 115 en 1983.

²⁰³ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983- 1984)” en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986, p. 92.

²⁰⁴ María del Carmen Pardo, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986, p. 123.

²⁰⁵ Las leyes aprobadas para el fomento del federalismo fueron: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual modificó la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial, y la Ley de Planeación, la cual establecía que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planean y conducen las actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. Por su parte, el Programa de descentralización de la Administración Pública Federal tenía por objetivo la búsqueda del equilibrio de los

siguen en proceso y son parte de la estrategia federal de cada sexenio, incluso en los años en el que el Partido Acción Nacional estuvo al frente de la presidencia.

Las bases para la coordinación gubernamental han sido sentadas por el gobierno federal, sin embargo, la realidad de los municipios mexicanos exige la identificación de estrategias que permitan el desarrollo de nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales más equilibradas, el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la definición clara de las áreas de acción de cada ámbito de gobierno para que prevalezca la coordinación y cooperación entre ellos. Bajo esta perspectiva, se presenta una síntesis sobre los estudios y avances en materia de las relaciones intergubernamentales en las que participa el municipio.

4.1.1 Relación intermunicipal

Desde el inicio de la década de los ochenta, la agenda del gobierno federal ha colocado el tema del fortalecimiento de los gobiernos locales, a pesar de esto, ni el ámbito federal ni el estatal han desarrollado una política integral, sistemática y permanente para transformar las condiciones de los municipios. Las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años no han obtenido eco en el escenario fiscal por lo que, pese a los esfuerzos de algunos estados modernos, se ha mantenido la situación de subordinación financiera ante el gobierno federal y gobiernos estatales. En ese sentido, las transformaciones en el modelo de relaciones intergubernamentales en México han sido claramente insuficientes para un sistema que pretende ser federal.

tres órdenes de gobierno al compartir la responsabilidad de acciones que recaían sobre el federal. (Beltrán y Portilla, *Op. cit.*, pp. 91-92).

En la misma línea, en 1983 se llevaron a cabo los Convenios Únicos de Desarrollo, los cuales son definidos por Pardo como “el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común” (Pardo, *Op. cit.*, p. 126).

En este contexto, la intermunicipalización, surge como una estrategia diseñada para fortalecer al sistema federal del país a través de un modelo de relaciones intergubernamentales entre los municipios. En este modelo, se pretende que los municipios cuenten con las condiciones necesarias para convertirse en un ámbito de gobierno capaz de responder a las necesidades de su población en materia de servicios públicos y de promoción del desarrollo.

Cadaval (2004) define a la intermunicipalización como “una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas”²⁰⁶. El concepto de intermunicipalidad se adoptó hace pocos años, por lo que pocos son los estudiosos que la han definido en el contexto mexicano. Sin embargo, Leticia Santin (2002) define al asociacionismo intermunicipal como “La unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados”²⁰⁷.

La asociación intermunicipal debe reunir una serie de características, contar con principios, estructura, sistemas de financiamiento, estatutos, reglamento interior y órganos de gestión y decisión. Para su gestación es necesario que los actores municipales comprendan que su eficacia en términos operativos comienza con la definición de los temas importantes que motivan su agrupación, conozcan sus límites y formas de resolver dificultades de cooperación, así como dediquen tiempo y esfuerzos conjuntos entre los municipios para beneficio del desarrollo social de sus

²⁰⁶ María Cadaval, *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública*, Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España, 2004, p. 10 (http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_19.pdf).

²⁰⁷ Leticia Santin del Río, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” en Leticia Santin (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL INDESOL-FLACSO, México, 2002, p. 160.

habitantes y para un mejor ordenamiento territorial de sus municipalidades.²⁰⁸

Debido a la autonomía de los municipios mexicanos, el asociacionismo municipal debe ser voluntario, con la finalidad de que los municipios ejerzan su autonomía en las funciones como gobierno, de esta forma, el municipio debe ser libre para decidir su unión con uno o varios municipios próximos, para resolver ciertos problemas comunes.

Otro elemento que debe estar presente en la intermunicipalización es la cooperación de los gobiernos municipales, uno de los objetivos principales de dicha estrategia es que cada municipio pueda crear y formalizar una red de cooperación entre municipios vecinos que le permita unir esfuerzos materiales, técnicos, financieros, administrativos, de gestión, entre otros, para la realización de una obra o el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos que, por su magnitud o costo, sobrepasa los recursos de cada uno de los participantes. Visto de esta forma, la intermunicipalidad puede ser considerada como una herramienta de trabajo en conjunto, en la que varios municipios encuentran puntos a resolver problemas o carencias comunes.

De igual forma, los estudios recientes señalan la necesidad de establecer un acuerdo formal entre los participantes, en el que se aseguren las corresponsabilidades compartidas entre los municipios, se delimiten las reglas de constitución de dicha asociación, se establezca su organización, funcionamiento, causas posibles de separación o bien, de disolución, con el objetivo de que dicho acuerdo pueda racionalizar y potenciar el uso de recursos y las capacidades de los municipios involucrados.

La intermunicipalización encuentra sustento jurídico en el artículo 115, Fracción III, inciso i):

²⁰⁸INAFED, *Intermunicipalidad, Documento de trabajo*, México, 2010, p. 6 (http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf).

*Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.*²⁰⁹

Párrafo reformado en 1999.

No obstante, en el caso de asociación entre municipios, éstos deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas de los estados a los que pertenecen.²¹⁰ Las normativas estatales²¹¹ definen con precisión las funciones y organización de una intermunicipalidad, de igual forma, las Leyes Municipales al ser el ordenamiento fundamental del ámbito municipal, establecen el catálogo de servicios que en exclusiva pueden prestar, así como las formas de instrumentar nuevas modalidades en la prestación de los servicios a su cargo, siendo una de ellas la de la asociación municipal.²¹² Sin embargo, el problema de la normatividad de la intermunicipalización en el caso mexicano es que la legislación de la mayor parte de los estados no establece los lineamientos básicos que deban seguir los gobiernos

²⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

²¹⁰ El modelo de procedimiento establecido por la legislación del Estado de Aguascalientes ha sentado las bases para la formalización de una intermunicipalidad: en primer lugar, los presidentes municipales deben presentar a sus respectivos ayuntamientos, un proyecto de convenio-reglamento intermunicipal el cual debe contener básicamente la necesidad de acreditación, la información técnica y financiera, el programa de costos y financiamiento que se propone, los términos de su operatividad y aplicación y las posibles causas de su terminación. Una vez aprobado por las dos terceras partes del Cabildo, se nombrará una comisión de vigilancia para el seguimiento de la ejecución y la forma de rendir cuentas sobre los términos pactados en el convenio – reglamento.

²¹¹ Las reglas que rigen el asociacionismo intermunicipal, como las otras modalidades en la prestación de servicios municipales, son expedidas por cada Congreso Estatal, de tal forma, que existen tantas versiones en el tratamiento legal del asociacionismo como estados de la República.

²¹² INAFED, *Op. cit.*, p. 6.

locales interesados en asociarse, ni los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se formalice y opere la intermunicipalidad. El marco jurídico es claramente insuficiente para apoyar el asociacionismo municipal y ello constituye uno de los principales problemas para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación.²¹³

Como respuesta a la problemática jurídica del asociacionismo municipal, los estudiosos han decidido poner atención a los orígenes de la relación entre municipios con la finalidad de comprender la naturaleza de dicha asociación y buscar las estrategias para su fortalecimiento. De esta forma se señala que la intermunicipalización puede responder al interés de los propios municipios involucrados, o bien, puede obedecer a las políticas impulsadas por gobiernos intermedios, por el gobierno nacional, por agencias internacionales o una combinación de las opciones anteriores.

El origen de los esfuerzos para constituir una asociación de municipios influye en la implementación de los programas y en los resultados que dicha asociación pueda alcanzar. Los factores de inhibición²¹⁴ de la intermunicipalización también juegan un papel importante en la implementación de los programas, dado que pueden ser la causa de disolución de una asociación y en consecuencia, del fracaso de la acción pública. Entre los factores de inhibición se encuentran:

- La diferencia de signos político-partidistas.
- El corto tiempo del período de gobierno municipal.
- La etiquetación y excesiva regulación de algunos recursos federales.
- Legislaciones locales restrictivas.

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ *Ibidem.*

En contraparte, los factores de éxito²¹⁵ de una asociación, es decir, aquellos que pueden estimular la continuidad de una asociación intermunicipal son:

- La voluntad política de los presidentes municipales y cabildos para formalizar la asociación intermunicipal.

- La adopción de un esquema de organización simple y creativa, que se base en la operación de grupos de trabajo interinstitucionales, en los que participen los funcionarios municipales responsables de los servicios o funciones que se desean mejorar en todos los municipios asociados.

- La intermunicipalidad como figura jurídica y herramienta de gestión horizontal, permite un mayor grado de corresponsabilidad, integración y distribución de competencias con plenitud de facultades de gobierno municipal entre sus asociados, realizando así un “pacto intermunicipal” horizontal, con la suficiente autoridad y permanencia en el tiempo, para llevar a cabo una gestión y operación más eficaz.

Arenillas (2004) señala que es necesario crear una política que promueva las asociaciones estables entre los municipios y que logre aminorar los factores que inhiben dicha asociación. Asimismo, es importante cuidar la continuidad en la articulación de las políticas públicas en el ámbito local y regional a través de la intermunicipalización.

Desde el año 2000 la intermunicipalización es parte de la vida política de nuestro país, como lo muestra el caso de las regiones creadas por el Estado de México. Las diversas experiencias intermunicipales registradas en México fueron 527 en el año 2000, 484 en el año 2002 y 2436 en el año 2004.

La intermunicipalización, como parte del estudio de la capacidad política externa, puede ser en una de las principales estrategias para convertir a los gobiernos municipales en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación

²¹⁵*Ibidem.*

frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México.

Finalmente, es necesario rescatar que la intermunicipalidad puede ser una estrategia para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios debido a que se observa como el medio con el que disponen los municipios mexicanos en la actualidad para convertirse en interlocutores con una mayor capacidad de negociación ante el gobierno federal y estatal.

4.1.2 Relación Estado-municipio

El modelo centralista que enmarca las relaciones entre el gobierno estatal y el municipal no sufrió demasiadas transformaciones durante los primeros años del proceso de descentralización, la situación empezó a cambiar a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Dicho cambio puede atribuirse a dos motivos concretos, el primero se relaciona con la alternancia gubernamental que empezó a gestarse en los gobiernos locales, esto dio paso a la competencia electoral efectiva entre distintos partidos, lo cual condujo a que numerosos estados contaran con grupos políticos de la oposición al frente de la gubernatura. El segundo motivo tiene que ver con el hecho de que en el proceso de descentralización han aumentado los recursos disponibles y la capacidad de desarrollar políticas públicas por parte de los gobernadores, en sentido contrario, los incentivos basados en el uso de los fondos especiales no son tan predominantes, lo que los motiva a buscar sus propias estrategias de política pública en lugar de seguir las planteadas por el gobierno federal. Así, la capacidad de acción política de los municipios aumentó significativamente, y se pudieron desarrollar distintos tipos de estrategia política²¹⁶.

²¹⁶ La búsqueda de nuevas estrategias de acción ha generado la llamada ola innovadora de los gobiernos locales, en la cual se plantea que el modelo de decisión de política pública ha dejado de ser de arriba hacia abajo (top-down) y ha

De los resultados obtenidos por los programas sociales generados y de los distintos tipos de apoyos sociales y económicos que obtengan para su desarrollo, depende su proyección política en el plano nacional y beneficia su participación en las relaciones intergubernamentales.

Durante los primeros años de la década de 1990, los estados gobernados por el PRI no obtuvieron un aumento en las transferencias provenientes del gobierno federal, en consecuencia, los municipios tampoco recibieron incentivos, esto hace pensar que en esos años se seguía una lógica de patronazgo, es decir, el gobierno central mantenía el control en los estados y municipios a través del control financiero. La hegemonía priista evitaba que los gobernadores tuvieran incentivos para enfrentarse a esta situación y enfocaran sus estrategias políticas para obtener un puesto de mayor jerarquía dentro del sistema político mexicano. Los cambios políticos no sólo mermaron la hegemonía del PRI sino que fueron acabando con el sistema patriarca, los estados se vieron obligados a sacar el mayor partido de sus estructuras administrativas y los municipios, con las particularidades de cada uno, se convirtieron en el principal motor de la nueva era.

En este contexto, aparecen también los intentos de los gobiernos estatales para buscar espacios de intervención más directos entre sus municipios, a través de sus instituciones y estableciendo contactos directamente con los grupos sociales. El debilitamiento no planeado de las jerarquías políticas tradicionales del PRI dio pie a la aparición de nuevas reglas informales en la relación de los estados con sus

incentivado la generación de programas de abajo hacia arriba (botton-up). Una acción innovadora, en el contexto de los gobiernos locales, es aquella que busca la mejora en el espacio local de referencia y que sea capaz de formar parte de un nuevo repertorio de acción pública, lo cual significa que pueda modificar los patrones anteriores de comportamiento, que busque continuamente el fortalecimiento de la ciudadanía y que consiga el bienestar social. La innovación local se caracteriza por la eficacia de las acciones en la atención de necesidades concretas de las sociedades locales. La innovación en los gobiernos locales ha cobrado importancia en los últimos años gracias a la descentralización y la presión social para la resolución de conflictos (Laura Ahuactzin, *La búsqueda de programas públicos innovadores en los gobiernos locales: el caso del programa Museos Educativos Itinerantes (MEI)*” Querétaro, Querétaro. Proyecto terminal, UAM Azcapotzalco, México, 2011).

municipios, centradas en la formación de consensos y coaliciones para promocionar nuevas candidaturas y de esta manera poder continuar con el cambio político.

El nuevo panorama político de los gobiernos subnacionales otorgó a los partidos políticos un papel importante en las relaciones intergubernamentales. En los inicios del nuevo siglo era común observar a diferentes partidos representando a los distintos ámbitos de gobierno obligados a coordinarse por su afinidad territorial. Por ello, los partidos políticos se convirtieron en protagonistas de las nuevas conexiones entre diversos órdenes de gobierno, sus militantes, como representantes de gobierno, debían negociar recursos para facilitar la gestión de las políticas descentralizadas, defender sus intereses en el centro, y también coordinar las estrategias políticas de alcance nacional. Es así que se transformó el papel tradicional del gobernador quien dejó de ser un intermediador entre el ámbito federal y el ámbito municipal y se convirtió en un actor político obligado a coordinarse con los presidentes municipales.

Pese a la modernización de estados y municipios, la heterogeneidad de los municipios (municipios rurales, semi urbanos, urbanos y megapolis) hace que la dinámica de la política local sea diferente en cada caso, lo cual dificulta la aplicación de leyes que coordinen las relaciones intergubernamentales subnacionales. Si bien los caciques tradicionales casi han desaparecido, no han surgido con suficiente fuerza estructuras políticas y sociales que ejerzan la intermediación de intereses frente a los gobiernos municipales, articulando nuevas redes políticas desde el ámbito local. Cabrero (1996) señala que existen pocos líderes y movimientos sociales que tengan una visión más orientada a tomar posición sobre políticas públicas que a satisfacer clientelas; y ello conduce a la paradoja de que el viejo modelo ha perdido su legitimidad, mientras que el nuevo todavía no se ha desarrollado plenamente.²¹⁷

²¹⁷ Enrique Cabrero, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en *Nueva Sociedad*, Núm. 142. México, 1996, pp. 84-87.

Aunado a lo anterior, en la mayor parte de los municipios prevalece la concepción de un gobierno municipal dependiente de los estados y de la federación, sin capacidad de generar sus propias soluciones, lo cual dificulta la coordinación entre estos ámbitos de gobierno y mantiene un sistema vertical de jerarquía gubernamental. Los estados encuentran una complicada situación de coordinación entre sus municipios, dado que el panorama político municipal es el que muestra mayor variedad de partidos políticos al frente de ayuntamientos, por esta razón, en algunos estados prevalece la lógica de la confrontación más que la de cooperación entre sus municipios.

Como se ha observado en la teoría de las relaciones intergubernamentales, la coordinación y gestión intergubernamental entre el ámbito estatal y el ámbito municipal son los medios de las instituciones públicas que sirven para que ambas esferas puedan cumplir con las órdenes que envía el gobierno federal y además, poder solucionar los problemas propios que han rebasado las capacidades de sus gobiernos. Es así como los estados apoyan a los municipios para superar las deficiencias administrativas, de recursos y solución de demandas sociales que estos tengan y, de igual forma, asumen la necesidad de sumar esfuerzos con los gobiernos y autoridades de sus municipios para el logro de los objetivos estatales.

La relación Estado–municipio, al igual que el resto de las relaciones intergubernamentales, encuentra fundamento jurídico tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las leyes estatales, elaboradas autónomamente por cada entidad federativa.²¹⁸ Es decir, los titulares del ámbito estatal como jefes de la administración pública poseen la capacidad jurídica, para

²¹⁸ El artículo 40 constitucional expresa que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, por lo que los Estados tienen la facultad de expedir las leyes que regulen la relación con sus municipios (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación hacia el interior de sus respectivos gobiernos.

La mayor parte de las relaciones entre estado y municipios se caracteriza por los controles regulatorios y económicos, por reglas estandarizadas que no contemplan la particularidad de sus municipios y una dirección burocrática desde el ámbito central. Esto da muestra de que, pese a los avances, el gobierno central mantiene sus reservas y una cierta desconfianza a los gobiernos subnacionales. Estas condiciones jurídicas propician la aparición de relaciones de carácter informal entre gobiernos locales afines (generalmente por pertenecer al mismo partido político), lo cual genera diferencias significativas en el desarrollo de la coordinación gubernamental.

Es necesario apuntar que los gobiernos estatales juegan un rol fundamental para la transición de los municipios de meras agencias administrativas a auténticos ámbitos de gobierno, por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad política externa de los municipios debe estar acompañada por un modelo de relaciones intergubernamentales que fortalezcan la organización federal de nuestro país. Los estados están obligados a apoyar la asociación de sus municipios a través de la adecuación de su marco jurídico, incentivos fiscales, asesoría legal y asistencia técnica, lo cual representaría un gran avance para el equilibrio de sus relaciones intergubernamentales.²¹⁹

El caso mexicano no muestra sólo aspectos negativos, Cabrero (1995) señala que se han producido diversos ejemplos significativos de cooperación entre gobiernos de distintos niveles. Algunos gobiernos estatales han adoptado comportamientos cada vez más autónomos y con una capacidad de orientación estratégica propia.

²¹⁹ El Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM) es uno de los avances en el escenario mexicano, este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos: 1) Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio, 2) Promoción y fomento económico 3) Administración de obras y servicios públicos y 4) Adquisición y suministro de bienes municipales (http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_planeaciondel_desarrollo_municipal).

Los aspectos, tanto positivos como negativos, de la relación entre los estados y sus municipios pueden estar relacionados con la persistencia de elementos básicos del modelo tradicional mexicano, el cual no ha sido del todo modificado a partir de las nuevas configuraciones emergentes. Las leyes estatales que regulan las relaciones de los municipios con los que comparte territorio son un punto positivo, el cual debe estar acompañado de una mejora en la capacidad de autogobierno de los municipios para que esto pueda generar mecanismos formales de coordinación para el conjunto gubernamental.

4.1.3 Relación Federación-municipio

Como sabemos, el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas, el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, cada una con determinadas atribuciones y responsabilidades públicas.²²⁰

En ese sentido, la noción de federalismo mexicano denota coordinación y colaboración entre los diversos órdenes de gobierno, debido a que en un régimen federal coexisten dos órdenes jurídico-políticos, el federal y el local, los cuales, por razones de que ejercen su actividad administrativa sobre el mismo territorio y para la misma población tienen necesariamente que relacionarse.²²¹

La relación entre el gobierno federal y el municipal ha sido la más estudiada hasta el momento debido a la estrategia descentralizadora. Los estudios se han enfocado en las distintas perspectivas teóricas para analizar los procesos políticos, económicos y de gestión relacionados con estos ámbitos de gobierno.

²²⁰ Tonatiuh Guillén López, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.17, IFE, México, 1999, pp. 14-23.

²²¹ Sergio Gutiérrez Salazar, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental" en *Revista de Administración Pública*, Num.54, México, 1983.

Es importante distinguir la descentralización política de la descentralización administrativa. De acuerdo con Jacint Jordana, la descentralización política implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales. La descentralización administrativa se refiere al traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.²²²

En el caso mexicano, el gobierno federal ha impulsado las iniciativas de descentralización, sin embargo, se ha mantenido el control del nivel central sobre la distribución de recursos por lo que el alcance de las políticas descentralizadoras ha sido limitado. Este hecho es denunciado por los gobiernos estatales, particularmente por los representados por partidos de oposición al gobierno central y que tienen fuerte presencia en el Congreso, quienes se expresan a favor de aumentar su capacidad de acción y dirección de las políticas públicas. Por su parte, el gobierno central explica que el modelo de descentralización aplicado permite mantener un control centralizado de las políticas, con la intención de reducirlos costos de gestión y los conflictos asociados que ésta conlleva habitualmente.

La descentralización tiene un papel relevante en la construcción de las capacidades de un Estado fuerte y eficiente, objetivo del gobierno federal, al ayudar a la mejora de la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos. Sin embargo, Rojas (2000) señala que en los procesos de descentralización en América Latina, los

²²²Jordana, *Op. cit.*, p. 11.

gobiernos centrales impulsaron la descentralización en una forma reactiva y no activa, México no fue la excepción.²²³

Gustavo Velasco (1962) destacó algunos aspectos de la relación entre el gobierno federal y el local que aún siguen vigentes, el autor plantea que existen dos problemas en la relación de estos ámbitos de gobierno, el primero plantea que cada una vez que se reforma la Constitución, el gran problema político surge al implementar los cambios en la acción política coordinada.²²⁴

Además, existe una diferencia sustancial en las relaciones formales que existen entre el gobierno federal y los municipios para la gestión de las políticas públicas. Por un lado se basan formalmente en leyes generales y reglamentos de operación que son de aplicación en todo el territorio, o bien, se basan en convenios de coordinación y colaboración administrativa. En el caso de que exista un convenio entre el ámbito federal y el ámbito estatal, es casi seguro que no existirán mecanismos de coordinación entre el ámbito municipal y el federal, puesto que serán los estados los que lleven a cabo la elaboración de las leyes para la concreta aplicación local que la ley genera.

Por un lado, el que el gobierno estatal asuma la responsabilidad de dirigir la aplicación de las políticas públicas al interior de su territorio, es decir entre sus municipios, es un punto positivo del proceso de descentralización dado que se evita la duplicidad de funciones, se tiene un control de recursos y se agiliza la comunicación de resultados, entre otras cosas. Sin embargo, las deficiencias del proceso de descentralización, mencionadas anteriormente, pueden provocar problemas en la coordinación intergubernamental lo que derivaría en la obtención de resultados no esperados en la aplicación del programa público.

²²³ Fernando Rojas, "The Political Context of Decentralization in Latin America" en S. Burki / G. Pery (eds.), *Decentralization and accountability of the public sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, Banco Mundial, 2000.

²²⁴ Gustavo R. Velasco, *Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados*, México, 1962 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/1/leg/leg8.pdf>).

A pesar de que ha habido un avance en la formulación de marcos formales de regulación para la coordinación intergubernamental en materia de la implementación de las políticas públicas, aún no se logra el equilibrio en las relaciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal, por el contrario, los estudios de caso han dado cuenta de que frecuentemente las comisiones creadas para la coordinación de la política pública son fórmulas utilizadas por el gobierno federal para homogeneizar las políticas descentralizadas y establecer controles sobre la implementación, con lo que se limita la acción del gobierno municipal.

En los casos en los que la relación Federación-municipio se encuentra menos institucionalizada, los ámbitos de gobierno se articulan mediante convenios singulares, por lo que no se cree que exista una coordinación más equilibrada en esos casos.

En este punto, la capacidad institucional local cobra importancia debido a que los problemas provocados por la existencia de ritmos y velocidades distintos en cada gobierno dentro del proceso de descentralización, pueden ser enfrentados de mejor forma si se ajustan las capacidades del gobierno municipal. La capacidad política externa del municipio sirve para definir colectivamente su posición y establecer un marco de negociación utilizando estos mecanismos formales de coordinación propuestos por el gobierno federal para defender sus intereses.

En los primeros años de la década de los ochenta, los problemas económicos, las constantes crisis financieras y en consecuencia las dificultades para dar respuesta a las demandas sociales además de las exigencias capitalistas, producto de los inicios de la globalización, fueron causantes de procesos muy precipitados de descentralización. Por esa razón, los últimos estudios sobre el proceso de descentralización en los países latinoamericanos, incluido México, advierten que la descentralización es un proceso que además de generar oportunidades, también acarrea numerosos riesgos por lo que se recomienda a los gobiernos centrales que se

motive la construcción de capacidades de los ámbitos de gobierno para hacer frente a los problemas.

Entre los avances de la relación entre el gobierno federal y el gobierno municipal destaca el proceso de planeación del desarrollo municipal, el cual involucra la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para lo cual existen el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), Convenio de Desarrollo Social (CDS), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y el Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM) como instrumentos de coordinación.²²⁵

A pesar de que el tema ha crecido en importancia, no solo en la academia sino en los organismos gubernamentales, y a que existe evidencia empírica de los avances en la relación Federación municipio, la situación sigue presentando fuertes desequilibrios.

4.2 Mejora de la capacidad política externa de los municipios

En general, se observa que la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno existe un importante nivel de pluralismo institucional, es decir, las relaciones intergubernamentales tienden a estar preferentemente basadas en normas legales y convenios, que en el desarrollo de mecanismos formales que permitan procesar respuestas a las diferencias en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que existen entre diversos niveles de gobierno.

La capacidad política externa de los municipios debe ser entendida como el resultado de una serie de etapas, en las cuales existió una evolución constante, pruebas de ensayo y error y que finalmente desembocaron en la fase actual. De

²²⁵ INAFED, *La planeación del desarrollo municipal*, Guía de trabajo 4, SEGOB (http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_planeaciondel_desarrollo_municipal).

acuerdo con Wright (1983), las RIGs son resultado de la interacción de tres factores que se influyen mutuamente: las metas, personalidades y comportamiento de los actores políticos, sin embargo, para Simeon (1972) además de las anteriormente citadas, es fundamental considerar la influencia del contexto socio-cultural, y el marco jurídico-institucional. Es así que los individuos son el factor más importante de la RIGs, las autoridades y funcionarios de todas las esferas de gobierno, así como los grupos de interés.

La mejora de la capacidad política externa depende de las estrategias descritas en los apartados anteriores, las relaciones intergubernamentales fomentan el desarrollo del resto de las capacidades que conforman el concepto de capacidad institucional, de tal forma que, para tener un papel importante como actor político y por ende, tener poder de negociación es necesario fortalecer la capacidad financiera a través de la utilización de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33. De acuerdo con el Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal federal, estos recursos deben destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.²²⁶

De esta forma, los municipios pequeños²²⁷ o aquellos que muestran una débil capacidad institucional, pueden asociarse con otros municipios de igual o mejor situación para que juntos puedan alcanzar mejores resultados. En ese sentido, la estrategia intermunicipal ofrece la posibilidad de potenciar recursos y capacidades de dichas administraciones para fortalecer la gestión de los municipios pequeños.

²²⁶ Ley de Coordinación Fiscal (www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc).

²²⁷ Arenillas (2004) explica que en México existe un fenómeno denominado inframunicipalismo, el cual se refiere a la existencia de un gran número de municipios con pocos habitantes que presentan una débil capacidad administrativa y financiera y que se refleja en una débil capacidad institucional (Manuel Arenillas, *Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España*; Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, 2004, p. 2 (<http://eciencia.urjc.es/bitstream/10115/2467/1/LecturaGALT07-D.pdf>)).

En contraparte se encuentran los municipios que forman zonas metropolitanas²²⁸, entre los que se encuentra Ecatepec. La coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, el gobierno municipal (Ecatepec) y el gobierno de la Ciudad de México se enfrenta a grandes dificultades derivadas de la coyuntura política entre los representantes del gobierno del Distrito Federal (PRD), los representantes del gobierno federal, del gobierno estatal (Estado de México) y del municipio de Ecatepec (PRI), por lo que parecería que es más viable buscar una asociación municipal que una coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno.

En ese sentido, la intermunicipalidad puede responder a dos realidades totalmente diferentes, por lo que desde el punto de vista político y de gestión, la intermunicipalidad ha sido considerada como una estrategia que tiene el potencial para beneficiar a todos los municipios del país. Sin embargo, llevar a cabo dicha estrategia no ha sido una tarea fácil debido a la falta de incentivos para que los municipios participen conjuntamente en la implementación de programas comunes.

Una propuesta de intermunicipalización debe considerar incentivos, de esta forma, la movilización colectiva se producirá cuando existan los beneficios para los que lo hagan, además, se debe fomentar la idea de que la asociación municipal permite alcanzar el objetivo compartido por los municipios participantes.

Otro aspecto que se debe cuidar es la formalización de la asociación municipal que permita la permanencia de la misma a pesar del cambio de administración. Uno de los grandes problemas de los gobiernos municipales es el período de gestión (3 años), pues ese hecho ha sido un impedimento para dar continuidad a las decisiones tomadas por una administración. Al respecto, la estrategia intermunicipal debe

²²⁸ Unikel define a las zonas metropolitanas como “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político-administrativa contiguas a ésta y que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no-agrícolas. Además mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Luis Unikel *et al*, *El desarrollo urbano de México*, COLMEX, México, 1978, p. 118).

ofrecer un marco jurídico que formalice la asociación, independientemente del cambio de gobierno.

En la presente investigación se sostiene que la capacidad política externa puede mejorar a través de la estrategia intermunicipal, no porque la relación federación-municipio y estado-municipio no sean importantes en el contexto mexicano, sino que la intermunicipalidad es una estrategia que responde a uno de los grandes problemas del que se ha hablado a lo largo de este trabajo: la heterogeneidad de los municipios.

La estrategia intermunicipal puede contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales, de la misma forma que puede sentar las bases para el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México. Los cambios en el sistema político mexicano han provocado la revalorización del gobierno municipal, es decir, el municipio se ha vuelto parte fundamental de la agenda del gobierno federal, no obstante, esto no se ha visto reflejado en la práctica.

La asociación municipal, como estrategia, apoyará al municipio a desempeñar el nuevo rol que le corresponde. Es así que la coordinación intergubernamental y la vinculación de acciones entre dos o más municipios busca el mejor aprovechamiento de recursos, la reducción de los gastos, el fortalecimiento financiero y un mejor papel como negociador en la implementación de los programas sociales generados por el gobierno federal. En lo referente a la capacidad legal, los municipios podrán regirse a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), las cuales determinarán las acciones de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La estrategia intermunicipal es de reciente aplicación en el territorio mexicano, por lo que no se ha desarrollado conforme a lo planeado. Sin embargo, las primeras experiencias se comienzan a gestar, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en el año 2000, 527 municipios del país

utilizaron dicha estrategia, es decir, solo el 22% de los municipios mexicanos habían apostado por una nueva estrategia de coordinación gubernamental. Contrario a lo que se podía esperar, en 2002 disminuyó a 484 municipios el número de municipios participantes, es decir, el 20 % de los municipios del país.²²⁹

La coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno ha dado buenos resultados a los gobiernos municipales. La asociación entre municipios que no han desarrollado su capacidad institucional ha permitido que éstos obtengan un mayor poder de negociación, lo que les permite desempeñar un mejor papel en las relaciones con los otros niveles de gobierno. Por su parte, la relación que establece el municipio con el ámbito federal, le permite abrir el dialogo para la obtención de recursos a partir de los resultados que presentan sus administraciones. Finalmente, el ámbito estatal es el punto de articulación entre el ámbito federal y el local, por lo que el municipio colabora con la consecución de los objetivos estatales y de esta forma fortalece su propio desarrollo. En consecuencia, el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio está íntimamente vinculado con la calidad de sus relaciones intergubernamentales, es decir, de su capacidad política externa.

²²⁹ Además del caso del Estado de México, existen otros ejemplos destacables de intermunicipalización, uno de ellos es el de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero conformada en junio de 2003. A pesar de las limitaciones del sistema político mexicano, los municipios de Copalillo, Atenango del Río, Huitzaco de los Figueroa, Tepecuacuilco de Trujano, Iguala de la Independencia, Cocula, Buenavista de Cuéllar y Cuetzala del Progreso se asociaron para llevar a cabo diversos estudios sobre contaminación de aguas superficiales, sistemas de limpia y recolección de basura, impacto ambiental, seguridad pública y rellenos sanitarios, los cuales han servido como apoyo para la elaboración de proyectos para dar solución a estos problemas. Lo más destacable del caso es que los ayuntamientos de estos municipios tienen filiaciones partidistas diferentes y a pesar de ello, han sido capaces de trabajar de manera conjunta para brindar una mejor gestión a sus comunidades.

CONCLUSIÓN

La investigación documental y de campo permite concluir que el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) es un instrumento de aplicación federal, aun cuando se implemente de forma descentralizada. Las reglas de operación y el marco jurídico del municipio de Ecatepec hacen que este programa funcione de manera vertical. Lo anterior conduce a que la implementación de dicho programa, así como la toma de decisiones, sea controlada por instancias federales. A pesar de que el aparato administrativo y la estructura organizacional del municipio de Ecatepec poseen las atribuciones necesarias y el personal capacitado para conducir la implementación del programa, éste sigue cayendo en manos de una burocracia central. En conclusión, el estudio de caso permitió observar la existencia de mecanismos de coordinación de tipo vertical pese a que el municipio muestra un nivel aceptable en términos de capacidad institucional.

Asimismo, en el estudio de caso se corroboró que para obtener un funcionamiento exitoso en la implementación del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) se debe prestar atención a la capacidad política externa del municipio, es decir, a las relaciones intergubernamentales que se produzcan entre los diferentes ámbitos de gobierno. En el proceso de implementación de un programa social, en este caso del PAM, se debe reconocer la existencia de contextos políticos plurales con relativa autonomía de acuerdo con el nivel de participación de cada ámbito de gobierno. Es cierto que el sistema de planeación federal contempla una serie de procedimientos que ayudan al desarrollo de las relaciones intergubernamentales, no obstante, los municipios también deben identificar sus niveles de coordinación tanto para promover la mayor participación de los entes que

actúan en la implementación de los programas federales como en la resolución de los conflictos que surjan en dicho proceso.

En la misma línea, es necesario recordar que en la actualidad tanto los estados como los municipios exigen al gobierno federal una mayor participación en la toma de decisiones que inciden en su gestión y gobierno, y buscan la forma de institucionalizar estos nuevos arreglos de poder. En el terreno de la implementación de los programas sociales, la transición de meras agencias del gobierno federal a auténticos ámbitos de gobierno ha sido difícil. La necesidad de un cambio en la capacidad legal es evidente cuando se observa a municipios como Ecatepec tratando de ejercer sus facultades como gobiernos en un marco creado para la predominancia del gobierno federal.

La capacidad organizacional del municipio juega un papel fundamental para que éstos lleven a cabo sus funciones a través de su estructura, en este sentido, Ecatepec cuenta con una estructura completa y profesional por lo que presenta una mayor capacidad para desarrollar estrategias concretas de intervención pública. Asimismo, cuenta con áreas de especialización dentro de los cuadros de funcionarios municipales lo que supone una mejor organización para el logro de sus objetivos.

En lo que respecta a la capacidad financiera de los municipios, se concluye que tanto los mecanismos de obtención de los recursos financieros como el control de gastos deben ser equilibrados, es decir, 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 tanto, es necesario que los miembros del ayuntamiento asuman la responsabilidad compartida por ambos rubros: cobrar y gastar mejor. Para la implementación de los programas sociales, resulta difícil pedirle a un municipio de pocos habitantes que obtenga los recursos necesarios para mejorar la implementación de un programa social enfocado justamente a la reducción de la

pobreza, por esa razón la intermunicipalidad se convierte en una de las respuestas para el fortalecimiento de la capacidad financiera.

De igual modo, es evidente la necesidad de un nuevo diseño institucional que fortalezca la capacidad legal de los municipios y en consecuencia ayude al desarrollo de la capacidad financiera. Es decir, los incentivos de recaudación fiscal, el control de egresos de los gobiernos municipales y el registro de los recursos de la administración municipal deben estar regulados por un marco jurídico renovado. Pese a los esfuerzos, aún es común encontrar que los ordenamientos legales que regulan las funciones y responsabilidades del gobierno municipal no están actualizados, o en el peor de los casos, no se cuenta con dichos ordenamientos legales.

El tema de la selección de personal que participa en la implementación de los programas sociales puede representar un problema de la capacidad administrativa. En el caso de Ecatepec no se encontraron anomalías en la selección de funcionarios públicos encargados del PAM, no obstante, se reconoce que el cambio de administración genera desequilibrios en el desarrollo del programa. A pesar de que Ecatepec no presentó problemas en la capacidad administrativa, el resto de los municipios del país no cuenta con el personal suficientemente capacitado. Entre los principales problemas referentes a la capacidad administrativa de los municipios destacan que 1) el personal encargado no se apega a las instrucciones que dicta el ayuntamiento en su conjunto, con lo que se abren brechas de desconfianza entre los regidores electos y los integrantes de las dependencias municipales, y 2) que la gran mayoría de los funcionarios pierde su puesto cuando cambia el presidente municipal.

En los municipios medianos y pequeños, la estructura orgánica de sus administraciones públicas muestra un diseño poco actualizado y adecuado para llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente. En esos casos, hace falta una clara asignación de funciones para cada área, y si esta asignación existe, es necesario coordinarla de tal manera que no se dupliquen tareas de los diferentes ámbitos de gobierno. El

tradicional sistema federal mexicano es reproducido en algunos municipios, de esa forma, la administración municipal se caracteriza por su estilo unipersonal de liderazgo, es decir, los funcionarios deben consultar sus decisiones con el presidente municipal. En el caso de la implementación de políticas públicas, esto provoca un alentamiento del proceso y se desalientan los esquemas más eficaces de gestión.

Los cambios recientes en el contexto político cobran especial relevancia en la implementación del programa PAM, de esta forma, la capacidad política externa se convierte en el terreno de mejora a través del cual se puede fortalecer la capacidad institucional de los municipios. En ese sentido, la mejora en la capacidad política externa del gobierno municipal abarca a la esfera federal y a la estatal y las obliga a crear, o en el caso de algunos estados consolidar, nuevas formas de vinculación entre los actores políticos involucrados en la implementación del programa social. Es necesario un cambio de coordinación intergubernamental, de vertical y jerárquico a horizontal y equilibrado, lo que dará paso a una convivencia equitativa y funcional entre los ámbitos de gobierno.

Es posible observar situaciones en las que dos o más órganos de gobierno sincronizan voluntariamente sus actividades para implementar un programa social; en este sentido, la coordinación intergubernamental se convierte en una estrategia fundamental para la obtención de objetivos. La coordinación intergubernamental se vincula a la implementación de políticas públicas cuando es posible lograr un resultado colectivo superior a la situación existente. Desde una perspectiva racional e instrumental, las agencias gubernamentales colaboran, dado que persiguen intereses comunes y se hallan expuestas a un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas.

Las modificaciones que realiza el régimen municipal para acoplarse a las nuevas exigencias de la pluralidad política reciente, han desembocado en una especialización por parte de algunos municipios, como Ecatepec, en materia del uso del dinero público, el capital humano disponible y su capacidad reglamentaria propia.

No obstante, el refuerzo del régimen municipal, no es competencia exclusiva de los municipios, por el contrario, se trata de una tarea que debe involucrar también a los otros ámbitos de gobierno y sus instituciones políticas. En el caso de Ecatepec, es posible observar una colaboración entre el gobierno federal, el estatal y el municipal a través de los Planes de Desarrollo, los cuales fueron elaborados con la finalidad de alinear esfuerzos y alcanzar el objetivo de la administración federal en el periodo 2013-2015. Sin embargo, estos avances no son suficientes puesto que aún existen reglas que subordinan al ámbito municipal ante los otros dos ámbitos de gobierno. En ese sentido, aunque no es un proceso consolidado, Ecatepec puede ser un buen ejemplo.

Como se explicó en el último capítulo, es posible fortalecer la capacidad institucional de los municipios a través de la capacidad política externa de los mismos, para lograr esto, la estrategia intermunicipal puede ser considerada una buena respuesta. Uno de los retos que conlleva la adopción de la intermunicipalidad como estrategia para la formación de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México es la voluntad política de los actores involucrados. El Estado de México y sus municipios, entre los que se encuentra Ecatepec, han reunido esfuerzos para ser uno de los primeros ejemplos de asociación municipal coordinada por el gobierno estatal. Esto permite observar que la voluntad política de los actores políticos no atañe exclusivamente a los gobiernos municipales, sino que involucra al ámbito estatal y federal, los cuales deben exhortar a las autoridades municipales a trabajar para el beneficio de sus comunidades más allá de filiaciones partidistas.

En este punto es necesario destacar que la investigación teórica permite concluir que las deficiencias en la capacidad institucional municipales se convierten en un obstáculo para el fortalecimiento de la intermunicipalidad, por lo que, antes de pensar en el asociacionismo municipal, o en alguna otra estrategia que fortalezca la

capacidad política externa, es necesario contemplar los problemas de las capacidades que conforman la capacidad institucional del municipio.

En síntesis, ante los complejos problemas que surgen en la implementación de programas sociales diseñados por el gobierno federal se necesita un gobierno cuyas organizaciones actúen en forma más colaborativa y coordinada. En el caso mexicano, las esferas de gobierno han tratado de llevar a cabo este precepto en el campo de las políticas de superación de la pobreza con programas que tienen un enfoque integral, lo que hace indispensable la colaboración entre agencias. Es por eso que en el tema de la capacidad institucional local se reconoce como componente fundamental a la capacidad política externa, la cual se encargará de canalizar los esfuerzos concertados del aparato público.

El estudio de caso permite observar la necesidad de llevar a cabo reuniones de fortalecimiento municipal, en las que los servidores de los tres ámbitos coordinen sus esfuerzos, acciones, y programas, para satisfacer las necesidades sociales. En dichas reuniones es necesario establecer mecanismos que eviten la duplicidad de acciones, el derroche y despilfarro de los recursos federales, estatales y municipales. De igual manera, es necesario llevar a cabo las modificaciones necesarias en el marco legal para garantizar que los recursos económicos, así como las acciones de gobierno, sean destinados a cumplir y a satisfacer necesidades de carácter social.

Los municipios convierten a las relaciones intergubernamentales en ejes centrales de la operación de algunos programas sociales, es por esa razón, que se requiere avanzar en el conocimiento de dicho concepto, de igual forma se necesita una comprensión basada en elementos teóricos de estos procesos en tanto fenómenos político-administrativos.

La presente investigación permitió observar la necesidad que tienen los municipios, especialmente Ecatepec, de fortalecer su capacidad institucional, empero, el análisis del caso proyectó que la capacidad institucional del municipio de Ecatepec

no juega un papel fundamental en la implementación del PAM debido al diseño centralista del programa. Contrario a lo establecido en la hipótesis de la investigación, la instancia federal encargada del diseño y ejecución de programas sociales, sí considera la heterogeneidad de los municipios por lo que limita las funciones de éstos en la implementación de sus programas, con la finalidad de que los resultados no varían de acuerdo al desarrollo de las capacidades locales.

El balance entre los buenos resultados en cuanto a capacidad administrativa, organizacional, legal e incluso política (si consideramos los avances que tuvo el municipio con la conformación de las regiones en el Estado de México) y las deficiencias de la capacidad financiera de Ecatepec, no constituyen una variable que determine el resultado del programa en la localidad.

Es necesario mencionar que no se puede establecer una conclusión general a partir del estudio de caso, dado que cada programa tiene un diseño distinto; no obstante, el estudio de la implementación del PAM en Ecatepec puede sentar las bases de futuras investigaciones acerca de la capacidad institucional de los municipios como implementadores de programas públicos federales.

Es cierto que el diseño e implementación del PAM confirman la idea de Mier y Ziccardi (2005) quienes explican que en los tres ámbitos de gobierno existe una escasa preocupación por democratizar el diseño y la implementación de políticas públicas así como éstas se encuentran limitadas para dirigirse hacia la democracia participativa.²³⁰ Es por eso que se hace evidente la necesidad de crear una política pública que impulse tanto la participación de los municipios en la implementación de los programas públicos diseñados por el ámbito federal, así como fomentar su responsabilidad en dicho proceso. Ziccardi (1995) señala que el gobierno local debe

²³⁰ Arturo Mier y Terán y Alicia Ziccardi, "Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana" en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, 2005, p. 325.

cumplir las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente.²³¹ La necesidad de involucrar a la sociedad en dichas acciones es evidente dado que la colaboración entre sociedad y gobierno fortifica la identidad del municipio y lo convierte en un actor colectivo en mejores condiciones de negociar con otras instancias de gobierno, de esta forma, el ámbito municipal puede obtener mayores recursos que le faciliten la atención a las demandas de su localidad.²³²

Las futuras líneas de investigación sobre el tema pueden enfocarse en el caso de un programa que haya nacido en el ámbito municipal, con la finalidad de observar el papel que juega la capacidad institucional local en el proceso de elaboración de la política pública, es decir, observar cómo el municipio utiliza sus capacidades en la determinación del problema, la formulación del programa, la obtención de recursos, la negociación con los otros ámbitos de gobierno para su implementación, el control y evaluación del programa, cómo administra recursos, organiza al personal y establece la normatividad del programa.

²³¹ Alicia Ziccardi, “La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad” en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 49, BANOBRAS, México, 1995, p. 8.

²³² *Ibíd.*, p. 11.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y capítulos

ABC del municipio. Marco jurídico y reglamentación municipal. Guía Técnica No. 2. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

_____. *La implementación de las Políticas.* Grupo editorial MAP. México, 1996.

Ahuactzin, Laura, *La búsqueda de programas públicos innovadores en los gobiernos locales: el caso del programa Museos Educativos Itinerantes (MEI) Querétaro, Querétaro.* Proyecto terminal, UAM Azcapotzalco, México, 2011.

Anderson, J.E., *Public Policy-making*, Holt, Praeger, Nueva York, 1975.

Arellano Gault, David, “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE-CIDE, México, 2010.

Arellano, David y Enrique Cabrero, “Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿Utopía o realidad?”. Documento de Trabajo, no.5. CIDE, México, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Reforma Institucional para el Desarrollo”, *Documento de Trabajo de la División Estado y Sociedad Civil*, Washington, D.C., 1988.

Bardach, Eugene. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

_____, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” en Luis Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Bazo, María Teresa (coord.), *Envejecimiento y Sociedad: Una perspectiva internacional*, Médica Panamericana, España, 1999.

Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983- 1984)” en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, CIDE–Porrúa, México, 2003.

Cabrero, Enrique y Rodolfo García, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios” en *Memorias del 2º Congreso IGLOM*. México, 2001.

Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*. FCE, México, 2005.

_____, “La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva”, en Coordinación de Desarrollo Regional de Guanajuato. *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal (¿cursiva?)*, UAM- Xochimilco/Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 2000.

_____, “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, *Documentos de Trabajo No. 128*, CIDE. México, 2003.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, 5ª edición, S. XXI editores, México, 2000.

Dolbeare, K.M. (ed.), *Public Policy Evaluation*, Sage, Beverly Hills, Cal., 1975.

Dunsire, A., *Implementation in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford, 1978.

Dye, T.R., *Understanding Public Policy*, Prentice–Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1972.

Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM, México, 2002.

Fiszbein, Ariel, “The emergence of Local Government capacity: lessons from Colombia”, *World Development*, 1997.

García Del Castillo, Rodolfo, “Las políticas de servicios municipales” en Massé Narváez, Carlos E. y Andrés Sandoval Forero (coord.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos-prácticos de la gestión pública y municipal*, El Colegio Mexiquense, A.C. y el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995.

_____, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Greenwood, Royston, “Relations between Central and Local Government in Sweden: the control of Local Government” en George Jones, *New approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower, England, 1980.

Grupo Parlamentario del PRD, *ABC del gobierno municipal*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2000.

Guerrero, Omar. “Políticas Públicas: interrogantes” en *Revista de Administración Pública*, N° 84, INAP, México, 1993.

Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.17, IFE, México, 1999.

_____, “La libertad municipal y su vigencia” en Teresita Rendón Huerta et al (coord.) *Retos de modernización del municipio mexicano*. Memoria del 4°. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. IGLOM, México, 2004.

Guizar Jiménez, José de Jesús, *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales. Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado*, INDETEC, México, 2004.

Hall, John, “Reconsidering the Connection between Capacity and Governance”, *Public Organization Review*, vol. 2, 2002.

Hildebrand, M. y S. Grindle, *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*, Harvard University, Boston, Harvard Institute for International Development, 1994.

Ibarra, Eduardo, “Administración y organizaciones en el final de milenio: racionalismo, irracionalismo y gubernamentalidad” en Beatriz Ramírez Grajeda (coord.) *El rol del administrador en el contexto actual*. UAM- Azcapotzalco, México, 1999.

Jordana, Jacint, “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales” en Richard Gomá y Jordana Jacint (comp.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona, 2004.

Lindblom, Charles. “La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas” en *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Madrid, 1991.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política*, FCE, México, 1997.

Marshall, T.H. *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, Londres, 1965.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP, México, 1992.

McCulloch, “Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials”; in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 359, Washington, 1965.

Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi, “Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana” en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, 2005.

_____, *La Transición Votada*, FCE, México, 2003.

Montagut, Teresa. *Política social, una introducción*. 2ª. ed., Ed. Ariel Sociología, España, 2004.

Olmedo, Raúl “El buen decir municipal (Glosario)” en *ABC del gobierno municipal*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2000.

Ostrom, Elinor, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University, E.U.A., 1990.

Palumbo, D.J. (ed.) *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park, Cal., 1987.

Pardo, María del Carmen “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1986.

Payne, Mark y Carlos Losada, *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*, The Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1999.

Peña Ahumada, José Antonio y Ana Laura Bojórquez Carrillo, *Autonomía Financiera Municipal*, INAFED –SEGOB, México, 2012.

Peters, Guy. “Managing Horizontal Governments: The Politics of Coordination”. Documento de trabajo. Centro de Desarrollo Canadiense para el Desarrollo Gerencial. Canadá, 1998.

Powell, Walter y Paul Dimaggio. “Retorno a la jaula de hierro”, en Walter Powell y Paul Dimaggio (coords.), *El nuevo institucionalismo en el cambio organizacional*, FCE, México, 1999.

Pressman, J. y A. Wildavsky. *Implementation*. University of California Press. Berkeley, Cal, 1973.

Rojas, Fernando, “The Political Context of Decentralization in Latin America”, en S. Burki / G. Pery (eds.), *Decentralization and accountability of the public sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: Banco Mundial, 2000.

Rossi, P.H. y H. Freeman. *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Newbury Park, Cal., 1979.

Rowland, Allison M., *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, CIDE. México, 2000.

Santín del Río, Leticia, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” en Leticia Santín (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL INDESOL-FLACSO, México, 2002.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE. México, 2003.

Shah, Anwar (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Banco Mundial. Washington, D.C., 2006.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2006.

Unikel, Luis et al, *El desarrollo urbano de México*, COLMEX, México, 1978.

Valverde, Karla y Alejandra Salas-Porras, “Las instituciones en el debate sobre el desarrollo” en Karla Valverde y Alejandra Salas-Porras (coords.), *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, Gernika. México, 2005.

Van Meter, D. y C. Van Horn, “The policy implementation process: a conceptual framework”, *Administration and Society*, 1975.

Vergara, Rodolfo. “Estudio introductorio” en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, FCE, México, 1997.

Winkle, John, “Interjudicial Relations”, in Leach, Richard, *Intergovernmental Relations in the 1980s; Annals of Public Administration*, Marcel Dekker Inc.; New York , 1983.

Wright, Deil Spencer, “IGR: Analytical Overview” en *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, USA, 1974.

_____ *Understanding Intergovernmental Relations*, 2^a ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA. USA, 1988.

Artículos en internet

Alonso, Guillermo, “Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público”, *Documento de Trabajo Núm. 2, Política y Gobierno*. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2001 (www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos_trabajo.asp?m=1&s=4&s).

Arenillas, Manuel, *Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España*, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, 2004. (<http://eciencia.urjc.es/bitstream/10115/2467/1/LecturaGALT07-D.pdf>).

Arzate Salgado et al, *Desigualdad y vulnerabilidad en el colectivo de adultos mayores en México y el Estado de México: una revisión multidisciplinaria*, (<http://www.redalyc.org/pdf/401/40190209.pdf>).

Arredondo Ruíz, Sergio Manuel “Geografía Política Municipal de México 2012. Panorama de la Representatividad Local de los Partidos” en *Revista Gestión y Fortalecimiento Municipal* Núm. 42, México, 2012 (http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=211).

Cadaval, María, *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública*, Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España, 2004(http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_19.pdf).

Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Nota informativa. SEDESOL: Presupuesto de egresos 2013 (<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/febrero/notacefp0082013.pdf>)

INAFED, Intermunicipalidad, Documento de trabajo, México, 2010. (http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf).

INAFED, La planeación del desarrollo municipal. Guía de trabajo 4, SEGOB (http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_planeaciondel_desarrollo_municipal).

Repetto, Fabián, *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

Rodden, Jonathan, *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*, MIT, Cambridge, Massachusetts, 2001 (<http://www.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf>).

Salcedo, Elizabeth, *Cooperación intermunicipal: Experiencias de Asociación Municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú*, REMURPE, Perú, 2008(http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA_0294.pdf).

UNESCO, *Institutional Capacity Development in Transboundary Water Management*, France, 2009 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001817/181792e.pdf>).

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), “Chapter 7. Institutional capacity building for good governance”, 2005 (<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/MG-2004-168-EN-ADF-BD-WP-MADAGASCAR-AR-GOOD-GOVERNANCE.PDF>).

United Nations Environmental Program (UNEP), *Enhancing Capacity Building for Integrated Policy Design and Implementation for Sustainable Development*, Geneva, 2005 (<http://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/institutioncapacity/Enhancing-Capacity-Building-policy-Design.pdf>).

Uvalle Berrones, Ricardo, “Descentralización política y federalismo. Consideraciones sobre el caso de México” en *Gestión y Estrategia* (<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>).

Velasco, Gustavo R., *Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados*, México, 1962 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/1/leg/leg8.pdf>).

Wright, Deil, "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos" (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273148&orden=0&info=link>).

Hemerografía

Bassols Ricárdez, Mario y Maribel Espinosa Castillo, “Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente”, *Polis* Vol. 7 Núm. 2, México, 2011.

Bassols Ricardez, Mario y Socorro Arzaluz Solano, “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, *Frontera Norte*, vol. 8, núm.16, COLEF, México, 1996.

Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, CIDE, México, 2004.

_____, “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional” en *Nueva Sociedad*, Núm. 142. México, 1996.

Ceja Mena, Concepción, “La política social mexicana de cara a la pobreza” en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, 2004.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, en *Estudios sociológicos*, volumen XX, número 58, México, 2002.

Gutiérrez Salazar, Sergio, “El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental” en *Revista de Administración Pública*, Num.54, México, 1983.

Moreno, Carlos, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, México, 2007.

Moreno Salazar, Pedro, “Régimen político-administrativo y políticas públicas” en *Prospectiva*, Revista de Administración Pública. Año 4, Núm.12, México, 1999.

Pontifes Martínez, Arturo, “Relaciones Intergubernamentales” en *El gobierno y la gestión municipal en México* Núm. 65, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, 2002.

Ugarte, Juan, “Teoría general del municipio: Fines, fundamento y estructura” en *El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núm. 26,27 y 28, México, 1987.

Vargas, Raulú, “Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa” en *Revista IAPEM*, No. 43, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000.

El Economista, Seis de cada diez municipios con problemas financieros, 23 Enero 2013 (<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/01/23/seis-cada-10-municipios-problemas-financieros>).

Ziccardi, Alicia, “La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad” en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 49, BANOBRAS, México, 1995.

Leyes y Planes de Gobierno

Bando Municipal de Ecatepec de Morelos en <http://www.ecatepec.gob.mx/Bando%20Municipal%20ok.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>).

Gaceta Municipal Ecatepec 2013-2015 (<http://www.ecatepec.gob.mx/BANDO%202014.pdf>).

Ley de Coordinación Fiscal (www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/31.doc).

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 -2017 (http://qacontent.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_estatal/index.htm).

Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013).

Presupuesto de egresos 2013, SHCP disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012

Reglas de Operación del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) 2013

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (<https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>)

Sitios web

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS (<http://www.ecatepec.gob.mx/>).

SEDESOL:

http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa

http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores).

INEGI:

Censo de Población y Vivienda 2010, (México/Población/<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=15033&i=e>)

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED)

www.inafed.gob.mx

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO

<http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/index.htm?ssSourceNodeId=8703&ssSourceSiteId=copladem>