



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

CALIDAD DE GOBIERNO Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN: CASOS
NAUCALPAN Y ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO
2006-2009

PRESENTA

ARACELI NATALY HERNÁNDEZ BAUTISTA
MATRICULA 2163803489

PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
(LÍNEA EN PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTORA: DRA. GEORGINA ISABEL CAMPOS CORTÉS

JURADOS: DR. MARIO BASSOLS RICARDEZ
DRA. ROCÍO DÍAZ CANCINO

IZTAPALAPA, CDMX, AGOSTO DE 2019

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Jesús Hernández y Adelaida Bautista por todo su amor y apoyo en mi formación académica, a mis hermanos, Angelica, Jesús, Raúl, Ivan, y Mario, por sus consejos y cariño en la elaboración de este proyecto.

A mis sobrinas Mariana y Lucia por su compañía durante todo este tiempo.

Al Dra. Georgina Isabel Campos C. por sus consejos y apoyo, así como su paciencia para revisar el estilo de esta tesis, pero sobre todo por la confianza y amistad brindada a lo largo de esta investigación.

Al Dr. Mario Bassols R, quien oportunamente me sugirió me inclinara al estudio de la calidad de gobierno generándome retos en la investigación, así también le agradezco la literatura que me proporcionó y sus consejos en las asesorías.

A la Dra. Roció D. Cancino, por sus consejos y sugerencias durante las asesorías en el taller de proyectos.

Al Dr. Alejandro López G. quien pertinentemente realizó observaciones a mi trabajo de investigación y a quien agradezco el tiempo que se tomó para leerme, pero principalmente por sus consejos en mi tesis de licenciatura y maestría.

A todos mis profesores de posgrado como de licenciatura por la aportación de sus conocimientos en mi formación académica.

Al CONACYT por el apoyo que me brindó para continuar con mis estudios de posgrado.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

CAPÍTULO I

FEDERALISMO, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: DEL CALPULLI AL MUNICIPIO

1.1 Conformación del municipio.....	24
1.2 El municipio en la Nueva España.....	26
1.2.1 El federalismo y la construcción de la democracia local.....	33
1.2.2 Las bases normativas del municipio.....	35
Reflexiones preliminares.....	45

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA Y CALIDAD DE GOBIERNO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

2.1 Breve definición de la democracia.....	49
2.2 Calidad de la democracia y calidad de gobierno hacia una revisión de la literatura...57	
2.2.1 ¿De qué va la calidad de gobierno?.....	67
2.3 Panorama de los indicadores que componen la calidad de gobierno.....	71
2.3.1 Leyes y normas sobre la participación ciudadanía.....	72
2.3.2 Reglas y normas sobre la rendición de cuentas.....	78
2.3.3 Reglas que establezcan obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.....	83
2.3.4 Reglas y criterios de acceso al servicio público.....	89
2.3.5 Normatividad en el Acceso a la información.....	92
2.3.6 Prácticas de gestión de la información.....	97
2.3.7 Prácticas y Estrategias de gestión	101
Reflexiones preliminares.....	103

CAPÍTULO III

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CALIDAD HACIA LA MEJORA ADMINISTRATIVA

3.1 Desarrollo de la administración pública.....	107
3.1.1 Aplicación y avance de la gestión pública en América Latina.....	112
3.2 La calidad como una herramienta de modernización en la administración pública..	117
3.3 La gestión estratégica en la Nueva Gestión Pública.....	119

3.3.1 La Nueva Gestión Pública en México.....	122
3.4 Casos de innovación en la administración pública municipal.....	127
3.4.1 León, Guanajuato (1989-1994).....	128
3.4.2 Oaxaca de Juárez (2002-2004).....	134
3.4.3 Nuevo Laredo, Tamaulipas (2003-2006).....	137
3.4.4 Jojutla de Juárez, Morelos (1994-1997).....	142
Reflexiones preliminares.....	146

CAPÍTULO IV

ESTRATEGIAS DE GESTIÓN, ECATEPEC Y NAUCALPAN: DOS REALIDADES UN SOLO ESTADO

4.1 Radiografía de un municipio de contrastes: Ecatepec de Morelos.....	150
4.1.1 Datos demográficos.....	150
4.1.2 Índice de desarrollo humano.....	154
4.1.3 La actividad industrial como factor de urbanización y desarrollo local.....	160
4.2 Radiografía de un municipio altamente industrializado: Naucalpan de Juárez.....	164
4.2.1 Datos demográficos.....	164
4.2.2 Índice de desarrollo humano.....	168
4.2.3 La actividad industrial como factor del desarrollo urbano en Naucalpan.....	171
4.3 Panorama político municipal en el proceso electoral del Estado de México 2006.....	175
4.4 Desarrollo y construcción de la calidad de gobierno en Ecatepec y Naucalpan dos municipios a evaluación alcances y resultados.....	183
4.4.1 Ecatepec de Morelos: calidad de gobierno, alcances y resultados 2006-2009.....	183
4.4.2 Naucalpan de Juárez: calidad de gobierno alcances y resultados 2006-2009.....	213
4.5 Una mirada hacia la gestión pública actual: Ecatepec y Naucalpan 2009-2018.....	226
4.5.1 Administración actual en Ecatepec.....	226
4.5.2 Administración actual en Naucalpan.....	232
Conclusiones	239
Bibliografía	257

INTRODUCCIÓN

La administración pública en México ha transitado por distintos cambios sustanciales en las últimas décadas debido a las reformas administrativas que han construido el camino hacia la democratización institucional, no obstante, aún subsisten deficiencias que entorpecen la acción pública, dichas fallas derivan de los inicios de la conformación administrativa, quedándose enraizadas en lo más profundo de la cultura política, dificultando la construcción de la calidad de gobierno.

En la época posrevolucionaria con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado por Plutarco Elías Calles, la administración pública mexicana fue organizada a partir de ceder espacios a los grupos de poder como reconocimiento y premio a su participación y lealtad en el movimiento armado que terminó con la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, esta práctica en la cultura política mexicana se consolidó con la hegemonía del entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el cual más tarde sería nombrado Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

Este tipo de prácticas, que depositó la organización y dirección de la administración pública como recompensa por lealtad ha tenido consecuencias negativas, ya que, además de actos de nepotismo, se han insertado como servidores públicos personas no capacitadas para puestos que demandaban mayor especialización; trayendo como consecuencia, la desacreditación del ejercicio burocrático, entendiéndose en términos de corrupción, por un ejercicio de dirección, elección vertical y de nepotismo.

En esencia, se consolidó una administración pública centralizada con un fuerte sistema burocratizado, intervencionista y jerárquico que generó de forma

paulatina el desgaste y la desconfianza hacia el gobierno al cual le fue imposible administrar y mantener la capacidad para atender las crecientes demandas, necesidades sociales y la crisis económica por la que atravesaba el país. Para los años ochenta, este modelo de gobierno no se podía sustentar por lo que en la administración de Miguel de la Madrid tiene lugar un conjunto de reformas urgentes y pendientes de anteriores gobiernos, con el objetivo de democratizar la administración pública.

Estas nuevas reformas a la administración del estado mexicano comienzan a mostrar cambios y transformaciones, sobre todo en el último cuarto de siglo con la introducción de la nueva gerencia o Nueva Gestión Pública (NGP).

Este nuevo modelo se concibe globalmente como un conjunto de los mejores instrumentos de gestión del sector privado llevados al sector público, con el propósito de implementar nuevas prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, buscando introducir mayor competencia en el sector gubernamental, con la intención de mejorar la eficiencia y eficacia en la acción de gobierno, como en el personal burocrático, en una nueva forma de pensar la administración y la gestión pública en un sentido de calidad de gobierno o calidad de la democracia.

Es precisamente la calidad de gobierno la que nos ocupa en esta investigación, con el propósito de entender ¿qué elementos y procesos definen la calidad de gobierno?, ¿en qué consiste? y, ¿en qué radica su permanencia?

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, la calidad de gobierno es un tema que salta al escenario político como eje medular de los estudios de la

democracia, frente a un panorama de deficiencia administrativa como de gestión pública, crisis política e insatisfacción ciudadana.

En este escenario distintos estudios académicos, tratan en la teoría como en la práctica, de identificar las dimensiones que constituyen la calidad de gobierno, por medio de análisis cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, Leonardo Morlino publica en el informe IDEA- Internacional¹: *Calidad de la Democracia en América Latina, la construcción de una metodología de análisis*² de corte cuantitativo a través de una base de datos, donde establece dimensiones y subdimensiones para definir la calidad de la democracia. En México, Guillermo Cejudo, Dionisio Zabaleta, en su estudio *Calidad de gobierno una definición basada en atributos del ejercicio del poder*³, señalan a la arquitectura institucional y prácticas de gestión política como los elementos que debe contener un gobierno democrático para ser considerado de calidad. Por otro lado, Armando López Leyva, retoma a Morlino en su consideración de cinco atributos, que construyen una democracia de calidad, apoyando su análisis en el Latinobarómetro⁴.

¹ IDEA- Internacional, Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. La membresía en IDEA Internacional está abierta a aquellos gobiernos que demuestren, por medio del ejemplo en su propia nación, su compromiso con el Estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia.

² Leonardo Morlino, *Calidad de la democracia en América Latina*, Informe IDEA Internacional, 1a, Costa Rica, 2014.

³ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, *La calidad de gobierno una definición basada en atributos del poder*, CIDE, México, 2009.

⁴ Latino barómetro es un estudio de opinión pública que se aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

El tema de la calidad de gobierno no es nuevo, pero en México se ha profundizado en ella de manera paulatina para comprender cómo alcanzar mayor eficacia, eficiencia y funcionalidad; en el desarrollo de su análisis se han aportado atributos tales como: la rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y la gestión estratégica.

El conjunto de investigaciones de la administración pública se inclina a definir los factores que componen al gobierno de calidad, en ellos se enfatiza el *contexto* como pieza clave para comprender los elementos atribuidos cuando se habla de calidad, ya que los estados y municipios cuentan con características y problemáticas propias, lo que ha derivado en distintos matices.

En el gobierno federal se ha optado por una estrategia de buen gobierno con dimensiones de la nueva gestión pública, mientras que en el gobierno subnacional⁵ se han llevado a cabo de forma aislada distintos casos de innovación.

Durante los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón se retoman aspectos de la NGP en programas como el presupuesto basado en resultados, el modelo estratégico de innovación gubernamental, regulación base cero de la secretaría de la república; no obstante, la flexibilidad y competencia estuvieron ausentes en las administraciones. Más recientemente se han llevado a cabo reformas al sector administrativo como son la creación del servicio civil de carrera, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información como estrategias

⁵ Se entiende por gobierno subnacional el término genérico para designar las divisiones territoriales que poseen los Estados soberanos en cualquier nivel, habitualmente, con carácter político-administrativo y con autonomía hacendaria (n.a).

para el ingreso democrático a las diferentes dependencias, ya sea laboralmente o para información.

Sin embargo, sobre el gobierno subnacional son pocos los estudios de caso que registran la nueva gestión pública, si bien el municipio ha sido muy estudiado en los temas de participación ciudadana, alternancia política, partidos políticos, el tema de la calidad de gobierno ha sido poco relevante. Por ello, la trascendencia del análisis de los gobiernos locales es una vía para realizar una primera radiografía de la gestión gubernamental y la acción social, ya que al ser el orden político más próximo al ciudadano representa un espacio y la posibilidad de avance estratégico en la práctica democrática cotidiana.

Los municipios son los que han enfrentado el construir nuevas estrategias y dinámicas de interlocución con el ciudadano, además de afrontar las alternancias políticas, así como en adoptar nuevas estrategias de acción, han sido también los primeros en construir planes de innovación para la gestión pública.

Algunos municipios se las han ingeniado para echar a andar una gestión innovadora de acuerdo con el contexto de sus comunidades para poner en marcha políticas y estrategias de gobierno a pesar de contar con escasos recursos; en este sentido el abordaje de la calidad de gobierno a nivel municipal es urgente para comprender qué factores parecen haber influido en la construcción de prácticas de gobierno con un sentido de calidad más o menos intensa, con mayor o menor capacidad para permitir una reingeniería institucional.

El panorama que exige este tipo de análisis es crítico: la sospecha creciente de corrupción de alcaldes, funcionarios públicos coludidos con el crimen organizado, la intervención de poderes fácticos en el ejercicio político así como sus correlativos efectos, tales como la deficiencia administrativa, las carencias en la prestación de servicios, la ausencia de políticas públicas, la ausencia de rendición de cuentas, los bajos índices de participación ciudadana, la nula transparencia en la gestión de gobierno y la falta de programas públicos que respondan a las necesidades de los habitantes, saltan al escenario como factores de los que adolece la democracia, y de los que se trata de evitar en las acciones de gobierno. Dichos aspectos han incidido en la demanda creciente de la sociedad por transparentar la gestión pública, reestructurar la administración apostando por un mayor nivel de participación ciudadana, que lleve a un gobierno que se preocupe y atiende a sus ciudadanos.

Así también, la calidad de gobierno ha empezado a construir un nicho en las entrevistas académicas y en los foros de discusión de organismos internacionales. Los pocos estudios que se han hecho sobre el tema en los gobiernos subnacionales coinciden en señalar como dimensiones de análisis para evaluar la calidad de gobierno a la participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

En este sentido, nuestro objetivo es analizar la presencia de la calidad de gobierno en dos municipios del Estado de México a saber, Naucalpan de Juárez y Ecatepec de Morelos, los cuales han sido seleccionados por las siguientes características: son de los más poblados, ambos con experiencia de alternancia política, distintos modelos de gestión y con similitudes en la importancia política de ambos territorios.

Son singulares estos dos municipios, ya que se han caracterizado por apostar por la alternancia política con posterior continuidad de subsiguientes gobiernos, además de registrar un incremento poblacional en los últimos años, así como el desarrollo endógeno a través de la industria, asimismo por la trascendencia que representa su capital electoral, lo que ha supuesto para los partidos políticos, que su acceso al poder requiera de la formulación de distintas estrategias de gestión y de administración pública, así como políticas públicas y programas en beneficio de la población.

La gestión de gobierno en ambos municipios ha presentado características peculiares que los distinguen: en el caso de Naucalpan de Juárez, gobernado tradicionalmente por gobiernos priistas, apostó por el cambio en 1997 transitando hacia la alternancia encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN), el cual emprende una administración de corte empresarial; las subsiguientes administraciones ponen en marcha novedosos esquemas de gestión apegados al modelo gerencial, con el cual se aplican novedosas prácticas de gestión e inclusión ciudadana. En tanto, el municipio de Ecatepec de Morelos también gobernado tradicionalmente por gobiernos priistas, en la administración 2003-2006 lleva a cabo la certificación de sistemas de gestión de calidad en algunas áreas de gobierno implementando así un nuevo sistema de gestión, sin embargo, no fue suficiente ni redituó en su permanencia en el poder, ya que en las elecciones de 2006 se produce la alternancia política a favor del PRD, el cual deja a un lado las políticas del anterior gobierno y reformula una nueva gestión. Es precisamente durante esta administración (2006- 2009), que se pone en marcha por primera vez en el Estado de México la política de

presupuesto participativo, retomado del modelo de Porto Alegre, Brasil,⁶ donde la participación y organización comunitaria se vuelven esenciales. No obstante, se mantienen formas de gestión excluyentes y clientelas similares a las anteriores administraciones.

Estos dos casos que se proponen revisar durante el periodo de gobierno 2006-2009, contienen similitudes en los modelos de gestión, como en su aplicación. La revisión de ambos casos de estudio nos ofrece, aciertos y desaciertos, así como pendientes en desarrollar mecanismos, formas y procesos en los que se llevó a cabo la gestión pública en busca de la calidad de gobierno. Lo antes dicho nos permite plantear como **pregunta general de investigación**. ¿Cuáles son las estrategias de la gestión municipal que reditúan en una arquitectura institucional y gestión de calidad democrática? Para apoyar este cuestionamiento se señalan los siguientes **interrogantes**: 1.- ¿Cuáles han sido las estrategias de gestión en los gobiernos locales de Ecatepec y Naucalpan para que el ciudadano tenga una mayor proximidad en las acciones de gobierno?, 2.- ¿en qué medida el acceso a la información conlleva a la democratización y desarrollo local en ambos municipios?, 3.- ¿qué incidencia tuvo la participación ciudadana en el logro de una mejor calidad de gobierno en ambos municipios?, 4.- ¿qué tipo de acciones estratégicas realizó la administración para que la rendición de cuentas lograra legitimar al gobierno?.

Estos cuestionamientos se responden a partir de los siguientes **objetivos generales y particulares**:

⁶ Armando Rendón Corona , *Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*, en Revista, POLIS 2006, vol. 2, núm. 1, pp. 217-244.

Evaluar el impacto de los elementos articuladores que definen la calidad de gobierno en los municipios de Naucalpan y Ecatepec durante el trienio 2006 – 2009.

1. Describir las estrategias de gestión que los gobiernos locales de Ecatepec y Naucalpan impulsaron para que el ciudadano tuviera una mayor proximidad en las decisiones del gobierno local.
2. Analizar en qué medida el acceso a la información propició la democratización y desarrollo local en ambos municipios, y cuáles fueron sus alcances y resultados.
3. Explicar de qué forma la participación ciudadana influyó en el logro de una mejor calidad de gobierno
4. Analizar los mecanismos articuladores que promovieron la calidad de gobierno en ambas administraciones municipales, y cuáles fueron sus principales alcances y limitaciones.

Partimos de la **hipótesis general**: los factores que construyen la calidad de gobierno en Ecatepec y Naucalpan han presentado resultados distintos que no han logrado consolidarse debido a que en ambos gobiernos no se ha conseguido institucionalizar los avances, por lo que no se ha fortalecido la estructura democrática en ambos municipios.

Las hipótesis específicas que se consideran son las siguientes:

- El municipio de Ecatepec de Morelos durante el trienio 2006-2009 contó con una propuesta de gestión innovadora, que impulsó en mayor o menor medida la democracia local. No obstante, la política aplicada resultó

insuficiente, en la construcción y consolidación de la calidad de gobierno, por lo que no logró su permanencia.

- El gobierno municipal de Naucalpan de Juárez, durante el trienio 2006-2009 apostó por una política de gobierno empresarial dejando de lado la política de innovación seguida por anteriores gobiernos, por lo que no se tomaron en cuenta las dimensiones de la calidad, lo que redujo en un bajo índice de legitimidad y aprobación ciudadana.

En la elaboración del trabajo de investigación se recurrió a la siguiente **Metodología:** se retomó la teoría de Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, sobre las dimensiones que caracterizan y componen la calidad de gobierno, el cual se desarrolla en dos dimensiones de análisis y varios indicadores.

En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones e indicadores, para lo cual se retoman las dimensiones: Arquitectura institucional y prácticas de gestión, con siete indicadores, en la segunda dimensión prácticas de gestión sólo se retoman las dimensiones, gestión de la información y gestión estratégica con sus respectivos indicadores, no se toca el aspecto financiero y de recursos humanos, a pesar de ser significativos en el análisis de la calidad de gobierno, no obstante la disponibilidad de la información y los tiempos académicos, dificultaron que se tomaran en cuenta estas dos dimensiones.

Consideramos que los indicadores con las cuatro dimensiones señaladas permiten hacer una revisión de los casos de estudio y evaluar la calidad de gobierno presente en ambas administraciones, sin que las dimensiones que no se tocan menoscaben el trabajo de investigación.

Indicadores

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Arquitectura institucional	Contrapesos	<ul style="list-style-type: none"> Reglas y normas sobre la Participación ciudadana Reglas y normas sobre la Rendición de cuentas
	Restricciones	<ul style="list-style-type: none"> Reglas que establezcan obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información Reglas y criterios de acceso al servicio público
Prácticas de gestión	Gestión de información (tecnologías)	<ul style="list-style-type: none"> Normatividad de Acceso a la información Prácticas de gestión de la información.
	Gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> Prácticas y Estrategias de gestión
	Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> Prácticas de captación fiscal Prácticas de presupuestación Prácticas de reporte del uso de recursos
	Gestión de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Prácticas para la definición de puestos burocráticos Prácticas de reclutamiento Prácticas de evaluación del desempeño Prácticas de capacitación

Fuente: elaboración propia con base en datos del texto de Guillermo Cejudo y Zabaleta, "La calidad de gobierno una definición de atributos del poder".

La dimensión arquitectura institucional: se refiere a los elementos constituyentes de la administración pública, que contribuyen en limitar el uso discrecional de los recursos públicos por parte del gobierno; su subdimensión

contrapesos se compone de los indicadores *Reglas y normas de participación ciudadana*, y *Reglas y normas de rendición de cuentas*, estos indicadores son pertinentes para explicar los mecanismos normativos y de implementación que se llevan a cabo en el gobierno municipal como contrapesos al poder político.

En el caso de la participación ciudadana se considera como uno de los contrapesos más significativos el cual se vale de mecanismos institucionales, pero también no institucionales para vigilar la acción de gobierno. Los ciudadanos cuentan con las herramientas normativas para solicitar la rendición de cuentas, castigar las anomalías que se llegasen a presentar, e incidir desde ciertos espacios en el proceso de la construcción de políticas públicas.

En la dimensión restricciones, se contempló el indicador: Reglas que establezcan obligaciones en materia de *transparencia y acceso a la información*, el cual refiere a la construcción de mecanismos e instancias donde se pueda encontrar información sobre el trabajo, alcances y resultados de las distintas dependencias de gobierno.

Leyes y criterios de Acceso al servicio público. Se retoma este segundo indicador pensando en la normatividad sobre el acceso al servicio público, los mecanismos internos de control de personal, permanencia en los puestos, la existencia de programas de capacitación. Partiendo de este indicador se pretende observar la existencia de leyes y mecanismos de acceso a la burocracia municipal, así como la integración de personal de confianza o personal de base en puestos considerados estratégicos.

En la dimensión prácticas de gestión: se refiere a la existencia de una orientación estratégica efectiva en la acción de gobierno, ligada a la

administración presupuestaria, de recursos humanos, informáticos de acceso a la información. Atributos que reflejan la habilidad intrínseca del gobierno; para ello se recurre a la subdimensión gestión de información, con los indicadores: *Normatividad de Acceso a la información y Prácticas de gestión de la información*. Ambos indicadores ayudan a explicar las leyes y reglamentos en el municipio para otorgar a los ciudadanos el derecho a la información de dependencias públicas, como de las políticas o programas de gobierno. Las prácticas de gestión permiten observar la manifestación de programas, políticas públicas y las acciones en general que implemente el gobierno local respecto a la información pública.

La segunda subdimensión recae sobre la gestión estratégica, con el indicador: *Prácticas y estrategias de gestión*, a partir de este indicador podemos analizar las estrategias de gestión que elabora la administración municipal respecto a las prácticas de innovación y desarrollo.

En el siguiente cuadro se señala los mecanismos a los que se recurrió para observar las unidades de análisis.

MECANISMOS DE OBSERVACIÓN	
Unidad de observación	Procedimiento
<ul style="list-style-type: none"> Reglas y normas sobre la Participación ciudadana Reglas y normas sobre la Rendición de cuentas 	Revisión del plan de desarrollo municipal Revisión del bando municipal Revisión de los tres informes de gobierno Análisis del plan de desarrollo municipal Solicitudes en transparencia
<ul style="list-style-type: none"> Reglas que establezcan obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Reglas y criterios de acceso al servicio público 	Análisis de los datos solicitados a transparencia. Revisión del reglamento interno sobre transparencia y acceso a la información (contraloría) Revisión de la normatividad municipal sobre el acceso al servicio público, convocatorias y criterios de evaluación
<ul style="list-style-type: none"> Normatividad de acceso a la información Prácticas de gestión de la información. 	Revisión del bando municipal Revisión del plan de desarrollo municipal Análisis de los informes de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> Prácticas y Estrategias de gestión 	Análisis del plan de desarrollo municipal Análisis de los informes de gobierno Solicitudes a transparencia.

Elaborado por: Araceli Hernández

Los datos que se utilizaron para medir y observar los indicadores fueron las leyes sobre participación ciudadana, Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios, Ley de responsabilidades de servidores públicos del estado de México y municipios, Bando municipales de ambos municipios, reglamentos sobre la administración pública. Consideramos pertinente recurrir a los aspectos normativos de los indicadores que se señalan, para después observar por medio de los informes de

gobierno y políticas de gestión las practicas orientadas a un sentido de calidad en la innovación subnacional.

Así también, se revisó la “Encuesta Nacional de Gobierno 2009 Seguridad Pública y Justicia Municipal”, así como a las páginas web del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), así como, a la página Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), en solicitud del Plan de Desarrollo Local, informes de gobierno, documentos institucionales, (minutas de cabildo, planes o programas municipales, políticas públicas, iniciativas entre otros documentos, presupuesto ejercido en transparencia (anual), presupuesto ejercido en participación ciudadana (anual).

Se obtuvo respuesta del municipio de Naucalpan, el cual proporcionó los tres informes de gobierno y el plan de desarrollo local y minutas de cabildo; en el caso de Ecatepec de Morelos se comunicó que sólo se contaba con el tercer informe de gobierno, por lo que se tuvo que recurrir a las bibliotecas locales para poder obtener la información; se consiguió el informe general de los tres periodos de gobierno y el plan de desarrollo local.

Se realizó investigación documental (bibliografía especializada, documentos oficiales, revisión de material hemerográfico y monografías) y se revisaron los conceptos democracia, calidad de gobierno, calidad de la democracia, gobernanza, gobierno local, administración pública, la nueva gestión pública.

Finalmente, el trabajo se integra de cuatro capítulos: el primer capítulo, denominado “Federalismo, municipio y democracia: del calpulli al municipio”,

se hace un recorrido por el proceso de lucha histórica del municipio desde sus inicios hasta su consolidación como base de la división territorial, organización política y administrativa del estado federado.

El segundo capítulo “Democracia y calidad de gobierno en la administración local”, en este capítulo se realiza el marco teórico que recupera las teorías sobre la democracia, calidad de la democracia, calidad de gobierno índice de desarrollo democrático, se señalan los indicadores que componen la calidad de la democracia y se exponen cada uno de ellos.

Tercer capítulo, denominado “La Nueva Gestión Pública: Gestión estratégica y calidad hacia la mejora administrativa”, en este capítulo se analiza en un primer momento el desarrollo y el avance de la nueva gestión pública en América Latina, y en México, en un segundo momento se analiza el impacto de la NGP a nivel municipal en cuatro casos de estudio: León (Guanajuato), Oaxaca de Juárez (Oaxaca), Nuevo Laredo (Tamaulipas), y Jojutla de Juárez (Morelos) como referentes para comprender sus éxitos y los pendientes que quedan por realizar.

Por último, el cuarto capítulo, titulado “Estrategias de gestión, Ecatepec y Naucalpan dos realidades un sólo estado” aterriza el trabajo de investigación en los dos casos de estudio, Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez. Para este fin, en primera instancia se da a conocer la monografía de ambos municipios (población, economía, Índice de desarrollo humano) se describe el contexto político anterior a la nueva administración, cabe señalar que en el periodo de estudio 2006-2009 gobiernan partidos de oposición.

Como un apartado de este capítulo, aunque más allá de nuestro período de análisis, nos propusimos como objetivo de continuidad y actualización, realizar una revisión sucinta de los gobiernos posteriores a nuestro período de estudio, intentando visualizar el avance en la construcción de la calidad de gobierno y sobre todo dar cuenta si existieron nuevas políticas como estrategias para el fortalecimiento de la arquitectura institucional y prácticas de gestión.

En el trabajo se incorporan gráficas, tablas, mapas, que representan un apoyo visual para un mejor entendimiento del tema. Por último, se pretende que este trabajo de investigación sirva en el futuro cercano a otros estudios, como referente para conocer, y analizar la calidad de gobierno en los gobiernos locales; otra de las intenciones de esta investigación, es que, en algún momento, las autoridades locales en su plan de gobierno le otorguen la importancia que requieren las dimensiones que construyen gobiernos incluyentes y democráticos. Finalmente, el lector encontrará un estudio analítico sobre la Nueva Gestión Pública, que no significa ni constituye recetas ni doctrinas.

CAPITULO I

FEDERALISMO, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: DEL CALPULLI AL MUNICIPIO

Este primer capítulo describe la historia y conformación del municipio en México como parte de la organización política del Estado, su origen, construcción y consolidación como parte del sistema federalista. Su origen se remite al calpulli organización integrada por un consejo de hombres ancianos de cada familia representados por la figura del Tlatoani designado por elección del calpulli. Con la conquista española la organización política se trastoca y se da paso a una nueva lógica de organización, constituyéndose para 1519 el primer municipio instaurado por Hernán Cortés en Veracruz, conocido como la villa Rica.

La instauración del municipio, en lo que se conoció como la Nueva España formó parte de la estrategia política empleada para legitimar la conquista. Años más tarde alcanzada la Independencia tiene lugar la primera república federal en 1824, en este año se proclama la constitución precisándose la organización territorial dando libertad a los estados para organizar su gobierno y administración; en la constitución no se contemplaba aun la figura del municipio, sin embargo, permaneció gracias al modelo de la constitución de Cádiz de 1812 donde se establecía la figura municipal.

En los años consecutivos la disputa entre liberales y conservadores llevó a la supresión de la constitución de 1824 eliminando la figura del municipio e imponiendo en la constitución de 1836 a los jueces de paz. El municipio desaparece y se da paso a un régimen centralista que permanece hasta el triunfo de los liberales cuando se restituye la constitución de 1824.

El protagonismo municipal comienza a ganar terreno, alcanzando su consolidación al término de la Revolución Mexicana (1910-1920) y con la proclamación de la constitución de 1917, consolidando al municipio como base de la organización política y esencia del federalismo. Las subsiguientes reformas en 1983 al artículo 115 constitucional dotaron al municipio de atributos y competencias, dejó de tener el papel de administrar para obtener el de gobernar, de esta forma se reconoce la autonomía del gobierno local para administrar su hacienda, sin intermediarios con el gobierno estatal, e investido de personalidad jurídica.

Con la consolidación del Estado nacional moderno y el naciente régimen presidencialista el municipio ve limitadas sus funciones, en teoría debía de contar con autonomía en su gobierno, sin embargo, el ejecutivo tenía injerencia en la política local. Es así que durante la primera mitad del siglo XX la centralización del poder y el autoritarismo político encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se reflejaron en la ausencia de un federalismo real, los estados y municipios no contaban con libertad política ni económica. A partir de 1980, a causa del desgaste del modelo económico, el gobierno federal lleva a cabo una serie de reformas que comienzan a abrir el camino hacia el federalismo, este se consolidaría con la apertura política en los estados y municipios.

La apertura política y las subsiguientes reformas trazaron el camino hacia la descentralización y hacia la construcción de un federalismo con mayor autonomía a nivel estatal como local. Hoy en día, el triunfo de la oposición en los municipios ha dado paso a la innovación e instauración de una nueva política social aspiracional hacia la calidad de gobierno.

1.1 Conformación del municipio

En la vida política y social de México, la historia de la conformación y consolidación del municipio como institución encuentra sus raíces en la historia prehispánica con el *Calpulli*, constituyéndose en una organización política con funciones *sociales* como foco de convivencia humana, *económicas* con la base de la propiedad, el trabajo, y de la producción administrativa⁷ en general, como la célula de la organización territorial y militar. Su forma de gobierno se integraba por un consejo de jefes conformado por los hombres más ancianos de cada familia, siendo su representante el *Tlatoani* el cual se designaba por medio de una elección en asamblea donde participaban los ciudadanos más representativos de la estructura del Calpulli. En la organización de sus labores el Tlatoani se apoyaba de consejos y cuerpos colegiados que tenían a su cargo: dirigir trabajos comunales, recaudar los tributos, dirigir la milicia y adiestrar a los jóvenes.

La Conquista trastoca la organización del Calpulli y se da paso a una coexistencia del municipio español con el municipio autóctono con la implementación de los cabildos españoles.

El régimen municipal en México se instala de manera oficial con el establecimiento de la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. “El primer ayuntamiento instalado en el territorio de lo que hoy es México, por lo tanto, nace de un plan preconcebido por Cortés, instrumentado para ganarse la indispensable autonomía política y, al mismo tiempo, para

⁷ Sergio Gutiérrez, “Historia del municipio en México”, en *revista Clio* 4/5, p. 31, Consultado el 2 de febrero de 2018 en: http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista4/5_Historia_Sergio%20Jacob.pdf

adquirir, el amparo de una institución entonces muy respetada, la potestad requerida para convertirse en el jefe nato de la conquista”.⁸

La instauración del municipio fue una estrategia determinante en la conquista española; la legitimidad con la que contaba la institución y el nombramiento del rey de España a Cortés como capitán general del ejército, le permitió convertirse en conquistador legítimo de las nuevas tierras, de esta manera la conquista se llevó a cabo por medio de la intermediación del municipio. En un primer momento se desarrolló una nueva dinámica con el establecimiento de cabildos españoles e indios donde se encontraba presente una dinámica democrática; el municipio contó con cierta autonomía y continuó desarrollando sus labores en coordinación con los cabildos españoles. “En cuanto a los negocios de la administración los cabildos eran técnicamente independientes con todo lo que tenía que ver con la ciudad, construcción de obra pública, recolección de tributos locales, inspección de cárceles y hospitales, regulación de exploración de las tierras y el cuidado de la moral pública.”⁹

No obstante, la independencia con la que contaban los municipios en la elección de cargos y desempeño se fue mermando, los virreyes y los gobernadores empezaron a difundir la práctica de vender en subasta los puestos más importantes, lo que llevó a que los municipios perdieran legitimidad. “De esta manera los municipios hispanoamericanos limitaron severamente el derecho de los vecinos a elegir libremente a sus autoridades, con lo cual se quebrantó abruptamente el sistema democrático que debía regir en las comunidades locales”¹⁰

⁸ *Ibid.*, p. 34

⁹ *Ibid.*, p. 35

¹⁰ *Ibid.*, p. 36

Los nombramientos de los principales cargos públicos en los municipios se vieron sometidos de manera abrumadora en el reinado de Carlos V, debido a que se pusieron a la venta oficios municipales, y se elevaron los tributos a las comunidades, la nobleza y el clero. Frente a esta situación los comuneros se enfrentaron al ejército real “contra esos excesos del ayuntamiento de Toledo, al cual se sumaron después otras comunidades, iniciaron diversas acciones para oponerse a las medidas que lastimaban sus derechos.”¹¹ Se accionó la guerra conocida como la *de los comuneros contra el poder real*, terminando con la derrota de los comuneros en los campos de Villalar en 1521; este hecho trajo consigo la centralización del poder en la corona. Años más tarde, vendría la Revolución y la promulgación de la primera constitución donde se establecía la figura del municipio en la vida del país.

1.2 El municipio en la Nueva España

La conformación del municipio en México se sitúa en el año de “1573 con las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, en las cuales se establecieron las normas relativas al descubrimiento de la población y pacificación de las indias”¹², lo que propició la instauración del municipio en la Nueva España, con características propias del municipio español. Consumada la Conquista, el municipio se consolidó como la unidad básica del gobierno en toda Nueva España, abarcando regiones indígenas y las nuevas poblaciones españolas que consolidaron al municipio como una organización política primigenia. No obstante, “durante la colonia el modelo municipal fue perdiendo

¹¹ Salvador Valencia, *El municipio mexicano: génesis evolución y perspectivas contemporáneas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, SEGOB, México, 1a. 2017, p. 58

¹² *Ibid.*, p. 62

sis facultades y derechos, ello debido a que, en la práctica, los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada, ya que los regidores eran nombrados por el monarca”¹³.

La designación de los puestos públicos llevó a la batalla de Villalar. Con la reforma borbónica se dio paso a las intendencias: “estos órganos estaban a cargo de funcionarios reales a los que la corona otorgaba el derecho de intervenir en los asuntos internos de los ayuntamientos”¹⁴; la instalación de la figura de intendente reemplazando a los alcaldes (quienes presidían el cabildo), se sustituyó a los Ayuntamientos por juntas municipales fortaleciendo el modelo centralizador y el poder absolutista en favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal.

La guerra de 1808 o invasión francesa en España rompe el equilibrio de poder de los gobernantes españoles en las colonias americanas, produciéndose un período de vacío de poder, crisis de la monarquía española y debilidad política en la metrópoli. En ese momento España pierde legitimidad e influencia en las colonias, situación que fue aprovechada por los caudillos de la Nueva España que impulsaron la Independencia en el año de 1810. No obstante, es hasta el año de 1821, que acontece el primer ejercicio de Independencia de España, a través del Plan de Iguala, que perseguía la construcción de una nación unificada bajo el ideal de abolir diferencias entre la población indígena y española; en este mismo plan se reconoce la existencia de la institución municipal.

¹³ La influencia con el que la Corona Española se fue apropiando de la designación de los miembros del cabildo, oficios municipales fue creciendo en la Nueva España, el rey Carlos V y Felipe II dispusieron de los cabildos y las elecciones de estos. La endeble autonomía con la que contaban los cabildos se hacía cada vez más frágil ante el poder de la corona para designar a los regidores, así como la intervención de las autoridades reales en la deliberación y elección de los puestos municipales. *Ibid.*, p. 64.

¹⁴ Gutiérrez Sergio, *Óp. Cit.*, p. 37.

Entre los años de 1823 y 1824, se organizó la Primera República Federal la cual estuvo en manos del Supremo Poder Ejecutivo, órgano responsable y depositario del poder Ejecutivo, el cual ejerció las funciones de jefatura de Estado y de gobierno; este órgano fue el responsable de la elaboración de la primera Constitución de México 1824. Lo singular de esta constitución es que precisa la organización territorial, señala a la república federal en el artículo IV: “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de una república representativa popular y federal”.¹⁵ Sin embargo, no se considera que el gobierno local otorgue la libertad a los estados para organizar su gobierno y administración. No obstante, “el municipio permaneció gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución Española de 1812”.¹⁶

Trece años más tarde, la inestabilidad política de las primeras décadas del México independiente, provocaron un enfrentamiento entre los dos grupos existentes denominados federalistas y centralistas. Es por esto que, a partir del año de 1835, los centralistas se impusieron eliminando la Constitución de 1824, se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos pasaron a ser administrados por jueces de paz, prefectos y subprefecto reconocidos en la Constitución de 1836, donde se establecen las Siete Leyes Constitucionales que fueron el basamento del nuevo régimen centralista, al cual se le denominó el “*Supremo Poder Conservador*”¹⁷, porque se regía a partir de que todos los gobernantes estaban

¹⁵ José Vallarta, “El municipio en la reedición del sistema federal mexicano” en, *Federalismo y regionalismo memorias del VII congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, Instituto Jalisciense de Ciencias UNAM, Sociales, México, 2002, p. 551

¹⁶ *Idem.* la Constitución de Cádiz de 1812 estableció en el capítulo I de su Título VI el diseño de los ayuntamientos: organización, elección de sus miembros y sus competencias. Ningún otro texto del siglo XIX, salvo el proyecto constitucional federal de 1873, dedicó tanta atención al poder local. Esta constitución dotó de atributos al municipio y competencias, que serían referente en la elaboración de la constitución de 1824.

¹⁷ Emilio Rabasa, “La ruina del sistema federal: la etapa centralista 1835-1846” en, historia de las constituciones mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 3a. México, 2017., p.37. Consultado febrero 2018 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/431/5.pdf>

sujetos al gobierno central; se suprimían las legislaturas de los estados para convertirlos en departamentos gobernados por juntas departamentales de 5 individuos que aconsejaban al gobernante; las rentas públicas de los departamentos quedaban a disposición del gobierno central; además se prorrogaba el periodo presidencial a 8 años y se creaba el cuarto poder, conjuntamente el poder ejecutivo, legislativo y judicial, es decir el poder conservador encargado de vigilar el cumplimiento de la constitución. En ella el papel del municipio se contrae. El territorio de la república se divide en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Los diversos pronunciamientos en 1841, 1843 y 1847, así como la inestabilidad del país y la guerra contra Estados Unidos de América, fueron procesos que coadyuvaron a que el país restituyera el sistema federal de 1824.

Posteriormente, la Constitución de 1857 –de corte liberal– da origen al establecimiento de una República Representativa, Democrática, y Federal. En su contenido se precisa: el federalismo, la abolición de la esclavitud, la defensa de las ideas y la libertad de imprenta. Asimismo, el sistema de gobierno es dividido en 3 poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, y figura la prohibición de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo en la unión de los estados, mientras que en la organización del territorio nacional se concibe como una república federativa.

Son tres las disposiciones que atañen al municipio, a saber:

Artículo 31: fracción II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio.

Artículo 36: en su fracción I precisa en la obligación del mexicano en inscribirse en el padrón de la municipalidad.

Artículo 72: fracción IV, alude a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

De manera general contiene bases que permitieron delimitar el territorio y áreas de influencia de los poderes locales y nacionales, con los cuales los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Sin embargo, el interés del grupo de centralistas conservadores había iniciado un cabildeo para buscar apoyo a la instalación de un régimen monárquico, aunado a la suspensión del pago de la deuda externa (que estimuló en gran medida la intervención francesa), lo que prolonga los períodos de inestabilidad para la nación mexicana, así como un gobierno itinerante hasta que el Segundo Imperio Mexicano a cargo de Maximiliano de Habsburgo abdica y es fusilado para la restauración de la República.

Así como la no reelección enarboló la Revolución Mexicana como principio fundamental en el año de 1910, de manera paralela se planteó la búsqueda de la democracia y la libertad del municipio. Consecuentemente el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decretó el 30 de septiembre de 1916 la desaparición de la Vicepresidencia, el cual se consideraba un elemento de división entre los mexicanos.

Se decretó la reforma del artículo 72 de la Carta Magna proclamada el 5 de febrero de 1857 referente a la “No Reelección” del presidente de la República. Dicho decreto fue fijado en bando solemne en las principales

ciudades del país el 4 de octubre de ese mismo año. Con ello, Venustiano Carranza aseguró que el principio democrático de la “No Reelección” estaría presente en la redacción de la nueva Constitución.

Al término de la revolución, el federalismo se hizo presente, el nuevo régimen tenía como tarea unificar al país y generar su desarrollo. Al mismo tiempo, se discute la nueva Constitución y se postula al municipio como base de la organización política, con responsabilidad y derechos, propuesto por el constituyente de 1917 y discutida hasta su implementación en el artículo 115 constitucional:

los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.¹⁸

Los municipios administraron libremente su hacienda, sus recursos económicos, para con ello realizar tareas de gobierno, la cual se formó de las contribuciones que señalaron las legislaturas de los estados, para atender a sus necesidades. Pese a que el artículo 115 preveía la autosuficiencia de recursos, para las tareas de gobierno y la administración municipal, señalaba la ausencia de autonomía de éste, lo que significó en los hechos la centralización de los recursos a nivel federal. De este modo, se contaba con un sistema federal sólo en papel, en tanto que el municipio en el federalismo posrevolucionario significó la centralización a ultranza, debido a la pérdida de atribuciones como órgano de gobierno, convirtiéndose en la primera unidad administrativa en

¹⁸ “Artículo constitucional No. 115”. José Vallarta *op. cit.*, pp. 553- 555

función de los intereses del Estado, lo que en la práctica significó un gobierno centralizado en la figura del presidente; la soberanía de los estados quedo en letra muerta, lo que obligo a acatar las decisiones del poder ejecutivo como leyes. En esta lógica el reclamo por un federalismo democrático se hizo presente por la desigualdad en los estados.

No obstante, y pese a que “el 25 de noviembre de 1959 se elevó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un proyecto de reformas que pretendían modificar los artículos 73 constitucional en su fracción XXIX, último párrafo, y 115 fracciones I y II, por las Comisiones unidas primera de puntos constitucionales, primera de gobernación y de impuestos, iniciativa que fue aprobada en lo general el mismo día y en lo particular el 26 del mismo mes y año”.¹⁹

Esta iniciativa proponía un régimen de fortalecimiento de la hacienda municipal tendiente a lograr su independencia económica, mediante la cual pudiera cumplir sus fines inmediatos y proyectar el desarrollo de sus actividades; sin embargo, “fue desechada por la Cámara revisora, porque se facultó al congreso local para aprobar sus leyes de ingresos y egresos y revisar sus cuentas públicas, lo que dejó irremediamente al municipio como una entidad dependiente del Estado”.²⁰

Esta situación se verá disuelta con la descentralización paulatina de la administración pública, la alternancia política y las reformas constitucionales.

¹⁹ *Ibid.*, p. 553

²⁰ *Idem*

1.2.1 El federalismo y la construcción de la democracia local

Para comprender la conformación del federalismo como sistema político que reconoce a una entidad política formada por estados que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, es decir, al Estado o Federación, a quien pertenece la soberanía nacional, pero a su vez conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias son propias de los estados y municipios exclusivamente, es necesario plantear los procesos históricos durante la colonia, el proceso de Independencia y la Revolución Mexicana, de esta manera se podrá entender la conformación del federalismo como resultado de una lucha histórica.

El federalismo en México tiene como antecedente y fiel retrato la experiencia federativa de los Estados Unidos de Norteamérica, así como el reconocimiento e integración de los diputados de provincias en la corte de Cádiz.

Las diputaciones provinciales representaron los primeros pasos hacia la descentralización política, que desembocaría en el Estado federado, estas representaban las intendencias de la nueva España, los cuales estaban llamados a formar parte del constituyente que le daría forma a la constitución de Cádiz. Los diputados que formaban parte de la corte señalaban la necesidad de extender las diputaciones en todas las intendencias en las que se encontraba dividida la nueva España después de las reformas borbónicas. Su reconocimiento no fue de forma inmediata, se fue dando gradualmente, sin embargo, la intervención del diputado José Miguel Ramos Arizpe fue clave para conseguir que seis provincias españolas pudieran nombrar diputados provinciales, y con ello alentar la representación de las intendencias, a pesar de

que sólo contaban con capacidad administrativa y de supervisión sin derecho al ejercicio legislativo.

Para 1812 el antiguo virreinato quedó dividido en cinco grandes provincias en las cuales debían establecerse diputaciones.

La primera se reunió en 1813 en Mérida (incluía toda la península de Yucatán y Tabasco), poco después se establecieron las de Guadalajara (formada por Nueva Galicia y Zacatecas), Durango (Provincias Internas de Occidente) y Monterrey (Provincias Internas de Oriente). La de México, que incluía las intendencias de Guanajuato, Nueva España, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz más Querétaro y Tlaxcala, fue retrasada por Félix María Calleja, quien insistía en seguir ostentándose como virrey. Finalmente se reunió en 1814, poco antes de que la Constitución fuera abolida.²¹

La historia de las diputaciones provinciales continuó en 1820. En ese año se autorizó la creación de una diputación en Michoacán, que incluía a Guanajuato. Poco después Puebla exigió una propia, aunque no la consiguió hasta que México se hizo independiente. Estas diputaciones se asumieron como las representantes de la soberanía de sus provincias y algunas de ellas dieron paso a congresos constituyentes, como sucedió en Guadalajara, donde la provincia de Nueva Galicia se convirtió en el Estado de Jalisco y estuvo encabezada por diputados provinciales. Los constituyentes de Cádiz no tenían previsto fomentar el federalismo, pero con las diputaciones provinciales se condujo a esa forma de gobierno.

²¹ Alfredo Avila, "La constitución de Cádiz y la Independencia de México", en: relatos e historias de México, Consultado el 26 de marzo de 2018 en: https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/la-constitucion-de-cadiz-y-la-independencia-de-mexico_vol_43, México, 2012, pp 2,3 y 4

Para 1821 España había autorizado la creación de diputaciones en las intendencias donde aún no existían, factor que favoreció la independencia. De este modo la descentralización política, que inicia en las intendencias, se recrea en los cabildos, se fortalece con la aparición de las diputaciones provinciales y se intensifica en el periodo comprendido de septiembre de 1821, proclamando la independencia.

Una vez alcanzada la independencia y con los estados fortalecidos el poder no se encontraba en el centro sino en los regionalismos imperantes, la debilidad del gobierno federal frente a los estados se reflejaba en el aspecto hacendario y militar: “la constitución del 1824 va a producir un evidente desequilibrio de poderes con un ejecutivo fuerte y un legislativo débil, se da así una doble relación asimétrica: federación débil – estados fuertes y poder ejecutivo limitado – congreso fuerte.”²² que más tarde llegaría a un equilibrio.

1.2.2 Las bases normativas del municipio

El congreso constituyente de 1822–1823 instalado después de la independencia haría el primer pronunciamiento en favor del federalismo, que se expresaría en la constitución de 1824, la cual precisa en el artículo cuarto: “la Nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de república popular, federal, con ello el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, haciéndose lo propio para cada Estado”.²³

En los primeros años del funcionamiento del sistema federal el país enfrentaba el reto de consolidarse como nación. La práctica del federalismo

²² Luis Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, CIDE, No. 58, México, 2009, p. 9

²³ Alicia, Ziccardi “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, II semestre, CIDE, A.C, México, Distrito Federal, 2003, p. 325.

buscó un proyecto viable para constituir a la nación, en “la primera república federal de (1824-1835), la segunda república federal (1846-1852), la reforma (1855-1863) y la república restaurada (1867-1876) estos periodos estuvieron divididos por una década de gobierno centralista, por unos años de dictadura santanista y por casi un lustro de imperio francés”.²⁴

En la constitución de 1824 al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, se dejó en plena libertad a los estados para organizar su gobierno y administración, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz. Para 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales operaron como las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. Durante este periodo se “consagra constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000”.²⁵

En la constitución federal de 1857 se deja de lado el centralismo y se señala en el artículo 40, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática y federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley”.²⁶ La organización y administración del gobierno municipal estuvo a cargo del poder estatal de cada entidad federativa, a su vez los congresos constituyentes tenían como tarea legislar sobre la organización municipal. No obstante, su ejercicio fue

²⁴ Maria del Carmen Salinas, *El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado mexicano. Una visión general*, Colegio Mexiquense, México, 2003, p. 6

²⁵ Véase, Guía técnica historia del municipio mexicano, Consultado el 30 de marzo de 2018 en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf, p. 4

²⁶ *Ídem*.

suspendido de 1858 a 1867 por la guerra de tres años y la intervención francesa. Fue restaurada hasta la llegada de Benito Juárez y con el restablecimiento del orden constitucional.

En los períodos que abarca el régimen de Porfirio Díaz (1876-1880; 1884-1911) “el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. La centralización ahogó la vida municipal, los perfectos que hasta entonces eran los que se encontraban como una figura representativa en los municipios, se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal”²⁷ En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se componía de los prefectos que eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades subordinados al gobierno del estado, ya que no se contaba con autonomía y libertad municipal “el municipio quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión pues el prefecto imponía la autoridad del estado. Esta autoridad autoritaria sofocaba la vida democrática de los municipios a pesar de la apariencia electoral”.²⁸ Como efecto de la ausencia de una democrática real la revolución abrazó la libertad municipal.

“La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante la Revolución Mexicana de 1910 a 1917. El Partido Liberal Mexicano, entonces opositor al gobierno de Porfirio Díaz, propuso consagrar la libertad municipal;

²⁷ *Ibid.*, p.5

²⁸ Guillermo Vallarta, *Óp., Cit.*, p. 551

con el fin de suprimir a los jefes políticos y la de reorganizar los municipios”.²⁹ La Revolución Mexicana retoma esta consigna como uno de sus ejes de lucha, manifestados en el plan de San Luis con la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano.

El Plan de Ayala y el Plan de Guadalupe representaron el establecimiento de la libertad municipal, el primero de ellos “fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, ley que reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio”³⁰ mientras que el Plan de Guadalupe establecía medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

Para 1914, Venustiano Carranza expide un decreto relativo a la libertad municipal, este decreto es significativo, ya que representa el antecedente directo que el constituyente del 1916 consideró en la elaboración de la Carta Magna. El proyecto de constitución aludía al municipio libre “como una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades substrayéndose así la voracidad insaciable que han demostrado los gobernadores”.³¹

El Congreso Constituyente de 1916-1917 señala en el artículo 115 de la Constitución Federal lo relativo a la organización de los estados y municipios; se menciona al municipio libre como la base de la división política y de la

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ Véase, *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, oficial mayor de dicho congreso, Consultado el 3 abril de 2018 en:

<http://www.inehrm.gob.mx/recursos/libros/Diariodelosdebatestomo1.pdf#edición> oficial 1992, volumen 1, México, p. 266.

administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las siguientes bases.³²

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En el México posrevolucionario, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró la libertad municipal, a través de un pacto, que instituyó la federación integrada por entidades federativas y municipios, con base en ese pacto, cada uno de los estados se integraría a la federación. Así el sistema federal se constituyó como un arreglo político institucional que implicó la distribución del poder, con el fin de descentralizar los recursos, competencias y responsabilidades a los estados y municipios, “a través de la coexistencia, tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que

³² Guillermo Vallarta, *Óp. Cit.*, p.552

deben atender coordinadamente distintas materias, en un equilibrio de distribución de competencias”.³³

En los artículos constitucionales 40 y 41, se señaló lo relativo a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. Así también se legisló la actual división de los 31 estados y el Distrito Federal (CDMX), y se reconoció al municipio como la base de la división territorial. El país buscó través de sus leyes edificar el camino hacia la modernidad política, dejando atrás el México de los caudillos para dar paso al México de las instituciones.

En la consolidación del estado nacional moderno, las condiciones del sexenio cardenista fueron fundamentales para el fortalecimiento del proyecto nacional, ya que favoreció que México transitara del período posrevolucionario a la etapa de la modernidad política, y con ello a la consolidación del estado autoritario que condujo a una estabilidad social y llevó a su vez, a un desarrollo económico.

Con la intención de unificar a la nación y generar su progreso, el estado mexicano concentró el poder —tanto político como económico—, produciendo un modelo de régimen presidencialista que se convirtió en eje dominante de las políticas nacionales en todas las regiones, con la capacidad de intervenir en el desarrollo económico mediante diversas políticas regulatorias, originando la reducción de capacidades institucionales de entidades federativas y municipales. La centralización y el autoritarismo se vieron reflejados en un sistema de partido único que dominó el país desde 1929 figurando como procesos contrarios al federalismo.

³³ Paulino Arellanes, *El federalismo y el municipio contemporáneo en las relaciones internacionales: El caso mexicano*, Argentina Global 18 ISSN, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008, p. 12.

La intervención del estado en las políticas económicas orientadas al modelo capitalista bajo el esquema del modelo sustitución de importaciones derivó en las desigualdades regionales y sociales que se profundizaron en los estados y municipios. La mala distribución económica como de recursos y competencias fue mermando el desarrollo interno de estos niveles de gobierno. El federalismo funcionó como un régimen de partido único y presidencialista, donde el ejecutivo federal subordinó a los gobiernos de estados y municipios en su ejercicio de gobierno, derivando en un federalismo rezagado en prácticas y formas de gestión.

En la década de 1980, el modelo de desarrollo económico comenzó a dar muestras de agotamiento, pues en el año de 1982 una severa crisis económica marca el fin del modelo político y económico presidencialista. Al ya no poder responder con eficiencia a las demandas planteadas por una sociedad cada vez más participativa y renuente a los conductos políticos señalados por el partido oficial.³⁴

La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), impulsa una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional donde se establecen las bases para la descentralización municipal con el objetivo de “redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno”³⁵ se incluyó “promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un Sistema de Planeación Democrática”.³⁶

En 1983 se aprueba la reforma al artículo 115 constitucional, convirtiéndose en la más significativa para la vida municipal; establece que “los

³⁴ *Idem*.

³⁵ Enrique Cabrero, *Dilemas de la descentralización en México*, CIDE, México, 2000. Consultado el 12 de abril de 2018 en: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v7n19/09.pdf> p. 125.

³⁶ *Idem*.

Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.³⁷ Esta reforma:

definió la relación del municipio con el Estado libre; se estableció la forma de gobierno municipal preinscribiéndose en la fracción I, párrafo, a) Ayuntamiento de elección popular directa, b) la libertad política del municipio, la fracción I, segundo párrafo señala que no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado, c) la autonomía hacendaria del municipio, d) la personalidad jurídica, fracción III para que el municipio fuese investido de ella y pudiera actuar tanto en derecho público como en derecho privado.³⁸

Se añade la libre disposición de los bienes municipales. Los municipios fueron investidos de personalidad jurídica y manejo de su patrimonio conforme a la ley. La misma reforma amplió la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales, se establecieron obligaciones en materia de servicios públicos y se asignó, a este nivel de gobierno, el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas locales.

De esta manera, el reforzamiento de la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales y estatales se constituyó en el periodo de Miguel de la Madrid, una de las primeras estrategias por las que optó el régimen para recuperar legitimidad y abrir camino hacia la liberalización política, derivando

³⁷Héctor González, *El municipio en México*. Consultado en febrero de 2018 en http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/pbbcs12.pdf 2008, p. 14

³⁸ José Vallarta, *Óp. Cit.*, p. 552.

en la restructuración de la administración federal, con el fin de promover la descentralización gestada de forma gradual en los siguientes años.

No obstante, la reforma no tuvo los resultados anunciados en cuanto a una verdadera autonomía financiera y política del municipio, debido a que “el gobierno federal tomó decisiones económicas y políticas”.³⁹ involucrando en responsabilidad y costo a las entidades federativas y municipales, pero poco, o casi nada, en beneficios y toma de decisiones democráticas.

En 1988 la política de gobierno estuvo encaminada al bienestar social, como base del progreso se impulsó una política de desarrollo regional que promovía mayor vinculación de planeación política y de programas de desarrollo social en el marco de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Durante su funcionamiento, “uno de los cambios importantes fue la modificación de los convenios únicos de desarrollo, por el convenio de desarrollo social, para fortalecer la coordinación entre el gobierno federal y los estatales”.⁴⁰ De este modo, se consideraban a los gobiernos locales en una política de solidaridad: “El programa PRONASOL se encaminó al desarrollo regional y al fortalecimiento del gobierno municipal que contó con una participación importante en la operación de los programas que consideraba el reconocimiento de la participación de los ayuntamientos como indispensable para la gran transformación del país”.⁴¹ Posterior al gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la siguiente administración encabezada por Ernesto

³⁹ Mientras el gobierno federal afirmaba que las reformas generaban la autonomía en los municipios lo cierto era que esta no llegó realmente a la vida local, puesto que el poder del ejecutivo seguía haciéndose presente en los ayuntamientos, las aportaciones federales eran dadas a cuenta gotas, cuando el partido que gobernaba era de oposición.

⁴⁰ José Ramos, Ismael Aguilar. *La gestión en México problemas y agendas*, México, Porrúa, 2009, p. 22.

⁴¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2009, p. 296.

Zedillo Ponce de León (1994-2000) optó por descentralizar estos recursos, lo que se conoció como “ramo 26 y 33 del presupuesto de la federación” Si bien, se asiste a un proceso de descentralización económica, aún se contaba con limitantes: “Sin duda fue la propia dinámica de la economía nacional la que en la misma época propició un proceso de desconcentración territorial de actividades económicas y de población, producto de la apertura económica, la aplicación de modelos económicos neoliberales y de las decisiones del capital en materia de inversión”.⁴²

⁴² Alicia Ziccardi “El federalismo y las regiones una perspectiva municipal”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, II semestre, CIDE, A.C, México, Distrito Federal, 2003, p. 328.

Reflexiones preliminares

En este primer capítulo se ha presentado la historia y conformación del municipio desde sus raíces hasta su reconocimiento y consolidación. Para entender la transformación que se vive en el gobierno local, es necesario plantear los sucesos históricos que le dieron origen, sus capacidades institucionales y de gestión, así como sus carencias en su desarrollo histórico. Para ello este capítulo tuvo como objetivo, hacer un recorrido por la conformación histórica del municipio en México.

La lucha por la liberación municipal se puede entender en cuatro momentos de la historia, el primero comenzando por la conquista y la transformación del orden político y social del calpulli, la creciente intromisión y poder sobre los gobiernos locales, la ausencia de democracia interna, así como la imposición de puestos políticos que llevó al segundo momento de lucha, la Independencia, la cual pugnaba por desatar el yugo que se imponía sobre la vida municipal siendo una de las principales causas que enarboló la Independencia, una vez alcanzada se reconoce al municipio en la vida política, no obstante ésta no contaría con autonomía, ello porque se doblegaría frente al ejecutivo, quedando sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad de decisión, desapareciendo de la vida democrática del gobierno subnacional.

Un tercer momento lo podemos ubicar durante la revolución (1911-1921), en este periodo la libertad municipal fue una de las principales causas que alentó la lucha armada, entre los sucesos más sobresalientes Emiliano Zapata dicta la ley general sobre libertades municipales encaminada a buscar su autonomía política, económica y administrativa. En 1914 Venustiano Carranza decreta la libertad municipal sentando las bases para su reconocimiento en la constitución de 1917.

El cuarto momento, una vez concluida la revolución, la constitución federal de 1917 reconocía en el artículo 115 al municipio libre como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados, adquiriendo una nueva lógica de acción política acotada al ejecutivo. Serían las reformas impulsadas por el estado lo que descentralizaría al municipio, y llevaría a construir la base del federalismo local. Como se describió en el capítulo la democracia era una tarea pendiente en la vida local, su evolución y desarrollo se caracterizó por la vulnerabilidad a los derechos y libertades locales. La historia del municipio es el reflejo de la lucha por el reconocimiento a su autonomía política como económica. En este sentido, es la calidad de gobierno que supone ser la estrategia y vía para consolidar el ámbito democrático. En el siguiente capítulo se hace un recorrido por la democracia y la calidad de la democracia, se abordan distintas propuestas teóricas y se describen los indicadores que la caracterizan, con el fin de evaluar la acción gubernamental en los gobiernos locales.

CAPITULO II

DEMOCRACIA Y CALIDAD DE GOBIERNO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El estudio de la calidad de gobierno en la democracia ha ido en aumento en los últimos años ello debido al alcance de la democracia en el último siglo. En La literatura sobre la calidad de gobierno se ha identificado el debate conceptual por distinguir la *calidad de gobierno* de la *calidad de la democracia*; ambos conceptos guardan distancia entre sí, ya que mientras la calidad de la democracia se ocupa del análisis de los métodos de acceso al poder, la calidad de gobierno se enfoca en analizar el ejercicio del poder, es decir, las propuestas teóricas sobre la calidad de gobierno buscan identificar los factores que explican el desempeño de la democracia y no su ausencia o presencia.

En este sentido, los distintos trabajos sobre el tema abordan propuestas teórico-metodológicas que sirven de guía para el análisis de la calidad, donde se trata de entender la acción gubernamental del Estado, pero también la acción en los gobiernos locales. El ejercicio de la gestión gubernamental bajo la lógica de hacer un gobierno de calidad hacia los ciudadanos, todo ello, a través de las políticas, planes de gobierno, gestión innovadora, gestión estratégica, incluyente, participativa, conducida por medio del control al poder político con el propósito de disminuir la discrecionalidad, y hacer valer el Estado de derecho.

Cabe señalar que las distintas teorías que aquí se mencionan sobre la calidad de gobierno se encuentran en un marco típico-ideal que representa el ideal de un sistema democrático. Por lo que el concepto de calidad refiere a un sentido aspiracional.

ya que difícilmente es posible encontrar un caso concreto en el que exista una interacción entre arquitectura institucional y prácticas de gestión (así como entre cada uno de los atributos específicos) tal que cristalice completamente el principio normativo de control de la discrecionalidad. Esto se debe a que [...] el control de la discrecionalidad es una noción dual y de equilibrios diversos que si bien considera la existencia de sistemas de contrapeso, seguimiento, vigilancia y castigo (control activo), también supone un cierto espacio de flexibilidad para la actuación profesional o experta de ciertos agentes políticos y burocráticos para ajustar la actuación gubernamental (control latente).⁴³

En este sentido se define al gobierno de calidad como *tipo ideal* en el que se articulan los mecanismos de control al poder político y las prácticas de gestión, en este último se distinguen diversas formas diferenciadas de gobierno que en mayor o menor medida se aproximan a la idea de calidad.

Los dos componentes que articulan la construcción de la calidad nos permiten observar en los casos concretos la forma en que los distintos gobiernos estructuran la arquitectura institucional y le dan cause a la gestión, de esta manera a pesar de ser un ideal, las dimensiones de análisis que se presentan nos permiten observar la presencia o ausencia de las condiciones de gobiernos que se aproximan a la calidad.

En el siguiente capítulo se presentan los ingredientes desde nuestra perspectiva útiles para entender el tema de la calidad de gobierno, los conceptos y enfoques teóricos que se abordan y comparten similitudes en sus propuestas del concepto, cabe señalar que no hay un consenso respecto a la definición, sino que se integra de elementos que son considerados sustanciales y necesarios.

⁴³ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, *La calidad de gobierno una definición basada en atributos del poder*, CIDE, México, 2009, p. 12

Se discute en un primer momento el concepto democracia, se hace la distinción entre calidad de la democracia y calidad de gobierno, se discuten las principales propuestas teóricas metodológicas y se proponen las dimensiones e indicadores para estudiar la calidad de gobierno a nivel subnacional.

2.1 Breve definición de democracia

El gobierno democrático ha sido considerado desde los griegos y romanos la mejor forma de gobierno. En sus inicios, en Atenas la democracia directa se ejercía en asambleas donde los ciudadanos, hombres, a mano alzada y a través del sorteo podían tomar parte en la vida política de su comunidad. Este sistema sólo era realizable a pequeña escala, ya que en ciudades con mayor población resultaba complejo emplearlo; en la práctica el sistema de democracia representativa resultaba la mejor opción.

Este modelo es el que ha prevalecido en los países del mundo que se constituyen como democráticos. En la democracia representativa, los ciudadanos a través de elecciones periódicas delegan poder de decisión en quienes los representarán en cargos públicos. A su vez los ciudadanos tienen el deber de participar activamente en sus comunidades como vigilantes del ejercicio del poder.

En el sistema representativo el estado democrático como abstracción real, actúa a través del régimen político, el cual, a su vez, articula la organización política de un territorio, partiendo de instituciones y normas. Organiza procesos electorales competitivos e institucionalizados, dotando a los ciudadanos de un conjunto de derechos liberales. Al respecto Michelangelo Bovero⁴⁴ señala los

⁴⁴ En su libro *Una Gramática de la Democracia*, describe los principios básicos que construyen la democracia, consideradas pre nociones hacia la democracia. (n.a)

derechos que constituyen las condiciones básicas de la democracia, tales como: libertad de expresión, libertad de asociación, libre tránsito, así como el respeto a los derechos fundamentales (derechos humanos). Por lo que “el régimen es un componente primordial de la democracia, por lo menos por dos razones, porque en su ausencia simplemente no hay democracia, y porque su existencia define la ciudadanía política, es decir, aquellos que tienen derecho a votar y ser electos”.⁴⁵ En este sentido, la ciudadanía política implica, la igualdad de los ciudadanos en términos de derechos libertades y obligaciones, dicha igualdad se consagra en el sistema legal.

Por otro lado, Robert Dahl, asignó cinco criterios para que un régimen pueda acercarse a la utopía teórica democrática y sea considerada una poliarquía (2002), este tipo de régimen debe tener cuatro criterios:

- 1) Participación efectiva, que refiere a la igualdad de participación política; 2) igualdad de voto, los sufragios deben ser considerados de igual valor; 3) comprensión ilustrada: hace referencia a la posibilidad de todo ciudadano para ilustrarse sobre la política; 4) control de la agenda: los ciudadanos deben tener la oportunidad de decidir qué asuntos deben ser incorporados en la agenda pública; 5) inclusión de los adultos⁴⁶ se señala este punto ya que en el siglo XIX este criterio no era aceptable, por lo que incluir a los adultos implica considerarlos iguales a los demás ciudadanos.

El concepto de poliarquía hace referencia a la toma de decisiones no en pequeños grupos o elites, sino por el conjunto de los ciudadanos que están

⁴⁵ Rodolfo Mariani, (coord.) “Democracia, Estado y Ciudadanía, hacia un Estado de y para la democracia en América Latina”, Vol., II, la Mirza Editores, Lima, 2008, p. 26

⁴⁶ Robert Dahl en su libro “Democracia, una guía para los ciudadanos” hace un recorrido sobre el concepto de democracia, para este fin el autor señala cinco criterios que deben ser considerados en todo gobierno que se constituya como democrático, de acuerdo con Dahl la igualdad en estos componentes de la democracia deben ser esenciales de no ser así, no se podría hacer alusión al termino, ya que la desigualdad en la toma de decisiones, en la participación social y política sería inequitativa trastocando la legitimidad de la democracia.

llamados a decidir mediante mecanismos representativos temas públicos. Los cinco criterios que consideran deben ser garantizados por el Estado en la medida que se constituye como democrático.

En el mismo sentido Norberto Bobbio (1984) menciona que “La democracia se erige sobre un conjunto de reglas y normas legales que establecen quienes están autorizados para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos”.⁴⁷ A este respecto, se entiende al gobierno democrático como aquel que está constituido por un conjunto de reglas que guía las acciones de los representantes políticos en la toma de decisiones, con respecto a los ciudadanos. En esta medida los ciudadanos pueden hacer uso de sus derechos a través de solicitar información pública, así como vigilar el ejercicio político de quienes detentan el poder.

Con este objetivo las instituciones constituyen canales para que la ciudadanía se informe sobre el quehacer político del gobierno. Por ello, la participación del ciudadano es requerida no sólo de forma receptiva como sujeto de políticas, sino como sujeto interventor, “portador de intereses sociales”⁴⁸ que se relaciona con el Estado para tomar parte en las acciones públicas de sus representantes.

En este tenor, las instituciones edifican la democracia, desempeñan funciones del interés público y actúan como mecanismos de orden social y de cooperación que tienen como principal razón de ser normalizar el comportamiento de los habitantes de la sociedad que viven bajo la denominada democracia. Las instituciones se encuentran en constante transformación,

⁴⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fernández Santillán S.P.A. Einaudi, Turin, 1984, p.14

⁴⁸ Alicia Ziccardi, *Actores de la participación ciudadana*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1999, pp. 2, 3.

debido a los distintos cambios y necesidades que requiere una determinada sociedad. Es así como cada sociedad reconfigura las instituciones de acuerdo con su contexto político, social, económico; tal es el caso del reajuste de las instituciones electorales en gran parte de los países de América Latina. Al respecto, “desde del siglo XX la transformación institucional a nivel internacional se ha visto influenciada por lineamientos exógenos originados por las principales agencias internacionales como son: el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo”.⁴⁹

Las políticas económicas y sociales de los estados se han reconfigurado ante el escenario global, se han implementado políticas públicas que aplicados en contextos sociales e históricos distintos han dado como resultado la convergencia institucional entre las que destacan: un intenso proceso de liberalización e internacionalización económica, ataque a la inflación persistente, reconversión del sector industrial, desajuste sectorial y los programas de privatización.

La adopción de medidas globales ha traído consigo la transformación institucional. Se han implementado programas y políticas que han favorecido en mayor o menor medida a la población. Dicha reconfiguración ha tenido un efecto en los estados nacionales, transformando la percepción del ciudadano hacia su gobierno e instituciones, ello se ha reflejado en los distintos estudios de percepción de la democracia; tales como el latinobarómetro.⁵⁰

⁴⁹ Carlos Riojas, “América Latina, Europa Central y la Transformación Institucional a finales del siglo XX” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Volumen 1, No 1, México, 2012, p. 2

⁵⁰ El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Se encarga de investigar el

En los últimos años se ha registrado en América Latina el declive de la democracia producido por las violaciones al Estado de derecho, ausencia de mecanismo de transparencia, gestiones que no responden a las necesidades reales de la población, “la corrupción se ha colocado como la principal causa de este declive la cual ha afectado a los países que aún están en vías de consolidarse, pero también a los que ya se han consolidado.⁵¹ La corrupción como causa principal ha permeado tanto Brasil, México, Argentina, Panamá, Colombia, y en general, al conjunto de los países latinoamericanos y del caribe, lo que conlleva al debilitamiento de las instituciones por la ausencia de transparencia, y rendición de cuentas de los gobiernos.

A pesar de los problemas presentes en los gobiernos el apoyo a la democracia en América Latina se ha mantenido a lo largo de los años por arriba del 50%. De acuerdo con el Latinobarómetro 2013 la preferencia hacia la democracia se sitúa en 56%. Pero existe una gran dispersión entre los países de la región. Venezuela⁵² 87%, Argentina 73% y Uruguay 71% encabezan el listado. En la región centroamericana, Costa Rica con 53% sigue siendo el país con el nivel más alto de apoyo a la democracia; pero cabe notar que ha perdido 21 puntos en los últimos cuatro años. Honduras 44%, Guatemala 41% y México 37% estos últimos cuentan con los niveles más bajos de apoyo.⁵³

desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. (n.a)

⁵¹ Informe de resultados del Latino barómetro 2017, Consultado el 20 de abril de 2018 en: www.latinobarometro.org/LATIDocs/F00006433-Inf1.atinobarometro2017.pdf

⁵² Venezuela al igual que Nicaragua resultan casos peculiares, la percepción sobre la democracia ha ido deteriorándose por los mandatarios que se han perpetuado en el poder. La crisis en Venezuela conjunta distintos problemas, financieros como de escasez de alimentos aunado al aumento de desempleo. La intervención de la política monetaria por el gobierno central a través del banco central de Venezuela ha desencadenado una hiperinflación, de la mano con la corrupción política, deterioro de la productividad como la caída de los precios del petróleo, han traído consigo el deterioro de la democracia y ha agravado la crisis de Estado.(n.a)

⁵³ Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia en América Latina”, Informe IDEA Internacional, 1a, Costa Rica, 2014 p. 14

En 2016 la satisfacción hacia la democracia alcanzaba un 34% el siguiente año decae a un 30%. En diez países menos de un tercio de la población está satisfecho con la democracia, sólo en tres países: Uruguay 57%, Nicaragua⁵⁴ 52% y Ecuador 51% hay una mayoría que está satisfecha con esta forma de gobierno.

En este escenario, surge la interrogante ¿Qué sucede con la democracia en América Latina? De acuerdo con los trabajos de IDEA Internacional. Estos bajos niveles de satisfacción tienen su origen en las políticas que lleva a cabo el gobierno, el cual genera una percepción ciudadana de desigualdad en beneficio de minoría. De acuerdo con el Latinobarómetro esta idea ha ido en aumento, en 2016 correspondía al 73% en 2017 75% en contraste con 2015 cuando representaba el 67%.

La evaluación realizada por medio de indicadores en el Latinobarómetro, y en trabajos de IDEA-Internacional, permiten hacer un análisis comparativo entre países. Se presentan variables como la confianza institucional, el respaldo hacia la democracia, alternancia política, corrupción, seguridad pública, procesos electorales limpios y competitivos, institucionalización partidista, pluralismo político, con el fin de describir el estado que guarda la democracia en los países latinoamericanos. Es importante señalar que estas características

⁵⁴ En el actual gobierno de Nicaragua (2019) encabezado por Daniel Ortega Saavedra desde su llegada al poder en 2007 hasta la actualidad se ha perpetuado en el poder por doce años, tiempo en el que han tenido lugar fuertes represiones del Estado a los críticos del gobierno, acrecentando la ausencia de la democracia. De acuerdo con el Índice de percepción de la Corrupción que publica la Organización para la transparencia Internacional Su puntuación ha descendido en el último informe, lo que significa que los nicaraguenses perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país; la disminución de su puntuación ha provocado que Nicaragua empeore su posición respecto al resto de los países latinoamericanos hasta la posición 152, de los 180, generando con ello los bajos niveles de confianza en las instituciones y en la democracia.(n.a)

de la democracia que señalamos refieren a la calidad de la democracia, no a la calidad de gobierno.

En el caso de México ¿cómo se ha evaluado la democracia? En las últimas décadas México tuvo importantes avances en la celebración de elecciones competitivas, consolidó las libertades civiles y políticas, inició un proceso de reforma de Estado que incluye la modernización de las instituciones y leyes. Sin embargo, persiste la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, los procesos electorales y las acciones del Estado; la corrupción, el bajo crecimiento económico, el desempleo, la inseguridad, así como la desigualdad en la distribución del ingreso, son factores que han hecho que el ciudadano desconfíe y tome distancia de la vida política.

Como efecto de estos hechos, la concepción que se tiene sobre la democracia se ha ido desdibujando en el imaginario social; se ha dado paso a la idea de una democracia no consolidada como lo señala Guillermo O'Donnell, debido a que las acciones de gobierno no son transparentes y los ciudadanos no se sienten representados. En otras palabras, las instituciones que componen y articulan la democracia se han ido desgastando debido a la toma de decisiones del gobierno, acrecentando la desconfianza.

En un estudio realizado en México en 2010 por la Fundación Konrad Adenauer con el apoyo del Colegio de México, la COPARMEX y Polilat, realizaron un estudio que mide el Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Méx) en los 32 estados de la república, con base en cuatro dimensiones de análisis⁵⁵

⁵⁵ Índice de Desarrollo Democrático en México IDD Max, México, 2015, p.15, elaborado desde el año 2010 tiene como objetivo medir el índice de desarrollo democrático con base en los siguientes dimensiones de análisis: la democracia de los ciudadanos, la democracia de las instituciones, la democracia social, la democracia económica, muestra la calidad instruccional, el desarrollo humano y económico que existe en México, dando como resaltando indicadores de política que favorecen el desarrollo democrático.

- I) El cumplimiento de los aspectos formales de la democracia
- II) La vigencia de derechos políticos y libertades civiles – *la democracia de los ciudadanos*.
- III) La calidad de las instituciones de la democracia y la eficiencia del sistema de representación política – *la democracia de las instituciones*.
- IV) El ejercicio del buen gobierno en dos subdimensiones:
 - a) resultados en materia de política pública que aseguran bienestar o equidad – *subdimensión Social*.
 - b) resultados en materia de política pública que aseguran eficiencia económica - *subdimensión económica*.

Partiendo de estos indicadores, para el análisis democrático se retoma como primer punto el cumplimiento de los elementos formales de la democracia, es decir, el pleno ejercicio de los componentes que articulan el sistema democrático, un segundo elemento que se retoma es la democracia de los ciudadanos, se refiere a un conjunto de indicadores que miden como se viven las libertades y derechos ciudadanos, y los factores que los violentan, es decir, la libre manifestación y expresión de ideas, participación ciudadana, acceso a la información pública, libertad en el ejercicio de los derechos políticos.

Un tercer indicador refiere a la democracia de las instituciones, establece la calidad de las instituciones y la eficiencia del sistema político, los avances en la construcción de instituciones democráticas. El último indicador señala la democracia social ejecutada en la gestión de gobierno para generar mejores condiciones de desarrollo social; y la democracia económica que evalúa el desarrollo económico en cada entidad.

Este estudio realizado en México en el año 2010, parte del análisis de la democracia a nivel nacional, pero también a nivel estatal, ya que se postula que

las realidades que se viven en cada estado son múltiples y complejas por lo que la forma en que se vive y percibe la democracia es distinta. Siendo así, los resultados de las cuatro dimensiones varían de un estado a otro, debido a las particularidades de cada entidad lo que las posiciona en distintos niveles de democracia, altos, moderados, bajos y muy bajos.

Estos aspectos señalados, se integran al concepto calidad de la democracia, como los factores que miden los desafíos que enfrenta la consolidación democrática. A hora bien resulta sustancial distinguir la frontera entre las dimensiones que componen la calidad de gobierno en relación con la calidad de la democracia.

Así entonces, ¿cómo entender la calidad de gobierno y la calidad de la democracia? ¿De qué elementos se componen ambos conceptos? ¿Qué dimensiones las diferencian?

2.2 Calidad de la democracia y calidad de gobierno hacia una revisión de la literatura

Comencemos mencionando que la calidad de gobierno es distinta a la calidad de la democracia, ambos conceptos parten de los principios teóricos de la democracia, pero muestran diferencia entre sí, ya que mientras la calidad de la democracia se centra en “el análisis de los mecanismos de acceso al poder relacionados con las reglas del juego político democrático (leyes electorales, procesos de competencia partidista, normas de conversión de votos en escaños, etc.) son incapaces de brindar explicaciones directas sobre la forma en la que,

una vez en el poder, los gobernantes se desempeñarán en su cargo”.⁵⁶ Por otro lado la calidad de gobierno

Alude a una serie de mecanismos *institucionales y prácticas* de gestión de la burocracia pública que acotan el poder discrecional de los gobernantes sobre la burocracia y de los funcionarios sobre las decisiones cotidianas. Así, más que pretender una lista de “recetas” universales sobre un cierto tipo de políticas o evaluar la consolidación de los sistemas electorales, la definición de calidad gubernamental busca comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales (definidos a partir de atributos) que permiten *el ejercicio del poder* dentro de un entorno democrático.⁵⁷

La relación entre ambas categorías de análisis converge en los principios básicos de la democracia, pero toman caminos distintos, ya que la calidad de gobierno no busca estudiar los mecanismos de acceso al poder, sino que este se inclina por analizar qué pasa después que se llega al poder, es decir cómo se ejerce esté por medio de mecanismos institucionales y prácticas de gestión.

Así mientras la calidad de gobierno analiza la gestión de la administración pública, basado en instituciones y prácticas de gestión con respecto al estado de derecho, y la calidad de la democracia se inclina por estudiar las reglas de acceso al juego político.

Una aproximación conceptual a la calidad de la democracia postula la existencia de dos grandes grupos. El primer grupo refiere a la definición procedimental de democracia entendida como poliarquía de acuerdo con Robert

⁵⁶ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, op. cit., p. 2

⁵⁷ *Ibidem*

Dahl, donde la democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político. De acuerdo con esto, la calidad de la democracia es “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político”.⁵⁸

El segundo grupo se integra de las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos. En este entendido la democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad.

Los distintos enfoques teóricos sobre la calidad democrática parten del concepto de poliarquía⁵⁹. Siendo el sostén para explicar la calidad de la democracia, como la calidad de gobierno. A decir de Levine y Molina (2007) la calidad de la democracia se define por la interacción de tres áreas relacionadas:

La medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular.

A su vez presentan cinco dimensiones de análisis:⁶⁰

⁵⁸ Corvette y Pérez-Liñán, citado en Barreda, *La calidad de la democracia Un análisis comparado de América Latina, 2011*, p. 267- 268

⁵⁹ Según la célebre noción de poliarquía de Dahl (2002), ésta debe satisfacer ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias

⁶⁰ Evaluar la calidad de la democracia una introducción al trabajo IDEA internacional, Estocolmo, 2009, p. 11-13

Decisión electoral: Que las elecciones sean libres, imparciales, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder. Un aspecto que claramente se presta a variaciones y por lo tanto permite medir niveles de calidad es el relativo a los recursos de información de los electores.

Participación: Mediante la participación los ciudadanos eligen a su gobierno, le exigen responsabilidad, e influyen en las decisiones sobre políticas públicas directa o indirectamente mediante representantes.

Responsabilidad: Dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a rendición de cuentas y posible sanción. La responsabilidad puede ser formal e informal. La formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas que someten a la rendición de cuentas a los actores políticos. La responsabilidad informal, se puede entender como movilizaciones de la sociedad civil para ejercer presión en la responsabilidad del funcionario público, obligándolo a rendir cuentas y siendo sancionado en caso de actos ilícitos.

Responsiveness: Refiere a la respuesta de la voluntad popular, es decir los políticos actúan de acuerdo con las preferencias ciudadanas. No obstante, su comportamiento es distinto en campaña y en el ejercicio del poder.

Soberanía: Esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios electos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc.

Por otro lado, Miker Barreda (2011) diferencia entre los estudios que parten del análisis de la calidad de la democracia sólo con los componentes de

poliarquía, y los trabajos que parten de definiciones similares de democracia, pero que incluyen otros elementos que permiten entender de forma amplia la calidad de gobierno. Señala al Estado de derecho como un mecanismo de control que somete al escrutinio público el ejercicio de gobierno.

La propuesta conceptual de Barreda para la calidad de la democracia conlleva a retomar tres elementos básicos del concepto de poliarquía: I) derechos políticos y las libertades civiles, en ella, los ciudadanos formulan sus preferencias políticas y eligen a sus representantes, II) *responsiveness*: es decir, la “aptitud — del gobierno — para responder a las preferencias de los ciudadanos”⁶¹ toda vez que pueden intervenir en la formación de políticas, III) la participación, esta es una de las principales dimensiones de la democracia que constituye un eje rector de los ciudadanos para hacer del conocimiento público sus demandas y supervisar el ejercicio de gobierno.

A su vez integra dos dimensiones ausentes en el concepto de poliarquía, que de acuerdo con el autor explican la calidad de gobierno: el control al poder político en relación con la rendición de cuentas considerado un mecanismo que limita el abuso del poder, que a la vez se divide en la *rendición de cuentas vertical*: “a través de elecciones regulares y equitativas y la *rendición de cuentas horizontal* la cual supone la vigilancia de órganos del Estado por parte de instituciones, estatales, sociales o grupos de la sociedad civil, para ejercer funciones de fiscalización”.⁶²

El Estado de derecho se coloca como una segunda dimensión en el entendido que la calidad de gobierno se mide en la existencia de un sistema

⁶¹ Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 13

⁶² Guillermo O'Donnell, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, 2004 pp. 32-46.

legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. En otras palabras, el sistema legal de un Estado resguarda los derechos ciudadanos a la vez que controla el poder de la clase política. Visto de esta manera, al examinar la calidad de gobierno se requiere considerar, los mecanismos que limitan el ejercicio político con el fin de evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Por otro lado, uno de los enfoques más completos del concepto de calidad de la democracia, lo argumenta Leonardo Morlino

La calidad de la democracia se define como «una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos». Es decir, una democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos), y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos).⁶³

En un desglose más amplio se proponen ocho dimensiones analíticas que permiten medir la calidad en cualquier país: “1) Estado de derecho, 2) rendición de cuentas electoral (vertical), rendición de cuentas interinstitucional (horizontal) 3) participación política, 4) competencia política, 5) capacidad de respuesta 6) reacción 7) responsabilidad 8) libertad e igualdad”.⁶⁴ Estas

⁶³ Leonardo Morlino, *Ca... op. cit.*, p.25- 26

⁶⁴ Miguel López Leyva, *Calidad de la democracia en México: la participación política 2000-2014*, Instituto de Investigaciones Sociales, IIA, México, 2017, p. 15

dimensiones refieren a los procedimientos, contenidos y resultados de la democracia.

En la propuesta de Leonardo Morlino (2004), la preocupación, ya no es tanto sobre las reglas y procedimientos de acceso al poder (sistemas electorales y sistemas de partidos), sino, específicamente sobre el desempeño de las instituciones democráticas para producir determinados resultados, lo cual efectivamente conduce a tomar en cuenta aspectos que harían del desempeño de los gobiernos algo democrático, entre ellos, la rendición de cuentas y la vigencia del Estado de derecho.

En este sentido el enfoque de la *calidad de gobierno* deja claro que ya no basta con alcanzar la democracia en sus dimensiones clásicas sobre el concepto, sino que es preciso la presencia de contrapesos al poder político. En ese sentido se señala el análisis y el debate sobre una democracia de “buena” calidad.

Al respecto, Guillermo Cejudo y Zabaleta (2009) señalan que el término calidad de gobierno ha sido definido desde distintas posturas teóricas con conceptos que se relacionan pero que no definen con claridad la calidad de gobierno, autores como Huther, Shah, y Kaufmann (2005) definen la calidad gubernamental como un índice de calidad de vida, desarrollo económico, o resultados de la acción de gobierno, así mismo Knack y Keefer (1995) identifican a la calidad de gobierno como la calidad institucional, basado en las percepciones sobre riesgo de inversión. Mientras que “Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2004) han creado un índice compuesto de gobernanza, que incorpora 37 fuentes de datos y abarca seis dimensiones: voz y rendición de

cuentas, estabilidad política y no violencia, eficiencia del gobierno, calidad de la regulación, Estado de derecho y control a la corrupción”.⁶⁵

De manera similar a partir de indicadores más sofisticados, varios analistas han ampliado los alcances de las explicaciones sobre los efectos de la calidad del gobierno, en los niveles de desarrollo humano (Campos, 1999), desigualdad de ingresos (Chong y Calderón, 2000b), productividad (Olson *et al.*, 2000), desarrollo económico (Aron, 2000; Chong y Calderón, 2000a), inversión (Ayal y Karras, 1996), o en variables políticas, tales como legitimidad del régimen (Anderson y Tverdova, 2003), e incluso conceptos más abstractos, como satisfacción con la calidad de vida (Helliwell y Huang, 2008) (para una descripción muy completa de esta literatura, véase Keefer, 2004).⁶⁶

De esta manera el concepto calidad de gobierno se ha entendido desde distintas variables: sociales, económicas y políticas, identificando en cada teoría elementos que caracterizan la calidad gubernamental. No obstante, de acuerdo con Cejudo y Zabaleta la calidad va más allá del desarrollo económico, los resultados de la gestión, el incremento en la calidad de vida, pues estas variables corresponden más a la calidad de la democracia, ya que:

La selección de indicadores –y por lo tanto los supuestos conceptuales– de muchas de estas definiciones hacen imposible llevar a cabo análisis causales sólidos, pues incluyen en la misma definición atributos de instituciones políticas, componentes administrativos y resultados de la gestión gubernamental, con lo cual la calidad del gobierno así entendida abarca causas, características y consecuencias del ejercicio de la autoridad.⁶⁷

⁶⁵ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta *op. cit.*, p. 18

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ Guillermo C. Sánchez, G., & Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, en revista, *Política y Gobierno*, 2009, p. 131-132.

En este entendido es complicado definir y comprender la calidad de gobierno puesto que se parte de varias definiciones, sin esclarecerse los elementos que integrarían la calidad gubernamental.

En otra vertiente de investigación teóricos como Rothstein y Teorell (2008) definen la calidad de gobierno por medio de atributos institucionales básicos, para ambos autores la calidad de gobierno se compone de los principios de imparcialidad, este principio señala al estudio de la calidad gubernamental no en el sentido de los resultados o efectos esperados, sino en los términos de su impacto en las acciones del gobierno con los ciudadanos cuando se ejerce la autoridad.

Ambos autores “parten de la noción de igualdad política propuesta por Robert Dahl (1982) y del trabajo filosófico de Brian Barry (1995) para explicar cómo el principio de imparcialidad establece una serie de restricciones (legales, políticas y éticas) de comportamiento y de actuación en aquellos individuos elegidos y contratados para ejercer la autoridad gubernamental”.⁶⁸

De acuerdo con esta teórica el principio de imparcialidad consiste en la existencia de mecanismos de calidad de gobierno que aseguren la imparcialidad en el ejercicio del poder, a través de instituciones legales como morales que consientan la reducción del abuso del poder y construyan escenarios de predictibilidad de la acción de gobierno, es decir, informen sobre el desempeño de la administración.

Empero, no se especifica en que forma la imparcialidad se traduce en acciones y atributos identificables en el ejercicio de la gestión gubernamental,

⁶⁸ *Idem*

en otras palabras, se deja de lado los mecanismos en los que el principio de imparcialidad adquiere forma en acciones o atributos concretos a través de prácticas de gestión. Ello porque en los límites al control político no se recuperan principios que acompañen la estructura institucional y las prácticas de gestión.

La articulación del concepto calidad de gobierno de Rothstein y Teorell (2008) es significativo, sin embargo, resulta insuficiente ya que la imparcialidad no toma en cuenta la manifestación de los atributos concretos en las prácticas de gestión, por ello Cejudo y Zabaleta consideran más apropiado *el control de la discrecionalidad*, ya que “se estructura no a partir de principios genéricos, sino de un conjunto de atributos identificables (y, por lo tanto, medibles y evaluables)”.⁶⁹

Ambos autores definen la calidad de gobierno como “la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder”.⁷⁰ Este último se refiere a un principio normativo en la definición de los criterios básicos de la calidad.

El supuesto implícito en esta construcción conceptual es que “a partir del *control de la discrecionalidad* es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios

⁶⁹ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta ... *op. cit.*, p. 4-6

⁷⁰ *Idem*

que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático”.⁷¹

En este sentido, la calidad de gobierno alude a mecanismos institucionales y prácticas de gestión que acotan el poder de los gobernantes en las decisiones públicas, por lo que la calidad gubernamental “busca comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales (definidos a partir de atributos) que permiten el ejercicio del poder dentro de un entorno democrático”.⁷²

2.2.1 ¿De qué va la calidad de gobierno?

Consideramos la propuesta teórica de Cejudo como el concepto integral de la calidad de gobierno, ello porque se estudia desde dos elementos de análisis: arquitectura institucional y prácticas de gestión, dimensiones que acotan el poder discrecional de los gobernantes sobre la burocracia y sobre las decisiones públicas, ambos enriquecen la discusión y permiten mirar la complementariedad que existe entre lo político y lo administrativo desde dos aspectos distintos, pero a su vez complementarios.

Desde esta perspectiva la calidad de gobierno es un tema distinto al contenido sustantivo de las políticas públicas, los resultados de la acción gubernamental, y los procedimientos de integración de los gobiernos, ello porque, la calidad no se define por la instrumentación de las políticas públicas, ya que la implementación de políticas no garantiza por sí mismo resultados deseables, la calidad de un gobierno tampoco se define por los resultados de gestión ya que este se vuelve efecto de las políticas y dinámicas

⁷¹ *Idem*

⁷² *Idem*

organizacionales que restringen la discrecionalidad, por último la impecabilidad de la integración de gobiernos en procesos electorales no significa que las acciones sean eficaces y de calidad.

Por ello, la calidad de gobierno no se define por los aspectos señalados, sino que este se entiende por la variedad de arreglos institucionales y prácticas de gestión (definidos a partir de atributos) que permiten el ejercicio del poder dentro de un entorno democrático, que varía de una administración a otra. Ambas dimensiones se proponen como las dos variables principales que afectan la “calidad de gobierno”, pues ambas incidirán con mecanismos específicos en generar el “control de la discrecionalidad” en la toma de decisiones y en su implementación.

La variedad de arreglos institucionales y de gestión se entiende a partir de las tradiciones político administrativas que tiene un determinado gobierno. ello quiere decir que desde distintos gobiernos es posible observar la forma en que se articulan mecanismos institucionales de control de la discrecionalidad (legalistas u orientados a una lógica de resultados), así como distintas prácticas de gestión desde un corte weberiano o tipo gerencial. Por lo que podemos afirmar que la calidad se entiende desde distintas configuraciones del ejercicio del poder.

A hora bien entendemos la dimensión de *arquitectura institucional* como: los elementos constituyentes de la administración pública, que contribuyen a limitar el uso discrecional de los recursos públicos, por medio de los indicadores, contrapesos y restricciones.

Los contrapesos son aquellos que tradicionalmente se han estudiado como “instrumentos de control constitucional y de rendición de cuentas horizontal”, los que a su vez se identifican en las medidas para garantizar la transparencia,

la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Las restricciones son elementos que permiten limitar el uso arbitrario de los gobernantes sobre la administración pública. Con los indicadores: reglas y criterios de acceso al servicio público; obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; regulación del ciclo de planeación, ejercicio y evaluación del desempeño gubernamental.⁷³

Las prácticas de gestión, de acuerdo con Cejudo y Zavaleta se entiende como los procesos mediante los cuales, los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados (necesarios para asegurar el control de la discrecionalidad) se relacionan con la actividad gubernamental rutinaria para la obtención de ciertos resultados esperados.

Son atributos intrínsecos al gobierno – local – para dirigir y controlar su capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la implementación de políticas públicas. Es por eso que se considera indispensable incluir la capacidad de gestión como una segunda dimensión del concepto de calidad de gobierno, de tal forma que permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados (necesarios para asegurar el control de la discrecionalidad) se relacionan con la actividad gubernamental rutinaria para la obtención de ciertos resultados esperados.

Se hace referencia a las actividades rutinarias a través de los cuales los gobiernos administran y distribuyen recursos para transformar las decisiones en producción de bienes y servicios públicos. Los indicadores hacen referencia

⁷³ Alex Caldera, "La calidad de gobierno local en Guanajuato", en *Libertad y Participación Política: Desafíos para la consolidación democrática en Guanajuato*, Fontarama, 2014, p. 83-85.

a los sistemas administrativos como son: la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, la gestión de la información y la orientación estratégica.⁷⁴

A este respecto, la arquitectura institucional parte de una combinación de instrumentos de control político asociados a un mandato legal para la supervisión de los recursos públicos, así como para la vigilancia al comportamiento de las autoridades por medio de instancias legales, Por otro lado, las prácticas de gestión resultan relevantes ya que en esta dimensión se reflejan las acciones concretas del Estado, además permite articular los marcos institucionales mediante los que se limita el poder político en relación con la actividad de gobierno, en favor de obtener resultados positivos de gestión. Con el objetivo de tener mayor claridad sobre cada uno de los indicadores, en el siguiente cuadro se resumen las dimensiones que se consideran en el desarrollo del trabajo.

⁷⁴ En la definición prácticas de gestión Alex Caldera retoma a Cejudo en su texto *La calidad de gobierno una definición basada en atributos del poder*, Identificando a la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, la gestión de la información y la orientación estratégica como los atributos esenciales para entender y evaluar las prácticas de gestión.

Indicadores de analisis

<i>Dimensiones</i>	<i>Subdimensiones</i>	<i>indicadores</i>
<i>Arquitectura institucional</i>	Contrapesos	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas y normas sobre la Participación ciudadana • Reglas y normas sobre la Rendición de cuentas
	Restricciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas que establezcan obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información • Reglas y criterios de acceso al servicio público
<i>Prácticas de gestión</i>	Gestión de información (tecnologías)	<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad de Acceso a la información • Prácticas de gestión de la información.
	Gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas y Estrategias de gestión

En el subsiguiente apartado se describen las características de cada uno de los indicadores señalados que ayudaran a observar las dimensiones de la calidad de gobierno a nivel subnacional.

2.3 Panorama de los indicadores que componen la calidad de gobierno

Como se ha señalado, el estudio de la calidad de gobierno se compone de diversos indicadores, por lo que en este apartado se busca describir las características de cada uno de ellos, primero por separado para posteriormente analizarlas de forma complementaria en el analisis de los dos casos de estudio.

2.3.1 Leyes y normas sobre la participación ciudadana

La participación es un componente medular de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Por medio de la participación el ciudadano “toma parte”⁷⁵ en la vida política de su comunidad, favorece con ello al desarrollo de la gestión pública que “se refiere al rol del ciudadano en cuanto participe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas”.⁷⁶

De acuerdo con Alicia Ziccardi (2011) la participación ciudadana está asociada al derecho de las personas a intervenir en las acciones públicas de interés general, representando sus intereses particulares o colectivos, y se presenta en distintas formas: social, comunitaria, política y ciudadana.

Esta última se ejerce cuando el ciudadano “toma parte” en la acción pública, manifestando su acuerdo o desacuerdo en las acciones del gobierno. A diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, “la participación ciudadana se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios”⁷⁷ pero también como el contrapeso a las decisiones arbitrarias del gobierno como de servidores públicos.

Podemos entender a la participación desde tres visiones de análisis:

1) Sujetos receptores de políticas

⁷⁵ Socorro Arzaluz Solano, *La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos notas a partir del premio gobierno y gestión Local*, México, 2011, p. 6

⁷⁵ Alicia Ziccardi, *Actores de la participación ciudadana*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1999, p. 47

⁷⁶ Pedro Mujica, “La participación ciudadana en relación con la gestión pública”, en documento de trabajo. *Corporación participativa*. Santiago de Chile, 2000, Consultado el 26 de abril de 2018 en: <http://www.islademaipo.cl/trans/docutrans/11052011095727>

⁷⁷ Socorro Arzaluz, *op. cit.*, 2009, p. 2

- 2) Sujetos interventores
- 3) Participación no convencional

El primero se referiría a las demandas de soluciones a los problemas inmediatos de la ciudadanía; el segundo plano se puede ubicar en la actividad de tomar parte en las decisiones políticas de sus localidades, en un sentido interventor. Mientras que en un primer aspecto los ciudadanos manifiestan los problemas de su comunidad y se relacionan con el Estado para pedir soluciones, en un segundo aspecto los ciudadanos intervienen en las decisiones de carácter político. En este sentido, los ciudadanos se manifiestan como “portadores de intereses sociales”⁷⁸ que se relacionan con el Estado para tomar parte en las acciones públicas de sus representantes, a través de solicitar rendición de cuentas, así como incidir en la formulación de políticas de gobierno.

La participación no convencional, a la que también se le podría denominar subversiva, se manifiesta por medio de acciones no institucionalizadas como son las marchas, mítines, donde por lo general se realizan como una acción de inconformidad por las acciones o políticas. Por este medio el ciudadano busca incidir en la agenda pública.

El mecanismo de la participación ciudadana funciona como una herramienta para acotar el poder de quienes lo ejercen. La participación de los ciudadanos en la cosa pública para exigir rendición de cuentas a las instituciones, y la burocracia abre la puerta hacia la construcción de canales de diálogo y transparencia.

Así también se incluye como uno de los factores clave en la evolución de la calidad de gobierno, puesto que en la democracia los representantes están

⁷⁸ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, 2011, p. 7-8

obligados a rendir cuentas, por ello se coloca como el eje articulador en la gestión pública. Los análisis teóricos de la calidad consideran este mecanismo como un elemento de control político en el ejercicio arbitrario del poder, debido a que el ciudadano tiene la capacidad de exigir, vigilar e incidir en la política gubernamental.

Debido a la situación actual de corrupción y actos de discrecionalidad en México y América Latina, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, funcionarios públicos, y los poderes del Estado. Los grandes escándalos de corrupción en Brasil el caso Petrobras y la investigación Lava Jato que involucra a grandes contratistas, funcionarios y políticos de diversos partidos políticos, la renuncia del presidente Pérez Molina en Guatemala por los negocios ilegales que él y gente de su confianza manejaban, las acusaciones que pesan sobre el expresidente Martinelli de Panamá, acusaciones contra la expresidenta Fernández de Kirchner en Argentina, acusaciones de la casa blanca y Odebrecht que pesan sobre el gobierno del ex – presidente Enrique Peña Nieto así como los actos de corrupción y lavado de dinero de gobernadores, como de funcionarios integrados a los gobiernos estatales y municipales. Aunado a esto, las instituciones encargadas de perseguir y sancionar dichos actos forman parte del Estado o bien se integran de grupos de interés; esto ha llevado a que gran parte de la población conciba una ausencia preocupante de la democracia.

En este contexto la participación se vuelve una herramienta fundamental para controlar, sancionar y castigar el abuso del poder. Por tal motivo, la necesidad de fortalecer las instituciones ha hecho eco en los sectores sociales, y es que, sin el fortalecimiento institucional acompañado de un marco normativo no se podrá mejorar de manera importante la calidad y legitimidad de la democracia, ni profundizar y hacer sostenible el proceso de desarrollo.

De ahí “la importancia que los países de la región diseñen y pongan en marcha una agenda de reformas dirigida al mejoramiento de la calidad institucional, la seguridad jurídica, el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, y la reforma del Estado”.⁷⁹

En el caso de México, en los últimos años se han modernizado las instituciones con el fin de hacer transparente el ejercicio público, se han puesto en marcha leyes de transparencia y rendición de cuentas, como ejemplo la ley 3 de 3 impulsada por la sociedad civil, obliga a los funcionarios públicos a declarar su ingreso patrimonial, de interés y de declaración fiscal, por medio de estas tres declaraciones el Estado busca recobrar la confianza de los ciudadanos e incentivar la transparencia y rendición de cuentas como práctica democrática.

De la misma forma se han abierto espacios para hacer eficiente el derecho de acceso a la información pública, en 2014 se dio a conocer la creación de una fiscalía anticorrupción, encargada de “sancionar y erradicar los actos de corrupción de la República Mexicana o aquellos cometidos por servidores públicos en el extranjero”.⁸⁰

A nivel subnacional se ha optado por modernizar la administración, con las prácticas innovadoras de transparencia en una lógica de buen gobierno, sustentado en el gobierno abierto, esto es, transparente que se vale de herramientas como la tecnología para hacer pública y agilizar trámites como información gubernamental, en esta misma lógica se busca la cercanía con el ciudadano al hacerlo coparticipe en la gestión pública, para este fin se han

⁷⁹ Véase, iniciativa ciudadana 3 de 3, Consultado el 28 de abril de 2018 en: <http://www.ceey.org.mx/anuncio/ley-3-3-iniciativa-ciudadana-ley-general-responsabilidades-administrativas>.

⁸⁰ Sobre la fiscalía anticorrupción y la exigencia de la iniciativa ciudadana sobre la ley 3 de 3, Consultado el 28 de abril de 2018 en: <https://www.gob.mx/pgr>

empleado nuevos enfoques en la gestión administrativa, no obstante, algunos municipios no alcanzan los resultados esperados.

De acuerdo con Enrique Cabrero, una de las causas que explican la falta de resultados en los gobiernos locales se debe a la gestión tradicional, lo que no permite el óptimo resultado de los modelos de gestión gerencial y cabe decir cualquier gestión innovadora⁸¹. En otras palabras, los nuevos enfoques de gestión pública que adoptan los gobiernos locales para el desarrollo democrático se ven acotados debido a que permanecen formas tradicionales de gestión burocrática e institucional.

En este punto, la participación ciudadana es una pieza fundamental del sistema democrático que promueve la construcción de una sociedad activa para impulsar cualquier aspecto de la vida social, económica, cultural o política. En esta medida la participación del ciudadano implica su intervención en los asuntos públicos, para dotar a las acciones de gobierno de eficacia y generar calidad.

En el gobierno subnacional, la ley orgánica municipal del Estado de México toca de manera general los artículos que señalan el ejercicio de la participación ciudadana. Artículo 64 señala: Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por consejos de participación ciudadana. Mientras que el artículo 74.- describe las atribuciones de los consejos:

⁸¹ Enrique Cabrero M, *La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?* en "X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 oct 2005, p 5-7

I.- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; II.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; III.- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; IV.- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; V.- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el Estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo. VI.- Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.⁸²

Por otro lado, el artículo 69, alude a la Comisión de Participación Ciudadana como la instancia de apoyo entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, constructores o desarrolladores y las autoridades municipales.

En el ejercicio de la participación el municipio de Ecatepec y Naucalpan de acuerdo con el bando municipal artículo 31 indica: para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, la comisión de partición ciudadana podrá auxiliarse por:

I. Comisiones del H. Ayuntamiento; II. La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal; III. Delegaciones Municipales, Subdelegaciones y Consejos de Participación. Así mismo el ayuntamiento se puede apoyar en las distintas comisiones con el objetivo de lograr mayores beneficios a la población.

Durante la gestión 2006-2009 Ecatepec de Morelos trabajó con una política de “desarrollo social con rostro humano” con la propuesta de ser el

⁸² Ley organica del estado de mexico consultado julio 2018
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/levvig022.pdf>

primer gobierno de izquierda que se encargaría de invertir en los ciudadanos, con este fin reestructuró el reglamento de las instituciones encargadas de la participación tal es el caso de la comisión de participación ciudadana, la comisión de transparencia, con la finalidad que las políticas diseñadas tuvieran un óptimo funcionamiento. Se echo andar el programa “escuelas de gobierno y ciudadanía” y se puso en marcha el programa “presupuesto participativo”, acciones que fueron impulsadas para lograr incentivar la participación y a la vez lograr que el ciudadano confiara en su gobierno. En el caso de Naucalpan se puso en marcha un programa integral de seguridad ciudadana, para ello se establecieron cuadrantes y que promovió la participación conjunta de los ciudadanos con la policía, así mismos se promovieron programas de apoyo a madres trabajadoras, alumnos, adultos mayores, y se llevaron a cabo jornadas de apoyo ciudadano.

2.3.2 Reglas y normas sobre la Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se ubica dentro de los componentes que articulan la calidad de gobierno. “Su importancia en la gestión pública radica en que las decisiones gubernamentales y administrativas deberán de estar al alcance del público de forma clara y accesible. Engloba todo lo que concierne a controles y contrapesos para la vigilancia y restricción del ejercicio del poder”.⁸³

La idea rectora de la rendición de cuentas es el control del poder en quienes lo ejercen evitando con ello el abuso de los cargos públicos, las

⁸³ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en *La calidad de la democracia*, en Leonardo Morlino *América Latina Informe IDEA, Internacional*, 2014. P. 14

arbitrariedades y la discrecionalidad, manteniendo la acción pública dentro de las normas controles y procedimientos establecidos.

En la democracia representativa los gobiernos electos por elección popular son responsables de rendir cuentas ante sus representados a través de instancias encargadas de recibir la información y hacerla del conocimiento público, para que cualquier persona pueda tener acceso. “Esto es, “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a recibir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”.⁸⁴

En este sentido, la rendición de cuentas toma dos connotaciones básicas: por un lado, “la responsabilidad, es decir, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus acciones y justificarlas en público; y por la otra, la capacidad de sancionar cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades”.⁸⁵ Esta dualidad comprende por lo menos cuatro criterios: vigilancia, control, supervisión, escrutinio público y transparencia. Se considera esencial la existencia de sanciones en caso de abuso del poder, ya que cuando se emplea un castigo hacia quienes hubieran cometido un ilícito se fortalecen las instituciones, puesto que la acción de respuesta de las autoridades ante actos de discrecionalidad legitima la acción de gobierno.

La rendición de cuentas se divide en dos perspectivas: 1) horizontal y 2) vertical. La horizontal es aquella que se da entre los órganos del gobierno y toma como punto de partida el sistema de pesos y contrapesos, pues se da entre iguales: entes públicos con parte de soberanía popular. La rendición de cuentas

⁸⁴ Guillermo O'Donnell, “Counterpoint: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization”, Indiana University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1999, *La calidad de la democracia en América Latina* en Leonardo Morlino, *Informe IDEA Internacional*, 2014.

⁸⁵ *Idem*

vertical es practicada entre no iguales: ciudadanos (dueños de la voluntad popular) y gobierno (depositarios de la soberanía popular). La rendición de cuentas vertical puede ir en tres ejes: electoral, política y social.⁸⁶ Las primeras dos se refieren a actos del gobierno. La tercera se refiere a la información que dan las organizaciones de la sociedad civil, para el empleo de esta última se quieren dos condiciones: a) el derecho a la información, y b) la transparencia de las actividades de servicios e instituciones públicas, esto es, el escrutinio de su desempeño.⁸⁷

La perspectiva horizontal, abre la puerta para castigar no únicamente a los partidos a través de las elecciones, sino directamente a los servidores públicos, mientras que la perspectiva vertical da a conocer las acciones realizadas por las instituciones y acciones de gobierno. De manera general, rendir cuentas es la obligación de los líderes políticos electos, para responder por sus decisiones políticas cuando son interpelados por los ciudadanos o electores, o por otros órganos constitucionales. En este tenor la rendición de cuentas tiene tres rasgos destacados: 1.- información, 2.- justificación, 3.- compensación o castigo.

En el primer elemento, la información se realiza sobre una serie de acciones llevadas a cabo por un político u órgano político (presidente, gabinete, gobierno, parlamento, etc.) La justificación se refiere a las razones utilizadas por los dirigentes de gobierno para fundamentar sus actos y decisiones. El tercero, castigo o compensación, es la consecuencia que dictamina el elector o cualquier otra persona u organismo tras la evaluación de la información.⁸⁸ Estos

⁸⁷ *Idem*

⁸⁸ Andreas Schedle, *op. cit.*, pp. 13-23

tres aspectos requieren de la existencia de la autonomía institucional, pleno ejercicio de la normatividad, pluralidad política, así como la participación de los actores colectivos.

En cuanto el desempeño de los servidores públicos se manifiesta atendiendo el principio básico de rendición de cuentas a través de la manifestación de bienes que señala el artículo 79 de la ley de servidores públicos del Estado de México y municipios, “los funcionarios públicos tienen la obligación de presentar manifestación de bienes y declaración de intereses, ante los órganos competentes en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad”.⁸⁹

Por lo que la rendición de cuentas finge como mecanismo de restricción al ejercicio arbitrario o discrecional para que funcionarios públicos informen, expliquen y justifiquen sus actos a la ciudadanía.

A nivel subnacional la rendición de cuentas se estructura en un orden lineal de delegación de responsabilidades, los electores delegan al cabildo la autoridad al votar por ellos para proponer, discutir, decidir, implementar planes y estrategias de gestión. “El cabildo (conformado por elección representativa y proporcional) a su vez delega en el presidente municipal la autoridad y responsabilidad de dirección, este a su vez delega responsabilidad a las oficinas administrativas las cuales se encargan de proponer programas, o políticas públicas, en su acercamiento con la ciudadanía”.⁹⁰

⁸⁹ Ley de responsabilidades de los servidores públicos de estados y municipios en línea. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>

⁹⁰ Cejudo, G., y Rios, A, “La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal, en Merino”, M.; López, S., y Cejudo, G (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, pp. 90-91

La sucesión de delegaciones y mandatos al interior del municipio establece una cadena de responsabilidades o de rendición de cuentas que se mueve en sentido contrario, esto es: las oficinas administrativas deben rendir cuentas al presidente municipal y al cabildo, el presidente a su vez debe rendir cuentas al propio cabildo, y este debe rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos a través de los mecanismos preestablecidos.



La estructura de la rendición de cuentas está concentrada en el control del gasto y el ejercicio político. La tesorería municipal es esencial en la elaboración de la información primaria de la rendición de cuentas cotidiana en los municipios, en las oficinas de la tesorería se recaban los ingresos, se administra el gasto y se maneja el patrimonio municipal. La integración de la cuenta pública y los informes (mensuales o trimestrales) deben enviarse a la legislatura estatal, así como los informes que periódicamente debe mandar el municipio a las distintas dependencias estatales y federales con respecto al ejercicio de recursos públicos.

La contraloría municipal tiene como función la definición de estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncias ante las autoridades competentes. En municipios con alta población, esta dependencia se encarga de acciones de transparencia, generación de indicadores y resultados.

La rendición de cuentas como indicador de la calidad de gobierno es una pieza clave, ya que no se puede gobernar un sistema democrático sin que existan contrapesos que acoten el poder en los tres poderes del Estado y la burocracia.

La rendición de cuentas en los municipios es atendida por la contraloría interna a través de ésta es como se realiza la fiscalización, vigilancia y rendición de cuentas de servidores públicos, por otro lado, es común que en los informes de gobierno se señale la rendición de cuentas, entendida en los alcances y resultados de las políticas de cada gobierno.

En el plano normativo en los gobiernos subnacionales, la rendición de cuentas está determinada por la ley orgánica municipal y el bando municipal por lo que las acciones o políticas para llevar a cabo esta práctica es determinada por la política interna de cada municipio.

En el caso de Ecatepec de Morelos se llevaron a cabo auditorías públicas a las distintas dependencias para evaluar el desempeño de las actividades de gobierno que se publicaron en revistas y gacetas municipales; en Naucalpan la política de rendición de cuentas se manejó por medio de gacetas, revistas municipales, y el informe de gobierno anual.

2.3.3 Reglas que establezcan obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información

La transparencia considerada como un factor de restricción en el ejercicio del poder gubernamental, tiene por objetivo dar a conocer el desempeño de las funciones públicas a ciudadanos como a dependencias de gobierno. Por medio de esta herramienta la ciudadanía tiene la capacidad de vigilar el desempeño de los servidores públicos, y con ello inhibir actos de discrecionalidad. Del mismo

modo, con el acceso a la información y La gestión de la información como instrumentos de supervisión se adquiere una constante vigilancia al desarrollo de las actividades de gobierno en sus distintos niveles.

En el momento en que el ciudadano se vale de la transparencia como de los instrumentos que permiten conocer el comportamiento de servidores públicos, se ejerce el pleno derecho de acceso a la información y la obligatoriedad de las dependencias gubernamentales a transmitir con máxima publicidad, excepto cuando se establezca lo contrario, la información requerida, por lo que esta práctica pretende dejar atrás la “transparencia a modo” es decir, la información pública que sólo convenga a unos cuantos intereses, o se limite a presentar información superficial sobre el gasto público, el gasto corriente, inversión pública, licitaciones, entre otros, sino que esta herramienta por ley permite conocer el destino de los recursos públicos como el ejercicio de las funciones del gobierno y de la burocracia.

De este modo, de acuerdo con la normatividad, la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y municipios en conformidad con el artículo 3 capítulo primero “de los derechos de las personas”, señala:

Artículo 3.- La información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a

criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.⁹¹

Mientras que el artículo 53 establece que las unidades de transparencia tendrán las siguientes funciones.

- Artículo 53.- Recabar, difundir y actualizar la información relativa a las obligaciones de transparencia comunes y específicas a la que se refiere la Ley General, esta Ley, la que determine el Instituto y las demás disposiciones de la materia, así como propiciar que las áreas la actualicen periódicamente conforme a la normatividad aplicable;
- Recibir, tramitar y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información;
- Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- Realizar, con efectividad, los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- Entregar, en su caso, a los particulares la información solicitada;
- Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- Proponer al Comité de Transparencia, los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;
- Proponer a quien preside el Comité de Transparencia, personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus respuestas, resultados, costos de reproducción y envío, resolución a los recursos de

⁹¹ Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de México y municipios, consultado julio 2018 <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/may045.pdf>

revisión que se hayan emitido en contra de sus respuestas y del cumplimiento de las mismas;

- Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley.⁹²

En cuanto a la normatividad de transparencia en el municipio de Ecatepec se realizó a través de la contraloría interna el cual se encargó de ejecutar los sistemas de control y fiscalización.

Artículo 48. El H. Ayuntamiento a través de la Contraloría Interna, se establecerá y ejecutará los sistemas de control y fiscalización para vigilar que la administración de la Hacienda Pública Municipal y las acciones de los servidores públicos se conduzcan en cumplimiento a las disposiciones legales aplicables. Asimismo, se encarga de planear y programar el sistema de control y evaluación municipal, establecer las bases generales para la realización de auditorías, inspecciones y supervisiones, además de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal, particularmente los procesos de adjudicaciones de obras públicas, sus convenios y contratos, independientemente de las demás atribuciones que le señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.⁹³

En el gobierno subnacional a través de la figura de contralores ciudadanos, la Contraloría Interna Municipal se encarga de supervisar las

⁹² *Ibid.*, p. 15

⁹³ *Ibid.*, p. 16

actividades del contralor ciudadano, quien es la persona que se encarga de vigilar dentro de su comunidad que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de hacer respetar las leyes; que atiendan con amabilidad a los ciudadanos; que contesten sin demora todas las peticiones administrativas de índole municipal en forma pronta y expedita; que se desempeñen con honestidad en su trabajo y que hagan uso eficiente de los recursos públicos.

Las facultades de la Contraloría Interna se suscriben en Conocer, investigar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos, así como establecer e imponer las sanciones correspondientes, a los servidores públicos que incurran en responsabilidad en los términos de la Ley respectiva, en forma expedita.

Asu vez se encargan de supervisar los procedimientos administrativos disciplinarios por los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Al igual que en Ecatepec en Naucalpan la contraloría interna es la encargada de ejecutar los sistemas de control y fiscalización, la contraloría tiene como función: Verifica examina y evalúa el seguimiento y cumplimiento de los programas establecidos por el gobierno municipal, así como la eficiencia y eficacia del manejo de los recursos, la efectividad con que se cumplen las metas

y objetivos institucionales y el cumplimiento de todas las disposiciones legales.

Acciones que sirven de apoyo para el buen funcionamiento del área son

- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Emitir las políticas y lineamientos para la ejecución y evaluación del programa de simplificación administrativa y modernización de la Administración.

El acceso a la información en ambos bandos municipales aparece por medio del Comité Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, tiene por objeto cumplir con la garantía constitucional de acceso gratuito a la información, de protección de los datos personales y de máxima publicidad en la gestión pública. Dicho organismo se sujetará a lo establecido en el artículo 6 Constitucional fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII; en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, sus reglamentos y los acuerdos del H. Ayuntamiento.

A saber, de ambos ayuntamientos la transparencia como el acceso a la información se realiza por medio de la contraloría donde el ciudadano puede solicitar la información a las dependencias públicas, tales como auditorías, o la evaluación del desempeño a servidores públicos, de esta manera la figura de contralores ciudadanos se coloca como factor de contrapeso en el ejercicio del poder en las tareas de supervisión y vigilancia a los servidores públicos, con la posibilidad de incidir en la instancia más próxima al sistema burocrático.

Como medida hacia la transparencia en Ecatepec se puso en marcha el programa “no te calles” con el fin de incentivar a los ciudadanos a denunciar

cualquier irregularidad en la administración e invitar a solicitar los resultados de las evaluaciones de servidores públicos. En Naucalpan la transparencia se menciona en relación a las solicitudes de información pública de los ciudadanos, así como la información de acciones de gobierno en revistas y gacetas municipales.

2.3.4 Reglas y criterios de acceso al servicio público

El acceso al servicio público considerado como un factor de restricción al ejercicio arbitrario del poder de los servidores públicos, aún se encuentra ausente en los municipios del Estado de México, no obstante, en los distintos reglamentos como la Ley de responsabilidad de los servidores públicos de los estados y municipios, la Ley del trabajo de servidores públicos del Estado y municipios, el reglamento interno de la administración pública municipal, así como los bandos municipales se hace mención a las responsabilidades, deberes y sanciones a los que están sujetos los servidores públicos durante su ejercicio, cabe señalar que el acceso a un cargo dentro de la administración pública no aparece dentro de las leyes o reglamentos.

El estado actual del empleo público en los gobiernos municipales está determinado por el régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio de los municipios, que de acuerdo con el artículo 115 constitucional fracción VIII señala: “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.⁹⁴

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115 , consultado julio 2018 <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-quinto/>

No obstante, las diferentes leyes reglamentarias que regulan el régimen laboral de los trabajadores municipales han adoptado distintas denominaciones, tales como la Ley para los trabajadores públicos, códigos administrativos etc., en las que se han diferenciado principalmente dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, estos últimos se encuentran sujetos a inestabilidad al ser removidos de sus cargos cada trienio, a demás de no contar con las prestaciones de ley.

Mientras que los trabajadores de base cuentan con prestaciones, vacaciones, pertenecen a un sindicato, y poseen estabilidad laboral. Los trabajadores de confianza no cuentan con los beneficios que tiene un trabajador de base, aunado a ello, los trabajadores de confianza son colocados en sus puestos por directivos de altos cargos del cabildo, llegan a desempeñar cargos de dirección, inspección, vigilancia, auditorías, manejo de fondos públicos, situación que se presta para que estos servidores públicos puedan ser sujetos de conflicto de interés.

A este respecto, para resguardar la imparcialidad de los servidores públicos la ley orgánica municipal del Estado de México señala en su "Artículo 42.- para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general".⁹⁵

III. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por

⁹⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, consultado julio 2018
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependen jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familia.

A pesar de señalarse en el artículo el nombramiento de familiares en el servicio público evitando con ello la subordinación, no se señala el aspecto de capacidades para desempeñar un cargo, por lo que cualquiera puede acceder a un puesto siempre que no se sea familiar hasta cuarto grado. Esto a su vez abre la posibilidad de contratación sin que se maneje de forma rigurosa un procedimiento de evaluación.

En cuanto a la supervisión de las funciones de los servidores públicos el Artículo 112 de la ley orgánica municipal señala que el órgano interno de control municipal (contraloría) tendrá a su cargo las funciones siguientes:

- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- XVII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV, XVIII.

- Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes y la Declaración de Intereses en los términos que señala la Ley.
- XXI. - Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.⁹⁶

Por otro lado, en el reglamento interno de la administración municipal en los dos casos de estudio se señalan las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, las auditorías y en su caso la capacitación laboral.

En los municipios de Ecatepec y Naucalpan a través de la contraloría interna se establece y ejecutan los sistemas de control para vigilar la administración de la hacienda municipal, así como las acciones de los servidores públicos. Se establece y operará un sistema de atención de las sugerencias para el mejoramiento del municipio, y de las quejas y denuncias que presente la ciudadanía contra servidores públicos de la administración municipal.

2.3.5 Normatividad en el Acceso a la información

En México el tema de acceso a la información pública ha acrecentado el interés académico y ciudadano, frente a una dinámica institucional que históricamente limitaba este derecho. Durante la primera mitad del siglo XX el acceso a la información estuvo restringida y ausente en la dinámica gubernamental en los

⁹⁶ Véase la Ley organica del Estado de México

tres niveles de gobierno. De manera reciente el debate se ha incorporado en la agenda de las políticas públicas con la intención de ponerse en práctica en el funcionamiento y desempeño de los aparatos gubernamentales.

Este proceso exige que las instituciones, dependencias y servicios que integran la administración pública gubernamental y que realizan actividades regulares, generen la información de desempeño, planes, programas, resultados, necesarios para el proceso de transparencia, por ello, las instancias que componen el aparato administrativo deberán documentar toda acción realizada y establecer formas de gestión adecuadas para ponerlo a disponibilidad de todo el público.

En este sentido se hace necesario realizar ajustes a los aparatos burocrático-organizativos en los procesos de gestión y administración de los gobiernos para hacerlos eficientes, eficaces y atender las exigencias de la población, no obstante, no es un asunto sencillo de llevar a la práctica. De acuerdo con Fernando Escalante (2004) la producción de la literatura en esta materia se ha desdoblado al menos en tres planos:

El primero se refiere a las instituciones indispensables para garantizar el derecho de acceso a la información pública. En términos llanos, este plano alude a la construcción de las normas jurídicas que llevan a la apertura y al diseño de las instituciones formales encargadas de hacerlo posible. El segundo, derivado del anterior, atañe a los desafíos organizacionales que se desprenden de la ley, es decir, a las formas concretas que no sólo deben adoptar aquellas instituciones públicas, sino al impacto que tiene el proceso de apertura en las rutinas de los órganos públicos. Y el tercero está en los límites normativos del derecho de acceso a la información pública, que a su vez plantea por lo menos dos dilemas de muy difícil solución práctica: de un lado, el que se encuentra en

la sutil frontera que separa los asuntos públicos de los estrictamente privados y aun íntimos; y de otro, el que se vincula con la eficacia de algunas de las funciones sustantivas del Estado, que reclaman reserva y hasta secreto para poderse cumplir exitosamente.⁹⁷

El artículo 6 de la Constitución Federal, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.⁹⁸

Derivado de este artículo se decreta la ley general de acceso a la información:

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.⁹⁹

Todas estas reformas legales tienden a establecer criterios homogéneos para ordenar el derecho de los ciudadanos a conocer la información que está en

⁹⁷ El análisis acerca de la separación entre lo público y lo privado se desarrolla con amplitud en Fernando Escalante, El derecho a la privacidad. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia núm. 2, México, 2004. y Ernesto Garzón Valdés, Lo íntimo, lo privado y lo público. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia núm. 6, México, 2004

⁹⁸ Véase, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Consultado el 30 de abril de 2018 en: <https://mexicojustia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primero/capitulo-i/#articulo-6>

⁹⁹ Véase, Ley General de Transparencia Y acceso a la Información Pública, Consultado el 30 de abril de 2018 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

poder del gobierno. El criterio básico de las leyes es la apertura casi total de la información, con excepción de aquella que, por motivos explicados en la Ley, es considerada confidencial o reservada.

Estos cambios legales en conjunción con la creación de instituciones, como el IFAI, en materia de transparencia y acceso a la información pública, son aspectos normativos considerados a nivel estatal como municipal.

En el ámbito municipal el acceso a la información pública se encuentra presente en la ley de transparencia y acceso a la información del Estado de México y municipios, en el capítulo III “de los sujetos obligados” el Artículo 23 se señala: Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder:

IV. Los ayuntamientos y las dependencias, organismos, órganos y entidades de la administración municipal;

X. Cualquier persona física o jurídico colectiva que reciba y ejerza recursos públicos en el ámbito estatal o municipal;

XI. Cualquier otra autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes estatal o municipal, que reciba recursos públicos

Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen por cualquier motivo recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos. Los servidores públicos deberán transparentar sus acciones, así como garantizar y respetar el derecho de acceso a la información.

Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

- I. Constituir el Comité de Transparencia, las unidades de transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna
- II. Designar en las unidades de transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia
- III. Proporcionar capacitación continua y especializada en coordinación con el Instituto, al personal que formen parte de los comités y unidades de transparencia; en temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas
- IV. IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivos y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable¹⁰⁰

En el Bando Municipal y en el Plan de Desarrollo Local se faculta al ayuntamiento para que vele por el respeto al derecho de acceso a la información pública, así como su ejercicio través de las unidades creadas e incorporadas a las estructuras y dependencias municipales.

Lo anterior tiene relación con el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) que algunos municipios adoptan como herramienta de innovación municipal, y que busca contraponerse a la tradición de opacidad y discrecionalidad que se ha mantenido como parte de las viejas prácticas de gobierno. En este sentido, los valores de la NGP retomados por algunos ayuntamientos demandan que el gobierno local lleve a cabo una adecuada gestión y administración de la información generada, puesto que está asociada

¹⁰⁰ Véase Ley de transparencia y acceso a la información del Estado de México

al desarrollo de capacidades organizacionales y administrativas (técnicas y humanas). Este nuevo modelo pretende que la gestión pública sea eficiente y en esa medida satisfaga al ciudadano a través de la rendición de cuentas y transparencia. Empero la estructura organizacional y administrativa condensan múltiples intereses de grupo, organizaciones y demás actores presentes en el aparato administrativo, que inhiben la transparencia de la acción de gobierno.

Es en este escenario, que la participación representa un “eje normativo”¹⁰¹ que tiene la capacidad de demandar transparencia y acceso a la información en la toma de decisiones de quienes los representan. Por lo que la política de transparencia y acceso a la información pública sólo es posible mediante una activa y genuina participación ciudadana.

En el caso de los dos municipios de estudio, en Ecatepec el acceso a la información se manejó por medio de una página web municipal y la instalación de una oficina encargada de atender las solicitudes ciudadanas; en Naucalpan el tema no recibió demasiada atención por parte de las autoridades del ayuntamiento por lo que no hay claridad sobre la política que se siguió.

2.3.6 Prácticas de gestión de la información.

La gestión de la información va de la mano con la transparencia, y el acceso a la información, no obstante, cada una cumple un rol distinto. En el caso de la gestión de la información:

contribuye al desempeño de las organizaciones públicas desde dos vertientes: en primer lugar, en lo interno, es el vínculo para recabar, procesar,

¹⁰¹ Alberto Olvera J, y Ernesto Isunza Vera. *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, Consultado el 30 de abril 2018 en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf, México, 2003.

mantener y difundir la información generada por cada organización...[...] se incluye la gestión de archivos hasta la gestión de conocimiento de las organizaciones... [...] las cuales deberán gestionar la información relevante para la toma de decisiones, documentar procesos, decisiones y resultados, y establecer formas de retroalimentación que permitan el aprendizaje organizacional, la generación de conocimiento y la producción de políticas basadas en evidencia.¹⁰²

La segunda vertiente, considerada externa, es el vehículo para recabar, procesar, mantener y difundir la información generada por cada organización. Fuera del gobierno, “la gestión de la información se centra en los procesos para transmitir información de la organización a otros actores gubernamentales (ya sean informes, reportes, base de datos, etc.) y a los ciudadanos (portales electrónicos, mecanismos de acceso a la información, comunicación social etc.)”.¹⁰³

Muchas de las actividades de las administraciones públicas que habían estado basadas en documentos y expedientes en papel se han automatizado parcial o completamente. A medida que las Administraciones migran a un entorno on-line, los documentos, expedientes y archivos electrónicos sirven como base para la gestión ya sea de recursos, medir avances y resultados o proteger los derechos de cualquier ciudadano o de la propia administración, en este sentido la tecnología está contribuyendo de forma muy significativa a la mejora de los programas y servicios de la administración.

Se incluye así una nueva forma de gobernar desde la gestión de documentos electrónicos, desde documentos sencillos hasta información más

¹⁰² Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, *op. cit.*, p. 12

¹⁰³ *Idem*

especializada. La gestión documental y de archivos es un proceso transversal en todas las organizaciones, por lo que se integra en todos los procesos que se llevan a cabo en las distintas áreas de la una organización. La gestión de documentos resulta para la administración y la sociedad en general valioso, ya que se protegen y conservan documentos de las distintas actividades gubernamentales.

La racionalización de la documentación garantiza una gestión eficaz y adecuada, integrando las estrategias de resguardo de documentos tanto en soporte convencional como electrónico de tal manera que se conserve la información de la acción y políticas de gobierno en beneficio de la construcción de la democracia. La práctica de gestión de documentos y archivos está encaminada a mejorar la eficiencia de los procesos mediante la adopción de criterios normalizados y buenas prácticas optimizando el funcionamiento de las unidades administrativas.

De esta manera, los instrumentos de gestión de la información son una de las principales disposiciones que introduce la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con el título séptimo de la ley de acceso a la información pública, capítulo I “del procedimiento de acceso a la información pública” artículo 154. “El Instituto en el ámbito de su competencia establecerá un Centro de Atención Telefónica o a través de medios de comunicación en tiempo real electrónicos, con la finalidad de orientar y asesorar vía telefónica, sobre las solicitudes de acceso a la información pública”.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios, 15/07/18 <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/may045.pdf>

Asimismo, en los términos de los lineamientos que emitan para tales efectos, podrá implementar un sistema para recibir vía telefónica y capturar, a través del sistema electrónico las solicitudes de acceso a la información que las personas formulen a los sujetos obligados. En todo caso, la gestión del organismo garante respectivo concluirá con el envío de la solicitud de acceso a la información al sujeto obligado competente para atender la solicitud.

En el gobierno subnacional la gestión de la información se orienta a mejorar los servicios y programas de la administración, de tal manera que la información de las distintas dependencias del ayuntamiento en cuestiones de necesidades, prioridades del municipio como demandas ciudadanas son considerados material de trabajo en la formulación de políticas y programas locales.

En el Naucalpan la seguridad fue el tema más sentido entre la población, las distintas protestas y exigencias ciudadanas de anteriores administraciones a la de 2006 construyeron un acervo documental de este problema, por lo que en la administración 2006-2009 la principal política de gobierno se enfocó en la seguridad pública, para ello se realizó un mapa delictivo y se trazaron cuadrantes en un programa integral de seguridad, se informó a la población sobre la política a seguir y su participación como ciudadanos vigilantes de su colonia por medio de comités vecinales.

Por otro lado, en Ecatepec se ha hecho sentir una fuerte demanda ciudadana para que se atiendan las diversas necesidades a las que se enfrenta en su cotidianidad la población, ello debido a que las distintas administraciones han descuidado y abandonado a los ciudadanos, tal es así que el problema de la inseguridad se ha agravado en los últimos años, frente a esta situación, la administración 2006-2009 decidió priorizar la participación social por medio de

programas públicos como “las casas de buen gobierno” y el “presupuesto participativo”, dichos programas pretenden recabar por medio de los ciudadanos las prioridades de sus colonias como las del municipio y construir con ello un acervo documental que sirva como base para la construcción de una política estratégica.

2.3.7 Prácticas y Estrategias de gestión

Las prácticas y estrategias de gestión articuladas con la dimensión de arquitectura institucional, es lo que constituye la calidad de gobierno entendida a partir de atributos de control de la discrecionalidad. Supone la existencia de mecanismos de desempeño que permiten evaluar las acciones tomadas por anteriores administraciones, con el objetivo de retroalimentación, ya que la visión panorámica del ambiente permite construir una estrategia de gestión que tenga como base las experiencias pasadas.

La gestión estratégica sirve de apoyo para la administración entrante, debido a que ayuda a tener un conocimiento previo de las políticas empleadas por las administraciones antecesoras que pueden ser consideradas de importancia en la elaboración del plan de desarrollo local.

El conocimiento previo sobre anteriores gobiernos por medio de la gestión de recursos permite a la nueva administración trazar objetivos deseables de mejor forma y modificar sobre la marcha situaciones que se vayan presentando y restrinjan el alcanzar los objetivos.

En el caso de los gobiernos subnacionales que hayan presentado casos de innovación la experiencia constituye una fuente valiosa de información en cuanto a los resultados, alcances y logros que permiten trazar una mejor ruta de

navegación para la administración siguiente, de esta manera la política de los siguientes gobiernos adquiere mayor información en la construcción del plan de gobierno.

En el caso de Ecatepec la nueva administración decide romper con la vieja política de clientelismo, y partir de un nuevo esquema de gestión, en este caso de estudio el gobierno entrante no parte del trabajo anterior dado que de acuerdo con la administración los anteriores gobiernos tenían un regimen clientelar, por lo que no se analizó lo que hicieron las anteriores gestiones, sino que se pensó en analizar lo que no hicieron y a partir de ahí comenzar a trabajar en una política distinta.

En el caso de Naucalpan los anteriores gobiernos panistas emprendieron un estilo gerencial, atendiendo la participación ciudadana y la eficiencia en la administración pública, durante estas administraciones hubo una continuidad en el esquema de gobierno, aunque con algunas modificaciones en el ejercicio político redituando en variaciones en las estrategias y políticas de gobierno.

Reflexiones preliminares

En este capítulo se propuso la revisión y discusión teórica sobre los principales conceptos en torno a la calidad del gobierno y calidad de la democracia. Se abordó el tema de la calidad desde una perspectiva amplia, hasta una visión más acotada y referida a un espacio social concreto de acción pública ubicado en lo local; se señalaron y describieron los indicadores de estudio sobre la normatividad en los temas: participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, acceso al servicio público, prácticas de gestión de la información y las prácticas y estrategias de gestión.

De forma general se señaló el índice de desarrollo democrático, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. Se recurrió al análisis de estándares internacionales lo que enfatizó la necesidad de revisar la democracia en América Latina, con énfasis en el caso de México, para este último se presentó una metodología propuesta por IDEA Internacional para medir la democracia en el país; la percepción ciudadana figura como punto de partida en el análisis de los indicadores propuestos.

En la discusión teórica sobre la calidad de gobierno, el concepto más utilizado para acercarse a la idea de calidad, fue la poliarquía de Robert Dahl, en él se establecen ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad en fuentes de información, elecciones libres, imparciales e institucionales, no obstante, ésta teoría deja de lado uno de los puntos más importantes en cuanto al tema de la calidad gubernamental, el control al poder político, este no aparece en la propuesta de la poliarquía por lo que en la discusión teórica se señala la

necesidad de introducir contrapesos a través de un marco legal que establezca límites que regulen el comportamiento de los actores políticos.

En este sentido, la calidad de gobierno no refiere al acceso al poder, sino a la manera en que se ejerce y controla ese poder. En el primer caso, el ejercicio del poder se refiere a la forma en que se lleva a cabo la gestión pública, es decir, la existencia de una variedad de arreglos institucionales y prácticas de gestión (definidos a partir de atributos) mientras que el segundo punto se refiere al control del poder en su ejercicio dentro de un entorno democrático, que varía de una administración a otra.

La calidad de gobierno se articula de atributos que buscan que la gestión pública tome un rumbo distinto a las prácticas tradicionales, por medio de políticas innovadoras e incluyentes, donde el ciudadano sea el actor central y no sólo receptor. La participación ciudadana toma un papel sustancial como eje de gobierno, por medio de ésta se busca la inclusión del ciudadano en la construcción de programas y políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad de vida.

Por último, este capítulo señaló la trascendencia y el alcance del estudio de la calidad de gobierno a nivel subnacional, ya que este tema ha sido estudiado en su mayoría en el ámbito nacional y estatal con menor alcance en el gobierno subnacional. Actualmente la revaloración de lo local derivado de la crisis de legitimidad por la globalización ha puesto énfasis en el estudio de la calidad de gobierno, ello debido a que en el espacio local es donde se puede observar de forma cercana el desempeño de la gestión pública, sus alcances y limitaciones.

La calidad de gobierno como atributo de la Nueva Gestión Pública, es el resultado de un proceso de reformas e innovaciones a la administración que

responde a la necesidad de implementar una nueva lógica de acción gubernamental que responda a las necesidades y demandas ciudadanas de forma eficiente. Es por ello que el ámbito local al ser el más próximo al ciudadano representa la instancia de gobierno más factible para dar cuenta de la acción pública. Así entonces este capítulo tuvo como objetivo hacer un recorrido y análisis por los principales conceptos que tienen relación con la calidad de gobierno para poder llevarlos en su análisis al espacio local y con ello describir la acción pública, en la idea la de Nueva Gestión Pública, analizándose con mayor detalle en el cuarto capítulo. En este sentido el siguiente apartado hace un recorrido por la evolución de la gestión pública en América Latina y en México para aterrizar posteriormente en los gobiernos locales que han llevado a cabo procesos innovadores con características del modelo de la Nueva Gestión Pública.

CAPITULO III

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CALIDAD HACIA LA MEJORA ADMINISTRATIVA

Una vez presentado el proceso histórico de integración y consolidación del municipio, así como los principales conceptos teóricos metodológicos, la propuesta de este capítulo es introducirnos en la Nueva Gestión Pública de la cual emergen la gestión estratégica y la calidad de gobierno, actualmente estudiados con mayor trascendencia en la acción gubernamental como factores de desarrollo.

Este apartado tiene como objetivo señalar la evolución que ha tenido la administración pública en América Latina y en México, como parte de un nuevo paradigma que busca explicar las nuevas relaciones político-administrativas que apuestan por la modernización del aparato público. De esta forma se señala en un primer momento el agotamiento del modelo burocrático tradicional y la necesidad de transitar a una nueva forma de pensar y concebir la administración pública, a través de un modelo integral de inclusión ciudadana, llevando a países latinoamericanos a optar por el modelo de la Nueva Gestión Pública, que postula la eficiencia, eficacia y calidad.

En un segundo momento se retoman los casos de León, Guanajuato; Oaxaca de Juárez; Nuevo Laredo, Tamaulipas; y Jojutla de Juárez Morelos municipios que han retomado aspectos del modelo NGP en la búsqueda de la calidad de gobierno, adoptándolo a las necesidades de sus comunidades; se señalan los logros y alcances de las administraciones, así como la variedad de prácticas y estrategias de innovación administrativa.

Finalmente se señala como estas experiencias rompen con las viejas prácticas que inhibían el desarrollo de las comunidades y sientan un precedente para las futuras administraciones.

3.1. Desarrollo de la administración pública

Desde la década de 1990 el concepto y estudio de la administración pública ha sufrido profundas transformaciones innovándose con nuevas categorías y nuevas denominaciones como son las políticas públicas, la gestión pública y la gerencia pública.¹⁰⁵ Esto ha sido producto de las reformas del Estado que han tenido efecto en el aparato administrativo gubernamental por la vía de reformas o modernización administrativa en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

La evolución de la administración pública permitió entender los cambios en la acción de gobierno. Durante el primer tercio de siglo el Estado se concebía como un Estado gendarme preocupado de manera exclusiva por garantizar, seguridad, soberanía e impartir justicia, se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por la norma jurídica. “posterior a esta década el Estado evoluciono al Estado providencia conocido por muchos como el Estado benefactor en este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos como la educación, salud, vivienda y algunos otros”¹⁰⁶ factores de desarrollo.

¹⁰⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1994-2006*, El Colegio de México, 2ª, México, 2009, p. 15

¹⁰⁶ Barry Bozeman, *La Nueva Gestión Pública, su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

El Estado se convirtió en un proveedor de servicios públicos que siguió atendiendo y llevando a cabo el rumbo de la acción gubernamental por medio de “los preceptos-legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia como los ejes de una disciplina que suponía un comportamiento monolítico del todo estatal”.¹⁰⁷

No es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un nuevo fenómeno que se hacía cada vez más complejo, acompañado de las crecientes crisis fiscales. Siendo así la nueva realidad rebasaba el enfoque tradicional de la administración, que describía un escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental.¹⁰⁸

Un escenario de espacios que se definían por la interacción de actores y variables exógenas que alteraban el funcionamiento de las dependencias, a pesar de ello se seguía manteniendo una lógica racional – legal, que encontraba entre sus debilidades su orientación por reglas y normas universales y no de acuerdo con las expectativas y demandas ciudadanas, resultado insuficiente frente a las necesidades de eficiencia en los servicios y flexibilidad administrativa. Es así como la administración pública tradicional comienza a desgastarse.

La Administración pública como nuevo campo de estudio tiene sus inicios en los sesenta en la escuela comercial y en la escuela de políticas públicas, siendo esta la que más contribuyó a la evolución de la gestión pública. La escuela de políticas públicas surge como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos de la

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 20

¹⁰⁸ *Idem*

administración. Se trataba, por lo tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de explicar una realidad, difusa y multifacética.

Este nuevo campo de estudio tiene un contexto de cambio institucional en una lógica de acción gubernamental más diversa y potencialmente más conflictiva. La crisis de legitimidad del Estado omnipresente, a finales de 1960 se genera una reconfiguración del aparato estatal, dando paso al Estado modesto, esto es, lo público deja de ser monopolio del Estado y recobra su esencia para el conjunto de individuos, agencias y agentes de la sociedad.

El crecimiento del Estado obliga a entender un mayor número de situaciones y problemas de mayor complejidad, se demanda el crecimiento de mayores servicios, lo que conlleva al uso de entes no gubernamentales (privados – empresariales) que han demostrado su capacidad y eficiencia, dando paso a la gerencia pública – *public management* en Estados Unidos de Norteamérica – “El concepto de *public management* va teniendo acogida en varios países. En España se introduce como gestión pública y en algunos países de América Latina se adopta la denominada *gerencia pública*, refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión y gerencia pública”¹⁰⁹

Este nuevo modelo administrativo parte de una mejora en la distribución de recursos, así como una óptima interrelación entre las dependencias públicas y los ciudadanos (clientes). Para finales de 1970 surge el Estado regulador, deslindando responsabilidades a actores políticos e institucionales dejando de lado la idea de (Estado monopolio) de resolver todo sin ayuda de los grupos políticos e instituciones.

¹⁰⁹ *Idem*

En este nuevo contexto, las relaciones de los distintos sectores políticos se llevan a cabo como un nuevo conjunto de redes compuestas de agencias que funcionan con distintas lógicas. Se comienza a construir un fenómeno de estudio sobre las redes de relaciones gubernamentales con el juego de los actores, los problemas de eficiencia y preferencias al cliente usuario. El término gerencia pública se comienza a entender como una actividad ejecutada por grupos de alto nivel de bienestar de la sociedad y que exige la más eficiente utilización de los recursos humanos, materias y financieros disponibles.

En este escenario el surgimiento de la gestión pública o gerencia pública responde a un paradigma que busca entender las nuevas relaciones político – administrativas tejidas por un conjunto de redes gubernamentales que apuestan por la modernización del aparato administrativo partiendo de hacer eficientes los fondos públicos para obtener eficiencia con agentes y agencias externas, y lograr con ello un óptimo servicio al cliente.

Más recientemente en 1980 la crisis fiscal y el deterioro de la vieja burocracia, da un giro a una nueva forma de entender la administración con un nuevo modelo denominado *la Nueva Gestión Pública* que se percibe globalmente como un conjunto de mejores instrumentos de gestión del sector privado llevados al sector público, con el propósito de implementar nuevas prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, introducir mayor competencia en el sector gubernamental, con la intención de mejorar la acción de gobierno.

La Nueva Gestión Pública nace en el contexto anglosajón durante la crisis del Estado, o la supuesta quiebra del Estado de bienestar con un alto índice de (inflación, desempleo, crisis energética, desencanto de los servicios públicos provistos directamente por el Estado) factores que generaron dos

cuestionamientos al modelo administrativo tradicional.¹¹⁰ Ello porque el ensanchamiento del Estado en sus facultades había sobrepasado sus atribuciones dando muestras de deficiencia en la provisión de bienes y servicios, a lo que gobiernos conservadores y laboristas respondieron con el discurso de contraer el tamaño del Estado.

Lo anterior debido a que la expansión del Estado de bienestar en la segunda mitad del siglo XX no sólo “ampliaba las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros”¹¹¹ sino que el Estado se convirtió en un proveedor de servicios públicos, que llevaba el rumbo de la acción gubernamental con un comportamiento monolítico de Estado, que dejó de dar respuesta derivando en una crisis.

En este contexto la NGP lleva estrategias administrativas del sector privado al ámbito público con la finalidad de hacer eficiente la gestión pública, las primeras experiencias se registran en países anglosajones, y posteriormente a nivel global, por ejemplo, en los países en desarrollo, la introducción de prácticas de la NGP tuvo trayectorias distintas: en algunos casos se trató de reformas estimuladas por organismos internacionales en países con alta dependencia de ayuda extranjera (como África) o en un proceso de integración (como en Europa del Este antes de la adhesión a la unión europea). En otros países como América Latina la inclusión de algunos elementos de la NGP fue más selectiva en respuesta a necesidades concretas de los gobiernos.¹¹²

¹¹⁰ Guillermo Cejudo, *Nueva Gestión Pública*, siglo XX, 1ª, México, 2011, p. 19

¹¹¹ Barry Bozeman, *La Nueva Gestión Pública, su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, Consultado el 26 de marzo de 2018
http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20gestion%20publica%20su%20situacion%20actual.pdf_p.21

¹¹² Para Guillermo Cejudo el modelo de la NGP como herramienta de desarrollo se introdujo en distintos países con distintas trayectorias de acción, llevándose a cabo reformas administrativas de acuerdo con las necesidades

En Latinoamérica como en México, la NGP arriba en un contexto de discusión sobre la gestión pública, el tamaño del Estado, el tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, la democratización y el papel del Estado en la economía. Los retos de la administración pública no sólo correspondieron a aumentar la eficacia y eficiencia. Había que dar respuesta a las necesidades de la población que comenzaban a hacerse oír.

¿Cuáles han sido los espacios nacionales de aplicación de la NGP? Nos parece oportuno enfocarnos en el siguiente apartado en América Latina como un entorno de posibles comparaciones respecto a México para validar la experiencia de la nueva administración gerencial.

3.1.1. Aplicación y avance de la gestión pública en América Latina

América Latina presenta una baja inserción en la economía global, donde no ha encontrado un motor de crecimiento y desarrollo; la desigualdad en la distribución del ingreso la convierte en una región heterogénea, con importantes limitaciones para favorecer su mercado interno. Ante esta complejidad y como uno de los factores explicativos de la misma, se encuentra el bajo desempeño de su aparato gubernamental, que no ha podido atender con eficacia las carencias y demandas ciudadanas.

El obsoleto modelo administrativo no empata con las necesidades que se producen en la región, generando con ello una crisis de legitimidad a la que se han enfrentado los Estados y las administraciones, haciendo necesaria una

de cada estado, de acuerdo con cejudo no fueron reformas ambiciosas como las realizadas en los países anglosajones, sino que estas sólo recuperaban algunos componentes de la NGP para adaptarlas a contextos particulares

reforma administrativa que permita construir estrategias y técnicas de gestión más adecuadas y acorde con la realidad de los países latinoamericanos.¹¹³

Sin duda, el deterioro en la legitimidad del Estado incorpora a la vez el desgaste de la legitimidad de la administración pública, debido a que administraciones de la región han presentado bajos niveles de democratización política; monopolización de las decisiones por parte del aparato de gobierno, se han llevado a cabo leyes y reglamentos para beneficio de camarillas o mandos superiores, dejando rezagado las demandas de la sociedad, se ha realizado un manejo inadecuado de los recursos públicos, llevando al enriquecimiento ilícito de altos funcionarios que han tomado decisiones con un alto sentido de discrecionalidad.

Ello ha originado una pérdida de credibilidad y legitimidad de los gobiernos, situación que obedece en parte al agotamiento del modelo organizacional burocrático planteado por Max Weber. “Si bien este modelo fue aplicado en Latinoamérica con demasiadas distorsiones respecto a lo propuesto por el lúcido sociólogo alemán, existe consenso en que hoy en día no es suficiente para enfrentar la creciente complejidad observada en todos los aspectos que atañen no sólo a las organizaciones sino a la sociedad en su conjunto”.¹¹⁴

El modelo burocrático weberiano, se orienta por reglas y normas pretendidamente universales, consideradas como principios de la división del trabajo, (jerarquías e impersonalidad de las normas) es decir, el ejercicio público se efectúa de conformidad con la ley, pero en un sentido rígido, más que en

¹¹³ *Barry Bozeman, op. cit. p.12*

¹¹⁴ *Idem*

acuerdo con las expectativas y demandas ciudadanas. Ello llevó a que el modelo weberiano entrara en crisis debido a que la impersonalidad trajo aislamiento, centralización en las decisiones y el desarrollo de poderes paralelos, dando lugar a una administración rigurosa y limitada, lo que resultó insuficiente ante las nuevas demandas de servicios y flexibilización administrativa.

El modelo burocrático ya no pudo explicar y dar respuesta a los nuevos cambios que surgieron en la administración pública, por lo que se da la necesidad de modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, ante la falta de respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea que estaban en busca de los puntos siguientes:

- a) la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos
- b) el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.
- c) la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

En este escenario, el paradigma gerencial, se inclina por reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto a nivel internacional como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos. Para ello el modelo parte de modificar la estructura del aparato del Estado, cambiar los incentivos institucionales del sistema, a modo de flexibilizar las reglas burocráticas, permitiendo adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

En este entendido, América Latina transita hacia el modelo gerencial y busca transitar al modelo de la Nueva Gestión Pública que vislumbra un sistema administrativo, eficiente, eficaz, responsable y flexible. La adopción de esta nueva forma de gestión deriva en un conjunto de transformaciones administrativas. “El concepto implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional”.¹¹⁵

La Nueva Gestión Pública (NGP) como fenómeno y objeto es a todas luces un movimiento multidimensional que desde sus orígenes en la década de 1980 ha incorporado una gran variedad de principios y herramientas en el gobierno de muchos países; primero en el mundo anglosajón, después en los países desarrollados hasta las naciones del tercer mundo con el apoyo de diversos organismos internacionales. En términos generales la NGP engloba a un conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno.¹¹⁶

En el ámbito internacional algunos países que han incorporado los principios del paradigma de la NGP en un esfuerzo por modernizar la administración y servicios del gobierno son: “Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Austria y Reino Unido, un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega, Irlanda y en el tercer lugar del grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía”.¹¹⁷

¹¹⁵ Francisco Moyado, *Gestión pública y calidad: hacia la mejor continua y el rediseño de las instituciones del sector público*, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002, p. 2.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ *Idem*.

“En los países latinoamericanos, luego de las llamadas reformas de primera generación, apertura, desregularización, privatización y las reformas financieras, el Estado ha avanzado muy poco en el campo de la gestión”¹¹⁸ por lo que, a mediados de los noventa, los 25 países que integran el Consejo Latino Americano de Administración para el desarrollo (CLAD) se suscribieron al documento *una Nueva Gestión Pública para América Latina*, donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región.

Este documento afirma que América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de esta a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.¹¹⁹

A finales de los noventa Latinoamérica ya estaba suscrita al documento “una Nueva Gestión Pública”, que tenía como finalidad buscar el desarrollo, social, político y democrático de la región. Este nuevo modelo gerencial se ha caracterizado por su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado empresarial, llevadas al plano público para la modernización administrativa.

Los principios del paradigma gerencial se integran con el paradigma de la gestión de calidad o Nueva Gestión Pública, el tránsito de un modelo a otro refiere a la calidad como atributo relativo a la capacidad de satisfacer las necesidades del ciudadano, a la vez que vigila la acción de gobierno.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

En suma, tanto el paradigma de la Nueva Gestión Pública como el paradigma de la gestión de calidad parten de la preocupación por encontrar bases duraderas para fortalecer las instituciones dentro de un nuevo contexto de competitividad. La incorporación de la calidad representa la integración de la NGP, como una herramienta de modernización administrativa que tiene como uno de sus ejes y recurso principal la participación ciudadana.

Por otro lado, uno de los principales retos de la NGP consiste en recuperar la credibilidad y confianza de los ciudadanos, hacerlos coparticipes en la gestión de gobierno, acrecentar su participación y construir una nueva relación con el aparato de la administración pública. En este sentido resulta necesario comprender el papel de la NGP no sólo como resultado de la nueva administración. Antes bien es una herramienta insoslayable que merece revisarse con atención.

3.2 La calidad como una herramienta de modernización en la administración pública

El tema de la calidad en la NGP es una herramienta de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, empleada por Japón para conquistar los mercados mundiales. Esta herramienta fue utilizada durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el país requería impulsar la competitividad de las empresas y, para ello, era necesario introducir la calidad como estrategia adicional para generar productos competitivos y reinsertarse en el mercado. Para este fin, se llevaron a cabo entrevistas y encuestas de mercado a consumidores para conocer la necesidad y expectativas del cliente, con el fin de ofrecer productos que fueran del agrado, de esta forma la calidad se asumió como un atributo de satisfacción al cliente. “La importancia que adquiere este

principio como elemento de gestión a partir de los años cincuenta, se debe al impulso de varios especialistas que presentaron diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica".¹²⁰ Que busca dar respuesta de forma eficiente a las demandas crecientes de la ciudadanía, de manera que se busca integrar la calidad en el ámbito gubernamental para obtener legitimidad por medio de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación.

La calidad como una herramienta de innovación administrativa, que incorpora dos conceptos básicos, la orientación al "ciudadano cliente"¹²¹ y la mejora continua en la gestión de los servicios públicos. En el primer aspecto al considerar al ciudadano un cliente se le brinda un servicio con calidad, es decir, al igual que en el sistema empresarial, el sistema administrativo busca la satisfacción del ciudadano, partiendo de la eficiencia y eficacia en la administración pública. En este sentido, la modernización administrativa echa abajo el sistema altamente burocratizado, y simplifica los servicios públicos.

Como una de las características sustanciales en la NGP el ciudadano se posiciona como una figura central en las políticas y programas públicos, se incentiva y promueve la participación ciudadana en la política de gobierno, a través de instancias y canales de inclusión.

La participación representa uno de los factores clave en la evolución de la calidad de gobierno, puesto que, los ciudadanos pueden llamar a los servidores públicos a rendir cuentas, así como solicitar la transparencia en la

¹²⁰ Francisco Moyado, *op. cit.*, p. 3

¹²¹ Una de las críticas que se le hace al rol del ciudadano cliente, supone que el ciudadano actuaría persiguiendo los intereses propios, y alejado del interés general lo que no le permitiría generar un sentimiento de pertenencia y de participación en la cosa pública. es decir, al ser visto el ciudadano como un cliente este solo buscaría su propia satisfacción, dejando relegada su participación en la cosa pública.

información de fondos públicos, de ingresos y egresos. Es en este sentido que la participación se coloca como el eje articulador en la gestión de gobierno.

En suma, el enfoque de la calidad en la Nueva Gestión Pública busca un óptimo desempeño en los servicios públicos y en el sector público, con base en resultados eficaces, lo que significa que en términos de eficacia se tienen metas y programas que se cumplen, lo que alude al logro de las metas con menor cantidad en costos. En otras palabras, la calidad de gobierno se caracteriza por el desempeño de la administración en un mayor grado de rendición de cuentas, a menor tiempo y menor costo, así como la transparencia administrativa, financiera y el acceso a la información.

Ahora bien, la calidad como objetivo presupone el desarrollo de prácticas de gestión estratégica, la cual se caracteriza de manera singular en el siguiente apartado.

3.3 La gestión estratégica en la Nueva Gestión Pública

La gestión estratégica es una práctica de gobierno que ha ido en aumento en relación con la evolución del modelo de la administración pública tradicional, enraizada en viejas prácticas burocráticas y herméticas. La actual visión de la administración busca organizar y planificar la acción de gobierno para maximizar los resultados.

Las estrategias de gestión se entienden de dos formas, la primera supone la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño que permitan observar la forma en que los anteriores subsistemas de gestión se articulan y funcionan para la consecución de los objetivos de gobierno, en segundo lugar, requiere—tomando como referente central los resultados e impactos deseados—de una

visión de dirección pública que este guiada por la preocupación de largo plazo.¹²²

En otras palabras, las estrategias empleadas por las anteriores administraciones se convierten en una herramienta de retroalimentación y de análisis que genera un amplio panorama de acción de gobierno que permite construir una estrategia de gestión actual con base en las experiencias pasadas.

Dicho de otra manera, consiste en crear las capacidades administrativas a partir de la información de experiencias retrospectivas para mejorar la calidad y la eficacia de la administración pública, enfrentar las demandas y tensiones cada vez más complejas en la rendición de cuentas y optimizar la efectividad de la acción de gobierno.

De igual forma, “se lleva a cabo un seguimiento a la actividad organizacional para asegurar que ésta se mantenga orientada hacia los objetivos centrales de valor estratégico que permitan identificar los obstáculos, resistencias, apoyos y amenazas, anticipar contingencias”.¹²³ La gestión estratégica es así una táctica que emplea la administración pública para visualizar prever y trazar estrategias que permitan anticipar los posibles escenarios generados por la gestión pública.

¹²² Ingraham y Kneedler, citados en, “La calidad de gobierno una definición basada en atributos del poder”, en *Documentos de trabajo*, Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, Centro de Investigaciones Económicas, México, 2009, p.10

¹²³ Luis Aguilar Villanueva, “Aporte de las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en revista CLAD Reforma y Democracia, volumen 39, México, 2007, p. 1-15.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha instrumentado ocho estrategias de gestión para la Nueva Gestión Pública ¹²⁴

- 1.- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad (dar al administrador libertad en las decisiones, facultad de decisión y flexibilidad en el manejo de recursos públicos).
- 2.- Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.
- 3.- Desarrollar la competencia y la elección.
- 4.- Proveer servicios ‘responsivos’ a los ciudadanos (orientación estratégica, participación al ciudadano, transparencia y acceso a la información).
- 5.- Mejorar la gerencia de recursos humanos.
- 6.- Optimizar la tecnología de la información.
- 7.- Mejorar la calidad de la regulación.
- 8.- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central.

La gestión estratégica es el instrumento de gobierno, del que disponen las administraciones, para definir la “carta de navegación”.¹²⁵ Esta herramienta jerarquiza y establece prioridades del interés público en la construcción de una estrategia política, social y económica que contenga una dirección. Como herramienta de la NGP implica la organización y la óptima aplicación de los recursos, con vigilancia constante y acorde a las exigencias de la población.

Al igual que la calidad de gobierno la gestión estratégica es un elemento de innovación administrativa que ha sido retomada por gobiernos

¹²⁴ Véase, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en revista (OCDE) Consultado el 3 de mayo de 2018 en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

¹²⁵Fernando Sánchez, *Planificación estratégica y función pública por objetivos*. ONU, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – I.L.P.E.S, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003. p. 8

latinoamericanos como una cualidad de planeación en la administración pública que busca resultados favorables que legitimen la acción de gobierno.

En síntesis, la iniciativa de la Nueva Gestión Pública en América Latina se enmarca en la ineficiencia del modelo de la gestión gubernamental caracterizado por el hermetismo político y la centralización de las decisiones en los poderes del Estado. A finales de los setenta y comienzos de los noventa los países Latinoamericanos enfrentan un déficit democrático, con bajas tasas de crecimiento económico y un fuerte rezago social. Las reformas de primera y segunda generación (apertura, desregulación, privatización) asentaron las crisis a mediados de los años noventa en la región. Sin embargo, a finales de los noventa los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscriben el documento *una Nueva Gestión Pública para América latina* con el objetivo de hacer que los estados actúen positivamente en beneficio del desarrollo social, y económico sustentado en una mejor distribución del ingreso. En el siguiente apartado se describe el impacto de la NGP en México.

3.3.1 La Nueva Gestión Pública en México

México es uno de los países que retoma el modelo de la NGP como un elemento innovador en el sector público. Este nuevo modelo se hace visible en los años noventa con las reformas de modernización administrativa y se puede observar en el año 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional en el gobierno nacional. La nueva administración, significó un nuevo modelo de gobierno empresarial, que priorizó la innovación de la gestión pública con orientaciones hacia la mayor eficiencia y eficacia.

La propuesta modernizadora del gobierno se materializó en el “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”¹²⁶ que constituyó la base para aplicar un estilo de conducción gerencial en la administración pública federal. El documento sirvió como punto de partida para el diseño de la estrategia de innovación gubernamental, materializada en la Agenda de Buen Gobierno (ABG) que consistía en renovar las viejas formas tradicionales de administración pública, partiendo de modernizar secretarías e instancias de gobierno; optimizar servicios, mediante una cultura empresarial y estimular la participación ciudadana por medio de instituciones, comités y centros de atención. El paradigma de la Nueva Gestión Pública en México sentó un precedente en la administración, con un sistema que pone énfasis en los resultados, exige responsabilidad y flexibilidad institucional, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, y mayor grado de inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas.

En México la calidad y la gestión estratégica se han introducido con la agenda de buen gobierno. La filosofía de la calidad se ha llevado a cabo por la certificación de la norma ISO 9000¹²⁷ en entidades y dependencias públicas (esta norma representa un estándar de calidad a nivel internacional, considerada una de las más importantes); a su vez ambas dimensiones han sido retomadas por algunos municipios como elementos de innovación. De tal manera que en municipios urbanos con altos ingresos propios surgen por lo general mecanismos de innovación. Mientras que, en los municipios pequeños en su mayoría rurales, a pesar de contar con bajos ingreso se han registrado esfuerzos

¹²⁶ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2009, p. 260.

¹²⁷ Esta norma representa un estándar de calidad a nivel internacional, considerada una de los más importantes a nivel municipal, puesto que ha sido preferida como modelo de innovación por varios municipios.

y voluntad política de los ediles por implementar medidas de la NGP, que beneficien y alienten el desarrollo de sus municipios

Por otro lado, los primeros trabajos sobre la innovación en la gestión pública en el gobierno subnacional, se ha ido realizando desde hace algunos años; diversos estudios han registrado el surgimiento de experiencias de gobiernos locales exitosas por académicos como Mauricio Merino (1994), Enrique Cabrero (1995 y 1996), Alicia Ziccardi (1995) y Tonatiuh Guillén (1996), señalando al espacio local como los laboratorios de un nuevo modelo de acción pública.

En un estudio realizado por Enrique Cabrero (2005) a partir del Premio *Gobierno y Gestión Local* por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Fundación Ford, se estudia un grupo de 215 programas de reformas en gobiernos municipales con resultados considerados exitosos, derivado de este estudio Cabrero señala tres categorías de modernización municipal:

- a) *modernización gerencial* claramente inspirada y orientada por los postulados de la NGP, la cual busca programas para disminuir trámites y reglamentaciones a través de mecanismos de innovación, programas que incorporan nuevas tecnologías, acciones de planeación estratégica y evaluación de resultados, entre otros. En estas innovaciones de 150 programas se observó una cierta correlación entre las experiencias de modernización gerencial, inspirados en la NGP¹²⁸ y el carácter urbano y grande del municipio.¹²⁹

¹²⁸ Cabe mencionar como un dato adicional, que los programas inspirados en la NGP surgen con mayor frecuencia (70%) en municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) –partido de derecha– y en menor medida (13%) en municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –el partido tradicional de centro–. Con mucha menor frecuencia (6%) en el partido (PRD)

¹²⁹ Enrique Cabrero M. “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina. ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?” en revista X Congreso

Por lo que el tamaño del gobierno local es un elemento que determina en buena medida la propensión al uso de herramientas de la NGP. Los perfiles de los alcaldes eran de mayor escolaridad (35%) y provenían de algún puesto directivo en el sector privado. Adicionalmente, los funcionarios municipales (30%) cortaban con un grado de escolaridad alto y mayoritariamente provenían del sector público.

- a) Un segundo grupo de estrategia es la *reforma administrativa tradicional* en la que se elaboran reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptan sistemas formales de control presupuestal o planeación, mejoran los sistemas contables, crean departamentos de recursos humanos, administración y finanzas, o mejoran los catálogos de predios, servicios y otras áreas de los gobiernos locales.¹³⁰

Se trata de procesos de burocratización que son todavía necesarios en gobiernos municipales del país, puesto que fortalecen y clarifican el marco de referencia formal de la administración pública local. Se presentaron más frecuentemente en municipios del centro y del sur del país (64%), y sus alcaldes y funcionarios municipales tienen menor grado de escolaridad (81%), en comparación con aquellos municipios que han implementado reformas de tipo NGP.

- b) Por último, otro grupo que se puede reconocer como *construcción administrativa elemental*, que se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente se orientan a ajustes elementales en la organización interna,

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005, p. 7-9

¹³⁰ *idem*

vinculados a formas tradicionales de gobierno local. Del análisis de esta estrategia, la totalidad de los municipios que presentan programas de este tipo tienden a ser chicos, una gran parte de ellos se ubican en el centro o sur del país (75%), todos ellos tienen una baja autonomía financiera y gran parte de sus alcaldes y funcionarios municipales tienen un bajo nivel de escolaridad.¹³¹

En este entendido, la innovación administrativa se realiza de acuerdo con características propias de cada región y municipio, obedeciendo a las necesidades prioritarias en cada gobierno subnacional, por lo que partir de generalidades llevaría a un error, ya que cada entidad municipal cuenta con una realidad propia. En el estudio de 125 programas considerados exitosos, Enrique Cabrero señala que la innovación municipal no se apega necesariamente al modelo de NGP, sino que esta parte de distintas características y necesidades del municipio, por lo que presenta tres distintas categorías de modernización administrativa que se lograron identificar.

La NGP es considerada como nueva experiencia en el desarrollo democrático de los gobiernos subnacionales en México. Actualmente, las experiencias de innovación administrativa se han incrementado en los ayuntamientos, son cada vez más frecuentes nuevas prácticas de desarrollo local, teniendo en cuenta la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información y la gestión estratégica.

En el siguiente apartado se señalan algunos casos de gobiernos municipales que han llevado a cabo la innovación apegados a un modelo gerencial con tintes de la NGP.

¹³¹ *Idem*

3.4 Casos de innovación en la administración pública municipal

Los siguientes casos que se retoman forman parte de acciones innovadoras en la estructura de la administración local, en una nueva dinámica de procesos de cambio en la relación gobierno ciudadanía, y en la puesta en marcha de programas de gobierno estratégico, transparencia administrativa, eficiencia y calidad en la gestión local, bajo el planteamiento de hacer eficiente la gestión pública y brindar al ciudadano un servicio con calidad.

De los casos aquí señalados: León, Guanajuato; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Nuevo Laredo, Tamaulipas y Jojutla de Juárez, Morelos, se distinguen de otros procesos innovadores en municipios con alto rezago social, como son los casos de Atoyac en Guerrero y Charcas en San Luis Potosí, ambos con carencias sociales y económicas, han llevado a cabo estrategias de innovación para el desarrollo de sus comunidades. La participación ciudadana en ambos municipios ha sido un elemento sustancial para la puesta en marcha de los programas promovidos por la administración, que se ha caracterizado por no ser inducida o bien llevada de la mano por las autoridades municipales, sino que esta se ha realizado por la capacidad de liderazgo de la edil. El liderazgo político en este caso de las presidentas municipales favoreció la gestión de recursos, se consiguieron ampliaciones adicionales para la hacienda municipal, se realizó una nueva estructura de decisiones, y se impulsó una dinámica de mayor descentralización al interior de la administración como de las organizaciones sociales.

En los casos señalados, la diferencia respecto a los municipios considerados para esta investigación se liga a una gestión con sentido empresarial, que postula una nueva forma de pensar la gestión pública con nuevas pautas de diseño institucional, modificaciones en la administración de

gobierno con ejercicios eficientes en los servicios. La idea de innovación en los municipios que se señalan marca un cambio en un nuevo modelo de gestión municipal. A partir de dinámicas de cooperación, consenso, gobernabilidad y participación ciudadana, que pasan a ser elementos trascendentales en la conformación de un gobierno de calidad.

3.4.1 León, Guanajuato 1989-1994

El municipio de León ubicado en el Estado de Guanajuato se ha caracterizado por la visión empresarial orientada al “cliente” que ha mantenido desde los ochenta con el arribo del Partido Acción Nacional. Durante el trienio 1989-1992, encabezado por Carlos Medina Placencia la administración se distinguió por algunas políticas que se pueden considerar el punto de arranque de la etapa de innovación en el municipio.

En este periodo de gobierno se llevaron a cabo esquemas de trabajo dirigidos al fortalecimiento interno de la administración, basado en un nuevo modelo de desarrollo organizacional, técnicas de gestión y en sistemas participativos. El modelo de trabajo contó con un enfoque empresarial, por lo que la nueva administración llevó a cabo un estilo de gestión novedoso en el municipio. Bajo estas líneas de acción se trató de atender los problemas y demandas guiados por una misión definida como un servicio explícito de aumentar la eficiencia en la política municipal, dentro de un ejercicio de gobierno. De este modo el municipio de León se construyó como una organización empresa. “Esto obligó a pensar en una adecuación del concepto en donde la opinión de la ciudadanía y su participación constituyeran la base para

cumplir con una misión de servicio orientada al servicio de la sociedad leonesa como público o cliente”.¹³²

El gobierno de Medina elaboró un plan global de gobierno que tendría como base la idea de crear una nueva cultura participativa bajo el liderazgo del presidente para dar resultados con base en compromisos. Resultados que fueron alcanzados y lograron consolidar la política de gobierno orientada a un modelo empresarial. En el siguiente proceso electoral gana nuevamente el candidato del panista quedando a cargo Eliseo Martínez Pérez en el trienio 1991-1994.

La nueva administración electa retoma la experiencia del anterior gobierno, rediseña el modelo de desarrollo organizacional e implementa la Planeación Estratégica, cómo una idea competitiva para implementar las políticas y crear una estructura organizacional que sea favorable y conducente a una asignación de recursos que permita alcanzar con éxito esas estrategias. “Aunque se privilegia el uso de la Planeación Estratégica como nuevo marco de actuación en la gestión del nuevo grupo gobernante, no se abandonan totalmente las líneas de Desarrollo Organizacional que habían sentado las bases para un adecuado funcionamiento de la administración municipal”.¹³³

Es decir, la intención de pasar de una administración general a una estratégica dio paso al establecimiento de un modelo sistemático y estratégico como guía para las decisiones de cada uno de los procesos que impulsaron el desarrollo en la nueva administración municipal.

¹³² Enrique Cabrero, “León Guanajuato El modelo del municipio empresa” en, *La Nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE, 1a, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p.59.

¹³³ *Ibid.*, p.61

El Modelo de Planeación Estratégica aplicado en León se ha identificado con cuatro elementos claves para el desarrollo del municipio.¹³⁴

- a) Buen gobierno. Con orientaciones claras en beneficio de la comunidad leonesa.
- b) Visión compartida. Considerándola como un retrato a futuro.
- c) Misión municipal. Tomando en cuenta que cualquier institución es diferente de otros organismos; en este nivel se identificaron tres preguntas básicas que debe hacer cualquier tipo de organización: ¿A qué mercado se dirige? ¿qué necesidades pretende satisfacer? Y ¿a través de qué servicios?
- d) Mística de trabajo. Esto indica los valores detrás de la acción, en el caso de León se considera como una filosofía empresarial, aunque fuertemente vinculada a la idea de servicio.

Tomando en cuenta el modelo de planeación estratégica la (tabla 1) muestra el modelo estratégico seguido por la administración durante el trienio de 1992-1994.

La administración de Eliseo Martínez priorizó la participación como elemento de retroalimentación, funcionamiento, dirección y como medio para legitimar la acción de gobierno.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 67

Tabla 1.

Modelo estratégico y sistemático del municipio de León, Guanajuato¹³⁵

CIUDADANOS, ELECTORES, USUARIOS			
PERSONAS	SISTEMAS DE APOYO	PROPOSITO BUEN GOBIERNO	ESTRATEGIAS
1.-Lidcrazgo de experiencia 2.-Equipos de trabajo 3.Comunicación 4.-Modelos mentales 5.-Educación y capacitación continua	1.- Cambio organizacional 2.- Presupuesto base-cero 3.- Sistema de administración del personal 4.- Sistema de información 5.-Administraciones de decisiones administrativas 6.-Reconocimiento y recompensa	1.-Visión compartida 2.-Misión municipal 3.-Mística de trabajo (valores) 4.-Posicionamiento 5.-Objetivos estratégicos	1.- Participación ciudadana 2.-Comunicación estratégica 3.- Servicio con calidad total 4.- Manejo de coyunturas 5.-Aseguramiento jurídico 6.-Financiamiento estratégico 7.-Mercadotecnia social 8.-Proyectos de alto impacto.

Fuente: elaboración propia con datos de Enrique Cabrero, "León Guanajuato El modelo del municipio empresa" p 70. Modelo estratégico empleado en la administración de Eliseo Martínez.

En este sentido las medidas prioritarias en la agenda municipal incluyeron la participación del ciudadano en una estructura de 200 personas representativas de la comunidad, que decidían sobre las principales necesidades del municipio. Para incluir a todos los sectores de la población se estructuró un modelo de participación ciudadana en dos niveles, el nivel macro, en el primero el gobierno se ocupaba de los grandes sectores, cuyo grado de organización era más complejo para establecer una relación de diálogo en la solución de problemas, tal era el caso de asociaciones de comerciantes, profesionistas, iniciativa privada, empresarios, obreros y campesinos.

¹³⁵ Se retoma el modelo descrito por Enrique Cabrero a manera mostrar los sistemas con los que funciono la administración en el modelo gerencial. La cultura empresarial y las estrategias seguidas por la administración.

En el nivel micro, la participación se realizaba de forma directa a través de comités de colonos donde se atendían las demandas ciudadanas orientadas en su mayoría a la solución de problemas de obras públicas.

Por otra parte, los temas de la planeación estratégica, pretendía alcanzar la calidad total, en la prestación de servicios, agilizando los trámites administrativos, incentivando la participación ciudadana, así como construyendo esquemas de comunicación estratégica, financiera, con un marco jurídico que permitiera dar continuidad a los cambios. Es decir, se buscaba conservar la planeación estratégica como modelo esencial de desarrollo local a pesar de los cambios de gobierno.

La experiencia de innovación municipal en León se orientó a una visión empresarial, que buscó la eficiencia en los servicios públicos y la satisfacción del ciudadano – cliente. Los alcances logrados, se pueden identificar en ambas administraciones como procesos innovadores, lo que las diferencia es la estrategia de gobierno empleada. En la primera administración los cambios introducidos llevaron a la transformación que impulsó la evolución de la gestión, la adopción de nuevas formas de gobernar; mientras que, en el segundo periodo, se privilegió la satisfacción a las demandas ciudadanas, calidad en el servicio, eficiencia y compromiso de servicio. Ambas administraciones priorizaron la participación ciudadana como eje central del desarrollo local.

La experiencia de León es considerada un caso de éxito, por las ideas originales que marcan un precedente para los ayuntamientos que presenten en mayor o menor medida condiciones equiparables al municipio de León, la estrategia utilizada por el gobierno logra un reposicionamiento en su relación con la ciudadanía. La modernización y el saneamiento de las finanzas locales (Transparencia) generan espacios de autonomía en relación con el gobierno

estatal. La propuesta de modernización administrativa con enfoque empresarial reestructura la forma de pensar la gestión de gobierno, se da prioridad al ciudadano y se busca alcanzar la calidad en los servicios públicos.

Entre los alcances logrados por la administración de Medina Placencia destaca, (1989-1991) la organización interna de los procesos administrativos, el mejoramiento y funcionamiento de servicios, la incorporación de un modelo de desarrollo organizacional con nuevas técnicas de gestión y de sistemas participativos que logró hacer más eficiente la gestión pública, pero, a su vez tuvo limitaciones por la rigidez en la incorporación de más actores locales, para participar en la administración.

La segunda administración encabezada por Eliseo Martínez (1991-1994), los logros se encaminaron en la puesta en marcha del modelo de Planeación Estratégica, que permitió a la administración retomar políticas de acción del anterior gobierno y mejorar su desempeño, se incentivó de forma más activa la participación de la ciudadanía; a través de la agenda de gobierno se crearon comités para que los ciudadanos pudieran partir de la definición de objetivos estratégicos para la gestión, esta administración se dio a la tarea de institucionalizar y mejorar los logros alcanzados por el anterior gobierno.

En síntesis, la evolución del desarrollo municipal en León durante estas dos administraciones ha sido resultado de las estrategias empleadas por ambos gobiernos. En ambas se utilizaron distintos matices que privilegiaron el uso de alguna herramienta técnico – administrativa con un sentido empresarial, agilizando la prestación de servicios, y renovando la estructura organizacional, con el fin de flexibilizar la administración pública.

El Estado de León se ha caracterizado por emplear técnicas innovadoras, pertenecientes a la Nueva Gestión Pública. Las cualidades de este modelo – Gestión Estratégica, Calidad de Gobierno – han sido valoradas por este Estado como una herramienta de desarrollo local que impulsa la calidad de la democracia.

3.4.2 Oaxaca de Juárez 2002-2004

El municipio de Oaxaca de Juárez es considerado uno de los más importantes del Estado, “es un espacio de importancia económica que posibilita el contacto comercial de más de un millón 300 mil habitantes (más de un tercio de la población total de la entidad); por otra parte, al ser sede de los poderes estatales se le ha calificado como un “espacio de amortiguamiento” de la problemática económica, social y política de su entorno regional”.¹³⁶

El municipio se mantuvo gobernado tradicionalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta 1995, pues en ese año el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el triunfo y gobierno por dos trienios consecutivos. El posicionamiento del PAN en el municipio tenía como contexto la fractura y división interna al interior del PRI, factor que favoreció el posicionamiento del PAN y restó presencia al PRI en el municipio.

En la medida que el PRI vio disminuir su presencia política, ex integrantes del partido se organizaron e impulsaron un movimiento de carácter ciudadano que les ayudaría a posicionarse, bajo las siglas del partido Convergencia. El proceso electoral de 2001 benefició a este partido que accedió al poder con una nueva estrategia de modernización. Como un esfuerzo integral

¹³⁶ Plan de desarrollo municipal de Oaxaca de Juárez 2000-2004, en Premio de gobierno y gestión local 2004, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE, 1ª, México, 2005, p. 342

de innovación se pusieron en marcha dos propuestas para el desarrollo municipal “1) programa de actualización del marco jurídico 2) programa de modernización administrativa.”¹³⁷ El objetivo principal de actualización del marco jurídico era superar los vacíos jurídicos de las disposiciones legales que rigen la vida municipal. En tanto que el programa de innovación administrativa se propuso proveer al gobierno municipal de los elementos organizacionales y de gestión que permitan elevar la calidad de los servicios municipales.¹³⁸ Como objetivos específicos se establecieron cuatro puntos¹³⁹

- a) mejorar la calidad en la prestación de los servicios municipales,
- b) establecer procedimientos transparentes en las adquisiciones y acciones municipales
- c) implementar el servicio electrónico de atención al público
- d) mejorar el servicio de recaudación.

Los esfuerzos realizados para modernizar la administración pública y la gestión de gobierno marcan un precedente importante en el municipio que había mantenido tradicionales procesos de gestión. El plan de gobierno de la nueva administración tuvo como tema principal la transparencia en el ejercicio público, por lo que la innovación iba encaminada a establecer una cultura de transparencia que hasta ese entonces se encontraba rezagada. Con este objetivo se puso en marcha una página web para transparentar y hacer del conocimiento público los trabajos en las distintas áreas del municipio, el desempeño de gobierno y los programas sociales. Se puso a disposición del público en general,

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Everardo González, Fausto Díaz, “Alternancia política y Gestión Municipal Oaxaca, Oaxaca” en Premio de gobierno y gestión local 2004, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE, 1ª, México, 2005, p. 344

¹³⁹ *Idem.*

“actas de cabildo, licitaciones, informes financieros por mes y año en diferentes documentos, Estado de posición financiera, resultados de gestión financiera, balance general y estados de resultados”.¹⁴⁰

La implementación de programas de transparencia administrativa permitía al ciudadano conocer la situación financiera del municipio y el destino de los recursos, de esta manera se pretendía tener una mayor recaudación por el pago de impuestos, ya que los recursos que entraban al ayuntamiento como el predial eran transparentados. En este sentido, se elaboró una política para hacer del conocimiento ciudadano el funcionamiento de los servicios municipales y con ello contribuir a reducir los espacios de discrecionalidad en la función pública inhibiendo las prácticas de corrupción.

Así entonces, la política de transparencia impulsada en el año 2001, en el municipio de Oaxaca de Juárez se establece como una política innovadora hacia la gestión de gobierno, dependencias municipales, ingresos y egresos, así como el destino del presupuesto para la elaboración de políticas públicas locales. La administración apostaba por regresar al ciudadano la confianza en las instituciones, incentivar la participar en las políticas locales, y aumentar la calidad en los servicios públicos.

Los alcances logrados por la administración 2002-2004 se encuentran en la modernización administrativa que permitió elevar la calidad en los servicios municipales, transparentar la información del ayuntamiento no disponible hasta ese entonces, la información administrativa se dio a conocer a través de la página web municipal, se consiguió hacer por primera vez pública la información de las dependencias del municipio, las licitaciones, la situación

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 351

financiera así como los programas y políticas del ayuntamiento. Con ello se buscaba acabar con la corrupción dentro del personal administrativo, y darle otro giro de responsabilidad y compromiso al gobierno.

3.4.3 Nuevo Laredo, Tamaulipas 2003-2006

El municipio de Nuevo Laredo en el Estado de Tamaulipas se ubica en la Frontera Norte, su crecimiento poblacional ha ido en aumento en los últimos años “siendo la cuarta entidad más grande del Estado con 373 mil habitantes, su crecimiento es superior al 4% anual, muy por arriba de la media nacional que es del 2%”.¹⁴¹

Nuevo Laredo presenta el mayor crecimiento económico en la frontera a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) así como en su crecimiento local y en la industria maquiladora.

En el año 2002 la administración de José Manuel Suárez López emplea como estrategia de gobierno, *la transparencia y la rendición de cuentas*, elementos pertenecientes en la idea de la Nueva Gestión Pública, (política en el gobierno federal e impulsada por el gobierno de Vicente Fox), la estrategia de la administración hace referencia a “todas las acciones para construir una administración eficaz en la utilización de los recursos, con un alto desarrollo administrativo, calidad en los servicios a la ciudadanía y transparente en todas sus acciones. La propuesta forma parte del plan de desarrollo municipal, el cual integra las peticiones de la ciudadanía junto con las propuestas de campaña”.¹⁴²

¹⁴¹ Pablo Rojo, “Un gobierno con honestidad y transparencia Nuevo Laredo, Tamaulipas”, en *Premio Gobierno y gestión local 2004, Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE, I^a. México, 2005, p. 446

¹⁴² *Ibid.*, p.447

Con ello se busca transparentar la acción de gobierno, dar resultados óptimos e incluir al ciudadano en la gestión con ayuda de los consejos de participación. Para ello se creó la Comisión de Transparencia de Nuevo Laredo, como un órgano de consulta y participación ciudadana, con la finalidad de resguardar los principios de lealtad, legalidad, imparcialidad, eficiencia y honradez en la administración pública municipal. La comisión se integró de consejos ciudadanos, quienes tenían entre sus funciones “elaborar y someter a consideración del ayuntamiento el Plan Anual de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal; promover la integración y participación de órganos de consulta, organismos ciudadanos, públicos y privados, para el cumplimiento del Plan Anual de Fortalecimiento a la Transparencia Municipal”.¹⁴³

La puesta en marcha del plan busca fortalecer el desarrollo de la administración pública, la inversión, aumentar en la recaudación de impuestos, la confianza ciudadana, e innovar en uno de los temas principales que caracterizan al gobierno democrático. El proyecto impulsado por la administración constituye un precedente en el tema de transparencia, ya que concentra la organización de distintos grupos ciudadanos, y al gobierno local, en un proyecto por transparentar la acción de gobierno, disminuir la corrupción y lograr una administración de calidad.

El programa se realizó en tres ejes de trabajo:

1. Honestidad y transparencia
2. Desarrollo administrativo
3. Gobierno digital

¹⁴³ *Ibid.*, p.448

En el primer eje de trabajo, honestidad y transparencia, se consideraron siete aspectos relevantes para la administración: 1) finanzas públicas municipales, a través de las cuales es posible conocer el ingreso, egreso y destino de los recursos que llegan al municipio, como los que se recaudan, 2) marco regulatorio: contiene los planes de desarrollo municipal y la normatividad del ayuntamiento 3) participación ciudadana: representa uno de los aspectos más importantes en la administración, recibe las solicitudes de información y propuestas al comité de transparencia, 4) licitaciones y compras: se hace del conocimiento público las licitaciones y contratos de obra pública así como actas de compra de las empresas que colaboran con el ayuntamiento, 5) política pública social: muestra la transparencia en los programas sociales, y el padrón de beneficiarios, 6) control presupuestal: optimo manejo del presupuesto del municipio, 7) claridad ante los procesos electorales: renuncia previa a los cargos para quienes desearan participar en proceso electoral.

El desarrollo administrativo partió de una nueva estructura organizacional que articula el plan de gobierno con sistemas de gestión de calidad en la transparencia, tomando en cuenta cuatro aspectos que brindarían calidad y dieran eficiencia a la gestión municipal. Como uno de los temas innovadores se emplea la norma ISO 9001-2000 de sistemas de gestión de calidad que “proporciona la infraestructura, procedimientos, procesos y recursos necesarios para ayudar a las organizaciones a controlar y mejorar su rendimiento y conducirlos hacia la eficiencia, servicio al cliente y excelencia en el producto.”¹⁴⁴ Durante la administración “se certificaron 23 procesos dentro

¹⁴⁴ Véase la definición de la Norma ISO 9000, Consultado el 5 de marzo de 2018 en: <http://www.lrq.es/certificaciones/iso-9001-norma-calidad/>.

de la administración municipal, uno de los más importantes, es el de la barandilla el cual permite hacer denuncias al momento".¹⁴⁵

Aun cuando el sistema de Certificación ISO 9000¹⁴⁶ es utilizada mayormente en el ámbito empresarial como sistema de calidad de servicios ha sido llevado al ámbito gubernamental para hacer eficiente los servicios en instituciones públicas. Actualmente son pocos los municipios que se han certificado por esta norma debido al costo que implica.

Otros de los puntos importantes propuesto por la administración fue el Sistema Integral de Auditorías (SIA), que consistía en auditorías externas, para verificaran el trabajo administrativo.

En el rubro del gobierno digital se puso en marcha una página de internet, donde se podía acceder a la información sobre desempeño del gobierno. En la página en línea se podía encontrar, bolsa de trabajo, programas públicos, descuentos en los pagos del impuesto predial, información económica de programas, de obra pública, licitaciones, quejas, denuncias y sugerencias. El gobierno digital forma parte del proceso innovador que busca poner a disposición del ciudadano, tramites, servicios e información de la administración para transparentar y agilizar trámites administrativos.

La política de transparencia en Nuevo Laredo contó con resultados favorables para la administración, el programa incremento el combate a la corrupción, se fincaron responsabilidades ante actos discrecionales y se presentó de forma publica la resolución de las denuncias ciudadanas. La

¹⁴⁵ Everardo González, *op. cit.*, p. 451

¹⁴⁶ En el ámbito municipal son exiguas las experiencias de adopción de modelos de gestión de la calidad total. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000

certificación de áreas administrativas con la norma ISO 9000 “permitió aumentar el índice de satisfacción del ciudadano al pasar del 68% al 85% de satisfacción”.¹⁴⁷

Se impulsó la participación ciudadana y a través del portal en línea se recibieron quejas y denuncias que obtuvieron respuesta hasta en un 80%, la política de gobierno transparente favoreció la mejora administrativa enraizada en viejas formas de gestión.

Los alcances de la administración se materializan en la creación de la comisión de transparencia, órgano que se encargó de hacer público el ejercicio de gobierno, la información de las áreas de gobierno, de funcionarios públicos, el destino del presupuesto público, así como licitaciones de obra pública, reglamentos, mejoras al marco regulatorio, sistema integral de auditorías, así como el sistema de quejas y denuncias. Se logró certificar 23 dependencias municipales con la norma ISO 9000, con lo que la administración legitimó su desempeño. Se incrementó el índice de satisfacción del ciudadano; por medio del gobierno electrónico, se recibieron quejas, sugerencias y demandas ciudadanas a las que se le dio un seguimiento y respuesta a la brevedad posible, como resultado del trabajo de la administración y la confianza ciudadana se “incrementó la recaudación por impuesto predial la cual pasó de 26 millones en 2001 a 51 millones en 2003”.¹⁴⁸

La gestión de gobierno sentó el precedente a nivel estatal y municipal con la creación de la comisión de transparencia, en un Estado que no cuenta con ley de transparencia. Por lo que podemos afirmar que el papel transcendental que

¹⁴⁷ Pablo Rojo, *op. cit.*, p. 453.

¹⁴⁸ *Idem.*

llegan a tener los municipios pone a la vanguardia el desarrollo democrático, no solo del municipio sino también como ejemplo para el Estado.

3.4.4 *Jojutla de Juárez, Morelos 1994-1997*

El municipio de Jojutla de Juárez en el Estado de Morelos durante la administración del Priista Roberto Huicochea Rodríguez (1994-1997) se llevó a cabo un programa de modernización municipal, que conllevó una serie de cambios administrativos y sociales profundos. Huicochea accede al poder en un contexto de desconfianza institucional, declive económico, deficiencias en los servicios públicos, personal administrativo no capacitado, se enfrenta a un esquema de administración tradicional y desentendida de las necesidades de la comunidad.

Ante este panorama poco alentador, la nueva administración se da a la tarea de construir un gobierno que impulse el desarrollo económico, de eficiencia en los servicios públicos, y recobre la confianza de los ciudadanos, que se encontraban renuentes a participar debido a las deficiencias en las anteriores administraciones. La administración de Huicochea se propuso como uno de los objetivos de su gobierno integrar al ciudadano como actor fundamental en la gestión local, con la propuesta de que su periodo de gobierno sería “un trienio de honestidad y confianza, porque sólo así se va a limpiar la imagen del ayuntamiento”.¹⁴⁹

Al comienzo de la administración se convoca a la ciudadanía a través de foros de consulta para integrar sus propuestas en el Plan de Desarrollo

¹⁴⁹ Véase, diario La unidad de Morelos, enero de 1994 en *Gerencia Pública, conceptos básicos y estudios de caso, CIDE, 1a, 1999, México*, p. 368

Municipal, que constituía la base para la modernización del aparato administrativo.

El Plan de Desarrollo se pensó para incentivar a la participación ciudadana, e incorporar al ciudadano en las actividades del ayuntamiento de tal forma que se fortaleciera el lazo entre el gobierno y la sociedad civil, para resolver de forma conjunta la problemática municipal.

No obstante, se necesitaba primero modernizar el aparato administrativo y burocratizado para reformular un gobierno eficiente y cercano a la población. Uno de los primeros obstáculos fue la ausencia de personal capacitado, así como el nulo sentido de trabajo en equipo. La idea de participación ciudadana se limitaba a los programas sociales que el gobierno federal hacía llegar a los municipios como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Las anteriores administraciones no habían llevado a cabo una política de inclusión al ciudadano, capacitación laboral, por lo que la nueva administración al entrar en funciones encontró tanto deficiencias administrativas como de capacidades.

La nueva administración hecho a andar un programa de capacitación al personal administrativo, se llegaron acuerdos con el cabildo y se puso en marcha el plan de modernización administrativa de la mano con la incentivación a la participación ciudadana. Se difundió la idea de modernización resumiendo su desarrollo con la frase que abanderó el inicio de su gobierno "Jojutla... una nueva mentalidad".¹⁵⁰

Los objetivos del nuevo gobierno partían de ocho puntos considerados esenciales para modernizar la administración y generar desarrollo.¹⁵¹

¹⁵⁰ Paula Ponce y Rodolfo García. "Cambio organizacional, estrategias y acciones en el municipio de Jojutla de Juárez Morelos", en *gerencia pública, conceptos básicos y estudios de caso. CIDE, 1a, 1999. México*, p 375

¹⁵¹ *Idem.*

- I. Planear la modernización del municipio, tomando como base las facultades que le concede el artículo 115 constitucional.
- II. Instrumentar programas que permitan el desarrollo equilibrado del municipio y que se traduzcan en beneficios para la población
- III. Fortalecer e impulsar el Comité Municipal de Planeación con el fin de consolidarlo como un órgano rector.
- IV. Mejorar la estructura organizativa del municipio para que la administración sea ágil y expedita y pueda cumplir con sus objetivos.
- V. Fomentar la participación de los sectores privado y social en los planes y programas de desarrollo municipal.
- VI. Ampliar y mejorar los servicios de salud, educación y seguridad pública de los habitantes.
- VII. Impulsar el desarrollo rural a través de la construcción de infraestructura de servicios públicos para que sean dados a todos los habitantes del municipio de forma equitativa.
- VIII. Recabar y preservar los patrimonios históricos y culturales mediante la realización de eventos culturales.

Para alcanzar las metas planteadas el presidente municipal se rodeó de un equipo de trabajo joven que había destacado por su trabajo en distintas áreas. Se hicieron reformas al Bando de Policía y Buen Gobierno y se elaboraron reglamentos municipales que establecían las acciones de los funcionarios públicos.

A su vez el gobierno local estableció la política de “*puertas abiertas* en la administración; y la preocupación por mantener informada a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno; y, la respuesta inmediata a las demandas ciudadanas.”¹⁵² Para alcanzada la confianza y la participación se buscó

¹⁵² *Ibid.*, p.379

institucionalizarla por lo que se crearon consejos municipales en materia de turismo y fomento económico, salud, educación y seguridad pública.

La participación a través de los consejos favoreció el desarrollo regional, económico, político y social debido a que se realizaron esfuerzos conjuntos entre los sectores organizados de la sociedad y funcionarios municipales.

De esta forma la política de modernización administrativa se encaminó a reestructurar la administración municipal, comenzando por capacitar al personal administrativo, contratar especialistas, formular un plan integral de desarrollo local tomando como punto central la política de puertas abiertas para al ciudadano, con ello se buscaba recobrar la confianza y alentar la participación que reforzara el lazo entre el gobierno y la comunidad e impulsar de forma conjunta el desarrollo social y económico del municipio.

Los logros de este gobierno se observaron en la reconciliación entre la población y el gobierno municipal, puesto que las anteriores administraciones no habían realizado ningún trabajo significativo; la desconfianza y desafección por participar, fueron uno de los primeros obstáculos para la administración, una vez que el presidente municipal logra recobrar la confianza de la población con su política de “puertas abiertas”, impulsa un programa de desarrollo económico promoviendo el turismo en el municipio lo que llevaría a una mayor recaudación e incremento económico.

Reflexiones preliminares

Este apartado tuvo como objetivo en un primer momento describir la evolución que tuvo la administración pública durante el siglo XX y XXI atravesando distintas teorías como son: las políticas públicas, la gestión pública, la gerencia pública, hasta llegar actualmente a la Nueva Gestión Pública. Se describe el modelo burocrático administrativo tradicional y las causas que conllevaron a su ruptura a finales del siglo XX, así como la adopción de un nuevo modelo de gestión que induzca la calidad de la democracia.

En un segundo momento se señala el desarrollo de gestión gerencial en América Latina, como consecuencia del desgaste del modelo burocrático, debido a que no empataba con las necesidades que se producían en la región, acrecentando el deterioro y mermando la legitimidad del Estado. En este sentido el modelo burocrático planteado por Weber se ve rebasado frente a los cambios que surgen en la administración pública lo que lleva a la transición de un modelo de flexibilidad organizacional con el objetivo de hacer más ágiles a los gobiernos.

El arribo de un nuevo paradigma en la gestión pública en América Latina trajo consigo la modificación en la estructura del esquema de gestión, se reconfiguraron las reglas institucionales, se flexibilizó el sistema administrativo y se incorporaron nuevas técnicas de acción pública que más tarde se tendrían coincidencia con el modelo de la Nueva Gestión Pública. En el caso de México algunos estados y municipios retoman aspectos de la Nueva Gestión Pública, mientras que a nivel federal con el triunfo del Partido Acción Nacional se retoman postulados de este modelo de esta manera el gobierno recurriría al modelo gerencial con tintes de la Nueva Gestión Pública, redituando en una administración empresarial que tendrían continuidad en los subsiguientes

gobiernos. La adopción de este modelo tiene como contexto internacional el proceso de globalización y la influencia de organismos financieros internacionales, como son el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, quienes promovían una visión eficiente de la gestión gubernamental.

Como último punto se describen novedosas experiencias de innovación administrativa y de gestión a nivel subnacional, se registra el caso de cuatro municipios con distintas prácticas de gobierno en relación con la Nueva Gestión Pública, se emplean programas trascendentales en temas como: transparencia, rendición de cuentas, gestión estratégica, y participación ciudadana. Estas medidas estuvieron encaminadas a reestructurar la administración pública con acciones que generaran mayor desempeño por parte de las administraciones.

Estos casos marcan un antecedente de innovación en la gestión pública del gobierno subnacional, sus logros y resultados resultan valiosos en este nivel debido a que profundiza en la democracia de los ciudadanos, ello porque se realiza un cambio en la relación gobierno-ciudadano siendo este último considerado en la acción pública. La experiencia que representan estos municipios se cataloga como casos de gobiernos exitosos que pueden ser considerados por otros gobiernos locales y adoptados a sus contextos y necesidades, partiendo de una valoración previa para su implementación.

Ahora bien, los casos presentados en el siguiente capítulo guardan coincidencias de acción con los casos antes señalados. Ecatepec y Naucalpan pese a las dificultades de sus gobiernos han llevado a cabo medidas innovadoras que en el momento de su aplicación alentaron el desarrollo democrático en sus municipios y edifican una visión distinta a la tradicional.

CAPÍTULO IV

ESTRATEGIAS DE GESTIÓN, ECATEPEC Y NAUCALPAN: DOS REALIDADES, UN SÓLO ESTADO

Este último capítulo tiene como objetivo en un primer momento describir los datos demográficos, sociales, de desarrollo urbano como políticos de los municipios de Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez, ambos considerados municipios relevantes en la ZMCM por su alta densidad poblacional, capital político, así como sus esfuerzos por innovar una gestión de gobierno incluyente y participativa. La intención de presentar un breve recuento de la conformación social, político, urbana del municipio es con el fin de señalar que junto con el cambio político se van descubriendo nuevos estilos y formas de gobernar el espacio local.

En un segundo momento, se presenta la evaluación de la calidad de gobierno de los dos municipios con las categorías de análisis consideradas (participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia, acceso al servicio público, gestión de la información y la gestión estratégica). En ambos gobiernos locales se guardan similitudes de desarrollo, pero también diferencias en la forma en que han llevado a cabo procesos innovadores; como factor a considerar ambos municipios han pasado por la experiencia de la alternancia política, lo que nos hace inferir que los nuevos gobiernos transitan hacia la generación de “experiencias innovadoras” o hacia la búsqueda de “buenos gobiernos locales” después de esa larga historia de clientelismo y corporativismo como formas de gestión arraigada en lo local.

El paso de gobiernos fuertemente burocratizados y clientelares a nuevas formas de gobierno como es el modelo gerencial, son indicativo de la

insuficiencia presente en la gestión pública, las medidas puestas en marcha por las administraciones son un referente del desgaste que se manifiesta en la creciente corrupción, la discrecionalidad, desigualdad social, ausencia de participación ciudadana, así como el clientelismo, síntomas de una forma de gobierno ya desgastada y deslegitimada. En esta sintonía los dos estudios de caso que se presentan han realizado en mayor o menor medida ajustes en sus estructuras institucionales desburocratizando la administración pública y partiendo de una nueva visión de gobierno.

La innovación en ambos municipios surge de un nuevo planteamiento en torno al aparato de la administración pública y la propuesta de hacerlo más efectivo, atendiendo diferentes niveles: la eficacia, la eficiencia, legitimidad y calidad a través de cambios en las técnicas, procedimientos, así como transformaciones en la estructura normativa, organizacional, y un nuevo planteamiento en la relación gobierno ciudadano.

Las estrategias y políticas seguidas por ambos municipios en las administraciones 2006-2009 resultan relevantes para su estudio, el caso del municipio de Ecatepec considerado como bastión política del PRI de donde han emergido gobernadores del Estado de México y el actual presidente Enrique Peña Nieto, concentra una historia de fuerte clientelismo, rezago social, violencia, pobreza y marginación. El periodo de estudio estuvo encabezado por un gobierno de izquierda que emprendió una política de calidad, e implementó el modelo del presupuesto participativo retomado del modelo de Porto Alegre Brasil con resultados cuestionados. Por otro lado, Naucalpan es un municipio que ha tenido una fuerte presencia panista, desde su triunfo en las elecciones de 1996, se ha caracterizado por una política de gobierno empresarial, distintivo de estas administraciones. En la administración 2006-2009 se emprende un

modelo de “gobierno eficiente” que, postulada la simplificación del sistema burocrático, facilidad en trámites administrativos, reajuste institucional, así como el planteamiento de un gobierno abierto. Finalmente, en este capítulo se aterriza el planteamiento general de investigación describiendo los resultados del análisis en ambos casos de estudio.

4.1 Radiografía de un municipio de contrastes: Ecatepec de Morelos

La siguiente radiografía contiene información relevante del municipio en temas: sociodemográficos, políticos, económicos, así como en desarrollo urbano y poblacional, se presentan cuadros estadísticos y gráficas que muestran el incremento de la densidad de población, el desarrollo económico, el índice de desarrollo humano y el nivel de marginación en que se ubica el municipio.

4.1.1 Datos demográficos

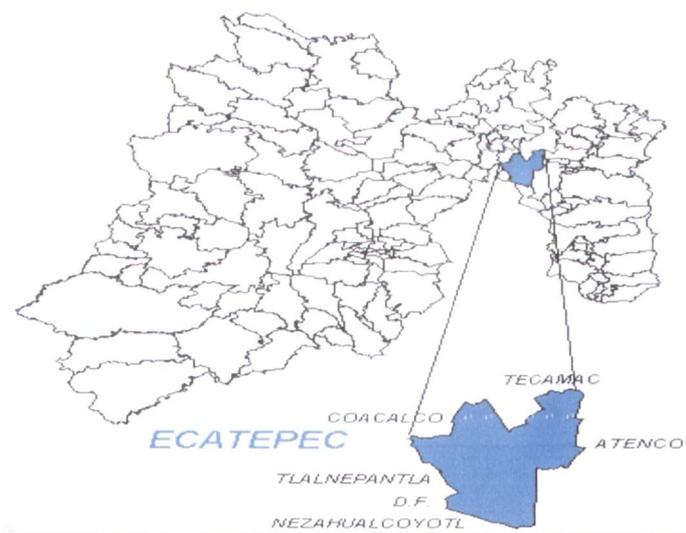
Ecatepec de Morelos proviene del náhuatl *ehécatl* que significa “viento” y *tépetl* significa “cerro” etimológicamente significa *cerro del viento*. Se le nombra Ecatepec de Morelos en honor a José María Morelos, héroe de la guerra de Independencia, quien murió fusilado en la cabecera municipal San Cristóbal¹⁵³. Ecatepec es uno de los 125 municipios del Estado de México, y desde hace varias décadas forma parte de la Zona Metropolitana (ZMCM). Se ubica al oriente del Estado de México formando parte del Valle de Cuautitlán- Texcoco, limita al norte con los municipios de Jaltenco y Tecámac, al poniente, con Coacalco y Tlalnepantla, al sur con la delegación Gustavo A. Madero y el municipio de Nezahualcóyotl, al oriente, con los municipios de Atenco, Texcoco y Acolman (véase el mapa 1) Su superficie total es de 156.25

¹⁵³ Ricardo Poery Cervantes, Naucalpan de Juárez. Monografía municipal, Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, Estado de México, 1999, p.13

kilómetros cuadrados, lo que representa un 0.69% del territorio total del Estado de México. Presenta un territorio sumamente diverso, ya que comprende una ciudad, 8 pueblos, 2 rancherías, 8 ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 359 colonias. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal se estima la existencia de 172 asentamientos irregulares donde hay 500 asentamientos humanos en condiciones precarias.¹⁵⁴ Es uno de los seis municipios conurbados más grandes en cuanto a extensión territorial (186.9 kilómetros cuadrados), solo rebasado por Chalco, Nicolás Romero, Tepotzotlán, Texcoco y Zumpango.¹⁵⁵

Mapa 1

Ubicación espacial del Municipio de Ecatepec



Fuente: Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México INAFED

¹⁵⁴ Miria del Socorro A. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2002, p.118

¹⁵⁵ Mario Bassols y Maribel Espinoza, *Construcción Social del Espacio Urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl dos Gigantes. de Oriente*, en Revista Polis, 2011, vol. 7, núm. 2, pp 181-212 México, p. 183

Es también uno de los municipios conurbanos más importantes en materia, poblacional, económica y social, con una población de 1 658 806 habitantes de acuerdo con el conteo de vivienda en 2015 Ecatepec es el segundo municipio más poblado a nivel nacional, sólo por debajo de Iztapalapa y por encima de municipios y delegaciones como Guadalajara, Puebla, Tijuana, Ciudad Juárez, León, Gustavo A Madero, Zapopan, Monterrey, y Nezahualcóyotl (véase la tabla 2)

Tabla 2

Municipios y delegaciones más pobladas en México 2015

Estado	Municipio	Población
Ciudad de México	Iztapalapa	1 815 598
Estado de México	Ecatepec de Morelos	1 658 806
Baja California	Tijuana	1 559 683
Puebla	Puebla de Zaragoza	1 539 859
Jalisco	Guadalajara	1 494 134
Guanajuato	León	1 436 733
Chihuahua	Juárez	1 328 017
Jalisco	Zapopan	1 243 538
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1 184 099
Nuevo León	Monterrey	1 130 960
Estado de México	Nezahualcóyotl	1 109 363

Fuente: elaborado propia con datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2015

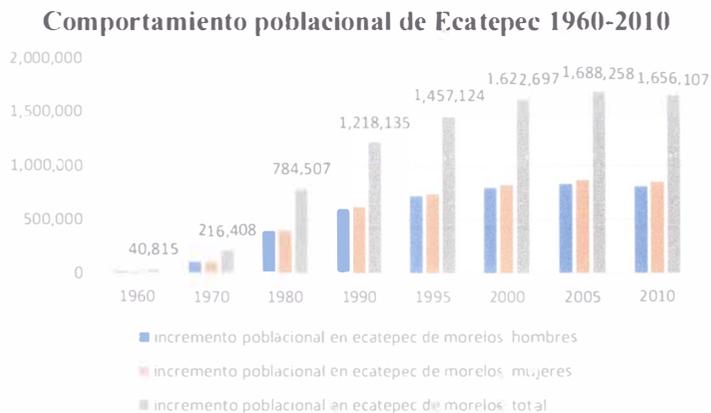
El municipio cuenta con la mayor extensión de suelo urbanizado aun mayor que la delegación Iztapalapa; ha presentado un desarrollo exponencial del área urbana y poblacional desde la década de los 60 hasta entrado en siglo XXI donde su proceso de expansión continuó ello debió a la existencia de suelo disponible.

El clímax de su crecimiento poblacional fue en 2005 cinco años después inicia un ligero declive. Con ello Ecatepec se enlaza a la fase de metropolización experimentada años atrás. Dadas estas características se afirma que Ecatepec ha llegado al final de un largo proceso de transformación del espacio, que abarcó los últimos 60 años, cuando inició su integración a la ZMCM.¹⁵⁶

La rápida expansión industrial, aunada a la inmigración de la ciudad de México a la zona metropolitana, así como los altos costos de vivienda y el encarecimiento del suelo urbano fueron factores que detonaron el desarrollo de fraccionamientos en el municipio, la construcción de algunos conjuntos habitacionales y la lotificación irregular de algunos espacios propiciaron el rápido accenso poblacional.

Así para 1970 el municipio se comienza a poblar de forma exponencial, por lo que la explosión demográfica se acompaña del fuerte crecimiento industrial que se estaba viviendo en el territorio (véase gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos del censo y población y vivienda 1960-2010

¹⁵⁶ Bassols y Espinosa. *op. cit.*, p. 185.

En el periodo de 1970 a1990 el municipio incrementó su población casi seis veces en esta época se desarrollaron las zonas IV y V, Ciudad Azteca y Jardines de Morelos; en el periodo del 1995 al 2000 creció un poco más de 180,000 habitantes y 60, 000 viviendas y es cuando aparecen los grandes conjuntos urbanos “Los héroes de Ecatepec” y “La Guadalupe”, así mismo se observan los asentamientos irregulares de la zona de Guadalupe Victoria, Llano de los Báez, la Laguna y en las faldas de la sierra de Guadalupe; así como también se invaden los derechos de vía tanto federal, estatal y municipal.¹⁵⁷

A su vez, las grandes industrias que se asentaron en el municipio llevaron consigo el auge de movimientos migratorios que en la década de 1970 y 1980 alcanzando altas tasas de crecimiento poblacional anual, trayendo consigo repercusiones en la estructura urbana, encarecimiento del empleo, aumento de la vivienda popular que se acentó en las orillas de los cerros. En las faldas de la Sierra de Guadalupe se registraron unas 50 comunidades irregulares que llegaron a reunir más de medio millón de habitantes. En los 19 años recientes la sierra perdió más de mil hectáreas de áreas verdes por la expansión de la mancha urbana.

4.1.2 Índice de desarrollo humano

De acuerdo con el INEGI en 1970 en Ecatepec había una población de 21,000 habitantes que no sabían leer ni escribir, para 1990 el total de población sin primaria ascendía a 119,087 habitantes y solo 452,676 contaba una instrucción post primaria; la población económicamente activa se ubicaba en 453,870 personas ocupadas, en su mayoría en el sector industrial. En cuanto a la

¹⁵⁷ Véase, *Plan de desarrollo municipal de Ecatepec 2006-2009*, se solicitó a través de la página Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm>

población económicamente activa, el municipio contó con 669 mil 245 personas ocupadas (42.22%) del total, mientras que las no económicamente activas se contabilizaban en 538 mil 037 personas (35.20%) del total, de las cuales según el INEGI (2011) 37.7 eran estudiantes; 59.9% se dedicaban a los quehaceres del hogar; 6.5% son jubilados o pensionados; 3.4% estaban clasificadas en otras actividades no económicas y sólo 1.5 % son personas con alguna limitación física que no les permitió laborar.

En el ámbito académico, de acuerdo con el censo 2005 la población sin escolaridad se ve disminuida con un total de 44,708 habitantes; en contraste con el aumento significativo de escolaridad a 424,45 habitantes, así también, se incrementan los estudios técnicos a 2,251 personas con un grado mayor de estudios.

En 2010 la escolaridad técnica o comercial se ubicó en 6,068 personas; la educación superior alcanzó una población de 5,431 ciudadanos cursando el 6° semestre o más de licenciatura; con maestría se registra una población de 6,321 habitantes, y con doctorado se alcanza una cifra de 1,107 ciudadanos.

El nivel de escolaridad en el municipio se ha incrementado considerablemente a pesar de contar con altas tasas de marginación en algunas zonas. De acuerdo con las estimaciones de CONAPO y con base en el Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, de los 2 mil 454 municipios del país Ecatepec se ubicó en el lugar 2 mil 352 en marginación, representando uno de los municipios con alto grado de carencias sociales.

De acuerdo con datos del INEGI las unidades económicas en 2004, 2009, 2014 han experimentado un crecimiento de 17.33% para el primer periodo y de 12.34% en el segundo; es decir se generó un crecimiento en las unidades

económicas de 31.81% entre 2004 y 2014 a pesar de que la población entre los años 2000-2010 decreció 4.24%.

Como se puede observar, en la (tabla 3), las actividades que han tenido un mayor incremento refieren al comercio al por menor y a la preparación de alimentos y bebidas, por lo que los negocios pequeños son la actividad más importante, ello nos lleva a señalar, que la población en el municipio ha hecho sus propias formas de reproducción económica en el auto empleo, debido a falta de oportunidades en otros sectores.

La forma que ha tomado el comercio en las calles como avenidas tiene un papel simbólico en las interacciones cotidianas creando espacios de identidad y convivencia, de esta manera la apropiación que han hecho los ciudadanos del espacio público es parte del creciente desempleo que se vive en los municipios considerados dormitorios, como consecuencia el comercio informal ha trastocado la estructura urbana llevando a una nueva restructuración y planificación del espacio.

En cuanto a los índices de pobreza en el municipio de acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de 1990 a 2010 la pobreza por ingresos ha aumentado, el coeficiente de Gini¹⁵⁸ que refiere al nivel de desigualdad de ingresos, presenta disminución, por lo que las condiciones de pobreza no muestran mejora de forma sustancial, persistiendo la desigualdad en la población (véase la tabla 4)

¹⁵⁸ El Coeficiente de Gini es un indicador ideado por el estadístico italiano Corrado Gini que se usa para medir el nivel de desigualdad existente entre los habitantes de una región. Normalmente, es más utilizado en lo referente a desigualdad en los ingresos, aunque el método se aplica también para la distribución de la desigualdad en ámbitos como ciencias de la salud. Es decir, lo que mide este coeficiente es hasta qué punto la distribución de los ingresos entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución equitativa. Consultado el 14 de octubre 2018 en: <https://www.andbank.es/observatoriodelinversor/que-es-el-coeficiente-de-gini/>

Tabla 3

Principales actividades económicas en Ecatepec

Año	2004			
	Personal ocupado total	% total personal ocupado	Unidades Económicas	% total Unidades Económicas
Ecatepec de Morelos	166,121	100	49,120	100
31-33 Industrias manufactureras	50,093	30.15	4,460	9.08
43 Comercio al por mayor	9,662	5.82	975	1.98
46 Comercio al por menor	55,599	33.47	26,868	54.7
61 Servicios educativos	7,845	4.72	890	1.81
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	11,180	6.73	4,284	8.72
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	14,348	8.64	7,684	15.64
Sumatoria de sectores	148,727	89.53	45,161	91.94
2009				
Ecatepec de Morelos	208,135	100	57,635	100
31-33 Industrias manufactureras	53,358	25.64	5,583	9.69
43 Comercio al por mayor	13,817	6.64	1,899	3.29
46 Comercio al por menor	70,628	33.93	29,450	51.1
61 Servicios educativos	8,686	4.17	997	1.73
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	15,844	7.61	5,161	8.95
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	18,044	8.67	8,915	15.47
Sumatoria de sectores	180,377	86.66	52,005	90.23
2014				
Ecatepec de Morelos	204,423	100	64,748	100
31-33 Industrias manufactureras	51,522	25.2	5,886	9.09
43 Comercio al por mayor	13,531	6.62	1,546	2.39
46 Comercio al por menor	70,284	34.38	33,350	51.51
61 Servicios educativos	8,959	4.38	917	1.42
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	16,825	8.23	6,540	10.1
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	18,186	8.9	10,187	15.73
Sumatoria de sectores	179,307	87.71	58,426	90.24

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos económicos 2004, 2009 y 2014 INEGI

Tabla 4

Evolución de la Pobreza por Ingresos 1990-2010.

municipio	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS											
	Alimentaria			Capacidades			Patrimonio			Grado de cohesión social coeficiente de Gini		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Ecatepec	12.0	12.0	16.1	19.2	22.4	22.4	43.8	49.7	51.1	0.418	0.410	0.396

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

La capacidad adquisitiva de la población que radica en Ecatepec de acuerdo con el CONEVAL, ha ido en detrimento; el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, señalan que Ecatepec forma parte de los cinco municipios que concentran el mayor número de personas en pobreza, (véase la tabla 5)

Tabla 5

Municipios con mayor índice de pobreza

1. Ecatepec de Morelos	723,559 personas (40.8 por ciento)
2. Nezahualcóyotl	462,405 personas (38.8 por ciento)
3. Toluca	407,691 personas (41.8 por ciento)
4. Naucalpan de Juárez	264,041 personas (32.0 por ciento)
5. Chimalhuacán	261,496 personas, (62.7 por ciento)

Fuente: informe de pobreza y evaluación en el estado de México 2012 (CONEVAL.)

En estos municipios se concentró 32.4% del total de la población en pobreza en el Estado. En pobreza extrema se encuentran 107,023 personas (6.0%) con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínima y con al menos tres carencias sociales.

Para el 2015 en Ecatepec se registra un total de 786,843 personas en situación de pobreza; en pobreza extrema 90,438 (4.9%) de la población; en pobreza moderada se reconocen 696,405 personas (37.8%). Mientras que la vulnerabilidad por ingreso alcanza un total de 311,674 habitantes.

La carencia por acceso al servicio de salud en 2010 se registró en 585,536 personas sin servicios médicos; en 2015 esta cifra disminuye a 458,742 personas por lo que se abre un poco más la cobertura médica, no obstante, continúa siendo un alto índice de personas que no cuentan con seguridad social, esta entendida como el campo de bienestar que se relaciona con la protección social o cobertura de las necesidades reconocidas socialmente, como la salud, la vejez o discapacidades; en el año 2010 registran 855,400 personas con carencia en acceso a la seguridad social; en el 2015 esta cifra se ve incrementada a 915,075 personas.

Este dato es relevante, ya que existe un número elevado de ciudadanos que no cuentan con seguridad social, es decir, no se tiene asegurado la asistencia médica, retiro por vejez, ingreso por desempleo, por enfermedad, accidente de trabajo o por maternidad, ello vulnera a gran parte de la población que vive en Ecatepec, con carencias, rezagos, ausencia de servicios fundamentales como es la salud. La población que carece de estos servicios es la que se auto emplea, y la que ha ido en aumento en los últimos años.

Así entonces, el modo de vida en el municipio acentúa un modelo de desigualdad social característico de los municipios que se integran a la ZMCD, aunado a esto, el crecimiento desmedido ha traído una serie de problemas que se agudizan, tal es así que los servicios públicos como son el agua potable y drenaje se encarecen. La movilidad resulta otro problema, en 2016 el gobierno

de Eruviel Ávila inauguró el teleférico como un sistema de transporte masivo para dar solución al tráfico que afecta a la población de la sierra de Guadalupe, la planeación del servicio atraviesa una zona densamente poblada con asentamientos irregulares que afectan la reserva ecológica de la sierra. Cabe señalar que el crecimiento desmedido que presenta el municipio se debe en gran parte a la actividad industrial de la cual se hablará con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

4.1.3 La actividad industrial como factor de urbanización y desarrollo local

En sus inicios Ecatepec estuvo dedicado a las actividades agrícolas y ganaderas hasta la primera mitad del siglo XX. A partir de 1949 el Estado abre la posibilidad para dar paso al uso urbano del territorio, con el objetivo de resolver en parte el problema de vivienda que se vivía en el entonces Distrito Federal (CDMX).

A comienzos de la década de los años 50 Ecatepec inicia su proceso de urbanización de forma lenta a partir del decreto presidencial de descentralización de la industria de la CDMX al Estado de México, para 1958 el municipio comienza a poblarse de forma acelerada por fraccionamientos habitacionales, durante este periodo tiene lugar la construcción de colonias populares ubicadas en la zona industrial de los terrenos del lago de Texcoco.

En este periodo tuvo lugar la formación de un gran número de colonias populares, la gran mayoría ilegales con todos los problemas que ello acarrea, en esta situación las fraccionadoras privadas adquirieron predios a lo largo de la vía Morelos y la constituyeron como el eje estructurador de la ocupación

industrial. En la adquisición de predios intervino el Estado a través de su venta, como anterior propietario, o por medio de la expropiación a favor de las empresas.

De esta forma, Terrenos y ejidos fueron adjudicados al gobierno del Estado de México que dio facilidades para que empresas privadas llevaran a cabo la venta de terrenos y construcciones de predios.

En San Pedro Xalostoc, ejidatarios, comuneros y hasta autoridades municipales sacaron provecho del negocio de la venta de la tierra. Una situación similar ocurrió en el Ejido de Santa Clara Coatitlan, en donde gran parte de los terrenos fueron adjudicados al gobierno del Estado de México, que dio facilidades a una compañía privada para la creación de una cantera y extracción de materiales para la construcción del corredor Morelos.¹⁵⁹

Para la década de los ochenta, el crecimiento urbano en el municipio comenzaba a despegar con fuerza. En ese entonces Ecatepec al igual que Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlanepantla presentaban un crecimiento urbano de forma irregular, con carencias y necesidades teniendo lugar un intenso proceso de industrialización, como consecuencia de la implantación del modelo económico de sustitución de importaciones en todo el país.

La fase inicial del período sustitución de importaciones se caracterizó por un proceso de desarrollo extensivo de la acumulación que abarcó la década de los 40 y mediados de los 50, caracterizada por la expansión industrial de bienes de consumo básico, que fue permitida por las políticas financieras que atrajeron

¹⁵⁹ Consultese "historia de Ecatepec de Morelos y sus ocho pueblos" monografía, consultado 11 de marzo 2019 <https://www.monografias.com/docs/Historia-de-ecatepec-y-sus-ochos-pueblos-PKYQY5AYBZ>

sectores de la burguesía nacional y extranjeras, destinado principalmente a infraestructura, transporte y el fomento a la industria química como de metales.

Las grandes empresas en Ecatepec se beneficiaron de las políticas que se impulsaron a nivel nacional gozando del proteccionismo y la reducción de gravámenes para importar insumos, favoreciendo a los sectores de alimentos, eléctricos, y de construcción. A decir de Mario Bassols el establecimiento de grandes empresas se convirtió en una característica del municipio, la magnitud del emplazamiento de nuevas empresas hizo de Ecatepec uno de los más industrializados del país, situación que aún se mantiene, si bien muy disminuida.

Entre las empresas que se instauraron destacan “Industrias como Aceros Ecatepec (establecida en 1951), Química Hoechst (1957), Compañía Industrial de San Cristóbal (1951), Basf Mexicana, S.A. (1964), se instalaron en este importante periodo y ocuparon un lugar entre las más grandes empresas del país, incluso hasta principios de la década de los ochenta. Esto es, en los años en que estaba por concluir el proceso de sustitución de importaciones”.¹⁶⁰

A inicio de 1970 con el modelo de sustitución de importaciones a nivel nacional las inversiones industriales se canalizaron especialmente hacia la manufactura y se fortaleció en gran medida a las empresas extranjeras, en tanto en el municipio se iniciaron grandes construcciones con apoyo del capital transnacional, dando paso a la construcción de carreteras, sistema de alta tensión, el sistema hidráulico, así como la red de agua potable.

Así entonces la expansión de la industria en el municipio transformó el espacio urbano y dio paso a nuevas formas de reproducción económica, laboral

¹⁶⁰ Bassols y Espinoza, *op. cit.*, p. 186-187

y de la vida cotidiana, las cuales se pueden distinguir a manera de síntesis en una breve periodización histórica de cuatro periodos con la llegada de la empresa Sosa Texcoco en 1943 dando inicio al proceso de industrialización.

De 1943 a 1950, cuando se sientan las bases del proceso de industrialización del municipio, con políticas de exención de impuestos a las nuevas industrias y la creación de los primeros parques industriales en la zona; b) de 1951 a 1982, en que se conforman las primeras colonias de habitación popular, se consolida la concentración industrial, se acentúa la intervención territorial del Estado, a la vez que tiene lugar la creación de capitales inmobiliarios con el sistema de fraccionamientos habitacionales. También le caracterizará en esta fase el ascenso de movimientos urbano-populares y, en contrapartida, el paulatino quiebre de la insurgencia obrera; c) de 1982 a 2000, se caracteriza por la fase de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en todo el ámbito nacional, el cierre de empresas a lo largo de la década de los ochenta y la pérdida de centralidad del proceso industrializador en el municipio. y d) de 2000 en adelante, cuando Ecatepec y otros municipios de la zona metropolitana se integran de manera consistente a los procesos de la economía global, sin que en este caso desaparezca la vieja estructura industrial que lo caracterizó durante varias décadas.¹⁶¹

En los ochenta con el declive del modelo de sustitución de importaciones y la apertura comercial después de la firma del tratado de libre comercio con América del Norte, la industria se ve en severos conflictos debido al obsoleto aparato industrial, así como la ausencia de industria de alta tecnología que llevó al descuido y abandono de naves industriales y al declive de gran parte de este sector en el municipio, el cierre de las industrias vendría con la culminación de

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 185-186

la empresa Sosa Texcoco. De esta manera Ecatepec pasaba de ser un municipio industrial a uno comercial.

A finales de los noventa comienza la construcción de grandes plazas comerciales, Plaza las Américas, plaza Aragón, hospitales, autopistas de cuota circuito exterior Texcoco- Jorobas, se da paso a la construcción de zonas habitacionales para sectores medios. El espacio urbano se transforma y se opta por la actividad comercial en pequeños negocios, de esta manera, la actividad económica da un giro hacia el comercio al por menor y a establecimiento de pequeños negocios familiares, actualmente en las calles del municipio se encuentran con facilidad negocios de ropa y comida.

A pesar de la transformación del territorio la industria sigue presente en el municipio, en empresas como grupo Gamesa, Jumex y otras empresas que forman parte de la actividad económica.

4.2 Radiografía de un municipio altamente industrializado: Naucalpan de Juárez

La radiografía municipal de Naucalpan da cuenta del Estado que guardan los temas: sociodemográficos, políticos, económicos, así como el desarrollo urbano y poblacional. Se presentan cuadros estadísticos y gráficas donde se señala el desarrollo económico, y el nivel de marginación en que se ubica el municipio.

4.2.1 Datos demográficos

Naucalpan es un municipio urbano localizado en el Valle de México, su nombre proviene del náhuatl y significa *el lugar de los cuatro barrios*. Limita al norte con Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Jilotzingo, al sur con

Huixquilucan, al este y sureste con el Distrito Federal, al oeste nuevamente con Jilotzingo y al suroeste con los municipios de Otzolotepec, Xonacatlán y Lerma (Véase el mapa 2).

Esta localizado en la zona conurbada de la Ciudad de México, su territorio municipal se ubica entre los paralelos 19° 31' 18" y 19° 23' 6" de latitud norte y entre los meridianos 99° 12' 48" y 99 25' 42" de longitud oeste. Está situado en el valle de México en la parte meridional y pertenece a la región II Zumpango.¹⁶²

Naucalpan forma parte del sistema intermunicipal del valle de Cuautitlán – Texcoco, ocupa una superficie de 184.44 kilómetros cuadrados, su área urbana junto con la de los poblados es de 6,813 hectáreas que representan el 44% de la superficie municipal y las áreas sin urbanizar están constituidas por 8,756 hectáreas que incluyen 620 ha de grandes baldíos, las actividades productivas se distribuyen en 1,620 ha, de agricultura 1,943.4 ha, de ganadería 3,912.2 ha, y 659.4 ha para otros usos.¹⁶³

Las comunidades que forman el municipio de Naucalpan de Juárez se componen de 18 pueblos, 127 colonias, 84 fraccionamientos residenciales, 6 fraccionamientos industriales, 2 fraccionamientos campestres, 2 núcleos de población ejidal. Los polos de desarrollo son 9: la cabecera municipal, la zona del toreó, el centro comercial plaza satélite y 6 parques industriales¹⁶⁴

Mapa 2

¹⁶² Ricardo Poery Cervantes. Naucalpan de Juárez. Monografía municipal. Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, Estado de México, 1999, p.17

¹⁶³ *Idem*

¹⁶⁴ Miguel Sánchez Ramos y Francisco Reveles Vázquez (coord.) Gobiernos locales y partidos políticos en el Estado de México, en Academia Internacional de Ciencias Politico-Administrativas y Estudios de Futuro, *Acción Nacional en Naucalpan: planeación y resultados*, Francisco Reveles Vázquez, 1 Ed, México, 2016, p. 239.

Ubicación espacial del municipio de Naucalpan



Fuente: Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México INAFED

Naucalpan es uno de los municipios con mayor índice de población en el Estado de México. De acuerdo con el censo de población INEGI el crecimiento poblacional que ha presentado el municipio en los últimos cincuenta años ha sido significativo, ya que ha acelerado su proceso de urbanización.

El crecimiento de la población se puede observar a partir de los años noventa cuando Naucalpan contaba con una población de 786,551 habitantes, de los cuales 387,272 eran hombres y 399,279 eran mujeres; en el año 2000 la población aumentó a 858,711 habitantes, sin embargo, en 2005 presentó un decrecimiento. De acuerdo con el último censo de población realizado por el INEGI en 2010, la población en Naucalpan asciende a 833,779 habitantes (véase la gráfica 2).

La densidad poblacional se estimó en 5,663.7 habitantes por kilómetro cuadrado. De esta manera en 1990 a 2010 el municipio registró un crecimiento poblacional del 6.0%.

La población que radica en Naucalpan es mayoritariamente joven, para el año 2010 los menores de 14 años representaban el 25.9%, poco más de la cuarta parte de la población; el 26.6% de sus habitantes tenía entre 15 a 29 años, es decir, la proporción de jóvenes supera al 50% de los habitantes; mientras que la población en el rango de 30 a 59 años representaba el 37.4%, y únicamente el 9.95% del total de la población era mayor de 60 años.

Grafica 2

Comportamiento poblacional de Naucalpan de Juárez



Fuentes: elaboración propia con bases de datos del INEGI 1970-2015

El aumento de población se debió al desarrollo industrial que se inició con la llegada de los automotores en 1908, a partir de entonces, el tránsito entre la capital y los municipios aledaños se multiplicó, para ello se procuró no sólo la infraestructura requerida, sino una política fiscal que durante mucho tiempo permitió a las empresas y empresarios industriales afianzarse, crecer y

expandirse sin mayores problemas. Ello llevó a que Naucalpan se convirtiera en un imán económico y atrajera a la población que buscaba emplearse.

4.2.2 Índice de desarrollo humano

De acuerdo con el INEGI la población alfabetizada es mayor a la población sin instrucción académica, son más las mujeres que cuentan con mayor educación, que las que presenta menor grado de preparación. En contraste con el municipio de Ecatepec, Naucalpan muestra mayor acceso a la educación y con ello una población con niveles más altos de instrucción académica. (véase la tabla 6).

Tabla 6

Población Alfabetizada y Analfabeta en Naucalpan 1980-2015

Años	Alfabetizadas			Analfabetas		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1980	398,780	196,731	202,049	34,614	9,294	25,320
1990	495,058	247,711	247,347	28,563	7,375	21,188
1995	556,395	271,841	284,554	25,307	7,008	18,299
2000	563,864	272,656	291,208	24,666	6,635	18,031
2015	96 68	47 98	52.02	2 17	27.53	72.47

Fuente: elaboración propia con base de datos en escolaridad del INEGI 1980-2015

En cuanto al índice de pobreza en el municipio, de acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 1990 a 2010 la pobreza por ingresos ha aumentado en los tres aspectos, sin embargo, el nivel de desigualdad de ingresos medido por el Coeficiente de Gini ha disminuido, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 7

Evolución de la pobreza por ingresos 1990-2010

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS											
Alimentaria			Capacidades			Patrimonio			Grado de cohesión social Coeficiente de Gini		
1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
9.2	8.9	13.8	15.1	14.9	21.2	36.1	37.6	45.1	0.565	0.522	0.433

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En 2010 de acuerdo con CONEVAL la población en pobreza ascendía a 271,190 habitantes, en 2015 esta cifra se ve incrementada a 325,179 personas en situación de pobreza; la población en pobreza extrema en este último año se reconoce en 33,872; mientras que la vulnerabilidad por ingreso en 2010 se ubicaba en 56,164 individuos, para 2015 esta se dispara a 149,153 personas.

En contraste los no pobres y no vulnerables en 2015 se sitúan en 221,582 lo que equivale a un 25.2% de habitantes, no obstante, a pesar de que la población no pobre y vulnerable es mayor, subsiste un número considerable de ciudadanos con bajos niveles adquisitivos que carecen de una vida digna.

Por otro lado, el acceso a los servicios de salud en 2010 registró 262,037 personas que presentaban carencia de este servicio, en 2015 disminuye a 178,977 personas, lo que manifiesta que el acceso a los servicios médicos se vio incrementado durante ese año.

La carencia por alimentación de acuerdo con el CONEVAL presentó un índice alto en 2010 con 154,353 personas en contraste con 2015 cuando esta cifra se vio disminuida con 128,736 habitantes, es decir, 14.7% presentaron escasas por alimentos. En el año 2010 se alcanzó la cifra más alta de población con tres o más carencias sociales (alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social) se registra un total de 140,279 personas 10.8% de la población

con alguna de estas carencias. Aunado a ello, el ingreso inferior a la línea de bienestar en 2015 registra un total de 474,332 habitantes; 54.0% de población tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar por ingresos lo que equivale al valor total de la canasta básica que se estimó en 2,601.75 pesos.

En el aspecto económico, “Naucalpan está considerado como uno de los municipios económicamente más poderosos del país”.¹⁶⁵ El desarrollo económico que ha tenido el municipio se ha debido a la invención industrial; así mismo, el sector comercio y servicios han sido esenciales en su desarrollo, ya que cuentan con establecimientos que van desde pequeños negocios que cubren demandas locales, hasta grandes tiendas y centros de servicios múltiples que brindan atención a altos volúmenes de usuarios y consumidores de mediano y alto ingreso del norte al ayuntamiento, de acuerdo con datos del INEGI en 1970 la población ocupada se ubicaba en 110,719 habitantes de los cuales 35,469 eran obreros no agrícolas; 26,791 se empleaban en diversos servicios y en la conducción de vehículos; 11,690 se empleaba como personal administrativo. En 1980 la principal ocupación era la industria manufacturera registrando un total de 62,724 trabajadores.

Para 1990 se registran 268,488 personas ocupadas, en el año 2000 se da un incremento que se consolida en 2015 con una población ocupada de 346,719 de los cuales 44.74% se empleó en el sector servicios, 32.10% trabajó como funcionarios, profesionistas, técnicos, administrativos y sólo el 0.8% se emplearon como trabajadores agropecuarios.

Si bien predomina el empleo en el sector terciario, el secundario es parte fundamental de la base económica local y de la aglomeración, debido a que

¹⁶⁵ Véase el plan de desarrollo local 2006- 2009 Naucalpan de Juárez. Naucalpan es considerado uno de los municipios más ricos industrialmente, con un alto desarrollo endógeno, que alberga sectores de clase alta.

forman parte del denominado “cinturón industrial del Valle de México”, caracterizado por contar con una gran infraestructura industrial del Estado, llevando con ello el incremento en desarrollo urbano.

4.2.3 La actividad industrial como factor del desarrollo urbano en Naucalpan

El crecimiento poblacional que vivió Naucalpan a inicio de la década de 1990 se debió en parte a las condiciones generadas por el desarrollo estabilizador de mediados del siglo XX. La expansión y crecimiento de la industria requirió de una gran cantidad de mano de obra, lo que generó que trabajadores rurales cambiaran sus actividades tradicionales hacia la industria. Ello llevó a la llegada masiva de migrantes que provenían de diversos estados de la república, de acuerdo con el INEGI entre los años de 1965 y 1970, la migración hacia la Ciudad de México fue de 825, 000 personas, cifra que se elevó aún más de 1985 a 1990, llegando a casi un millón.

El desarrollo industrial que se vivía en la Ciudad de México obligó a la capital a crecer hacia sus alrededores, expandiéndose hacia los municipios colindantes que conformaban la mancha urbana, trayendo consigo el proceso de metropolización. A mediados de 1930 los antiguos pueblos que conformaron Naucalpan comenzaron a recibir industrias; diversas fabricas comenzaron a asentándose en las haciendas y en las cercanías de los pueblos, con la llegada de la industria se modifica el modo de vida, se incrementa la población, familias enteras comienzan a llegar poblando de forma acelerada los pueblos cercanos, ello implicó que se comenzara a urbanizar el municipio, pero es hasta los 50 cuando se acelera la urbanización en el marco del proceso denominado desarrollo estabilizador, que surgió como consecuencia de la sustitución de importaciones durante la década de 1940.

En el marco de la expansión de la industria, el Estado de México apoyó a las empresas por medio de la ley de protección a la industria para que estas se asentaran en sus municipios otorgando facilidades para su establecimiento.

La inversión industrial se localizó en tres municipios del Estado de México Naucalpan, Tlanepantla y Ecatepec, cada uno de estos llevó a cabo medidas necesarias para otorgar facilidades y beneficios a las empresas que llegaran a su territorio. A pesar del incremento de empresas y trabajadores se mantenía un crecimiento urbano contenido, sin embargo, Naucalpan comenzó a crecer de forma exponencial a mediados de los años cincuenta, el acelerado crecimiento poblacional y el desarrollo de la urbanización llevó a que “el 28 de octubre de 1948, el Cabildo de Naucalpan acordara solicitar al gobierno del Estado de México que la Villa de Juárez (tal y como se conocía a la cabecera municipal desde 1874) tuviera el rango de ciudad. Esta petición tuvo un resultado favorable hasta el 30 de marzo de 1957”.¹⁶⁶

Con el nombramiento como ciudad, el municipio se comienza a urbanizar rápidamente. “El más famoso y emblemático desarrollo habitacional de esta época fue Ciudad Satélite, que inició su urbanización en 1957, tras recibir el permiso correspondiente por parte del gobierno estatal en enero de ese mismo año. Su construcción se realizó en terrenos del rancho Los Pirules, que había formado parte de la antigua hacienda de El Cristo”.

De forma paralela se construyen zonas habitacionales; a la par surgieron diversos desarrollos residenciales, tales como Lomas de Tecamachalco, Jardines de San Mateo, La Florida, Los Pastores, Lomas Hipódromo, sólo por mencionar algunos ejemplos.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Miguel Sánchez Ramos y Francisco Reveles Vázquez, *op. cit.* p. 113

¹⁶⁷ Ricardo Poery Cervantes, *op. cit.* p. 27

Otro tipo de permisos, que fueron otorgados en las décadas de los años cincuenta y sesenta, se encaminaron a la construcción de fraccionamientos industriales. El más importante de ellos fue el de Alce Blanco, en la zona que antiguamente ocupó el Molino Blanco. Este desarrollo albergó gran cantidad de nuevas industrias con terrenos acondicionados y con servicios propicios para ello. Este fraccionamiento, junto con los residenciales y populares, fueron motivo de una expresión muy optimista por parte del presidente municipal en turno, quien en su informe de gobierno de 1959 afirmaba que “el establecimiento [...] de varias colonias y núcleos de población [...] han impulsado el crecimiento económico y demográfico de nuestro municipio”.¹⁶⁸

Podemos afirmar que “entre los años 1950 y 1970 del siglo XX Naucalpan experimentó un “frenesí” de la urbanización, tal y como sucedía en otros centros urbanos emergentes del país. Esto era un reflejo del desempeño de la economía nacional, que creció 7% en la década de 1960 gracias al impulso de la producción industrial “manufacturera de bienes de consumo durable”¹⁶⁹ de la mano con el crecimiento de la urbe se pensó en construir parques que fueran el pulmón del municipio, entre ellos uno de los más conocidos, el parque Naucalli, el cual representó y representa un centro recreativo para las familias de elevado nivel socioeconómico que residen en sus alrededores.

Así también se destinaron espacios para la construcción de hospitales, centros comerciales, mercados, escuelas, se edificó el campus Facultad de Estudios Superiores Naucalpan perteneciente a la UNAM. En esta lógica el crecimiento del municipio a pesar de ser exponencial se mantenía con un crecimiento urbano ordenado. Sin embargo, la política de expropiación de ejidos que se había mantenido para otorgar vivienda a las familias fue

¹⁶⁸ *Ibid.*, p., 115

¹⁶⁹ *Ibid.*, p., 118

insuficiente, por lo que a finales de los 60, inicia el crecimiento anárquico de las viviendas, la población que llegaba de otros estados en busca de trabajo se asentaba en zonas irregulares, ello llevó a que el Estado no se diera abasto para dotar de los servicios básicos a toda la población que comenzaba a llegar.

Ante el creciente problema poblacional de abastecimiento de servicios esenciales como es el agua, requirió de una estrategia de gobierno para impulsar el abastecimiento, para ello el gobierno municipal puso en marcha un plan denominada la operación Hormiga.

La Operación Hormiga consistió en la acción solidaria, tanto de las autoridades como de los vecinos, para hacer obras en beneficio de la comunidad, que no sólo se limitó al tendido de redes de agua potable, sino que incluyó el alcantarillado, la construcción de redes sanitarias, y otras obras urbanas como andadores, bardas de contención, banquetas, guarniciones y mejoramiento urbano en general. El Ayuntamiento y el gobierno estatal otorgaban los materiales y la asistencia técnica, mientras que la población aportaba la mano de obra a través de jornadas de trabajo.¹⁷⁰

Frente al crecimiento desmedido el gobierno local implementó la política de regulación de la tierra con el objetivo de terminar con el problema y dotar a los pobladores de los servicios básicos. Pero, la mancha urbana se fue expandiendo y asentando en las laderas o faldas de los cerros. Actualmente Naucalpan forma parte de la gran mancha urbana de la ciudad de México, que con la explosión demográfica y con un crecimiento incontrolado, dio lugar a una ciudad moderna, con grandes retos en lo cotidiano.

El municipio se ubica zonas residenciales entre ellas la más conocida ciudad satélite, en ella habitan clase media y alta; cuentan con mayores y

¹⁷⁰ *Idem*

mejores servicios como son, alumbrado público, pavimentación, abastecimiento de agua, servicios sanitarios, seguridad, a diferencia de las zonas de clase media y media baja, donde las carencias por los servicios básicos se ha vuelto algo cotidiano, el contraste que existe en el municipio resulta al parecer en una diferenciación entre ciudadanos de primera y de segunda, donde unos reciben mejores servicios por encima de otros a pesar de ser el mismo municipio, lo mismo ocurre en el caso de Ecatepec, sólo que este son menos las personas que cuentan con servicios básicos.

En el dimensionamiento de ambos municipios, el contexto político resulta esencial para comprender las estrategias seguidas por las administraciones en temas como el desarrollo social, económico, y urbano, siendo así, el siguiente apartado contextualiza el panorama político que se vivía en ambos municipios en 2006, con el objetivo de vislumbrar la política que manejó la anterior administración en favor de su continuidad o cambio.

4.3 Panorama político municipal en el proceso electoral del Estado de México 2006

En el Estado de México ha prevalecido el dominio de gobiernos priistas en la gobernatura. No así en los municipios donde la hegemonía del PRI ha ido desapareciendo gradualmente.

“En la primera década de 1990 hay un desgaste de lo que se conocía como partido hegemónico; luego, el PRI pierde gradualmente el aplastante control que tenía sobre el número de municipios mexiquenses: en 1990 gana el total de los 122 ayuntamientos, en 1993 pierde 12 de ellos y en 1996 la oposición obtiene 51 municipios, principalmente el PRD y el PAN, entre ellos varios

municipios urbanos de gran tamaño e importancia económica y poblacional”.¹⁷¹

Para las elecciones municipales del año 2006 el declive del dominio priista es significativo. En este proceso electoral, el PRI llega al mínimo “registrando 54 ayuntamientos ganados, mientras que la oposición se repartía los 71 municipios; 24 para el pan, 23 para el PRD y 24 para los partidos emergentes, PT y Convergencia. El triunfo del PRI se localiza en los municipios conurbados de gran peso poblacional e importancia económica (Chimalhuacán, Atizapán, Coacalco, Cuautitlán, Lerma y Huixquilucan)”¹⁷² (véase la gráfica 3) mientras que, en la oposición, “el PIDR obtuvo el triunfo en 10 municipios, todos de la zona oriente, entre ellos el más significativo, Ecatepec; el PAN, por su parte, mantuvo Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla y Toluca”.¹⁷³

¹⁷¹ Rafael Cedillo Delgado “Cambio y continuidad en las elecciones municipales del Estado de México, 1996-2015” en revista apuntes electorales, num. 56, UAEEM, México, 2017, p. 97

¹⁷² *Ibid.*, p. 103

¹⁷³ *Ibid.*, p. 105

Grafica 3

Municipios Ganados por el PRI en el Estado de México 1990-2018



Fuente: Grafica realizada con base en datos del texto. Cambio y continuidad en las elecciones municipales del Estado de México. 1996-2015, p 96-97

En la gráfica 3 se aprecia la tendencia electoral registrada en los municipios del Estado de México en los últimos 28 años, se registran cambios en el sistema de partidos, con un declive del PRI en 2006 y más tarde en 2018 logrando el triunfo en sólo 23 municipios.

Esta elección, se caracterizó por el cambio en las tendencias electorales, los partidos de oposición obtuvieron el triunfo en municipios donde antes no habían gobernado, terminando así con la hegemonía priista que durante años se había acentuado en los municipios, tal es el caso del municipio de Ecatepec, donde la izquierda con el PRD se posiciona, ello en parte por el “efecto López Obrador”¹⁷⁴ el arrase del candidato para la elección federal a celebrarse ese año

¹⁷⁴ Entendemos el “efecto López Obrador” como el arrase del voto popular a favor del partido Morena en estados, municipios, congresos locales, diputados y senadores federales, en relación con la figura del candidato. El triunfo de MORENA se da en el sur centro y norte del país terminando con hegemonías en estados y municipios, tal es el caso de los estados del norte donde los gobiernos panistas habían dominado las urnas desde los años ochenta.

se hacía sentir en la zona conurbada de la ciudad de México, factor que impulsó el triunfo del PRD en los municipios urbanos más cercanos a la ciudad. Mientras que los municipios donde permaneció el PAN se notaba el trabajo de las anteriores administraciones. A este respecto, el triunfo del PAN en el llamado corredor azul, (Tlalnepantla, Atizapán, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Tecámac, Tultitlán y Naucalpan) afianzan el dominio panista al norte de la ciudad.

En caso del municipio de Naucalpan – considerado estratégico económicamente– el PAN triunfa en las elecciones de 1996. Al año siguiente toma posición el primer gobierno panista encabezado por José Luis Duran Reveles. El partido se mantendría en el municipio hasta el 2009; Hasta que el PRI retornara por dos periodos más. (véase la siguiente tabla)

Tabla 8

Presidentes municipales de Naucalpan

José Luis Duran Reveles	1997-2000	PAN
Eduardo Alfredo Contreras y Fernández	2000-2003	PAN
Angélica Moya Marín	2003-2006	PAN
José Luis Duran Reveles	2006-2009	PAN
Azucena Olivares Villagómez	2009-2012 PRI	PRI
David Ricardo Sánchez Guevara	2012-2015 PRI	PRI
Claudia Oyoque Ortiz	2015 PRI	PRI
Edgar Olvera Higuera	2015-2018	PAN

Fuente: Enciclopedia de los municipios del Estado de México

Como antecedentes a la gestión 2006-2009, desde que el PAN se colocó como primera fuerza política en Naucalpan, el gobierno anunciaba “nuevas reglas” para ejercer el poder, se hablaba de una administración pública más

eficiente, cuentas claras a la ciudadanía, transparencia, mayor seguridad pública, así como el apoyo a la industria.

Uno de los principales ejes de trabajo de la primera administración panista, fue priorizar la transparencia, y atención ciudadana, para este fin se hicieron públicas las licitaciones de construcción o compras de materiales a empresas, se transparentó el presupuesto de ingresos, egresos y el rubro en lo que se gastó, así también se puso a disposición de la población una página web, con la información de los integrantes del cabildo como de los programas sociales. Se imprimieron boletines de prensa, se dieron conferencias, entrevistas, spots en radio y televisión, entre otros; sin embargo, a pesar de la difusión que realizó la administración, ello no reflejó una cabal transparencia y rendición de cuentas, ya que esta sólo se realizó de arriba hacia a abajo.

Durante el gobierno se otorgaron licencias de comercio informal en vía pública, de acuerdo con el informe de la administración, se creó un sistema de información municipal mediante el cual se dio información pública a más de 50 mil personas, ello llevó a un incremento sustantivo de solicitudes en aspectos administrativos; esto significó un gran avance hasta ese momento, ya que en las administraciones anteriores encabezadas por gobiernos priistas, el acceso y la transparencia a la información eran nulas.

La administración se destacó por los principios fundamentales de honestidad y eficiencia como ejes de gobierno; en este tenor “la gestión de Reveles, se considera una administración eficiente en el manejo de recursos con una decidida orientación empresarial, que se vio reflejado en la forma de

manejar los recursos, en la estructura de la administración y en los apoyos destinados a distintos sectores.¹⁷⁵

Las siguientes administraciones panistas continuaron con una política de transparencia e inclusión ciudadana, lo que ayudó a que el partido se consolidará en el municipio. El gobierno de Angela Moya Marín continuó con una política de corte social; no obstante, durante su administración “hubo un decremento en la recaudación de impuestos; y también un descenso impresionante en cuanto a ingresos por productos y aprovechamientos, por otra parte, las participaciones federales se incrementaron en 2003, pero su monto fue menor en los dos años siguientes; en el caso de las aportaciones, se notó un sensible incremento, pero hasta el año 2005”.¹⁷⁶

El periodo de gobierno de Moya Marín en materia presupuestal fue negativo, sin embargo, la política de desarrollo social le dio el impulso para que la ciudadanía volviera a dar el voto de confianza en las elecciones de 2006, encabezado nuevamente por Duran Reveles en lo que sería su segundo periodo de gobierno, el cual se analizara más adelante.

De manera similar, el PRD en Ecatepec, se posiciona como una nueva fuerza política de izquierda. El triunfo del partido en un municipio con larga tradición priista se da en un contexto de correlación de fuerzas a nivel federal por la elección presidencial disputada por los partidos PAN y PRD. Aunado a ello, el desgaste del PRI en el municipio generó que la población se inclinara por el partido de izquierda.

¹⁷⁵ Miguel Sánchez Ramos y Francisco Reveles Vázquez (coord.) Gobiernos locales y partidos políticos en el Estado de México, en Academia Internacional de Ciencias Politico-Administrativas y Estudios de Futuro, *Acción Nacional en Naucalpan: planeación y resultados*, Francisco Reveles Vázquez, 1 Ed, México, 2016, p. 241-242

¹⁷⁶ Miguel Sánchez Ramos y Francisco Reveles, *op. cit.*, p. 247

En la administración de Eruviel Ávila en 2003-2006, se puso en marcha una política novedosa, la “certificación de calidad total” con la norma ISO-9000. Este programa parte de la evolución, en eficiencia, transparencia y calidad en instituciones públicas, la administración pretendía legitimar la acción de gobierno, innovar la gestión pública y posicionar al edil ante la opinión pública, para este fin Ecatepec puso en marcha el plan “calidad total”.

Se decidió adoptar la gestión basada en la calidad total, en diversas áreas de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, debido a que era necesario cambiar la cultura laboral y adoptar un enfoque administrativo centrado en la ciudadanía. La implementación de los sistemas de gestión de la calidad corresponde a la aplicación en una organización de los principios de la calidad total; sin embargo, no existe un método exclusivo para implementarlos. El proceso para adoptar los sistemas de gestión de la calidad es distinto de una organización a otra, debido a las variables internas y externas de cada una.¹⁷⁷

La implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, se convirtió en el eje rector de la política de modernización. El proceso de implementación y certificación se efectuó en dos etapas:

La primera, bajo el marco del “Programa de los 100 Días”, abarcó la Contraloría Municipal, el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos (SAPASE), la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Centro de Atención Empresarial (dependiente de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico); consiguiendo la

¹⁷⁷ Israel Aguilar Márquez, *Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006*, XXI concurso del C.I.A.D sobre Reforma del Estado y Modernización de la administración pública, calidad y excelencia en la gestión pública. Caracas, 2008, p. 10-11

certificación de cuatro procesos de esas áreas el 11 de diciembre de 2003. La segunda etapa, más ambiciosa y amplia que la primera, contemplaba 10 procesos en 9 áreas distintas, consiguiéndose su certificación el 14 de julio de 2004.¹⁷⁸

La política seguida por la administración de Eruviel Ávila, se propuso recobrar la confianza ciudadana, así como legitimar su gobierno; con este objetivo, el programa de certificación de calidad consistía en reajustar la administración pública, para ello, los funcionarios de la administración debían ser evaluados, y capacitados, ofrecer un servicio de calidad, es decir, eficiente en un corto tiempo. Con la calidad total, el gobierno argumentaba que las instituciones certificadas tendrían un excelente desempeño, cumplirían con los estándares señalados, y se obtendrían resultados óptimos en beneficio de la población.

No obstante, la incorporación del sistema de gestión de calidad no se realizó de forma minuciosa, bajo un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones, en un examen objetivo, sino que se implementó de forma mecánica, sin contextualizar las circunstancias estructurales y coyunturales que permitieran su óptimo funcionamiento, por lo que no se obtuvieron los resultados esperados. Los alcances logrados por la administración no fueron retomados por el siguiente gobierno, por lo que la política de certificación no tuvo una continuidad, quedando sólo como un antecedente de gobierno en la administración 2003-2006.

La propuesta de esta administración no prosperó porque la calidad total requería del combate a la corrupción al interior de las instituciones, cuestión que no fue atendida por el gobierno local. Aunado a ello, el desgaste del partido

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 11

a nivel nacional como local, producto de anteriores gobiernos, no favorecieron la continuidad del partido, por lo que el siguiente proceso electoral el voto se inclinó hacia el PRD, esta nueva administración se caracterizaría, por la propuesta de un gobierno innovador y “alejado de la gestión tradicional”. Así entonces. Ecatepec y Naucalpan, presentaron características de gobiernos gerenciales, con resultados favorables o poco favorables que apoyaran su continuidad como primera fuerza política.

El siguiente apartado, se señalan los dos casos de estudio y se analiza la gestión de gobierno en ambos municipios durante el trienio 2006-2009 sus alcances y resultados obtenidos como gobiernos innovadores.

4.4 Desarrollo y construcción de la calidad de gobierno en Ecatepec y Naucalpan, dos municipios a evaluación, alcances y resultados

Este apartado tiene como objetivo mostrar, los alcances y resultados de los arreglos institucionales y prácticas de gestión de los elementos articuladores que construyen la calidad de gobierno, de la política seguida por las administraciones municipales de Ecatepec y Naucalpan.

4.4.1 Ecatepec de Morelos: Calidad de gobierno, alcances y resultados 2006-2009

El municipio de Ecatepec de Morelos, ubicado en el Estado de México se ha caracterizado por su alta densidad poblacional, la irregularidad en su crecimiento urbano, así como altos índices de pobreza, violencia y marginación. El municipio ha sido gobernado en su mayoría por gobiernos priistas a excepción del trienio 2000-2003 encabezado por el PAN en alianza con el

Partido Verde Ecologista (PVEM). En las elecciones de 2006-2009 la izquierda representada por el PRD se alza con el triunfo en el municipio en lo que sería un nuevo esquema de gobierno.

A manera de reconfigurar la administración el gobierno de Gutiérrez Cureño lleva a cabo la lucha contra las viejas prácticas paternalistas y clientelares que se habían enraizado en la administración pública. Es de esta manera que el gobierno señalaba:

“luchamos contra las inercias paternalistas, corporativistas y clientelares, que empañan y disuelven la organización comunitaria legítima; nuestro gobierno se empeñó en la universalización de programas sociales y en la distribución equitativa de las obras y servicios; con la convicción de atender a los más desprotegidos para efectivamente, transformar la realidad en que vive nuestra gente, sujeto primordial en el ejercicio de gobierno democrático”.¹⁷⁹

La propuesta de la administración era clara, tratar de erradicar el clientelismo en los programas sociales que habían condicionado por mucho tiempo la participación y ejercicio del voto. Con esta propuesta se destaca la inclusión y participación de la ciudadana en los programas de gobierno, siendo este el eje principal de gestión.

Durante este periodo se llevaron a cabo esquemas de trabajo dirigidos al fortalecimiento interno de la administración, basado en un nuevo modelo de desarrollo organizacional, técnicas de gestión y sistemas participativos. El enfoque de trabajo se inclinó hacia el modelo de la Nueva Gestión Pública, por lo que la administración llevó a cabo una serie de acciones que se consideran innovadoras en el municipio. Se trató de atender los problemas y demandas

¹⁷⁹Informe General de Gobierno 2006-2009, Consultado el 20 octubre de 2018 en: <https://es.scribd.com/document/42849771/Tercer-Informe-de-Gobierno-Creator>.

guiados por una misión, *aumentar la eficiencia y calidad en la política municipal* partiendo de los principios de responsabilidad, compromiso, transparencia, participación ciudadana. De este modo el gobierno perredista se comprometía a ser una administración con un nuevo enfoque de gobierno, abanderando el lema *el primer gobierno con desarrollo innovador democrático*.

Este principio llevó al gobierno de Gutiérrez Cureño a desarrollar una política distinta a la tradicional, adoptando un “esquema de trabajo democrático”, para ello se elaboró una nueva cultura participativa, invitando a los ciudadanos a colaborar en las políticas sociales, seguridad, supervisión de obras públicas, así como la supervisión del trabajo de los servidores públicos. Destaca la invitación a la sociedad civil, partidos políticos, e instituciones académicas para participar en la elaboración del plan de desarrollo local.

Así mismo, la administración priorizó la relación con los ciudadanos involucrándolos a participar en la construcción de políticas públicas para sus colonias, con este objetivo se abanderó el lema *un gobierno que invierte en la gente* haciendo referencia a la propuesta de un gobierno incluyente.

De esta manera se pone en marcha como mecanismo novedoso *la Escuela de Gobierno y Ciudadanía*, que funcionarían en las 209 colonias del municipio, 6 pueblos, 2 rancherías, 6 ejidos y 12 barrios, con una capacidad de respuesta variable, dado que las prioridades de la población en gran parte del municipio van más allá de la formación política, ello por la compleja situación de las necesidades cotidianas.

Como objetivo general del programa se planteó “fortalecer la capacidad de liderazgo político de mujeres y hombres para el diseño de estrategias de incidencias y toma de decisiones en los espacios públicos con la igualdad de

oportunidades a través de la elaboración de un programa de intervención comunitaria que reforzaría el desarrollo integral del municipio”.¹⁸⁰

Los objetivos específicos consistieron en proporcionar a los participantes las herramientas teórico- metodológicas básicas para que incorporaran en los proyectos y programas municipales propuestas tendientes para beneficio de sus comunidades.

El proyecto incluyó la capacitación técnica y una formación teórico – metodológica, formación social para la construcción de lo público como el ámbito de acción privilegiada de la ciudadanía su interacción y corresponsabilidad en el ejercicio de Gobierno. La Escuela se realizó en cada uno de los sectores del municipio con una sesión cada 15 días de forma escalonada.¹⁸¹

Este programa partió de generar un conocimiento profundo en el diseño de estrategias para la incidencia y toma de decisiones de los ciudadanos en los espacios públicos con igualdad de oportunidades.

La impartición del programa estuvo apoyada por la asociación civil Centro operacional para el Fortalecimiento de Iniciativas Sociales (CopeFIS), Instituto Nacional Electoral (INE), así como el programa Nacional de impulso para la participación política de las mujeres. El proyecto fue aprobado por el INE, por lo que no contó con un costo para las y los participantes. No obstante, a manera de conocer ¿Cuál fue el monto de los recursos que el ayuntamiento destinó hacia el programa? se solicitó a las oficinas de transparencia y a la contraloría municipal el monto ejercido por las escuelas de gobierno y

¹⁸⁰ Primer Informe de gobierno Ecatepec, <https://es.scribd.com/document/42849771/primer-Informe-de-Gobierno-Creator>

¹⁸¹ *Idem*

ciudadanía, obteniendo como respuesta en el expediente número 0190/ECATEPEC/2019 el desconocimiento de la información.

Por lo que no se cuenta con claridad del gasto ejercido en dicha política. En cuanto a la población participante el compilado de los 3 informes de gobierno señalan que se repartieron volantes, se realizaron desplegados en las principales avenidas, mercados, y centros recreativos a manera que la población pudiera participar en la escuela de gobierno y ciudadanía, a su vez esta capacitación iba de la mano con el programa del presupuesto participativo en el cual la ciudadanía elaboraba y proponía acciones pendientes a atender y trabajar en sus respectivas colonias, resultando políticas complementarias.

Para un trato más cercano se convocó a todas las colonias de Ecatepec, a realizar las elecciones comunitarias de los representantes de los Consejos de Participación Ciudadana, "Privilegiando la difusión de actividades en los 9 pueblos, la Dirección de Gobierno realizó la renovación de Consejos de Participación Ciudadana con una presencia sin precedentes de 250,000 personas y logrando un total de 352 Consejos, con una interrelación para el beneficio y el desarrollo de sus comunidades".¹⁸²

Los consejos de participación ciudadana de acuerdo con el Bando Municipal se integran de 5 representantes, un presidente, un secretario y tres vocales, cada tienen como la misión de promover la participación, alentar la convivencia vecinal y gestionar las peticiones de los vecinos. El COPACI tiene como prioridad la atención directa de las inquietudes de los colonos, son mecanismos de participación ideados por el municipio para la gestión directa entre el gobierno y la ciudadanía.

¹⁸² *Idem*

De acuerdo con los informes de gobierno la mayoría de las solicitudes al COPACI estuvieron encaminadas al mejoramiento de la colonia, en las solicitudes se señalaba la seguridad pública, programas sociales, entrega de becas, bacheo, y luminarias.

De acuerdo con el Bando municipal en el 51 los COPACI tiene como fin 1) promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales, 2) coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados, 3) proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales, 4) participar en la supervisión de préstamos de servicios públicos, 5) informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos y actividades.

Los COPACI están obligados a realizar estas actividades, sin embargo, muchas de estas no son realizadas por dos cuestiones, 1) porque estos comités no cuentan con un presupuesto para sus actividades correspondientes, por lo que la gestión se complica para sus integrantes. Si bien el ayuntamiento promovió la participación ciudadana por medio de la distribución de volantes mediante el trabajo realizado por el grupo de promotores comunitarios esta resultó insuficiente debido a la falta de recursos.

En un segundo punto el compromiso del ayuntamiento para alentar los COPACI distó mucho de la práctica, ya que se les prestó mayor atención a las casas de gobierno, y a la política de presupuesto participativo dejando de lado a los COPACI. Aunado a ello hay que agregar que existen comités con filiación política que reciben el apoyo material y económico de regidores como de

síndicos en los llamados comités de base, por lo que existe una participación diferenciada y preferente.

En la puesta en marcha de estas estrategias, la administración señalada que más allá de las formas de participación y gestión ciudadana como las escuelas de gobierno y ciudadanía, consejos de participación ciudadana, y otros, para el gobierno, era importante fortalecer la iniciativa ciudadana independiente, comprometida con las necesidades de la población de su comunidad y la diversidad democrática, participativa, con visión de poder, popular, social y de género.

Con este objetivo se impulsaron en un inicio 579 *Casas de Buen Gobierno* en todo el territorio municipal, ofreciendo capacitación para el desarrollo comunitario, actividades culturales e informativas entre otras. Estas casas tenían como finalidad promover la participación y atender los problemas presentes en las colonias. “en 2007 se amplió la base de la participación Ciudadana, dando cobertura a poco más de 600 casas, en la mayoría de ellas se impulsó cuando menos una acción para contribuir a procesos organizativos que ofreciera alternativas de capacitación, ya sea un curso, un taller, encuentros y foros”.¹⁸³

En 2008 se llevó a cabo el Primer Congreso con representantes de las Casas de Buen Gobierno, donde acudió poco más de 500 representantes para tratar temas de Seguridad Pública, Participación Democrática y la Política de Desarrollo Social que impulsó el H. ayuntamiento.

¹⁸³ Primer Informe de gobierno Ecatepec, consultado 12/12/2018
<https://es.scribd.com/document/42849771/primer-Informe-de-Gobierno-Creator>

De acuerdo con los informes de gobierno, estas casas se integraban de cinco personas encargadas de administrar y atender a la población; tenían como principal objetivo ofrecer talleres y foros de desarrollo comunitario, se buscaba recobrar el tejido social dentro de las colonias barrios y pueblos; así mismo se buscaba alentar la participación de la población a través de actividades recreativas, como de capacitación política para su incidencia en la vida comunitaria.

Al igual que las escuelas de gobierno y ciudadanía, no se nos proporción el gasto destinado por el ayuntamiento en el establecimiento de estas casas de buen gobierno. En esta política no participaron otras instituciones, el gasto y la inversión en recursos fue asumido directamente por el ayuntamiento.

En esta misma línea de trabajo, una de las políticas de gobierno más significativas, inscrita en el marco de *un modelo innovador* para alentar la participación conjunta gobierno sociedad, fue la experiencia del *presupuesto participativo* (PP) dicha propuesta se enmarca en la perspectiva de repensar socialmente el Hábitat y la Ciudad, así como en dar cumplimiento a la estrategia del gobierno local, de hacer partícipe a la población en un proceso de democracia participativa al fortalecer la capacidad de los ciudadanos para incidir en la toma de decisiones en lo público, la planeación y la gestión de su territorio, en el marco de los Derechos Humanos y Políticos en la ciudad.

La implementación de este programa en Ecatepec de Morelos es singular, no sólo por pertenecer a la experiencia que busca mejorar las finanzas municipales, sino también por ser el primer municipio en el Estado de México que lo implementó y lo promovió incorporándolo a su estructura de gobierno. La experiencia del presupuesto participativo de Ecatepec resulta ser un proceso pionero en el nivel municipal.

En la puesta en marcha el programa planteó como objetivo general:

“Generar una transformación en la manera de gobernar, basada en la implantación de mecanismos que garanticen la transparencia, la inclusión, la participación ciudadana en los asuntos públicos, construir ciudadanía, reconocer derechos antes negados o conculcados y establecer mecanismos de democracia participativa en el municipio”.¹⁸⁴

Como objetivos particulares se señalaron:

1. Promover el interés y la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos, particularmente en la orientación de una parte del presupuesto municipal destinado a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo local, reorientando el gasto municipal con base en las necesidades y prioridades de las comunidades.
2. Obtener un resultado social basado en la reorientación de las prioridades del gasto público en función de las prioridades establecidas por las propias comunidades.
3. Mejorar la eficacia, la eficiencia, y promover una cultura de la participación al interior de la administración pública.
4. Profundizar la democracia, basada en la participación directa e indirecta de la ciudadanía.

El programa se organizó mediante un grupo de trabajo interinstitucional formado por seis áreas del gobierno municipal: 1) Fortalecimiento y Ciudadanía 2) Obras públicas, 3) Secretaría Técnica, 4) Tesorería, 5) Contraloría y Gobierno y 6) el organismo asesor Centro Operacional de Vivienda y

¹⁸⁴ Gabnel Ramirez G, “El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos”, en *Presupuesto participativo herramienta para la democracia*, Carlos Briseño, (Coord.) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, Jalisco 1ra. Guadalajara, Jalisco, México, 211, p.115

Poblamiento (Copevi).¹⁸⁵ A este colectivo correspondió la organización y conducción del proceso del equipo de gobierno y asesoría, participando 250 personas de las siguientes áreas y responsabilidades, encabezadas por el presidente municipal.

- El Presidente Municipal (alcalde)
- 16 coordinadoras Territoriales, representantes personales del Presidente Municipal en cada Sector
- 6 enlaces Territoriales de las Coordinaciones Territoriales
- 16 enlaces de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano
- 12 enlaces de la Dirección de Obras Públicas
- 126 promotoras y promotores comunitarios
- 10 enlaces de la Dirección de Gobierno
- 45 funcionarios de diversas áreas que intervinieron (Secretaría Técnica, Tesorería, Contraloría, Servicios Públicos, Seguridad Pública, Comunicación)
- 8 miembros del organismo asesor Copevi.¹⁸⁶

Este grupo de trabajo se encargó de la dirección territorial en la promoción y difusión del programa, integración de los comités, elecciones para determinar las principales demandas, se realizó el seguimiento al destino de los recursos en los rubros solicitados.

Una vez en operación el programa funcionó con base en los criterios de procesos deliberativos emanados de la experiencia de Porto Alegre Brasil, en las que se organizaban asambleas comunitarias, se establecían prioridades y se elegía un grupo de ciudadanos para representar a la asamblea frente a un congreso municipal que definía los proyectos que se ejecutarían mediante el presupuesto participativo. Una característica distintiva fue la recaudación del

¹⁸⁵ *Idem*

¹⁸⁶ *Idem*

impuesto predial y otros impuestos para reorientar el gasto y devolverlo en acciones al municipio, fórmula que incentivaba a las comunidades a realizar el pago anual de sus impuestos.

Su funcionamiento se manejó conforme al manual de operaciones, de acuerdo con los siguientes puntos:

- Se contribuye al proceso de descentralización del gobierno municipal atendiendo a los intereses y necesidades de los habitantes de la ciudad.
- Genera espacios públicos de relación y concertación entre ciudadanos y gobierno en áreas que tradicionalmente han sido de exclusividad del Gobierno.
- Permite a los ciudadanos articular sus necesidades locales con la problemática general de su sector y del desarrollo municipal como metropolitano, así mismo contribuye a una visión solidaria de la sociedad.
- Garantiza la participación de la ciudadanía en la elaboración, definición y vigilancia del plan operativo anual, los criterios presupuestales y el gasto anual.
- Contribuye a la redefinición de la democratización de la vida municipal y la construcción de ciudadanía, frente a la gestión pública tradicional basada en la cultura autoritaria, el clientelismo y la exclusión de los sectores populares.
- Contribuye desde el gobierno municipal democrático y el municipalismo, a la reforma del Estado basada en principios de justicia social, de transparencia y de ética pública en la administración de los intereses colectivos.

Durante su funcionamiento la política del PP planteó potenciar la participación ciudadana informada y organizada, la corresponsabilidad social, fomentar la cultura ciudadana de pago de impuestos, fortalecer recaudación fiscal local; instalar como principio rector la transparencia y la rendición de cuentas.

A su vez traía consigo el protagonismo del ciudadano, al pasar a ser un actor participativo y no sólo receptor de las políticas locales, con ello se buscaba garantizar que las comunidades decidieran la aplicación de una parte del presupuesto municipal, priorizando las necesidades más sentidas por la población, así como emprender una gestión democrática y participativa ausente en la vida política del municipio.

En este aspecto Ecatepec se ha caracterizado históricamente por ser una gestión pública tradicional, basada en una cultura de autoritarismo, clientelismo y de exclusión de sectores populares; la población ha sido excluida de la información y decisión sobre el gasto público y ha sido reducida a meros receptores de políticas sociales, inhibiendo la participación social en la toma de decisiones y manteniendo una óptica clientelar y paternalista, bajo la cual la prestación de servicios y la obra social eran moneda de cambio por apoyos formales y votos, que generaron administraciones cada vez más rígidas y alejadas de las necesidades sociales.

En ese sentido, las administraciones anteriores fincaron sus apoyos en redes de poder que representaban a grupos de intereses minoritarios, excluyendo de los beneficios del desarrollo a la mayoría de la población. En este contexto el presupuesto participativo en Ecatepec buscó incorporar a la ciudadanía en las decisiones de la gestión pública y de desarrollo local, para ello el presupuesto público se dirigió a atender las prioridades establecidas por las propias comunidades.

Durante el desarrollo de la primera convocatoria para establecer los comités por comunidad la respuesta de los ciudadanos fue favorable.

En este primer ejercicio del Presupuesto Participativo participaron 13,812 vecinos y vecinas de 316 comunidades --el 53% de las existentes- del municipio, a través de asambleas públicas convocadas en dos momentos, el primero para la decisión de las prioridades y la elección de las Comisiones comunitarias del Presupuesto Participativo y, el segundo, para la validación y toma de acuerdos sobre las obras y acciones a realizar. En las comisiones de pp participaron 1,580 personas de diversos perfiles electas por las asambleas comunitarias para dar seguimiento y supervisar el cumplimiento de los acuerdos.¹⁸⁷

En el desarrollo de la política la administración señaló que se recurrió a la tesorería municipal para conocer el ingreso de la recaudación vía impuestos, y partir de un piso presupuestal, sin embargo, la dependencia pública al igual que todas las áreas de gobierno, no contaban con información suficiente y verídica, derivado de que la administración anterior no realizó una entrega adecuada de su gestión.

Debido a ello, los trabajos en obras y acciones se realizaron hasta el 2008, una vez recaudado los montos de 2007 por colonia, fraccionamiento, pueblo, barrio o unidad habitacional en materia de impuesto predial y demás relacionados con la propiedad inmueble (traslado de dominio, regularización de inmuebles, etc.)

Esta orientación permitió crecer el piso financiero para el ejercicio del Presupuesto Participativo, ya que planteaba el poder sumar acciones y obras en las comunidades, donde cada área de gobierno en su plan de trabajo anual tendría que proyectar sus acciones. En este sentido, de una base de 10 millones

¹⁸⁷ José Luis Peralta, *Presupuesto participativo: Ecatepec de Morelos, Estado de México ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!* Copevi, AC, Mexico 2015, p. 17

de pesos por recaudación de impuestos se pudo crecer a un techo financiero de 320 millones para 2008.¹⁸⁸

Con las aportaciones del ramo 33 y con base la recaudación de impuestos se invirtió en obras y acciones el Presupuesto Participativo (Véase tabla 9)

Tabla 9

Inversión del presupuesto participativo en 2008

obras	rubros	inversión
194	Obra pública	\$ 211,852,044.16
38	Seguridad Pública	\$ 6'935,000
---	Presupuesto destinado a la información pública	\$1'330,000 pesos

Fuentes: elaboración propia con datos del José Luis Peralta, Presupuesto participativo: Ecatepec de Morelos, Estado de México ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!

Las aportaciones federales, pero sobre todo la recaudación vía impuestos, establecieron el piso financiero que permitió al municipio llevar a cabo la política de presupuesto participativo. De la mano con la voluntad política del presidente municipal se puso en marcha por primera vez en Ecatepec una política considerada de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo pudo discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas.

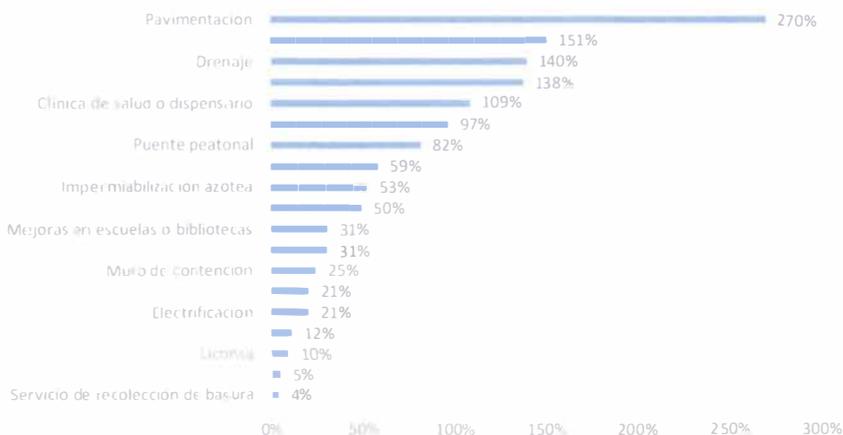
Ello sentó un precedente democrático en los gobiernos locales, al dejar de ser el ciudadano sujeto de la política tradicional para ser protagonista de la gestión pública. No obstante, aunque la apertura al ciudadano fue trascendental las principales demandas y necesidades se colocaron en servicios públicos, a pesar de que el proceso se diseñó para que las prioridades de las comunidades fueran definidas por la misma gente, el resultado de las asambleas y el análisis

¹⁸⁸ Gabriel Ramirez., *op. cit.*, p. 116-117

de viabilidad arrojó una gran concentración de acciones principalmente en obras y servicios que tradicionalmente debe atender el gobierno municipal, sin lograr pasar a cuestiones de índole político o desarrollo económico (Véase la gráfica 4)

Grafica 4

Prioridades ciudadanas



Fuente: Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos, 2006-2009, p. 28

El antecedente del PP en Ecatepec se acompaña de las experiencias parciales en 2001 de las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan de la CDMX y poco después en Naucalpan,¹⁸⁹ casos en los que la política del PP no pasó de la consulta a la población y del listado de las principales demandas, sin lograr consolidarse en los territorios, debido a la falta de coordinación política y poca disposición de los ciudadanos.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 9

Entendemos que la experiencia en Ecatepec se diferencia de los casos señalados por la disposición de la administración de izquierda por hacer un gobierno distinto, apegado a criterios de innovación de la mano con una política de no corrupción, transparencia en la gestión pública, así como en los recursos públicos. La transcendencia que cobra esta política se aprecia en uno de los municipios más poblados, con un gran peso electoral, mayor desarrollo urbano, y con grandes problemas de movilidad, de suministros de recursos de primera necesidad, delincuencia, violencia, pobreza, marginación entre otros problemas del territorio. En este escenario la política del PP en Ecatepec se coloca como una coyuntura en el desarrollo democrático de los gobiernos subnacionales, sentando un precedente de innovación local en el ejercicio de gobierno 2006-2009, con resultados positivos en el desarrollo del municipio.

La dimensión participación ciudadana se manejó con cuatro políticas complementarias que tenían como propósito alentar, capacitar, informar, e integrar a los ciudadanos en la vida pública y política de sus colonias, pueblos y barrios, los programas *escuela de gobierno y ciudadanía*, y *las casas de buen gobierno* estaban pensadas para formar cultura política entre la población, es así que en ambos programas se manejó la capacitación y formación sobre la incidencia ciudadana en las políticas municipales, promoviendo el desarrollo comunitario e incentivando la gestión de la propia comunidad.

En este aspecto la política de presupuesto participativo tuvo gran transcendencia ya que partía de la inclusión de los ciudadanos en la gestión del espacio público, por medio de iniciativas ciudadanas la población decidía en que rubros de la comunidad se invertiría parte del gasto público. Dicha política tenía como objetivo poner al ciudadano como sujeto de la política local y el desarrollo comunitario acrecentando su participación e incidencia por medio de

la capacitación de los programas que acompañaban y reforzaban la política del presupuesto participativo.

A hora bien, recordemos que este indicador corresponde a la dimensión de arquitectura institucional, que enfatiza la forma en que las instituciones restringen el comportamiento discrecional de los gobernantes y los dirigen a tomar decisiones que tomen en cuenta a los ciudadanos y a sus preferencias. En este sentido los programas que impulsó la administración tenían como objetivo poner al ciudadano como sujeto de la política, para ello se realizaron cursos, talleres que atendieran los problemas de la comunidad, así mismos se instruyó a los ciudadanos en la incidencia de los programas y políticas de gobierno para la gestión de recursos en el desarrollo de sus comunidades.

Por otro lado, política del presupuesto participativo revaloró la figura del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas, generando espacios de participación e incidencia. Esta política no sólo se concibe como un escenario de gestión de recursos públicos, sino que es una política integral de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, que funcionó con base en el manual de operaciones apegado a los objetivos específicos para la construcción de ciudadanía. En este sentido la reestructuración de la arquitectura institucional como las estrategias de gestión en la construcción de un plan integral de participación ciudadana fueron herramientas que restringieron en mayor y en menos medida el comportamiento de los funcionarios públicos como de las autoridades municipales.

En lo referente a la transparencia y a la rendición de cuentas la administración llevó a cabo cuatro políticas encaminadas en hacer del conocimiento público las acciones y el ejercicio de gobierno. Como medida

instaló un módulo de información en el ayuntamiento con un total de 30 catálogos de información pública de oficio en su versión impresa y en línea.

De acuerdo con los informes de gobierno, “se recibieron 770 solicitudes escritas, entre las que destacan el Directorio Municipal, Presupuestos, Gastos, Sueldos, Informe Municipal, Bando Municipal, reglamentos, entre otros. En el SICOSIEM ingresaron mil 436 solicitudes de información”.¹⁹⁰

Así mismo, con el fin de alentar las solicitudes la administración emitió un reglamento hacia el comité municipal de transparencia y acceso a la información pública (CMTAIP) señalado a los sujetos y a las instituciones obligadas a hacer pública la información. Con este ajuste a la reglamentación se señalaba de forma sencilla quienes estaban sujetos a rendir cuentas de sus actos.

El ajuste se acompañó de la política *Capacitación y fomento a la cultura de la Transparencia*, medida que fue considerada innovadora en el universo de la administración pública local ya que no se había registrado antes algún curso de capacitación para atender el tema; de esta manera en Ecatepec la capacitación toma forma protagónica con el objeto no sólo de sensibilizar a los funcionarios públicos, sino también de darles los elementos jurídicos y de análisis sobre la materia.

En su puesta en marcha el programa funcionó con apoyo de la UNAM a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (ITAIPEM).

¹⁹⁰ Recopilación de los tres Informe de gobierno Ecatepec 2006-2009
<https://es.scribd.com/document/42849771/Tercer-Informe-de-Gobierno-Creator>, p. 257

se realizaron 41 cursos, entre ellos: Introducción a la transparencia, Derecho a la Información, Foro de consulta popular “Gestión pública”, Convenio con el TESE, Los archivos municipales, Foro de transparencia, Sistematización de la Información Pública, Talleres sobre Archivonomía por parte del IFAI, Constitucionalización del derecho a la información, Foro gestión cultura autopercepción, Foro regional de transparencia, Curso de capacitación del portal WEB, Tratamiento, manejo y protección de datos personales en archivos municipales, entre otros.¹⁹¹

De la mano con la capacitación a funcionarios públicos se realizaron 5 talleres para los ciudadanos a los que asistieron 250 vecinos de los COPACI, en los talleres se les capacitó para que pudieran orientar a los ciudadanos sobre tramites o solicitudes de información y con ello facilitar la comunicación y el entendimiento entre la administración municipal y la ciudadanía.

La difusión de la transparencia se realizó por medio de una revista local denominada *ATZIN* misma que abarcó diferentes temas como requisitos para la realización de trámites, servicios, resultados y avances de la gestión pública. Por medio de esta revista se difundió de manera dinámica a los Ecatepequense la información que el mismo municipio generaba día a día, en actividades y programas.

Además de transparentar los servicios y gestiones públicas el programa fungió como un elemento de rendición de cuentas, ello porque a atreves de las publicaciones funcionarios públicos daban cuenta de su trabajo objetivos y logros alcanzados. En una revisión más exhaustiva y en solicitud a las oficinas de transparencia de la actual administración se solicitó las revistas y gacetas

¹⁹¹ *Idem*

municipales durante la administración 2006-2009 sin embargo, se nos señaló que se desconocía donde se había archivado la información.

Por lo que se recurrió a la revisión de los informes de gobierno, en ellos se encontró la publicación de “45 gacetas diferentes, unas mensuales, otras temáticas, de bolsillo y minis, con un total de 799 mil 500 publicaciones de 64 ediciones, incluyendo el Transcomic, distribuidos gratuitamente a través del contenedor frente al Módulo, de los COPACI’s, de organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones independientes de trabajadores de cultura”.¹⁹²

El programa fue considerado un proceso innovador en el municipio ya que construía una red de información de dependencias de gobierno y de funcionarios públicos que de acuerdo con la modificación al reglamento de transparencia estaban obligados a generar y a transparentar la información existente por medios electrónicos y a través de la revista local.

Con la finalidad que funcionarios públicos actuaran de contrario a los principios que enarbola la administración se puso en marcha el programa denominado “¡No te calles!”, exhortando a la población a presentar quejas o denuncia contra servidores públicos que estuvieran actuando de manera indebida, en esta lógica se trazó el esquema de trabajo *servicios de calidad* por medio de la agilización de trámites, eficiencia administrativa, y vigilancia para inhibir la corrupción de funcionarios públicos.

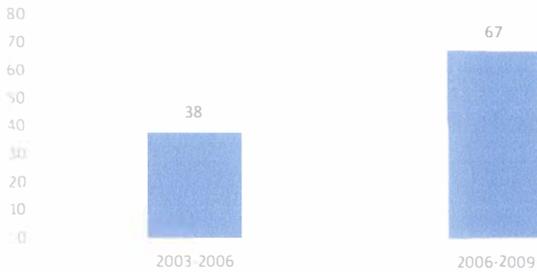
En ese tema, las auditorías a los distintos programas administrativos se realizaron más forzadas que voluntarias. las auditorías se practicaron por el “Órgano Superior de Fiscalización, así como las de la Secretaría de la Función Pública a los programas HÁBITAT y por la Auditoría Superior de la Federación. Se atendieron las observaciones del Informe de Resultados de la

¹⁹² Ecatepec de Morelos Informe de gobierno, op, cit , p 258

Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, practicada por la Auditoría de la Federación, entregando las solventaciones el día 02 de junio de 2008".¹⁹³

Se llevaron a cabo 70 auditorías administrativas y financieras competentes a diferentes dependencias y organismos descentralizados, para evaluar la eficiencia en el desempeño de las actividades de gobierno. Este sistema de auditorías funcionó como un sistema de prevención en el desvío de metas planeadas, así como vigilancia en el manejo correcto de los recursos públicos municipales.

Grafica 5
Auditorias



Fuente: primer, segundo y tercer informe de gobierno, Ecatepec 2006-2009

Se vigilaron que los procesos de licitación pública de obras y adquisición de bienes y servicios, se apegaran estrictamente a las leyes en la materia, de tal forma de evitar las colusiones entre servidores públicos y proveedores o contratistas.

¹⁹³ *Ibid.* p. 259

Las medidas tomadas por el gobierno local redituaron en un mensaje claro, no se toleraría las viejas prácticas de discrecionalidad al interior de la administración, y los servidores públicos que recibieran quejas o demandas serían removidos o cesados de sus cargos; “durante el trienio la contraloría interna municipal, dio a conocer 505 quejas en contra de servidores públicos 100 resoluciones de remoción de elementos de seguridad y se atendieron 248 solicitudes de remoción, quedando pendientes en espera de más elementos de prueba”.¹⁹⁴

Los indicadores señalados corresponden a la dimensión arquitectura institucional que enfatiza la forma en que las instituciones restringen el comportamiento discrecional de los gobernantes. En cuanto a la rendición de cuentas su importancia en la gestión pública radica en que las decisiones gubernamentales y administrativas deberán de estar al alcance del público de forma clara y accesible.

Este indicador engloba todo lo que concierne a controles y contrapesos para la vigilancia y restricción del ejercicio del poder. Partiendo de esta idea la rendición de cuentas más que fungir como un medio de control se manejó de forma dirigida ya que la información que la administración publicó por medio de su revista local o a través de gacetas era información selecta que se manejaba de arriba hacia abajo.

El sistema de auditorías sentó un presente en Ecatepec, por medio programa *quejatel* se invitó a los ciudadanos a presentar quejas sobre irregularidades de funcionarios públicos, aunque no se señalaba que tipo de irregularidades ameritaban sanciones o en su caso la remoción del puesto, se

¹⁹⁴ Datos tomados del informe general de gobierno durante el trienio 2006-2009 en Ecatepec de Morelos.

recibieron 505 quejas en contra de servidores públicos 100 resoluciones de remoción de elementos de seguridad y se atendieron 248 solicitudes de remoción, quedando pendientes en espera de más elementos de prueba. Si bien esta política de sanción a servidores públicos incentiva a mejorar su desempeño y trato al ciudadano no se puede considerar como un medio de control al poder político, en el entendido que la administración fuera cuestionada o interpelada por la población o asociaciones civiles en cuanto al destino de recursos públicos, programas sociales, resultados en auditorías públicas, evitando con ello el abuso de los cargos, las arbitrariedades y la discrecionalidad, manteniendo la acción pública dentro de las normas controles y procedimientos establecidos.

Contrario a ello, la información de la acción pública de la administración sólo se quedó en informes de gobierno y en la publicación de la revista local. si bien no se puede entender como parte de la calidad de gobierno si se considera una política innovadora.

Por otro lado, la transparencia considerada como un factor de restricción en el ejercicio del poder, tiene por objetivo dar a conocer el desempeño de las funciones públicas a ciudadanos como a dependencias de gobierno. Por medio de esta herramienta la ciudadanía tiene la capacidad de vigilar el desempeño de los servidores públicos, y con ello inhibir actos de discrecionalidad. A este respecto la dimensión transparencia conto con elementos considerados innovadores, pero aun lejanos a la calidad de gobierno.

En el tema de Acceso al servicio público en los gobiernos subnacionales nos encontramos ante un escenario de ausencia de reglamentos que regulen el acceso del personal administrativo, por lo que en cada cambio de gobierno la planta administrativa de trabajadores de confianza se renueva por trabajadores

de la siguiente administración, denotando la ausencia del servicio civil de carrera que afiance la permanencia y el desarrollo de los servidores públicos de confianza en la Administración.

La ocupación de puestos importantes y estratégicos como son: cargos de dirección, inspección, vigilancia, auditorías, manejo de fondos públicos, suelen quedar a cargo del personal de confianza situación que puede ser sujeta a intereses particulares. Aunado a ello la ausencia de reglamentos de contratación de personal capacitado entorpece la administración pública ya que la falta de personal profesional en el gobierno, comprometido y con un conocimiento especializado o amplio del área de trabajo perjudica el desarrollo y eficiencia del ayuntamiento. En esta lógica la arquitectura institucional se ve afectada cuando el desempeño del personal es precario, por lo que el funcionamiento de los programas o políticas de gobierno resultan deficientes.

Durante la administración 2006-2009 el personal de confianza representó un porcentaje mayor de ocupación que el personal de base, representado más de la mitad de los puestos administrativos (véase la tabla 10)

Tabla 10
Personal de la administración 2006-2009

Trienio	% Empleados de Confianza	% Empleados de Base
2003 - 2006	66.16 %	33.84 %
2006 - 2009	75.79 %	24.21 %
2009 - 2012	61.06 %	30.94 %

Fuente: Solicitud al sistema de transparencia. Ecatepec de Morelos, enero 2019

Debido a que la contratación de personal se realiza por cada sector del ayuntamiento, la forma en que los servidores públicos son supervisados se

sujeta a la ley de servidores públicos del Estado de México y municipios y a la ley organica municipal a través de la contraloría interna. En el caso de la ley de servidores públicos se señalan las obligaciones a las que estan sujetos, así como a las sanciones correspondientes en el caso de irregularidades como corrupción, o desvió de recursos entre otros. De acuerdo con los informes de gobierno se recibieron 248 casos de remoción de funcionarios públicos, los cuales quedaron a espera de elementos de prueba.

En el caso de la contraloría municipal se reportó haber realizado “3 mil 962 supervisiones al personal adscrito al Ayuntamiento, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las obligaciones inherentes al desarrollo de la función pública”.¹⁹⁵

En 2007 se puso en marcha el programa anual *manifestación de bienes por modificación patrimonial*, con la finalidad que todos los servidores públicos de Ecatepec de Morelos, presenten su manifestación de bienes, para supervisar que no existan enriquecimientos ilícitos por manejo de recursos públicos, el programa opero con base al padrón actual de sujetos obligados, se llevó a cabo una campaña informativa para servidores públicos, tanto en carteles, trípticos, recibos de nómina, entre otras. De igual manera se implementaron módulos con la finalidad de captar con mayor rapidez las declaraciones patrimoniales.

Tomando en consideración que el acceso al servicio público es considerado como un factor de restricción al ejercicio arbitrario del poder de los servidores públicos, éste se encuentra ausente en la vida de los municipios, por lo que cualquiera puede acceder a un puesto en la administración pública en función de sus simpatías o filiaciones políticas, habrá el caso de puestos donde

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 254

si se requiera de un perfil más especializado y para su acceso se cubrirán ciertos requisitos, pero son los menos, dado que gran parte del personal que trabaja en el ayuntamiento labora por un periodo de tres años.

En la construcción del gobierno democrático resulta imperativo el servicio civil de carrera para otorgar seguridad, estabilidad, continuidad institucional a las acciones de gobierno en los procesos de cambio ya que al reinventarse cada trienio la administración este se sujeta a altas y bajas con bajos niveles de certeza en el personal administrativo. En este sentido podemos señalar que la teoría dista mucho de la práctica, el ideal administrativo especializado o capacitado es idealista pero no aspiracional, ello porque gran parte de los puestos son prometidos al personal que apoyó durante la campaña política.

En lo referente al acceso a la información y la gestión de la información cabe señalar que van de la mano con la transparencia, no obstante, cada una cumple un rol distinto. En el caso del acceso a la información éste tiene como objetivo generar las herramientas necesarias para que los ciudadanos accedan al trabajo realizado por las distintas instituciones, dependencias y servicios que integran la administración pública de tal manera que se conozca su desempeño, planes de trabajo, programas, y resultados.

En el caso de Ecatepec el acceso a la información operó por medio de dos estrategias, mientras que la gestión de la información sólo contó con una. La primera se encaminó a la instalación de un módulo de información en la entrada principal del municipio, que contó con apoyo logístico y una base de datos llamada *Informanet* que contenía los trámites, servicios y gestiones por cada una de las dependencias y descentralizados del municipio. Así mismo, las oficinas de transparencia instalaron una página web denominada “portal de

Ecatepec” la cual entrelazaba la información de distintas dependencias e instituciones de gobierno, se trataba de reunir toda la información en un sólo portal a manera de generar eficiencia en su distribución.

Ello llevó a que se gestionara la información de las dependencias públicas, es decir, se recabó y proceso la información a fin de mantenerla y difundirla; con este principio se establecieron los siguientes lineamentos.

1. Organización de la información, con los enlaces de transparencia, sistematizando la información pública de oficio en carpetas temáticas por área.
2. Validación de la información.
3. Construcción de microsítios por cada uno de los enlaces de las áreas.
4. Capacitación, estuvo a cargo de la DGESCA-UNAM, para todos los enlaces que conformarían los microsítios
5. Prueba del sistema: Los enlaces probaron el sistema con su información en el servidor de la UNAM.
6. Migración del sistema y portal al nuevo hosting común ancho de banda mayor.
7. La migración total de la información al nuevo portal.
8. Desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al portal del ayuntamiento.
9. Presentación del portal municipal el 15 de octubre del 2008.¹⁹⁶

Las acciones realizadas se encaminaron por la gestión de archivos hasta la gestión de conocimiento de las organizaciones, de esta manera la información documentada se puso a disposición de la ciudadanía a través de la página web, como en el módulo de información del ayuntamiento. Sin duda esta acción resulta relevante en la toma de decisiones, ya que permite documentar procesos, decisiones, resultados, y establecer formas de retroalimentación que generen el

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.253

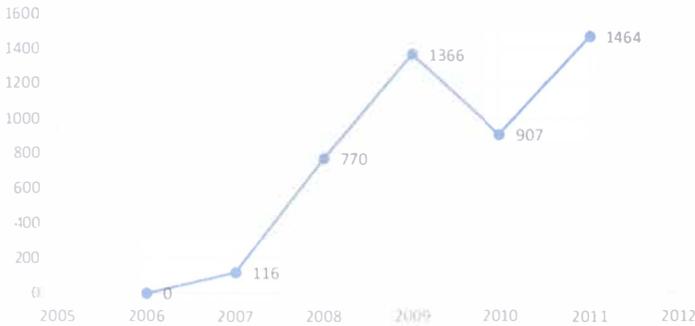
aprendizaje organizacional, la generación de conocimiento y la producción de políticas basadas en evidencia.

El manejo del internet para atender solicitudes de transparencia, quejas, gestiones llevó al camino de la modernización tecnológica del ayuntamiento, y a la generación de eficiencia en sus servicios. En este aspecto el edil José Luis Gutiérrez Cureño afirmó: “el uso de las TICS por el ayuntamiento ubica a Ecatepec como un municipio que hace más eficiente y eficaz la acción de gobierno con el uso de un sistema digitalizado para proporcionar información a la ciudadanía, quien tiene la posibilidad de realizar más de 30 trámites en línea en su página de internet”.¹⁹⁷

Con base en datos del portal de transparencia, durante el 2009 se registra un incremento significativo en las solicitudes de información alcanzando una cifra de 1,366 solicitudes (Véase la gráfica 6) la mayoría referentes al gasto público, sueldos, informes de gobierno, reglamentos y bando municipales.

¹⁹⁷ Diario de Ecatepec, “Se impulsa en Ecatepec un gobierno electrónico: se pueden hacer más de 30 trámites por internet” consultado febrero/ 12/ 2019 consúltese <http://ecatepec.blogia.com/2007/120402-se-impulsa-en-ecatepec-un-gobierno-electronico-se-pueden-hacer-mas-de-30-tramite.php>

Grafica 6
Solicitudes de información



Fuente: solicitud a transparencia, Ecatepec de Morelos (2006-2011)

A hora bien, el acceso a la información como la gestión de la información pertenecen a la dimensión prácticas de gestión, esta se incluye como una segunda dimensión del concepto de calidad de gobierno, de tal forma que permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados (necesarios para asegurar el control de la discrecionalidad) se relacionan con la actividad gubernamental rutinaria para la obtención de ciertos resultados esperados.

En este aspecto la estrategia que utilizó el ayuntamiento en el acceso a la información consistió en la modernización tecnológica a través de recopilar información de las dependencias e instituciones de gobierno por medio del portal de internet *portal Ecatepec* medida empleada para la simplificación administrativa.

La utilización de las TICS incremento el número de solicitudes de transparencia, conllevando a la acumulación y resguardo de archivos de las

distintas instituciones, quedando como antecedentes de gestión. Sin duda la utilización de estas herramientas es considerada innovadora, en la medida que las anteriores administraciones sólo recurrían a la publicación de revistas municipales o gacetas y páginas webs obsoletas.

Lo anterior tiene relación con el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) que algunos municipios adoptan como herramienta de innovación municipal, y que busca contraponerse a la tradición de opacidad y discrecionalidad que se ha mantenido como parte de las viejas prácticas de gobierno.

En este sentido, los valores de la NGP retomados por algunos ayuntamientos demandan que el gobierno local lleve a cabo una adecuada gestión y administración de la información generada, puesto que está asociada al desarrollo de capacidades organizacionales y administrativas (técnicas y humanas).

Este nuevo modelo de gestión pretende que la gestión pública sea eficiente y en esa medida satisfaga al ciudadano a través de acciones como la rendición de cuentas y transparencia. Empero la estructura organizacional y administrativa condensan múltiples intereses de grupo, organizaciones y demás actores presentes en el aparato administrativo, que inhiben la transparencia de la acción de gobierno.

En cuanto al indicador *prácticas y estrategias de gestión*, articuladas con la dimensión arquitectura institucional, es lo que constituye la calidad de gobierno entendida a partir de atributos de control de la discrecionalidad. Este indicador supone la existencia de mecanismos de desempeño que permiten evaluar las acciones tomadas por anteriores administraciones, con el objetivo de retroalimentación, ya que la visión panorámica del ambiente permite

construir una estrategia de gestión que tenga como base las experiencias pasadas.

La gestión estratégica en el gobierno subnacional sirve de apoyo para la administración entrante, debido que ayuda a tener un conocimiento previo de las políticas de las administraciones antecesoras que pueden ser consideradas de importancia en la elaboración del plan de desarrollo local.

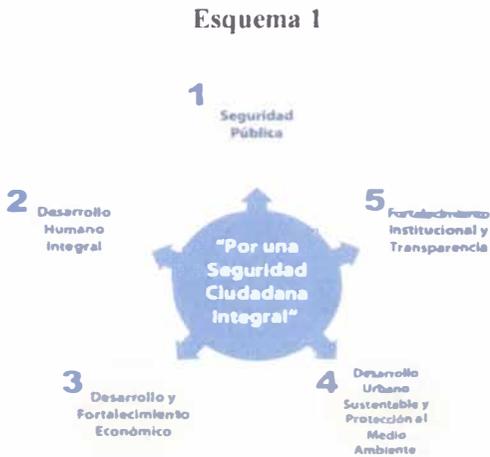
En este sentido el gobierno municipal de Ecatepec no señala haber retomado o seguido algún programa o política de la anterior administración, muy por el contrario, se hace una crítica al anterior gobierno por la forma en que se había manejado la hacienda interna, las obras inconclusas y el estado de descredito que se había construido hacia los funcionarios públicos. Por lo que no se registra alguna política o práctica de gobierno retomada por anteriores administraciones.

4.4.2 Naucalpan de Juárez: Calidad de gobierno alcances y resultados, 2006-2009

El municipio de Naucalpan se ha caracterizado desde la llegada de los gobiernos panista en 1996 por mantener una gestión basada en el modelo gerencial. Durante el trienio se enarbolaron dos principios de gobierno, *honestidad* como forma de ser individual y *eficiencia* como principio de acción en el ejercicio público. Entre las medidas tomadas se realizaron cambios en la arquitectura institucional, cambios en la normatividad para el óptimo funcionamiento de instituciones, se agilizaron procesos administrativos y se puso al ciudadano como centro de la política de gobierno.

En 2006-2009 con el triunfo de Duran Reveles se abanderó el lema “trabajamos como nunca” haciendo referencia al tema de la seguridad

ciudadana el cual fue premisa fundamental y punto de partida de la administración. Los puntos centrales en el plan de desarrollo local a tratar fueron: servicios de calidad, Administración eficaz, transparente y de resultados, desarrollo humano, generación de inversión y empleos, desarrollo urbano sustentable y protección al medio ambiente. (véase el esquema 1)



Fuente: Plan de desarrollo local Naucalpan de Juárez 2006-2009

Como principio rector de gobierno la administración señaló:

La base de nuestro quehacer político y gobierno es el respeto a la dignidad de la persona humana, el servicio a la sociedad es la razón principal de nuestro trabajo, la transparencia es la plataforma para construir relaciones de confianza con la sociedad, la administración eficaz, transparente y de resultados, con un gobierno que trabaje mejor y les cueste menos a los naucalpenses. Impulsar la

cultura de la participación ciudadana, como el principal soporte del desarrollo a largo plazo.¹⁹⁸

El principio político que enherboló la administración fue la construcción de un gobierno con seguridad y eficiencia que costara menos a los naucalpenses. En este sentido, de acuerdo con un sondeo realizado para conocer las principales necesidades de las colonias se encontró a la seguridad como el reclamo más sentido de la población, seguido de la generación de condiciones propicias para la inversión y la generación de empleos. En esta lógica el tema de la seguridad fue el eje rector de la política de gobierno, por lo que los demás temas esenciales al desarrollo local estuvieron entrelazados con la seguridad ciudadana.

En el contexto de inseguridad que se vivía en el municipio las medidas tomadas por las anteriores administraciones resultaron poco eficientes, de acuerdo con datos del INEGI por cada mil habitantes en el 2006 había solamente 2.3 policías en el municipio, factor que contribuyó al incremento del índice delictivo hasta un 70%.

Frente a esta situación la administración 2006-2009 llevó a cabo una política de seguridad integral, la cual operó con *Unidades Estratégicas* que referían a instancias de coordinación integradas de diversas dependencias municipales para el cumplimiento de las metas específicas de seguridad. Dentro de ellas se formularon los programas y proyectos específicos de seguridad ciudadana, se designaron labores de trabajo a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, que no iban más allá de apuntar la necesidad de incrementar sus actividades de prevención del delito, reducir los índices delictivos, capacitar al personal policiaco, hacer operativos de vigilancia en zonas vulnerables y

¹⁹⁸ *Plan de Desarrollo Municipal*, Naucalpan de Juárez, Consultado el 21 de octubre de 2018 en: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/naucalpan/DocNaucalpan.pdf

erradicar la corrupción, en este último aspecto no existe claridad, ni se señalan las medidas tomadas para tratar de erradicar este problema.

De la mano con las unidades estratégicas, se llevó a cabo el programa *Fenomenología de la delincuencia*, que consistía en un análisis cartográfico, geo-referencial del delito y de percepción de seguridad, lo que permitió focalizar los principales puntos delictivos; con este programa, se redujo los índices de delincuencia en un 30 y 50%. En el último año de gobierno se creó el centro de monitoreo de reacción inmediata (C-4) el cual cuenta con un sistema de monitoreo de cámaras en las principales zonas consideradas de alto índice delictivo, que permite la reacción inmediata de la policía.

Como resultado del primer y segundo año de gobierno, la administración da a conocer los avances y logros en materia de seguridad, destaca la “reducción del 50% de inseguridad en Naucalpan”.¹⁹⁹ En el último informe de gobierno se subraya que “el municipio fue clasificado como uno de los de menor riesgo delictivo, de acuerdo con los resultados de un estudio efectuado entre enero y abril del presente año por las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, y emitidos por la Agencia de Seguridad Estatal (ASE), durante la Quinta Reunión Plenaria del Grupo de Coordinación Interinstitucional de la Zona Valle de México”²⁰⁰

Se mencionan los elementos con los que se integró la seguridad pública.

- Seguridad pública 1344 elementos que están divididos en 20 zonas, 8 destacamentos, 11 jefaturas de área, 11 supervisiones, así como tres grupos (Orión, Montado y el grupo Especial), además de la banda de guerra y el cuartel general.

¹⁹⁹ Naucalpan de Juárez, primer informe de gobierno 2006-2009 solicitado en Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOME:EX) p, 20

²⁰⁰ *Idem*

- parque vehicular de 485 unidades
- 620 armas, 807 radios
- Policía de tránsito municipal contó con 359 elementos y un comisionado divididos en 5 sectores, con un parque vehicular de 72 unidades.
- 151 radios entre móviles y portátiles y 124 armas.
- La agrupación cuenta con 586 unidades para la prevención y protección de la ciudadanía.

Para conformar un plan de seguridad ciudadana integral, se construyó la estrategia *participación conjunta*, el cual operó por medio de la invitación a los vecinos a participar en la seguridad de sus colonias, para esto se desplegaron carteles y se repartieron volantes, no obstante, la respuesta no fue favorable, por lo que se continuó como distintos desplegados invitando a la población en su conjunto.

Podemos señalar de acuerdo con los informes de gobierno como el plan de desarrollo municipal que la participación ciudadana se realizó como un órgano consultivo, es decir, el plan de gobierno consistió en que los ciudadanos colaborasen en la prevención del delito, en la supervisión de las obras públicas y del reparto de becas y estímulos económicos diversos. No obstante, cabe destacar que su participación fue normalmente posterior a la toma de decisiones. Por lo demás, su intervención se realizó en órganos institucionales con escasa participación de los habitantes del municipio.

La participación como contrapeso al poder político se planteó en términos de una participación ciudadana receptiva o bien inclusiva pero limitada, es decir, no se consideró al ciudadano como aquel que propone o se incluye en la construcción de alguna política o programa, por el contrario se le limitó a participar en espacios concretos donde se considera necesaria su inclusión, como el Comité de Participación Ciudadana (COPACI) o programas de

desarrollo social, en el primero la participación ciudadana se realizó de forma diferenciada, por un lado comités con filiación política apoyados por miembros del cabildo con fines políticos, y por otro los comités sin filiación política que reciben en menor medida respuesta a sus demandas. En cuanto a la participación en los programas sociales, estos se realizaron de forma receptiva, es decir, durante la administración la participación se realizó por medio de programas de seguridad pública, en la construcción del desarrollo integral, entendidas como pláticas, jornadas médicas, capacitación laboral, bolsa de trabajo, así como en los programas de desarrollo social, por lo que la participación ciudadana fue vista sólo como un mecanismo más sin mayor trascendencia.

Sin embargo, en el plan de gobierno hubo un compromiso explícito con la democracia, que se pretendía fortalecer, puesto que se mencionaba la necesidad de hacer un “gobierno cercano a la gente, que toma decisiones con la sociedad”. Sin embargo, la participación ciudadana se manejó receptivamente dejando de lado el compromiso. Por lo que consideramos no se puede señalar un sentido de calidad de gobierno, ya que hay muchos elementos ausentes en este aspecto.

En lo referente a la *transparencia y la rendición de cuentas*, durante el primer año de gobierno resaltó la apertura y cercanía de la presidencia municipal hacia la población. De acuerdo con el primer informe se llevaron a cabo giras y eventos del presidente a las audiencias “permanentes” en el ayuntamiento, así como la oficina de transparencia y el sistema *Quejatel*. “En este último se señaló que más del 70 % de las solicitudes recibidas (mil 381) ya habían sido atendidas en el primer año”.²⁰¹

²⁰¹ *Idem*

Así también, la coordinación de atención ciudadana de presidencia recibió solicitudes de información en un total de 112 solicitudes, de las cuales el 80% se resolvieron. Por su lado, “la unidad municipal de información atendió 3 mil 118 consultas ciudadanas por teléfono, a 3 mil 243 ciudadanos en el módulo de información y se proporcionó 977 documentos en préstamo (Gacetas Municipales, Reglamentos, Gacetas del Gobierno, Bandos Municipales, Diarios Oficiales, entre otros)”.²⁰² (Véase la tabla 11)

Tabla 11

Acciones de información y transparencia 2007

1. Atención a más de 2 mil ciudadanos naucalpenses.
2. 184 eventos y giras de trabajo con la asistencia de 218 mil 797 naucalpenses
3. Sistema Quejatel: mil 381 solicitudes recibidas, mil 16 atendidas y 365 en proceso administrativo
4. 120 procedimientos administrativos por la presentación omisa o extemporánea de la manifestación de bienes
5. 136 resoluciones con sanción por omisión en la presentación de bienes y ocho sin sanción por causas justificadas
6. Tramitación de 716 quejas de combate a la corrupción
7. 1814 diligencias administrativas
8. 179 expedientes a resolución 433 resoluciones: 144 son de responsabilidad patrimonial, 231 de responsabilidad disciplinaria y 58 resoluciones de remoción Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Fuente: elaboración propia con datos del primer informe de gobierno 2006-2009 Naucalpan

En el segundo año de gobierno las medidas fueron diferentes, no se aclararon las demandas de transparencia, ni tampoco se refirieron a las quejas o

²⁰² *Ibid.*, p. 33

peticiones de información. El tema se manejó sólo con publicaciones a través de revistas y gacetas.

En el último periodo de gobierno se comunicó que a través de la página www.naucalpan.gob.mx, se habían registrado “347 mil visitas en busca de información relacionada con: Transparencia, incluida la información pública de oficio, así como peticiones de información que se han incorporado por solicitud ciudadana tales como: bolsa de trabajo, agenda cultural y deportiva, transmisiones de sesiones de cabildo, boletines de prensa, entre otras”.²⁰³ Entre las acciones de fortalecimiento hacia la transparencia se señalan asesorías jurídicas, atención a quejas, celebración de sesiones de cabildo abierto (véase la tabla 12).

Tabla 12

Acciones de fortalecimiento institucional y transparencia 2009

1. 27 mil asesorías jurídicas gratuitas en materia civil, familiar, mercantil, laboral, penal y administrativa
2. Emisión de 123 comunicados y conferencias de prensa semanales
3. Atención de 6 457 asuntos mediante el Sistema de Atención, Quejas y Denuncias, relacionados con resoluciones, diligencias y notificaciones.
4. Celebración de 54 sesiones de cabildo, con un total de 209 acuerdos y se publicaron 12 gacetas municipales.
5. La página de internet del municipio fue visitada por más de 200 mil personas

Fuente: elaboración propia con datos del segundo informe de gobierno 2006-2009 Naucalpan

²⁰³ Naucalpan de Juárez, tercer informe de gobierno, p. 23

Conforme a la ley de responsabilidades de servidores públicos la planta administrativa del ayuntamiento dio a conocer su declaración patrimonial. En el informe se apuntó que el 98.3% de los tres mil 003 servidores sí realizó su declaración, mientras que el resto fueron sancionados por no hacerlo.

Aunque no se anotó cuál o cuáles instancias realizaron su declaración; se informa que se conocieron 716 denuncias de corrupción. Por eso, la presidencia municipal supervisó el desempeño de los servidores públicos y también el crecimiento de su patrimonio. De ello se derivaron sanciones de diversa índole a alrededor de 450 empleados (48 fueron removidos de sus cargos). Hubo diez auditorías a dependencias y obras públicas. Aunque no se indicaron con exactitud sus resultados (que se presumen positivos para la administración), sí se establecía que de ellas se derivó la rescisión de contratos.

En síntesis, la transparencia como indicador de la arquitectura institucional y como factor de restricción al ejercicio del poder, se ejerció en Naucalpan de arriba hacia abajo sin mayor trascendencia, no se registró un cambio en la normatividad que generara una reestructuración de las instituciones. De acuerdo con el análisis de los informes de gobierno como en el plan de desarrollo local, la transparencia durante el trienio 2006-2009 consistió en atender las solicitudes de información, publicación de las principales acciones del gobierno por medio de revistas locales y la instalación de la página web donde se encontraban los programas sociales, informes de seguridad, sin que la transparencia se atendiera sin mayor trascendencia.

En cuanto a la rendición de cuentas la administración señala la disposición para hacer del conocimiento público licitaciones, acciones de gobierno, el presupuesto público, la declaración patrimonial de servidores a

través de las solicitudes de transparencias. Así también se describe la publicación de los logros de la administración a través de revistas y diarios locales, así como la instalación de la página web para consultar los alcances de los programas sociales, así mismo, se menciona la publicación de los informes de gobierno disponibles a la población en su versión electrónica. En este aspecto la rendición de cuentas como contrapeso al poder se llevó a cabo de la misma forma que la transparencia, de arriba hacia abajo, sin que se generara una política de innovación.

En el tema de acceso al servicio público, como se había señalado en el caso Ecatepec, Naucalpan no contó con un reglamento que regulase el acceso al personal administrativo, por lo que la planta laboral se renueva cada trienio. La reinención del municipio denotando la ausencia del servicio civil de carrera que afiance la permanencia, el desarrollo y especialización de los servidores públicos.

En cuanto al acceso a la información el ayuntamiento señaló que junto con la transparencia se dio respuesta a todas las solicitudes que ingresaron en las distintas dependencias de gobierno. Por medio de revistas locales se dio a conocer los avances y logros del ayuntamiento, no obstante, no se señala en los tres informes de gobierno ni en el plan de desarrollo local los mecanismos e instancias disponibles para la población.

En cuanto a las prácticas de gestión de la información, no hay claridad sobre los mecanismos para recabar, procesar, mantener y difundir la información generada por cada organización, si bien se describe la utilización de la página web del ayuntamiento para recibir quejas como transmitir información sobre los programas sociales, no se señala el manejo, recopilación y uso de la información de las distintas instituciones como dependencias.

En lo que refiere a las prácticas y estrategias de gestión, la administración retoma aspectos de desarrollo económico - empresarial del primer periodo de gobierno de Reveles, da continuidad al modelo gerencial donde se aprecia una genuina preocupación por hacer una administración eficiente, mejorar la infraestructura del municipio tanto de servicios públicos como para estimular el comercio y la industria, impulsar la iniciativa privada para crear empresas y desarrollo económico interno. Sin embargo, se descuidaron los aspectos que construyen e impulsaron el sentido democrático, por lo que los elementos que articulan la calidad de gobierno no recibieron la atención necesaria que impulsara la democracia local.

Otros de los puntos a considerar respecto a la seguridad como eje rector, se enfocó en priorizar “la generación de condiciones propicias para la inversión” ya que desde la visión panista se debe garantizar primero la seguridad a la inversión, para que ello conlleve a la generación de empleos.

En este sentido una de las principales características del gobierno fue el apoyo que se le otorgó a la iniciativa privada como fuente de desarrollo endógeno. En este sentido el plan de gobierno destaca la actividad empresarial como uno de los aspectos sustanciales de la administración, para este fin da a conocer que “El número de empresas (22 mil 21 en total) ubicadas en el municipio, constituyen el 6% de la entidad y el 0.73% del país. En ellas trabajaban 183 mil 160 trabajadores, lo que representaba a poco más del 12% de los trabajadores del Estado y al 1.14 del país”.²⁰⁴

De acuerdo con el INEGI un dato esencial, es que la industria manufacturera en el municipio aporta el 56% del PIB municipal, lo que

²⁰⁴ *Idem*

representa un aspecto esencial para el gobierno. Si se le suma la industria de la construcción, este representa el 3.63%; el sector secundario aporta el 59.63%; mientras que el sector terciario (comercio) aporta el 40.25%; el sector primario es prácticamente inexistente y solamente aporta el 0.12%. En esta lógica con el objetivo de fortalecer la economía se otorgaron apoyos y facilidades al sector empresarial; para estimular la inversión de la iniciativa privada se creó de un fideicomiso que fomentara la exportación.

En el comité participaron integrantes del ayuntamiento y representantes del sector empresarial: el vicepresidente de la Asociación de Industriales del Estado de México, el vicepresidente de la Asociación de Industriales de Naucalpan, el director de la CANACINTRA en el municipio, así como el Director General de Aceros A.N. de México, S.A. de C.V. el Director General de Envases y Productos Plásticos, S.A. de C.V. y el Director General de INELCO, S.A. de C.V.²⁰⁵

La promoción del fideicomiso incentivaría y generaría confianza a las empresas para que invirtieran en el municipio, entrara mayor capital y se fortaleciera el empleo.

De esta manera, durante el trienio se mantuvo una política de apoyo e impulso a la creación de empresas. En el primer año se crearon 29 empresas de los sectores textil, de servicios, químico, electrónico, automotriz, alimenticio e informático, lo cual es un dato que llama mucho la atención por la velocidad con la que creció la industria, para el segundo año la cifra se había incrementado a 400 empresas, ello debido a que en la gestión panista dos compañías internacionales certificaron la “condición crediticia” de Naucalpan: “Fitch

²⁰⁵ *Idem*

Ratings la calificó como ‘apta’ y de ‘alta calidad’” acrecentando con ello la industria.

En el último año de gobierno se publicó un nuevo reglamento de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, con la finalidad de facilitar tramites, simplificar el sistema de apertura rápida de empresas, por lo que la administración impulsó la pronta revalidación de las licencias de funcionamiento de las empresas, la eliminación de visitas previas de verificación de la mismas, con el objetivo de acrecentar la industria y con ello generar empleos, este último se manejó de forma dependiente al sector empresarial.

En suma, la administración 2006-2009 conto con tintes gerenciales, se agilizaron trámites burocráticos, se impulsó el desarrollo empresarial acrecentando la presencia del sector industrial, se generó una mayor recaudación de impuestos, se atendió el problema de seguridad ciudadana, ciertamente mantuvo algunas políticas de corte social con recursos federales.

A decir de los indicadores de la calidad de gobierno destaca la ausencia de estrategias y programas que atendieran cada uno de los indicadores señalados, la política de la administración en el aspecto democrático se construyó frágilmente.

A manera de conocer la gestión de las siguientes administraciones se describe en el siguiente apartado la política seguida por los subsiguientes gobiernos, enfatizando la ausencia o continuidad de los logros alcanzados.

4.5 UNA MIRADA HACIA LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL: ECATEPEC Y NAUCALPAN 2009- 2018

La calidad de gobierno como componente de la Nueva Gestión Pública permite conocer el Estado que guarda la administración en el gobierno local, por ello esta investigación dio cuenta de las dimensiones que conforman la calidad de gobierno en dos de los municipios más poblados del Estado de México, Ecatepec y Naucalpan durante el trienio 2006-2009. En este sentido nos pareció importante revisar sucintamente las administraciones posteriores al periodo de estudio de ambos municipios, con el propósito de recuperar posibles transformaciones o avances, así como hallar estrategias o modalidades que apliquen la Nueva Gestión Pública.

4.5.1 Administración actual en Ecatepec

La administración 2006-2009 en el municipio de Ecatepec por la coalición PRD, PT, y Convergencia, no mantuvo continuidad. Pues en las siguientes elecciones de 2009 el PRI obtuvo nuevamente el triunfo por tres trienios, hasta la elección de 2018 cuando el partido MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) se posicionó en el municipio.

Los resultados y la estrategia política que se empleó durante el trienio 2006-2009 fue considerada innovadora y redituó en avances significativos hacia la participación ciudadana como la rendición de cuentas y la transparencia, el ejercicio de gobierno se dirigió hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo organizacional y técnicas de gestión.

En las subsiguientes administraciones, las políticas planteadas por el gobierno 2006-2009 no recibieron continuidad; el ejercicio de gobierno de la nueva administración no contempló los avances alcanzado por la anterior administración. De esta forma, en el tema de transparencia sólo se puso a

disposición de la población una página web con el objetivo de transparentar: programas sociales, becas, el presupuesto público, ingresos y egresos

El acceso a la información se realizó por medio de publicaciones periódicas en revistas y gacetas municipales, se abrió una página web donde se recibían solicitudes de información de alguna dependencia pública, por lo que, ambos temas no fueron sujetos de innovación durante las administraciones priistas, en estricto sentido se limitaron a cumplir con lo estipulado en la ley de transparencia del Estado de México, descartando cualquier programa o política que innovara la administración pública.

En tanto, en el tema de la rendición de cuentas se realizó por medio de los informes anuales de gobierno. Asimismo, la participación ciudadana, se consideró esencial para la tarea de prevención del delito; en materia de seguridad pública se reconoció a los ciudadanos como los actores de la democracia y del desarrollo local.

Durante el mandato de Eruviel Ávila Villegas (2009-2012) a través del Plan de Desarrollo Municipal se manifestó la necesidad de fomentar la participación social con la implementación de foros temáticos y de consulta. Se señaló que el gobierno se sustentaría en la participación ciudadana, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos.

Con esta finalidad se realizaron foros de consulta dedicados a los ciudadanos como instituciones educativas para la construcción de programas de gobierno, se instalaron comités de evaluación policiaca, y se hecho andar el programa “vecino vigilante” para impulsar la cultura de la denuncia. No obstante, los programas que se registran no fueron con el la mano con el

ciudadano, por lo que en la práctica la participación ciudadana se realizó en los espacios tradicionales sin que hubiera mayor trascendencia en su desarrollo.

En las siguientes administraciones, la participación se concibió como una serie de acciones de denuncia e integración de los comités vecinales denominados COPACI estipulados en el bando municipal. Lo que significó que no se construyeron espacios que impulsaran la participación conjunta de la ciudadanía, por lo que la planeación participativa acabó siendo una táctica más en el intento por diseñar una planeación estratégica para el gobierno democrático. La participación ciudadana fue acotada y no llegó a ser un pilar que vigilara o constituyera un contrapeso al poder.

La administración (2016-2018) encabezada por Indalecio Ríos Velázquez se ha considerado como una de las peores administraciones en Ecatepec de acuerdo con los distintos diarios locales como nacionales. Durante su gestión enfrentó una constante de manifestaciones y declaraciones en su contra, las opiniones de la ciudadanía eran negativas y en los diarios locales se podía leer el descontento social “es tan malo su gobierno que ha logrado que diversos sectores de la población, salgan a las calles a repudiarlo, pero no le importa, esconde la cabeza y deja que el municipio se hunda”.²⁰⁶

El enojo social en Ecatepec tan sólo es el síntoma de una política de gobierno que no ha sido atendida por años, y que se manifiesta recurrentemente entre la población. En el ejercicio de la administración 2009 la inseguridad, la sobrepoblación, el abastecimiento del agua, la pavimentación, el alumbrado

²⁰⁶ Alfredo Ibañez, “Indalecio Ríos aviva el malestar social”. La Prensa, 20 de diciembre 2018, consultado 10 diciembre 2018.

público, entre otros, fueron atendidos parcialmente, generando con ello el enojo y descontento de la población, por lo que en los diarios locales se podía leer.

la administración de Indalecio Ríos Velázquez se caracteriza por su ineptitud, por el desprecio hacia la ciudadanía, a la que le cobra impuestos de primer mundo, pero le otorga servicios de quinto patio, mejor dicho, pese a que es su obligación, ni servicios les proporciona a los habitantes de Ecatepec. Pero eso sí, el edil se victimiza y se indigna cuando la población exige que le deje el puesto a alguien que sí se comprometa con el municipio.²⁰⁷

La ausencia de una política integral que incentive la calidad de vida en Ecatepec, promueva el desarrollo social y recupere espacios tomados por la violencia, al parecer no ha sido prioridad para el gobierno de Indalecio Ríos, que se coloca de acuerdo con el INEGI como el municipio más inseguro en el país, “concentra casi el 14 por ciento del total de los delitos registrados en suelo mexiquense, es escenario de un gran número de linchamientos y ejecuciones de pasajeros a bordo del transporte público, es número uno en robo de autos y tiene la mayor cifra de feminicidios y mujeres desaparecidas”.²⁰⁸

De acuerdo con las cifras oficiales presentadas por el INEGI como organizaciones de la sociedad civil *México Suma*, señalan que la fuerte ola de violencia, inseguridad y feminicidios han ido en aumento durante los años 2016 y 2017, lo que ha colocado al municipio como uno de los lugares más peligrosos para vivir.

²⁰⁷ Columna entre líneas. “Destaca por su ineptitud, gobierno de Ecatepec”, la entrevista del Estado de México, por la libertad a la información, 17 de agosto 2017 Consultado 10 diciembre 2018

²⁰⁸ Alfredo, Ibañez “Un fracaso el gobierno de Indalecio Ríos. Ecatepec tierra sin ley”, Diario Basta, 10 octubre, 2017, consultado 10 de diciembre 2018

Por otra parte, en materia de desarrollo democrático, el gobierno municipal realizó una fuerte centralización, suspendiendo los programas que en materia participativa se habían implementado durante el trienio de Gutiérrez Cureño, por lo que los avances logrados en anteriores administraciones no se institucionalizaron, desapareciendo en el siguiente trienio.

En el actual gobierno, el acontecer político en Ecatepec se ha sustentado en un fuerte control sobre el ciudadano y el centralismo inherente al mismo sistema federal mexicano. En este mismo sentido, los programas y acciones en los temas de transparencia y acceso a la información desaparecieron.

El gobierno de Ríos Velázquez no construyó una política que incentivara la transparencia. En cambio, dio continuidad a una débil política de transparencia a través de informes de gobierno, gacetas y solicitudes de información vía web.

La administración 2016-2018 fue señalada por corrupción al interior del gobierno. De acuerdo con el diario “Basta”– de corriente de izquierda –, en Ecatepec impera la corrupción.

En medio de la corrupción e impunidad cierra este año el gobierno municipal del PRI en esta localidad, encabezado por el alcalde priista, Indalecio Ríos. Los programas sociales se usan con fines electoreros, se hacen obras en colonias donde habita el ex gobernador Eruviel Ávila, los policías forman parte de la delincuencia y la inseguridad y feminicidios están incontenibles, afirmó la dirigente de Mujeres en Cadena Xóchitl Arzola.²⁰⁹

²⁰⁹ Alfredo, Ibáñez “Corrupción e impunidad imperan en Ecatepec” Diario Basta!, 2017, p.341, consultado 10 de diciembre 2018.

De acuerdo con el diario local *¡Basta!*, el presidente municipal dispuso de más de 4 mil millones de pesos en presupuesto, que no sé sabe en que se invirtieron, puesto que tampoco se vieron reflejados en las colonias, cuando existen deficiencias en servicios básicos como el suministro de agua, pavimentación y alumbrado público. La corrupción al interior de la administración reflejó medidas clientelares, desvío de recursos públicos y onerosos salarios al cabildo y al presidente, por lo que, la gestión referida mantuvo prácticas de discrecionalidad asociadas a la permanencia de grupos priistas.

Pese a los casos de corrupción la permanencia del PRI en Ecatepec se explica en parte por la historia de su desarrollo industrial, que experimentó un crecimiento poblacional de forma acelerada debido al asentamiento de grandes empresas. La llegada de la industria incentivó la conformación de sindicatos obreros liderados por representantes gremiales con intereses partidistas, que intercambiaron votos por puestos políticos, así también las organizaciones de transportistas, y comerciantes, han construido mafias que apoyan al PRI en su permanencia en el poder.

A pesar de la alternancia en el municipio, el constante regreso del PRI en Ecatepec se puede entender por los cimientos institucionales y culturales del viejo régimen hegemónico, los cuales continúan siendo operativos a pesar de las alternancias que se han presentado. Vale enunciar, el dominio de grupos fácticos, económicos, empresariales y delictivos que han consolidado su poder en espacios decisivos de la política local, lo que ha mermado la construcción de un gobierno de calidad.

4.5.2 *Administración actual en Naucalpan*

Posterior al gobierno de Durán Reveles las siguientes administraciones estuvieron a cargo de gobiernos priístas, hasta el trienio 2016-2018, año en que el PAN regresa a Naucalpan. No obstante, en las elecciones de ese mismo año pierde nuevamente, pero esta vez frente al partido MORENA que lleva al poder a la ex panista Patricia Elisa Durán Reveles, en lo que será una nueva administración por el partido que la impulsa, aunque con viejos rostros.

Durante los gobiernos priístas 1997 los temas de participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia se manejaron de acuerdo a los procedimientos que estipula el bando municipal, y la ley de transparencia del estado de México, por lo que se trabajó con las instituciones determinadas en la normatividad municipal; no se registra durante estos gobiernos alguna política de innovación en los aspectos que construyen la calidad de la democracia.

En este último punto cabe destacar que la administración priísta encabezada por Azucena Olivares (2010-2012) se pronunció por hacer del gobierno un modelo a seguir en materia de rendición de cuentas, para ello se comprometió con la ciudadanía naucalpense en transparentar la aplicación de los recursos públicos.

De esta forma, el planteamiento del plan de gobierno local prometía una rendición de cuentas clara hacia los ciudadanos, sin embargo, esta quedó sin cumplirse debido a que en la administración se evidenciaron casos de corrupción por parte de la presidenta municipal, tal como afirma Alfredo Ibáñez: “se le acreditó ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el desvío, como alcaldesa, de 46 millones 18 mil 23 pesos, en perjuicio

de cientos de trabajadores sindicalizados”.²¹⁰ Así también, diversos funcionarios públicos de la misma administración fueron señalados por actos de corrupción, de acuerdo con diarios locales.

El fuerte olor a corrupción que emana del Municipio por actos de corruptelas que han quedado impunes, simplemente basta con recordar a dos altos funcionarios que fueron ejemplo claro del cinismo con que este municipio ha sido administrado, Miguel Ángel Velázquez y Juan Marcial Paredes, el primero fue separado de su cargo como Director de Servicios Públicos después de haber sido expuesto públicamente al recibir dinero de una lideresa de ambulantes presuntamente con la finalidad de autorizar espacios a comerciantes, el segundo Juan Marcial Paredes fungió como consultor jurídico del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), vergonzosamente fue detenido el pasado 19 de enero de 2012 por elementos de la Procuraduría Estatal bajo fuertes acusaciones de delitos cometidos abrigado por el manto de su cargo público cohecho y extorsión; de igual forma salió a relucir el nombre de Jorge Eduardo Bastida Pérez Ex Subdirector de Concertación Comercial, quien según fuentes cercanas fungió como el conducto para que surgiera una atroz explosión de comerciantes informales.²¹¹

²¹⁰ Alfredo, Ibáñez, “Cárcel para Azucena Olivares del PRI, desvió 46 millones de pesos”, el portal de Texcoco, México, publicado 6 de julio 2016. La alcaldesa Azucena Olivares fue acusada del uso ilegal de recursos de los trabajadores, por retenciones de diferentes conceptos como: adeudo por descuento del fondo de ahorro social, cuota sindical, seguro mutualista, fondo de resistencia y descuentos de préstamos de caja de los ahorros entre otros que fueron descontados vía nómina. En primer momento fue acusada de un adeudo de 71 millones, 393 mil pesos, sin embargo, tras varios procedimientos jurídicos, la Procuraduría de Justicia del Estado de México, determinó que el importe asciende a más de 46 millones de pesos. René Palomares expuso que el gobernador Eruviel Ávila ha sabido actuar contra la corrupción, ejemplo de ello es el encarcelamiento del también expresidente municipal del PRI en Naucalpan, David Sánchez Guevara. En línea: <https://todotexcoco.com/carcel-para-azucena-olivares-del-pri-desvio-46-millones-de-pesos-NTgle3zl.htm>

²¹¹ Hablemos claro periodismo de verdad, recuperada de: <http://hablemosclaro.com.mx/1/naucalpan-hecho-batidillo-obra-maestra-de-azucena-olivares/>

El gobierno de Azucena Olivares se vio envuelto en fuertes señalamientos de corrupción y extorsiones, por lo que el planteamiento de la rendición de cuentas quedó sólo en buenas intenciones, pero ausente en la práctica.

Por otro lado, el gobierno de David Sánchez Guevara (2012-2015) fue señalado al igual que su antecesora de actos de corrupción y peculado en agravio del ayuntamiento de Naucalpan, fue encarcelado dos años cinco meses, al ser responsabilizado por tres procesos penales por obras pagadas y no realizadas.

Ambas administraciones causaron un daño al erario municipal acrecentando la desconfianza de la población, factor que se vio reflejado en las elecciones de 2015 con el triunfo de PAN. Durante el trienio dirigido por el panista Edgar Olvera Higuera (2016-2018) se manejó el eslogan “un gobierno de resultados”, la administración se propuso impulsar el progreso en el municipio a través de planes y programas trazados en el plan de desarrollo. Con este fin el gobierno local planteó la necesidad de generar un cambio de actitud en el servicio público, donde la orientación oportuna y precisa a la ciudadanía sería prioritaria. Para ello se realizó, en los primeros meses de gobierno, un diagnóstico por área.

De acuerdo con la nueva administración, los servicios que se prestaban a la ciudadanía eran deficientes. Se identificó corrupción en algunas áreas, prácticas dilatorias en la atención al público y deficiencia en la prestación de los servicios por la falta de estímulos y herramientas suficientes al personal de base; por lo que la nueva administración realizó un programa de capacitación, con el objetivo de construir un gobierno democrático que impulsara la participación social y ofreciera servicios de calidad, en un marco de legalidad y justicia, para elevar las condiciones de vida de la población.

En este sentido se buscó la simplificación y modernización de la administración pública, para ello se realizó una reingeniería en las dependencias y organismos municipales, así como la formulación y actualización de reglamentos y manuales administrativos, modificándose las siguientes actividades:

- El Bando Municipal se actualizó para estructurar la organización de la administración pública municipal entrante.
- De manera conjunta con distintas áreas se trabajó en la unificación de un reglamento orgánico de las distintas reglamentaciones internas de cada dependencia, con base en los lineamientos que para tal efecto estableció la Comisión Municipal de Mejora Regulatoria y/o los Comités Internos de Mejora Regulatoria del municipio.²¹²

De la mano de la reestructuración de la administración pública, se manejó la política *gobierno abierto* la cual promovió en su momento la transparencia proactiva y voluntaria del ayuntamiento, en un nuevo tipo de participación y colaboración ciudadana en la solución de problemas, así como una rendición de cuentas. Esta propuesta de gobierno trató de un conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre las autoridades locales y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información tendrían un rol trascendental.

Con esta propuesta Naucalpan buscó recobrar la confianza de la ciudadanía y establecer nuevas reglas de vinculación entre el gobierno y los ciudadanos. La propuesta englobaba de acuerdo con el plan de gobierno, la transparencia, la

²¹² Plan de Desarrollo Local del municipio de Naucalpan de Juárez (2016-2018).

participación ciudadana y la rendición de cuentas, pues la participación obligaría al gobierno a transparentar e informar sobre el ejercicio público.

Entre las principales acciones realizadas destaca el plan de innovación gubernamental con tecnologías de la información. El programa pretendía mejorar la eficiencia y eficacia en los procesos administrativos y facilitar la operación y distribución de información. No obstante, en el diario local llamado “Diario de Naucalpan” se señalaba el fracaso de esta política.

Se vendió como un gran proyecto de políticas públicas, pero la Secretaría de Innovación Gubernamental de Naucalpan fracasó por una pésima operación y administración de Alfredo Oropeza, quien sólo la utilizó como un trampolín para sus aspiraciones políticas.²¹³

De acuerdo con el diario, el programa derrochó miles de pesos en una aplicación de seguridad que nunca funcionó adecuadamente, y cuya dependencia se había integrado con nepotismo. Los resultados de la política no fueron los esperados y el gobierno fue señalado por incumplimiento de las promesas de campaña.

Dentro de los alcances que se pueden considerar como exitosos se materializa, la simplificación y modernización de la administración pública a través de la reingeniería institucional en la formulación de nuevos reglamentos para las dependencias.

La propuesta de gobierno abierto buscó la eficiencia en los servicios públicos, la cercanía con la población, la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, no obstante, esta política no contó con los resultados

²¹³ Diario de Naucalpan “Fue un enorme fracaso la Secretaria de Innovación Gubernamental de Naucalpan” octubre 11, 2018, consultado 10 de diciembre 2018, <https://diariodenaucalpan.com/politica/fue-un-enorme-fracaso-la-secretaria-de-innovacion-gubernamental-de-naucalpan>

esperados, aunado a ello el gobierno fue señalado por peculado, corrupción e incapacidad de reacción ante la creciente ola de inseguridad que golpeó al municipio. La ausencia de respuesta ante la creciente inseguridad en Naucalpan llevó al señalamiento de la gestión de Olvera Higuera como insuficiente y de acuerdo con diarios locales como un fracaso²¹⁴ dado el incremento del índice de violencia, secuestros, feminicidios, desapariciones, vulnerando a la población.

A pesar de retomar elementos del modelo de NGP esta no se acompañó de una estrategia de seguridad integral por lo que la administración fue considerada lamentable, la violencia en el municipio marcó el trienio panista que, al ser rebasado por grupos fácticos y delictivos, perdió la confianza de los Naucalpenses que optaron por una propuesta de gobierno distinta para el trienio 2019-2021.

En suma, las políticas y programas con un sentido de innovación que se llegaron a formular en las distintas administraciones carecieron de consolidación por lo que no se institucionalizaron y desaparecieron en el siguiente trienio. La ausencia de una gestión estratégica que encaminara la innovación en las prácticas de gobierno constituye un problema en cada administración, ello debido a que en los siguientes trienios se reformuló su política de gobierno sin considerar en algunos casos los logros y alcances, así como pendientes de las anteriores administraciones.

²¹⁴ Política y estilo información relevante en su página web, señala: El año 2016 no pudo pasar desapercibido ante la inusitada ola de violencia que se registró en la localidad gobernada por Edgar Olvera Higuera. Los datos son impresionantes y desgarradores: de cada diez hogares, al menos siete vivieron en carne propia la desgracia o supieron de una tragedia que estuvo enmarcada por los secuestros y desapariciones. Empresarios, comerciantes, padres de familia, estudiantes, académicos, directivos, empleados, obreros, incluso los mismos policías municipales, se unieron en una sola voz para pedir la renuncia inmediata de Edgar Olvera Higuera ante los desastrosos resultados de su administración. Publicado 26 de diciembre 2016

En los casos señalados el gobierno de Ecatepec, después de buenos resultados alcanzados durante el periodo 2006-2009 en materia de desarrollo democrático con la reformulación de la arquitectura institucional, y la innovación administrativa que apostó por una política gerencial, al término del trienio, desapareció.

Las nuevas administraciones retomaron el modelo tradicional de gobierno, ausente de políticas democráticas, como muestra de ello las siguientes administraciones fueron señaladas por actos de corrupción, nepotismo, peculado y desvío de recursos; los avances que se habían logrado en el municipio se perdieron.

En el caso de Naucalpan los gobiernos priistas al igual que los de Ecatepec no contaron con los alcances esperados, la política que se manejó no contempló los aspectos de la calidad de gobierno se atendieron parcialmente las principales demandas sociales por lo que no se dieron avances significativos.

CONCLUSIONES

El análisis de la calidad de gobierno desde su concepción teórica, como en su práctica nos planteó la tarea de una selección de casos de estudios que fuesen sugerentes como espacios donde se hallan aspectos del modelo denominado la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de reconocer los alcances, así como los obstáculos que modelaron el éxito o las debilidades de su implementación.

A partir de características demográficas, económicas y políticas, el Estado de México representó un espacio sugerente de reflexión para esta investigación, puesto que diversos especialistas en el tema habían trazado posibles rutas de indagación, por lo cual seleccionamos los espacios de Ecatepec y Naucalpan como municipios que contrastan entre sí, en cuanto a desarrollo económico, crecimiento poblacional, características demográficas además de ser gobernados por diferentes partidos políticos.

Las investigaciones existentes en torno a la Nueva Gestión Pública enfatizaron la importancia de la calidad de gobierno como un parámetro central para confirmar que, hasta la fecha, la mejor forma de gobierno es la democracia, lo que consolida su expansión como régimen político en todo el mundo acompañado de elementos inherentes que la caracterizan y definen como una forma de gobierno representativa.

En el análisis la democracia más allá de comprenderla como procesos electorales, alternancias políticas, derechos políticos, partidos políticos, reglas y mecanismos de acceso al poder, se debate sobre ella desde mediados del siglo XX sobre el ejercicio de los componentes que articulan el sistema democrático cobrando especial importancia el tema de la calidad de gobierno, apoyado en un conjunto de indicadores que miden el desempeño de las administraciones:

- En este sentido, el análisis de la calidad es un nuevo parámetro que caracteriza y califica el funcionamiento de la gestión pública a la vez que busca crear una ética burocrática.
- Tiene como objetivo hacer del conocimiento las fortalezas y debilidades estructurales, económicas, sociales, como políticas que ayuden a los gobiernos a construir y fortalecer nuevas estrategias de gestión.
- El estudio del desempeño de la gestión pública pone al descubierto casos de corrupción, señalando actos de enriquecimiento ilícito, desvío de recursos, peculado, así como licitaciones que favorecen a un grupo empresarial, el caso más reciente en América Latina lo registra Odebrecht, empresa que pagaba sobornos a gobiernos de diferentes países a cambio de licitaciones en obras públicas.

Hacemos hincapié en la corrupción como una estrategia desarrollada a lo largo de distintos sexenios que ha logrado permear en el sistema político, dañando y entorpeciendo a las instituciones, y con ello las políticas públicas, la gestión pública, así como programas y planes de desarrollo.

En este sentido, la corrupción ha traído consigo la necesidad de analizar la calidad que guarda la democracia como proceso, así como la gestión para el desarrollo de estrategias en la ejecución de la nueva administración pública atendiendo los tres órdenes de gobierno: federal, estatal, y municipal, constituyéndose el nivel municipal en un espacio medular para conocer el funcionamiento del ejercicio de gobierno, así como el funcionamiento de los componentes que articulan el sistema democrático (instituciones, ciudadanos, contrapesos).

Cabe señalar que el gobierno subnacional en el Estado de México se enfrenta a grandes desafíos en la construcción de la calidad de gobierno, debido a que, en el ejercicio del poder los contrapesos al poder político funcionan con intereses particulares y partidistas, de tal manera que las instituciones públicas ven entorpecido su trabajo, padecen de deficiencia en sus estructuras administrativas, como en personal poco capacitado.

Los pocos casos de gobiernos subnacionales que han llevado a cabo prácticas de innovación han apostado por la construcción de estrategias de gestión que incentiven la calidad, a través de un nuevo paradigma que busca modernizar el aparato de gobierno. Dicha modernización establece la necesidad de nuevas formas de relación, nuevos mecanismos de gestión, así como nuevas estructuras de administración que generen buenas prácticas de gobierno, y de innovación.

Cronológicamente, se precisa que este modelo cobra fuerza en el año 2000 con el gobierno de Vicente Fox y es retomado por los estados de Aguascalientes, Colima y Querétaro en materia educativa, algunos municipios del país y adaptado al contexto particular, uno de los casos más sobresalientes es el municipio de León en Guanajuato. La adopción de este nuevo modelo de gobierno ha supuesto en reconfiguración la estructura organizacional e institucional para facilitar las prácticas y estrategias de acción que generen eficiencia, eficacia y calidad en los servicios públicos. Lo que ha implicado la búsqueda y el desarrollo de la construcción de estrategias y planes eficientes e integrales de inclusión ciudadana, como herramienta que vigile la acción pública gubernamental.

No obstante, la adopción de la NGP puede ser contraproducente si se lleva a cabo sin tomar en cuenta las medidas institucionales necesarias para su

óptimo funcionamiento. Entre los riesgos que acarrea la adopción de este modelo de gestión, se pueden identificar 3 situaciones: 1) *la adopción prematura* de las recetas gerenciales en situaciones en las que todavía no existen las condiciones necesarias para ello, marcando su posible fracaso. Asimismo, se corre el riesgo de que suceda la 2) *adopción simulada* del discurso y estrategias derivadas de la NGP, es decir se conserva la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo un nuevo discurso; llegando a la 3) *adopción desarticulada* de las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.

Los contras que trae consigo la implementación de este nuevo modelo sin que se tome en cuenta el contexto, las necesidades reales, y las capacidades institucionales puede conllevar a la simulación, la desconfianza y el deterioro de la administración.

Así también, el óptimo funcionamiento de las medidas retomadas por la NGP (calidad de gobierno, estrategias de gestión) pueden verse entorpecidas por la forma en que se ha edificado la *arquitectura institucional*, por lo que resulta necesario la reorganización de las instituciones, pues las prácticas de corrupción y discrecionalidad al interior de las instancias de gobierno dificultan el ejercicio público. Esto obliga a la administración local a instaurar un plan que reformule las buenas prácticas de gobierno, fortalezca las reglas de acceso al servicio público, refuerce el sistema administrativo en transparencia y participación ciudadana, como contrapesos hacia la discrecionalidad en el ejercicio del poder.

En este sentido, los gobiernos subnacionales que han decidido llevar a cabo acciones de innovación, son en su mayoría municipios metropolitanos con mayores ingresos propios y federales, pero que se ven limitados por la concentración de recursos, facultades y capacidades en el orden federal y estatal; mientras que los municipios rurales presentan pocos casos de innovación, ya que cuentan con menores ingresos, y en la mayoría de los casos, estos ingresos se diluyen en su gasto corriente cubriendo el pago de nóminas y el restante es escaso para generar acciones de desarrollo, sus ingresos por aportaciones federales son menores a municipios con mayor población y la voluntad política de los ediles se tiende a estancar en la retórica.

A pesar de ello, municipios que presentan rezago social y económico han hecho esfuerzos por llevar a cabo estrategias de innovación que benefician a sus comunidades, los casos aquí señalados fueron Atoyac de Guerrero y Charcas en San Luis Potosí, en ambos municipios la participación ciudadana resultó ser clave en la puesta en marcha de los programas promovidos por la administración. Este proceso innovador se caracterizó por no ser inducido por las autoridades locales, sino que fue el liderazgo del edil y la participación de los ciudadanos lo que favoreció el desarrollo de ambos municipios.

Por otra parte, los gobiernos locales que se ligaron a una gestión gerencial partieron de un nuevo diseño institucional modificando la administración de gobierno a través de nuevas dinámicas de cooperación, consenso, gobernabilidad y participación ciudadana, muestran los logros y avances respecto a las anteriores administraciones, y en los cuales se han apoyado para construir un plan de gobierno estratégico e integral. Ejemplo de ello son los municipios que han optado por integrar aspecto del modelo NGP en sus

administraciones tal es el caso de: León, Oaxaca de Juárez, Nuevo Laredo y Jojutla de Juárez.

Lo cierto es que procesos de innovación tienen aplicación y alcances positivos, principalmente en municipios grandes, urbanos, con mayores ingresos y con alternancia política, siendo pocos los casos donde se dé continuidad al partido y este induzca a la formulación de una nueva administración pública. En el caso de los municipios rurales, la innovación ha sido escasa debido a los pocos ingresos y la falta de voluntad política de los presidentes municipales. No obstante, existen casos de éxito (Atoyac de Guerrero y Charcas en San Luis Potosí) que son casos singulares porque precisan la participación ciudadana como un eje medular en la política de innovación.

En consecuencia, la *participación ciudadana* resulta ser el eje articulador de la calidad de gobierno, que incide en el éxito o fracaso de una política, ya que actúa como mediador en los elementos centrales que miden la calidad de la democracia.

De esta forma, la participación ciudadana como práctica efectiva es trascendental para el óptimo funcionamiento de la gestión, debido a que la inclusión del ciudadano en la formulación de políticas públicas o bien de programas sociales, ya sea a través de consultas, encuestas o espacios deliberativos, fortalece el diálogo y legitiman al gobierno, en la medida que el ciudadano es considerado en la acción pública por quienes lo representan.

Lo que afirma a una democracia de calidad cuyo sustento y eje motor es la participación e inclusión de los ciudadanos en las políticas y ejercicios de gobierno de forma conjunta, invirtiendo la antigua concepción del ciudadano

como un mero receptor de políticas o programas sociales, y al mismo tiempo reconociendo en cada ciudadano su capacidad y papel de agente activo en la política social.

No obstante, los dos casos aquí analizados, y a pesar de que la participación de la ciudadanía adquirió una cierta presencia en las políticas municipales, aún queda pendiente el que sea considerada una pieza clave en el plan de desarrollo local y en la gestión, porque los alcances que han registrado los gobiernos de Naucalpan y Ecatepec han restringido la participación ciudadana a ciertos instrumentos, tales como: la expresión de voluntades por medio de propuestas y demandas a través del voto, propuestas en las giras de trabajo de las autoridades, audiencias públicas, demandas de servicios básicos; asimismo se cumple con la integración de organismos de representación de habitantes relacionados con asociaciones político administrativos, llamados comités de participación ciudadana, que si bien son espacios que, de acuerdo con el bando municipal, de manera legal se “deben” formar en cada trienio, y de los cuales emerge una participación diferenciada, ya que algunos son apoyados por integrantes del cabildo y otros no cuentan con ningún apoyo.

En esencia, el apoyo diferenciado es una limitante más en la evaluación de la calidad democrática. En este sentido, la participación ciudadana encuentra su primer obstáculo en su definición y aplicación, el cual en su mayoría es entendida como una participación receptiva o limitada a ciertos espacios que la administración designe para su ejercicio, entendiéndose como la presencia física de los beneficiarios de alguna política o programa de gobierno.

Es de esta forma, que la participación ciudadana como práctica a nivel subnacional, dista de ser vista como un requisito más en programas que

aparecen recurrentemente en la agenda pública. Si bien ha sido el eje principal de políticas de gobierno en la innovación local, esta no se ha podido consolidar como objetivo ni como práctica en el impulso de esquemas novedosos de gestión.

Alcances y resultados de los casos de estudio: Ecatepec y Naucalpan

La aplicación del modelo de la Nueva Gestión Pública en Ecatepec y Naucalpan en el trienio 2006-2009, se llevó a cabo por medio de dos estrategias de gobierno que priorizaron la eficiencia en la administración pública, a través de modificar la arquitectura institucional e implementar una visión de gobierno gerencial.

Por un lado, en Ecatepec la administración de Gutiérrez Cureño se manejó como un gobierno de izquierda que abanderaba *un gobierno democrático con calidad*. En este sentido se retomaron las esferas: rendición de cuentas, acceso a la información, gestión de la información, transparencia, participación ciudadana, acceso al servicio público y la gestión estratégica.

La reingeniería institucional en Ecatepec dio cuenta de una nueva forma de mirar la gestión pública, a través de la construcción de una estrategia de gestión participativa e incluyente que se visualizó en la política de presupuesto participativo, el cual tuvo como objetivo lograr una democracia horizontal y no sólo vertical como se había manejado de forma tradicional.

Esta política cobra especial relevancia ya que Ecatepec ha sido gobernado tradicionalmente por gobiernos priistas que a lo largo del tiempo se han encargado de formar una red de relaciones de poder excluyendo o condicionando a grandes sectores de la población en servicios públicos a cambio de apoyo político, quizás por ello el municipio cuenta con distintas organizaciones sindicales, así mismo, los años de una política de abandono y de

desinterés llevaron al descuido del territorio profundizando la pobreza, la marginación, la violencia, resquebrajándose aún más el tejido social en Ecatepec.

El complejo entramado social, la desconfianza en el gobierno y las instituciones dificultaron el ejercicio público, por lo que la apuesta del gobierno perredista fue incorporar al ciudadano por medio de modificaciones al reglamento de la comisión de participación ciudadana para integrar a los ciudadanos en las decisiones más inmediatas y tangibles a través del presupuesto participativo, acompañado de los programas casas de buen gobierno, escuelas de gobierno y ciudadanía, dirigidos a atender de manera cercana las principales demandas de las comunidades, devolver la confianza en las autoridades municipales y buscar construir capital social.

Como parte de la gestión estratégica el PP contó con un papel relevante en la idea de gobierno democrático que abanderaba la administración de Gutiérrez Cureño, y es que esta política favoreció la legitimidad del gobierno, logró que los ciudadanos se involucraran en sus colonias, se materializaron demandas de obra pública necesarias, como bacheo, iluminación, pavimentación etc., sin embargo, algunos problemas se atendieron parcialmente y otros no lograron obtener respuesta, entre ellas, la generación de empleo y la inseguridad que actualmente ha ido en aumento hasta colocar al municipio como el más inseguro del país.

En lo que concierne a la transparencia, acceso a la información como la rendición de cuentas, la administración llevó a cabo una serie de medidas que, si bien no pueden ser consideradas con un sentido de calidad de gobierno, guardan un sentido de trabajo en pro de la construcción de la democracia local.

En el caso de la transparencia la emisión del reglamento hacia los sujetos obligados en hacer pública su declaración patrimonial como los resultados de su trabajo se acompañó de la impartición de talleres, la capacitación al personal administrativo como a los integrantes de los COPACI, se capacitaron a servidores públicos como ciudadanos en el manejo de información; así también, el programa *¡no te calles!*, alentó a los ciudadanos denunciar las irregularidades de servidores públicos, sentando un antecedente por las 505 quejas 100 resoluciones de remoción de elementos de seguridad, y se atendieron 248 solicitudes de separación, lo que le valió ser considerada una estrategia innovadora.

En cuanto al acceso a la información como la rendición de cuentas, ambas dimensiones se manejaron de arriba hacia abajo, por medio de revistas como sitios web, en una lógica de receptores de la información. No obstante, cabe señalar el papel esencial que tuvo la gestión de la información, la cual se desarrolló como una red de información de las distintas dependencias e instituciones de gobierno, a través de esta, se recabo, proceso, archivo y difundió información generada por cada institución, este hecho resulta relevante en la medida en que se genera información que ayuda a la toma de decisiones, fortalece a la administración y establece formas de retroalimentación que permiten el aprendizaje organizacional, la generación de conocimiento y la producción de políticas basadas en evidencia.

En cuanto al acceso al servicio público, debido a la ausencia de reglamentos que regulen el acceso del personal administrativo, durante la administración se observó que más de la mitad de los servidores son empleados de confianza en su mayoría simpatizantes del partido que gobierna. Por lo que podemos señalar que la concentración de poder en el ejecutivo municipal dota

a la administración para designar al personal que estará a cargo de las instituciones consideradas estratégicas tales como la contraloría, y transparencia, encargadas de las finanzas locales, auditorías y la supervisión del ejercicio de gobierno.

Por otro lado, Naucalpan en 2014 llevó a cabo una experiencia parcial del PP, sin embargo, no se obtuvieron resultados esperados por lo que no tuvo mayor trascendencia. Podemos entender que en el funcionamiento del PP la voluntad política del edil resulta sustancial, en el caso de Ecatepec la reorganización de la arquitectura institucional favoreció el desempeño de esta política, se partió de una estrategia de desarrollo e innovación desde el interior de las instituciones; el arribo de un nuevo paradigma denominado NGP modificó la estructura del esquema de gestión reconfigurando las reglas institucionales permitiendo que la política diera resultados, en mayor o menor medida favorables para el municipio.

Comprendemos que el PP se desarrolla en una política que busca incluir al ciudadano en la gestión de recursos para atender sus necesidades, por lo general enfocadas en servicios básicos para las colonias, sin embargo éste debería de ser un tema cubierto ya por el ayuntamiento y no ser un tema recurrente en los recursos del PP. Ello nos lleva a inferir que en Naucalpan no se priorizó esta estrategia ya que la dotación de servicios básicos estaba ya cubierta, debido a que durante la construcción del municipio la participación por colonia permitió que los ciudadanos construyeran las instancias de gestión en comités ciudadanos que serían retomados durante los gobiernos panistas de la mano con estrategias de inclusión ciudadana con base en el modelo gerencial; caso contrario el de Ecatepec donde la política tradicional por años se consolidó en organizaciones partidistas que solicitaban el adherirse y formar parte de la

militancia política para que sus demandas de servicios públicos fueran atendidas. En Ecatepec los bienes y servicios básicos son causas de demandas de la ciudadanía mientras que en Naucalpan se ha asimilado como una responsabilidad del gobierno.

Si bien en un primer momento la participación ciudadana fue considerada esencial en los gobiernos panistas esta fue tomando tintes receptivos, es así que durante la administración de Durán Reveles 2006-2009 la participación ciudadana se ejerció de forma tradicional, contrario a la propuesta del primer gobierno de Reveles donde el ciudadano era considerado el actor central, por ende, su inclusión y participación eran ejes de gobierno.

Mientras que en Ecatepec con la política de inclusión participativa el gobierno empleó un esquema de trabajo dirigido a fortalecer la administración, basado en un nuevo modelo de desarrollo organizacional y técnicas de gestión.

En su arquitectura institucional, articulado en un plan de gobierno con orientación democrática, se propuso que la transparencia a través del acceso a la información funcionara en una lógica de cambio administrativo, en ese sentido se señaló que, con el objetivo de romper con viejas prácticas clientelares, se transparentaría el presupuesto destinado a programas sociales, así como las finanzas locales, ingresos, egresos y el destino del gasto. Este hecho sentó un precedente en el municipio al funcionar transversalmente, ya que en anteriores gobiernos estas dos características funcionaban de manera vertical, es decir, se destinaban fondos de manera unilateral, sin conocimiento preciso de los ingresos, egresos y el destino del gasto.

El inicio de una política distinta a la tradicional y con una visión gerencial de la Nueva Gestión Pública marca sin duda un precedente de prácticas de buen

gobierno que han significado una valiosa experiencia en Ecatepec. La ruptura con el viejo régimen devolvió la confianza al ciudadano, acrecentó la participación y legitimó al gobierno.

La estrategia continuó con un *gobierno abierto*, se procuró hacer eficiente los servicios públicos, se reestructuró la arquitectura administrativa, se dio transcendencia a los controles del poder político y se atendieron las demandas ciudadanas generando “nuevas relaciones democráticas” al incluir y escuchar al ciudadano en sus demandas cotidianas en la formación de la “escuela de gobierno y ciudadanía”.

En el segundo caso, durante la administración de Durán Reveles, al frente del municipio de Naucalpan, se continuó con la estrategia de gobierno empresarial de anteriores administraciones, otorgando mayor relevancia al tema de seguridad y desarrollo económico. De la mano con la estrategia de seguridad, el gobierno señaló como áreas esenciales para el fortalecimiento de los principios democráticos, las siguientes dimensiones:

- Transparencia,
- Rendición de cuentas,
- Acceso a la información,
- Participación ciudadana

No obstante, en el ejercicio público el gobierno no partió de la reconfiguración institucional. La administración panista mantuvo ciertos vicios de anteriores administraciones, por ejemplo, el tema de transparencia se manejó de forma vertical por medio de revistas, gacetas, diarios oficiales y la línea telefónica Quejatel, de acuerdo con la administración se había registrado un incremento del 50% de solicitudes de información. En contraste, Ecatepec a través de su portal de internet hacía del conocimiento público el destino y gasto

de los recursos municipales. La ausencia de un gobierno transparente en Naucalpan llevó a la desconfianza que se acrecentó con los rumores de desvíos de recursos, y corrupción al interior del gobierno, por lo que el sentir de los naucalpenses se reflejó en las elecciones de 2009 con el triunfo del PRI.

Mientras que en Ecatepec la transparencia se manejó por un lado con el objetivo de fortalecer y legitimar al gobierno para recobrar la confianza de los ciudadanos, en Naucalpan se realizaba por cumplimiento a la normatividad municipal sin presentar algún programa que denotara fortalecer las instituciones de transparencia. En cuanto al acceso a la información en Naucalpan funcionó de arriba hacia abajo y con limitantes, el punto de inflexión se observa en la disminución de la trascendencia del tema por ambos gobiernos, así como la percepción ciudadana sobre la ausencia de acciones que facilitarían la información pública.

A decir de la gestión estratégica, el gobierno local de Ecatepec no partió de la existencia o evaluación de mecanismos de desempeño democrático de anteriores administraciones, sino que, apostó por construir una gestión innovadora, comenzando por fortalecer los atributos que caracterizan la democracia y con ello erigir una administración que recobrase la credibilidad en las instituciones y permitiera legitimar al gobierno.

En el caso de Naucalpan, los aciertos de los anteriores gobiernos fueron considerados en la elaboración del plan de desarrollo local, No obstante, la administración priorizó dos ejes de trabajo: 1) seguridad pública y 2) desarrollo empresarial, el primer punto fue considerado un problema necesario y urgente de atender, para este fin la administración creó una red de seguridad pública que resguardara las distintas colonias, para ello se puso en marcha un programa integral de capacitación a la policía local, se estableció vigilancia en las zonas

con mayor incidencia delictiva, y se propuso la creación de una cultura de prevención del delito entre la población.

Los resultados y alcances del programa de seguridad pública apoyados por el C5 de acuerdo con los informes de gobierno lograron disminuir la delincuencia en el municipio, factor que favoreció la percepción ciudadana. Por otro lado, el incremento del comercio ambulante ante la falta de empleo generó un ambiente de descontento entre los habitantes que señalaban que el presidente municipal sólo beneficiaba a las grandes empresas y dejaba a los ciudadanos a su suerte.

En este sentido, el *desarrollo empresarial* como segundo eje de trabajo, se destacó por el apoyo que brindó la administración al sector empresarial, favoreciendo la instalación de nuevas industrias y disminuyendo los requisitos de inspección para la apertura de nuevas empresas. Factor que estimuló el incremento industrial.

Los alcances de la política seguida durante este trienio dan cuenta de un débil funcionamiento de las dimensiones de la calidad, a decir de la administración sus esfuerzos no se concentraron en construir instituciones democráticas, ni en transparentar la administración o promover la participación ciudadana, sino que se centró en el desarrollo económico, descuidando los aspectos democráticos. Resultando paradójico que, a pesar de la apertura de grandes y pequeños negocios, el comercio informal siguiera creciendo en el municipio.

Podemos afirmar, que los avances y logros tanto en Ecatepec y Naucalpan como estrategia y objetivo no se han podido consolidar, debido a que en ambos municipios no se ha logrado institucionalizar los logros obtenidos en cada

trienio, por lo que al comienzo de una nueva administración se parte de cero, formulando nuevas estrategias y arrastrando en cada gobierno los mismos problemas, por lo que la población no puede observar avances significativos.

En el caso de Ecatepec, los avances de la administración no se institucionalizaron, no recibieron continuidad en la siguiente administración, por lo que se perdieron los avances obtenidos durante este trienio. Por otro lado, en Naucalpan la tradición de gobiernos gerenciales se mantuvo; pero durante la administración 2006-2009 se llevó a cabo un gobierno poco preocupado por fortalecer la democracia local, se dejaron de lado temas como la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana sólo fue requerida en el programa de seguridad pública, sin tener mayor trascendencia. En síntesis, este trienio mantuvo una administración vertical, lo que restó importancia a la participación del ciudadano.

En esencia podemos afirmar que el gobierno panista apostó a una gestión con impulso empresarial, para la creación de empleo y desarrollo interno, no se registra modificaciones en el marco institucional como normativo, por lo que la administración se dirigió sin mayor interés por acrecentar las dimensiones de la calidad, en contraste a la administración perredista propuso un gobierno de “izquierda democrática” busco revalorar al ciudadano como el sujeto central de la política de gobierno, para ello llevó a cabo modificaciones a la arquitectura de las instituciones y dependencias de gobierno, integrando una nueva reglamentación para el funcionamiento de las políticas. No obstante, ambas administraciones muestran insuficiencia en sus gestiones, debido a que, el trabajo realizado registra debilidad en algunas de las dimensiones que constituyen la calidad de gobierno, al decir de los temas, acceso a la información

y transparencia; por ello, funcionaron con resultados poco alentadores al no contar con estrategias que otorgará fortaleza a estas dimensiones.

En la revisión de los casos de estudio, la seguridad pública aparece en el escenario local como una dimensión con peso que requiere ser considerada dentro de la calidad de gobierno, en este sentido, en Ecatepec los logros alcanzados por el gobierno se vieron empañados por la percepción de inseguridad en el municipio, mientras que en Naucalpan el gobierno a pesar de contar con una administración que poco favoreció a las dimensiones de la calidad de gobierno priorizó la seguridad pública, lo que se tradujo en una percepción positiva de la gestión.

En síntesis, la calidad de gobierno como señalan Cejudo y Zabaleta se encuentra en un marco típico- ideal que representa un sistema democrático, refiriéndose a un sentido aspiracional, no obstante, ello no quiere decir que distintos niveles de gobiernos no se aproximen a las dimensiones que integran la calidad. Su estudio se puede identificar a partir del reconocimiento de distintos regímenes de gobierno donde se puede observar la forma en la que se articulan los diversos mecanismos institucionales de control de la discrecionalidad, así como los distintos tipos de prácticas de gestión, dilucidando diversos estilos de gobierno en relación con las necesidades de cada Estado.

Sí bien de acuerdo con el análisis de ambos municipios podemos argumentar que las dimensiones que forman parte de la calidad de gobierno tanto en Ecatepec como en Naucalpan distan de la teoría; se pudo constatar de acuerdo con los informes de gobierno, el plan de desarrollo local, actas de cabildo como la información solicitada a transparencia referente a las siete

dimensiones de análisis, existen avances significativos en materia democrática en cada municipio, sin embargo aun cuando se pueden considerar innovadores con tintes de la calidad de gobierno, se les puede calificar “en desarrollo” o bien aún lejanos tanto en el aspecto institucional como normativo en la construcción de gobiernos de calidad; no obstante las experiencias de ambos municipios observaron distintas estrategias en la articulación de la arquitectura institucional como de las prácticas de gestión que redituaron en experiencias valiosas de desarrollo local.

1. La innovación local es un factor de movilización de actores sociales.
2. El buen desempeño del gobierno local genera confianza entre la población, reactivar el desarrollo económico interno y legitima la política de gobierno.
3. Una capacidad de gestión estratégica del gobierno en turno puede alimentar la construcción de reglas del juego y promover la institucionalización de programas.
4. Una correcta implementación de la participación ciudadana parte de una política incluyente lo que establece las bases para maximizar los resultados de la gestión pública.

La gestión estratégica, bajo su perspectiva empresarial, requiere ser concebida como herramienta de retroalimentación, lo que coadyuva a la planificación de la acción de gobierno, partiendo de la existencia de éxitos de gestiones en anteriores administraciones, sentando un antecedente. Por lo que se sugiere a los nuevos gobiernos una revisión exhaustiva de los logros y resultados de la administración saliente, no como una receta sino como una posible medida para prevenir el desecho de avances en materia de calidad de la gestión.

Bibliografía

- Alejo Jaime, Antonio, 2006. "Convergencia en Oaxaca. Límites para el avance democrático local", en Francisco Reveles Vázquez (coord.), Partidos emergentes en México. *Convergencia*, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, México, pp. 139-164.
- Arzaluz, Socorro, 2001, "Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000". Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca México
- Aguilar, Villanueva, Luis. F, 2006, "Gobernanza y gestión pública". Fondo de Cultura Económica, 1ed, CDMX, México.
- Bobbio, Norberto, 1984, "El Futuro de la Democracia", Fernandez Santillán Einaudi, Turin.
- Bassols, Mario y Espinoza, Maribel, 2011, "Construcción Social del Espacio Urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl: Dos Gigantes del Oriente", en Revista *Polis*, vol. 7, núm. 2, pp. 181-212 México.
- Cabrero, Enrique, 1995, "León, Guanajuato: el modelo del municipio empresa", *La Nueva gestión municipal. Analisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, Porrúa, CIDE, México, p. 53-118.
- _____, 1997, "Del administrador al gerente", Instituto Nacional de Administración Pública, UAEM, México.
- _____, 1999, "Gerencia pública municipal conceptos basicos y estudios de caso", México, CIDE.
- _____, 2000, "Dilemas de la descentralización en México", *CIDE*, México, p. 123-152.

- _____, 2002, "Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan", CIDE, México.
- Caldera, Alex, 2014, "La calidad de gobierno en Guanajuato", en *Libertades y Participación Política desafíos para la consolidación Democrática*, Fontorama, Guanajuato México, p. 73 - 117
- Cejudo, Guillermo, 2011, "Nueva Gestión Pública", siglo XXI, Ied, México.
- Cejudo, G., y Ríos, A. 2010, La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal, en Merino, M.; López, S., y Cejudo, G. (coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, UNAM-CIDE, pp. 87-114
- Dahl, Robert, 2002, "La Poliarquia participación y oposición". Tecnos, Madrid España.
- Davis, Diane E., 1999, "El leviatán urbano, la Ciudad de México en el siglo XX". Fondo de Cultura, México.
- Del Carmen Pardo, Maria, 2009, "La modernización administrativa en México 1940–2006", 2ª ed., El Colegio de México, México.
- Espinoza, Maribel, 2010, "Ecatepec y Nezahualcóyotl de suelos salitrosos a ciudades de progreso", Secretaria de Educación Estado de México. México.
- Gomez Díaz, Carlos, 2013, "Nueva Gestión Pública y gobernanza: Desafíos en su implementación", en Instituto Journal of Good Conscience, pp. 177-194.
- Guillen Tonatiuh, y Rojo, Pablo C., 2005, "Gobernar con calidad y para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos", CIDE, México.

- Landdman, Todd et. al., 2009, "Evaluar la calidad de la democracia una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional". Suecia.
- López Leyva, Miguel, 2007, "La calidad de la democracia en México la participación política 2000-2014". led. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, 2009, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en Mauricio Merino, et al., (coord), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ CIDE, México.
- Meyer, Lorenzo, 1995, "El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino, (coord), *En busca de la democracia municipal*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México.
- Morlino, Leonardo, 2014, "La calidad de la democracia en America Latina, Inform", IDEA Internacional, Costa Rica. pp. 3-207
- Medina, Luis, 2009, "Federalismo mexicano para principiantes", No. 58, CIDE, México.
- Olsen, Johan P. y Brunsson, Nils, 2007, "La reforma a las Organizaciones", 1ª.ed., CIDE, México.
- O'Donnel, Guillermo, 2008, "Hacia un Estado de y para la demoracia", en Dervis, Kemal (coord.), *Democracia Estado y ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Mirza Editores, Perú, pp. 25-64

- Poey Cervantes, Ricardo, 1999, "Naucalpan de Juárez. Monografía municipal", Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, Estado de México.
- Ramos, José y Aguilar, Ismael, 2009, "La gestión del desarrollo en México problemas y agendas", Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rendón, Corona Armando, 1998, 2006, *Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*, en Revista, POLIS, vol. 2, núm. 1, pp. 217-244.
- Rodolfo, Mariano, 2008, "Democracia. Estado y Ciudadanía, hacia un Estado de y para la democracia en América Latina", Vol., II, La Mirza Editores, Lima.
- Salinas S, Maria del Carmen, 2003, "El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado mexicano. Una visión general", el Colegio Mexiquense, México.
- Sánchez, Fernando, 2003, "Planificación estratégica y función pública por objetivos". en Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, ONU, CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Sánchez Ramos, Miguel y Reveles, Francisco, 2016, "Gobiernos locales y partidos políticos en el Estado de México", en Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, *Acción Nacional en Naucalpan: planeación y resultados*, Francisco Reveles Vázquez, (coord) 1a ed., México.
- Valencia, Salvador, 2017, "El municipio mexicano: Genesis evolución y perspectivas contemporáneas", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, SEGOB, México.

Valencia, Guadalupe, 1996, Guadalupe Valencia "La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)", en Ziccardi, Alicia (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS- UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

Ziccardi, Alicia, 1999, "Actores de la participación ciudadana", Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, en *Democracia, Estado y Ciudadanía, hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Vol., II, 1a Mirza Editores, Lima.

Hemerografía

Aguilar Márquez, Israel, 2008, "Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006", en *CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la administración pública. calidad y excelencia en la gestión pública*, Caracas.

Aguilar Villanueva, Luis. F., 2006, "Aporte de las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública", en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 39. Oct. 2007, Caracas, pp. 1-15.

Arellanes, Paulino, 2008, "El federalismo y el municipio contemporáneo en las relaciones internacionales El caso mexicano", en *Gestión y Política Pública Vol. XLL, las regiones: una perspectiva municipal*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, pp.323-350

Arzaluz, Socorro y Bassols, Mario, 1996, "Gobiernos municipales y alternancia política en las ciudades mexicanas", en Revista *Frontera Norte* vol. 8, núm. 16, México, pp. 103-124

Arzaluz, Socorro, 2012, "La institucionalización de la participación ciudadana en gobierno mexicanos", en Revista *Gestión y política pública*, vol 1, México, 2012 México.

Cabrero, Enrique, 1995, "La nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", en Revista *Gestión y política social*, vol.1. Porrúa, CIDE, México, 282-285

_____, 2002, "El premio gobierno y gestión local en Mexico. un mecanismo de la institucionalización de la innovación en los gobierno locales", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, CIDE, Lisboa, Portugal

_____, 2003. "Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos municipales", en documento de trabajo, número 128, México: CIDE, p. 2-28.

_____, 2005, *Premio Gobierno y Gestión Local. Gobernar con calidad y para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, 1 ed, CIDE, México.

_____, 2005, "La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 1-20.

- Cejudo, Guillermo y Zavaleta, Dionisio, 2009, "La calidad de gobierno una definición de atributos del poder". en *CLAD Reforma y Democracia*, CIDE, México, p 1-18.
- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D C, 2009, El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno, en revista *Política y Gobierno* CIDE, México, p. 115-156
- Cedillo Delgado, Rafael, 2017, "Cambio y continuidad en las elecciones municipales del Estado de México, 1996-2015" en Revista *Apuntes electorales*, núm. 56, UAFM, México.
- Guillen, Tonatiuh, 2004, "Conyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica", en *Red de investigadores en gobierno locales mexicanos*, IGLOM, México.
- González, Everardo, 2005, "Alternancia política y Gestión Municipal Oaxaca, Oaxaca", en *Premio de gobierno y gestión local, Gobernar con calidad y para el desarrollo, Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE, 1ª, México.
- Ibáñez, Alfredo, 2012, "Indalecio Ríos aviva el malestar social", en periódico *La Presa*, consultado 10 diciembre 2018.
- _____, 2018, "Un fracaso el gobierno de Indalecio Ríos; Ecatepec tierra sin ley", Diario *Basta*, 10 diciembre, 2017, consultado 10 de diciembre 2018.
- _____, 2018, "Corrupción e impunidad imperan en Ecatepec" Diario *Basta*, 30 diciembre, 2017, p.341, consultado 10 de diciembre 2018.

- Levine, Daniel y Molina, José Enrique, 2007, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", en Revista *América Latina hoy*, núm. 45, abril, 2007, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, pp. 17-46
- Moyado, Francisco, 2002. "Gestión pública y calidad: hacia la mejorar continua y el rediseño de las instituciones del sector público", en *VII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*, Lisboa.
- O'Donnell, Guillermo, 2004, "Why the Rule of Law Matters", en *Journal of Democracy*, pp. 32-46
- "Plan de desarrollo municipal ", 2005, de Oaxaca de Juárez 2000-2004, en *Premio de gobierno y gestión local 2004, Gobernar con calidad y para el desarrollo, Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE, 1ª, México.
- Ponce, Paula y García, Rodolfo, 2004, "Cambio organizacional, estrategias y acciones en el municipio de Jojutla de Juárez, Morelos", en *Gerencia pública, conceptos básicos y estudios de caso*, 1ª ed, CIDE, México.
- Rojo, Pablo C., 2005, "Un gobierno con honestidad y transparencia Nuevo Laredo, Tamaulipas", en *Premio Gobierno y gestión local*.
- Riojas, Carlos, 2012, "América Latina, Europa Central y la Transformación Institucional a finales del siglo XX" en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Volumen 1, No 1, México.

- Sánchez, José Juan, 2010, "¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales Espacios Públicos", vol. 13, núm. 27, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, Mexico.
- Sosa I.ópez, José, 2012, "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", vol. 24, núm. 47, enero-junio, *Revista de la Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp. 171-192
- Torres, J., 2008, "Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina", en, *Cuadernos de Administración*, núm. 39, enero-junio , 19-28.
- Vallarta, José, 1994, "El municipio en la reedición del sistema federal mexicano", en *Federalismo y regionalismo, memorias del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*. Instituto Jalisciense de Ciencias/UNAM.
- Ziccardi, Alicia, 2003, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en revista *Gestión y Política Pública Vol. XLL 2*, 323-350, CIDE, México
- Ziccardi, Alicia, 2003, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, II semestre, CIDE, México, Distrito Federal.

Referencias electrónicas

- Aguilar Márquez, Israel, 2008, "Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006", en *CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la*

administración pública, calidad y excelencia en la gestión pública, Caracas.

Arcudia, Carlos Hernesto, 2012. "La descentralización en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de la reforma al art 115 constitucional", en *critica de las ciencias sociales y juridicas*, Vol. 5. Consultado el febrero 17 de 2018 en: tt:revista.ucm.es/index.php/NOMA/article/download/41776/39809.

Aldret, Ana Díaz, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, en revista *Gestión y política pública*, vol.26 no.2, México jul./dic.2017. Consultado el 26 de marzo, 2018, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341

Ávila, Alfredo, 2018, "1.a constitución de Cádiz y la Independencia de México", en: *relatos e historias de México*, vol. 43, México, 2012, pp. 2,3 y 4. Consultado el 26 de marzo de 2018 en: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/la-constitucion-de-cadiz-y-la-independencia-de-mexico>.

Barry. C Bozeman, 1998. *La gestión pública su situación actual*, p.21, Fondo de Economica, México, México. Consultado el 26 de Marzo de 2018: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20gestion%20publica%20su%20situacion%20actual.pdf>

Calidad de la democracia en América Latina, Informe IDEA Internacional, 1a, Costa Rica. Consultado 28 de Marzo de 2018 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>

Diario de Naucalpan “Fue un enorme fracaso la Secretaría de Innovación Gubernamental de Naucalpan” noviembre 11, 2018, consultado 10 de diciembre 2018, <https://diariodenaucalpan.com/politica/fue-un-enorme-fracaso-la-secretaria-de-innovacion-gubernamental-de-naucalpan>

“Evaluar la calidad de la democracia una introducción al trabajo IDEA internacional. Estocolmo, 2009, consultado agosto 2018, Iniciativa ciudadana ley general de responsabilidades administrativas, Ley 3 de 3 Consultado el 28 de abril 2018 en: <https://www.gob.mx/pgr>

Encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Consultado el 10 de febrero de 2018, en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

Estadísticas de pobreza a nivel municipal CONEVA. Consultado el 20 de octubre 2018 en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

García, Isabel, 2007, presupuesto y gasto público. consultado en 20 Marzo de 2018 en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf

González, Hector, "El municipio en México", consultado febrero de 2018 http://www.sre.gob.mx/coordinaciónpolitica/imagenes/stories/documentos_gobiernos/pbbcs1

Gutiérrez, Sergio, 2018, “Historia del municipio en México”, en *revista Clio* 4/5, p. 31, Consultado el 2 de febrero de 2018 en: http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista4/5_Historia_Sergio%20Jacob.pdf

Ibáñez, Alfredo, *hablemos claro periodismo de verdad*, recuperada de la pagina web <http://hablemosclaro.com.mx/1/naucalpan-hecho-batidillo.obra-maestra-de-azucena-olivares/>

Informe de resultados del Latino barómetro 2017, Consultado el 20 de Abril de 2018, en: www.latinobarometro.org/LATIDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf

Informe general de gobierno (trienio), Ecatepec de Morelos, Consultado el 20 de octubre de 2018 en: <https://es.scribd.com/document/42849771/Tercer-Informe-de-Gobierno-Creator>.

Instituto Nacional de Población y Vivienda INEGI, “Censo de población y vivienda 1960-2015”. Consultado el 20 de octubre de 2018 en: <http://www.inegi.org.mx/>

Méx, IDD. (2015). *Indice de Desarrollo Democratico en México*. Consultado en Junio 20 de 2018 en: <http://www.idd-mex.org/2017/downloads/IDDMEX-2017.pdf>

Mujica, P. (2000). *La participación Ciudadana en la relación con la gestión pública*, en documentos de trabajo, Santiago de Chile, consultado el 28 de julio de 2018, en: http://www.islademaipo.cl/trans/documentos/1005201pedromujica_exp_documento_p_ciudadana.pdf.

Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública, Consultado el 30 de Abril de 2018 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

- López, Mora Rebeca, "Una ciudad dentro de la gran ciudad, Naucalpan de Juárez, 1957-1980", en Martín Checa Artasu y Regina Hernández Franyuti, las otras "ciudades" mexicanas. procesos de urbanización olvidados, México, Instituto Mora, 2014, pp. 95-131. Consultado el 28 de octubre de 2018: https://www.academia.edu/19378886/una_ciudad_dentro_de_la_gran_ciudad_naucalpan_de_juarez_1957-1980_en_martin_checa_artasu_y_regina_hernandez_franvuti_las_otras_ciudades_mexicanas_procesos_de_urbanizacion_olvidados_mexico_inst._mora_2014_pp._95-131
- Olvera. J. Alberto y Ernesto Isunza V, *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, Consultado el 30 de abril 2018 en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf, México.
- Pineda, P, Genésis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en América Latina, consultado el 23 de julio 2018, en: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/viewFile/27>
- Peralta, José Luis, 2015, *Presupuesto participativo: Ecatepec de Morelos, Estado de México ;Ahora, también el presupuesto, es de todos! Copevi, AC, Mexico.*
- Plan de desarrollo municipal de Naucalpan de Juárez, 2006-2009, Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm>
- Plan de Desarrollo Local del municipio de Naucalpan de Juárez (2016-2018). consultado noviembre 11, 2018 recuperado de: <http://naucalpan.gob.mx/>
- Primer informe de Gobierno, Naucalpan de Juárez 2006-2007, Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm>

Plan del presupuesto participativo, 2006-2009, Ecatepec de Morelos, ha hora el presupuesto es de todos, consultado 25 octubre de 2018 en: <http://www.cepalforja.org/sistem/bvirtual/wp-content/uploads/2015/10/Sistematizacion-ecatepec-PP.pdf>

Rabasa, Emilio, 2017, “La ruina del sistema federal: la etapa centralista 1835-1846” en, *Historia de las constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 3a. México, 2017., p.37. Consultado febrero 2018 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/431/5.pdf>

Ramírez, Gabriel, 2011, “El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos”, en *Presupuesto participativo herramienta para la democracia*, Carlos Briseño, (Coord.) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, Jalisco Ira, Guadalajara, Jalisco, México. Consultado, Marzo de 2019. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=568238>

“Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, Consultado el 30 de abril 2018 en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf, México.

Segundo informe de gobierno Naucalpan de Juárez 2007-2008, Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm>

Tercer informe de gobierno Naucalpan de Juárez 2008-2009, Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) <https://www.ipomex.org.mx/portal.htm>

Vega, R. (1995). *El federalismo en la modernización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales*. consultado en julio 30 2018 en: <http://www.inap.mx/portal/imagenes/Rap/c1%20federalismo%20en%20la%20la%20modernización%20v%fortalecimiento.pdf>

Ziccardi, Alicia, 1999 *Actores de la Participación Ciudadana*. consultado en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf> julio 2018, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México: <https://www.alcaldesdemexico.com/wp-content/uploads/revistas2014/AM->