El desempeño institucional de los gobiernos locales en el estado de México

Institutional performance of local governments in the state of Mexico

*Jaime Espejel Mena**

Cómo citar: Espejel J. (2014). El desempeño institucional de los gobiernos locales en el estado de México . *Inciso* vol (16) p 168-179.

Recibido: 19/08/2014/Revisado: 14/09/2014/Aceptado: 09/12/2014

Resumen

La finalidad del documento es explorar la relación entre el desempeño institucional de los gobiernos locales en el estado de México y su rendimiento en la formulación de políticas públicas. En un primer momento, se revisan los conceptos, posteriormente, se explora la capacidad institucional de los gobiernos municipales para formular políticas públicas, en un tercer momento, se estudia la prospectiva de la relación entre el desempeño de las instituciones y las acciones de gobierno. Se concluye planteando que la relación entre el desempeño institucional y las políticas públicas, como entorno real de retroalimentación de los gobiernos locales, se torna un fenómeno problemático, se define a través de prácticas individuales que están basadas en la negociación y clientelismo.

Palabras clave: Desempeño institucional, gobernabilidad democrática, gobierno local, políticas públicas.

Abstract

The purpose of the document is to explore the relationship between institutional performance of local governments in the state of Mexico, and their performance in creation of public policies. At first, concepts are reviewed, then the institutional ability of municipal governments to establish public policies is explored; third, the prospective of relationship between institutions performance and government actions is reviewed. It is concluded by stating that relationship between institutional performance and public policies, as a real environment of fed-back from local governments, becomes a problematic phenomenon, it is defined through individual practices based on negotiation and clientelism.

Key words: Institutional performance; public policies; local government, democratic governability.

Introducción

La imagen que ofrecen los gobiernos locales en el estado de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diversa. Esto no es necesariamente novedoso, pues como da cuenta nuestra historia, este ámbito de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del pasado siglo. Pero en otros casos, estos han sido producto de propósitos políticos encaminados justamente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos gobiernos están llamados a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Este último tipo de cambios es el que

* PhD. en Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México y las políticas que definen y ejecutan.

En este sentido, el documento tiene como propósito plantear que el limitado número existente de reglamentos, planeación, autonomía financiera y capacidad de inversión social, es decir, el restringido desempeño institucional en los gobiernos locales en el estado de México, explica el rendimiento de la formulación de políticas públicas municipales. La gobernabilidad que se presenta en nuestros gobiernos y la fragilidad de su democracia, tienen su origen en un gobierno local débil, desde el momento en que han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas de la sociedad.

Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y procesos, refrendados en el proceso electoral de julio de 2012 hasta el mes de mayo del 2014. No se presentan estudios de caso a manera de tipos ideal. Se trata de un esfuerzo por explicar el desempeño institucional y la generación de políticas públicas municipales como generación de gobernabilidad en el ámbito local. Concluimos argumentando en prospectiva, que la gobernabilidad democrática reclama cambios institucionales que consoliden la generación de acciones del gobierno verdaderamente públicas, para que la estabilidad política, económica y social tenga rendimientos positivos.

Desempeño institucional

El desempeño institucional es el rendimiento global de la organización o ámbito de gobierno, es la coherencia entre los objetivos, metas y las atribuciones establecidas de forma legal a los diferentes ámbitos de gobierno, el riesgo de limitación en la medición de sus resultados, es que solo se dé cuenta del cumplimiento de un programa o proyecto político y el grado de avance de este, el cumplimiento a las atribuciones establecidas en la ley no estarían sujetas a evaluación. Constituye una descripción del desempeño y características del ejercicio de la institución.

El desempeño institucional de los gobiernos locales mantiene una relación estrecha con dos contextos: 1) la descentralización entendida como el fortalecimiento de sus gobiernos mediante el traspaso de atribuciones y recursos para fortalecer sus autonomías y 2) las capacidades institucionales de los gobiernos, integradas por su intercambio horizontal de información, intensidad democrática de su acción pública, marco regulatorio de las instituciones, estructuras organizativas emergentes y el perfil profesional de los funcionarios (North, 1995).

Las combinaciones para buscar un desempeño institucional, más frecuentemente utilizadas, se pueden agrupar en dos modelos principales. En un primero, todos los esfuerzos son encaminados a hacer más eficientes los sistemas gubernamentales y los programas públicos a partir de mejoras en la gestión interna de las organizaciones locales. Esta categoría se puede denominar genéricamente como de reforma gerencial y entre sus herramientas más utilizadas se encuentran la privatización y la adopción de enfoques de calidad total, la reingeniería y el rediseño institucional; y más recientemente la planeación estratégica, la gestión por resultados y la evolución del desempeño. Los procesos para generar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, determinan que sea imperativo disponer de elementos técnicos de planeación. La sistematización entre los objetivos y los logros es posible a través de la planeación de las acciones del gobierno (Zabaleta, 2012).

En un segundo, están los esfuerzos que han establecido como su área de acción principal la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones en mecanismos de naturaleza cooperativa o también denominados redes intergubernamentales e interorganizativas. Esta categoría puede denominarse, integración de redes o de fortalecimiento de la cooperación (Alcántara, 1992).

En este sentido la autonomía financiera de los municipios es un claro ejemplo, ya que evidencia la solvencia económica a corto y largo plazo. Las posibilidades reales de los gobiernos municipales para enfrentar el uso de fondos a corto y largo plazo utilizando sus fuentes de financiamiento para cubrir sus desequilibrios permiten observar el

grado de autonomía financiera. De igual forma, las fuentes de financiamiento con las que un municipio cuenta para elaborar su presupuesto son pieza clave para establecer las prioridades del gasto y la capacidad de inversión social, con el fin de mejorar las condiciones socio-económicas de la población.

Es estos dos modelos de respuesta gubernamental ofrecen soluciones a los ámbitos federal, estatal y municipal. Debe destacarse que, aun cuando estas vertientes fortalecen las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios; en términos del tamaño de su población, extensión territorial, complejidad ambiental, grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales.

Sin embargo, tales diferencias han podido ser compensadas y, en algunos casos, superadas por el surgimiento de nuevos esquemas de negociación y alianzas intergubernamentales y por la adopción de enfoques estratégicos de gestión. En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico, especialmente los ubicados en alguna de las 59 zonas metropolitanas del país, aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos involucrados en la descentralización. No obstante, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas intergubernamentales y solucionar problemas públicos comunes (Secretaría de Gobernación, 2014).

Políticas públicas

El desempeño institucional como la coherencia entre los objetivos y las metas establecidas de forma legal a los diferentes ámbitos de gobierno, se expresa en la capacidad para formular políticas públicas. Harold Lasswell (1992), estableció por una parte el conocimiento interno y por otra el conocimiento externo de las políticas gubernamentales. Es decir, la práctica en el diseño de las políticas, así como la observación de los procesos políticos a través de la acción del Estado. Esta última perspectiva abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política: supuso una empresa de teoría positiva que buscaba producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por el cual un sistema político o un gobierno elabora y desarrolla las decisiones de los asuntos públicos. También preocuparse de los efectos de la acción pública y las presiones que la sociedad o sectores de ella tienen sobre la conducta política del gobierno. Se trataba de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede.

El enfoque de políticas ha permitido analizar las acciones del Estado como una especialidad. Es una alternativa viable, ante la limitación de las ciencias sociales, para analizar la acción pública vista tanto en su conjunto como en sus particularidades. El análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad; intenta determinar los criterios de selección y exclusión de los problemas públicos a resolver por el gobierno; las razones que determinan la elección de los instrumentos de los cursos de acción; los criterios y los énfasis de la implementación y, los valores que juegan en la selección y evaluación; y por último las causas que originan la inercia en las políticas, su corrección o reemplazo (Meny y Thoenig, 1992).

Mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas cuya pretensión radica en ver la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, abordar la aparición y naturaleza del Estado de la esencia de la política y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos, que descomponen analíticamente la acción pública, compara diversas situaciones y con distintos grados de profundidad. Asimismo, analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas. Estas características hacen posible una gran capacidad heurística y operacional. La ciencia de políticas representa un avance considerable en el estudio como en la elaboración de la acción

pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado.

Los problemas pueden ser definidos y entendidos de diversas maneras, a su vez atendidos con diferentes instrumentos. La definición de políticas incorpora varios rasgos, los cuales son: 1) obligatoriedad y coercitividad, 2) presentan un ámbito político y uno técnico, 3) la naturaleza de la política puede ser racional o técnica y pragmática o negociadora, 4) el análisis de las políticas públicas se orienta hacia la eficiencia, eficacia y equidad de las propias políticas o dirigido a los modelos de decisión político-administrativos, es decir, la definición de problemas públicos es observado con la óptica técnica de las dependencias del gobierno o con la óptica de las arenas de poder: opinión pública, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios o la propia sociedad civil (Meny y Thoenig, 1992).

La definición de los problemas públicos ha sido tema de dos escuelas de pensamiento del análisis y formulación de políticas, por un lado el racionalismo y por el otro el incrementalismo. Ambas perspectivas surgen de la percepción de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1982), según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima, en virtud de que carece de la totalidad de la información o de cálculos inconclusos. La corriente racional afirma que las decisiones de política solo pueden ser parciales dadas las restricciones naturales, aunque esta visión no renuncia a la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación de políticas. Para el racionalismo, una buena política pública puede identificarse en virtud de que su arreglo teórico hace posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados (Brugué y Goma, 1998).

Una demanda social no atendida generará un problema social y será atendido por una política social; una demanda política no atendida, generará un problema político y será atendido por una política; una demanda pública no atendida, generará un problema público y será atendido por una política pública. No hay un modo único de administrar o tratar los problemas sino una diversidad de acciones de gobierno. La definición de los problemas públicos es una guía para orientar las políticas. Parte del proceso de formulación de políticas es la definición y análisis que se lleva a cabo con el fin de formular, elaborar e implementar políticas (Lasswell, 1992).

En este complejo escenario, hoy en día destacan seis líneas fundamentales que afectan en forma particular, la formación de políticas públicas en los gobiernos municipales: 1) los programas federales que promueven el combate a la pobreza; 2) la prevención del delito; 3) desarrollo urbano y metropolitano, infraestructura, salud y más recientemente de la protección ambiental; 4) la reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales (el valor y peso de la agenda municipal, lo pretenden dirigir, las características del territorio y los recursos naturales); 5) las distribuciones de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos y 6) desarrollo de las capacidades institucionales –estructura formal y legal que sustenta la formación de los gobiernos y la formulación y aplicación de las políticas públicas– (Inostroza y Martínez, 2002). En particular en los gobiernos locales mexiquenses, la estrategia para la formulación de políticas públicas parece fundarse en la hegemonía de un partido político y en una gestión pública orientada a resultados.

Desempeño institucional y políticas públicas en los gobiernos locales del estado de México

En el caso mexicano, una primera fuente que explica el desempeño institucional, de los ayuntamientos mexiquenses es su origen en un proceso electoral, en la correspondencia del sufragio de los ciudadanos y acciones del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones del propio gobierno. El sistema electoral con dominante de mayoría relativa se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, en los 95 gobernados por la coalición Comprometidos por el estado de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA); en los 16 municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); en los 6 gobernados por

la Coalición el Cambio verdadero: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT); en los 3 gobernados por el Partido del Trabajo (PT); en los 2 gobernados por la Coalición Morena: Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT); en 1 gobernado por Coalición Movimiento Progresista: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) y en 1 gobernado por la Coalición Unidos es Posible: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) (IFE, 2013).

Otra fuente que explica el desempeño institucional depende de la gestión pública, esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia como se relaciona con su comunidad, cómo se relaciona con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales. La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública de los gobiernos locales en el estado de México, presenta algunas particularidades, la gestión pública en distintos momentos, enfatiza su carácter público, político y gubernamental, la dicotomía política-administración se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 municipios rurales, 38 semiurbanos, 16 urbano medio, 17 urbano grande, 13 mixtos y en los 2 metropolitanos (Inafed, 2014).

El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador estatal decidía e imponía al presidente municipal. En el municipio no se ejerce un poder pleno, este solo lo tiene el ámbito federal y estatal, dado que en la comunidad municipal no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en materia municipal son las legislaturas locales. El ayuntamiento solo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.

La función judicial se ejecuta formalmente por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia solo la puede conocer el poder judicial (Salazar, 2009).

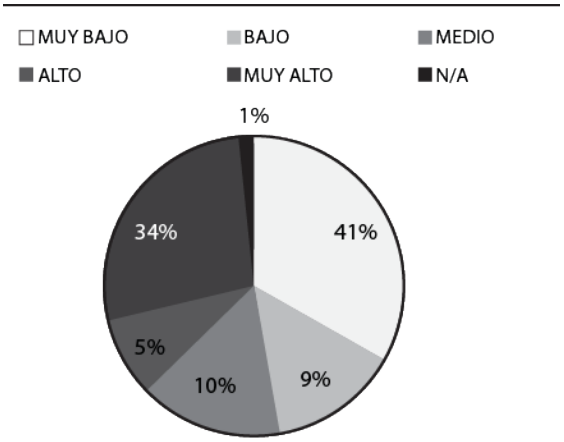
El marco regulatorio de las instituciones marca una diferencia importante ya que tiene un efecto directo en el posible déficit de las acciones de los funcionarios públicos. Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), considera como reglamentación básica de la gestión municipal a 17 documentos: Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento, Administración Pública Municipal o Delegacional, Transparencia y Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Obras Públicas, Limpia y/o Recolección de Residuos Sólidos Urbanos, Seguridad Pública, Protección Civil, Alumbrado Público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y Transporte, Zonificación y uso de Suelo, Ordenamiento Ecológico, Reglamento de la Construcción, a este respecto la clasificación para los municipios mexiquenses es la siguiente: muy bajo 52, bajo 11, medio 13, alto 6, muy alto 42 y 1 no cuenta con información.

El Inafed asigna un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación, en función de su importancia, se asigna un valor que va de 25.00 para la misión, visión, objetivos y/o metas, hasta 3.57 para el manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios (gráfica No. 1).

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre

las variables desempeño institucional y el tipo de esta, es menor la variable de reglamentos. Solo 36 municipios completan el cuadro con los 17 reglamentos, en orden ascendente: 1 metropolitano, 1 mixto, 7 urbano medios, 8 urbano grandes, 9 semiurbanos y 10 rurales. Mientras que 39 de estos, solo cuenta con 1 y 2 reglamentos: urbano grandes 2, mixto 4 y rurales 15. De los 125 municipios 31 de estos, solo cuenta con 1 reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información (gráfica No. 1).

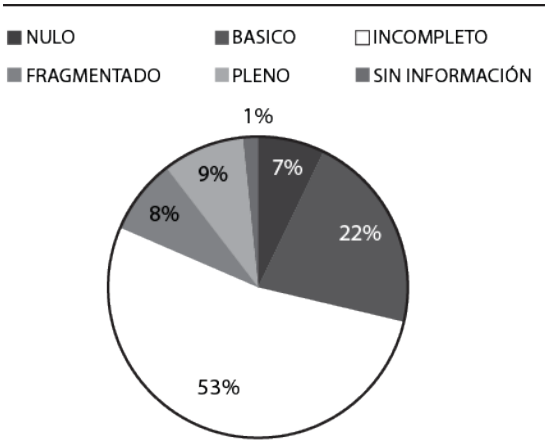
Gráfica 1. Grado de reglamentos



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

No obstante a lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con los 17 reglamentos 5 de ellos han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento, en un nivel básico –los valores son ponderados y asignados según el orden de importancia relativa de los elementos conforme a los planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica– (Inafed, 2014), 4 en un nivel incompleto y 1 fragmentado. De los 125 municipios, solo 11 (gráfica No. 2) cubren de manera plena con el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal

Gráfica 2. Grado de planeación



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

(Inafed 2014), de ellos no todos cubren con una reglamentación plena, solo lo hacen 2 municipios urbano grandes (Huixquilucan y Cuautitlán Izcalli) y 1 urbano medio con los 17 reglamentos (La Paz), de igual forma, encontramos 2 urbanos medio con 4 y 14 reglamentos, 3 rurales con 11, 5 y 1 reglamento, 1 urbano grande con 2 reglamentos, 1 semiurbano con 7 y 1 mixto con 1 solo reglamento.

Pese a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que este es dependiente financieramente del Estado y de la federación, a enero de 2014 las aportaciones federales para el estado de México, solo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa con un 47.0 (SHyCP, 2014).

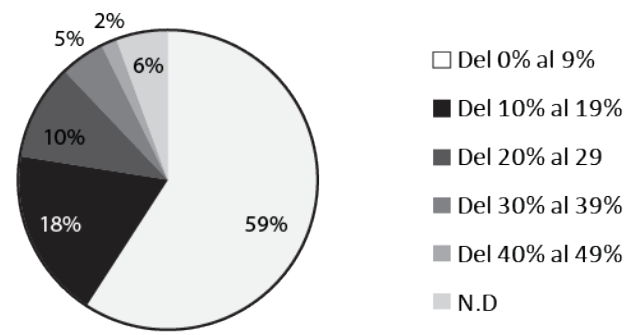
La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales, obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas, no obstante, de los 8 fondos de aportaciones federales –1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (Faeb);

2) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Faeta); 3) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa); 4) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais); 5) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun); 6) Fondo de Aportaciones Múltiples (Fam); 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fasp) y 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fafef)–, solo 2 inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fornamun). Las aportaciones para los municipios del Estado de México, para el primer fondo hasta enero del 2014 eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (SHyCP, 2014).

Las participaciones y aportaciones federales son reguladas por la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi), estos a su vez determinan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales. Con la inclusión de la participación y necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los Cocicovi, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental, se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios (Secretaria de la Contraloría del Gobierno del estado de México, 2014).

Las finanzas públicas municipales, en buena medida explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre un 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con un 0.56%. Por otro lado, de los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, a contra parte los de menor dependencia son: Huehuetoca 22.78%, Naucalpan de Juárez 23.39% y Tecámac 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada, de los 125 municipios solo 2 se encuentran entre el 40% al 49%, 6 entre el 30% al 39%, 13 del 20% al 29%, 23 del 10% al 19% y 74 del 0 al 9%. Solo 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (grafica No. 3).

Gráfica 3. Autonomía financiera de los municipios



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

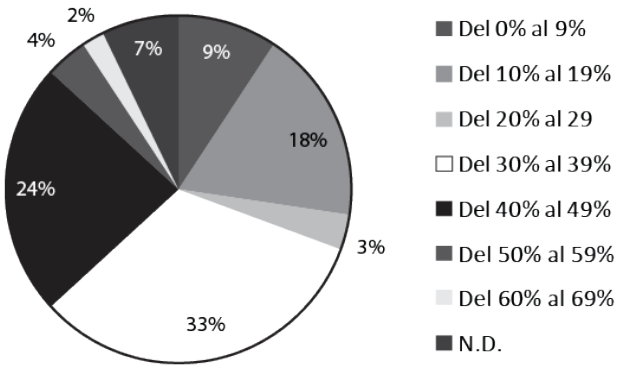
Como se puede inducir en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida, como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos, que conserva una reserva. El

cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia hacendaria, para la recaudación y fiscalización del impuesto predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio La Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlixpa, Toluca, Tonatico, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una autonomía financiera (Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México 2014).

Para el gobierno del estado de México a través de la Secretaria de Desarrollo Social y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social las políticas públicas municipales representan una descentralización, una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de desarrollo con la finalidad de insertar a la población de la región sur de la entidad en un proceso de transformación económica, cultural, social y tecnológica, de forma tal que brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y la toma de decisiones. Las bondades de este proceso, son la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos es limitada, solo 6 municipios destinan más del 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de un 49% a un 9%, 7% de ellos no aporta información (Gráfica No. 4).

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexiquense es

Gráfica 4. Capacidad de inversión social



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

relacionar las capacidades institucionales con los procesos de desarrollo territorial. Como tal este se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles –suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales–. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que estos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios cercanos o lejanos.

Siguiendo los hallazgos de Cabrero y Zabaleta (2011) en México los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social, tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semi-urbano.

Al combinar las variables vinculadas al desempeño institucional con las que tienen que ver con la evolución de las políticas públicas, se tiene un panorama de gran complejidad. Por el lado del desempeño institucional las tensiones van desde la relación con los procesos de integración urbano-rural, pasando por las cuestiones relativas a la equidad,

la construcción y ampliación de infraestructuras, prevención de riesgos y protección ambiental, para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio.

Por el lado de las políticas públicas, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora de la gestión gubernamental. Así también hay tendencias claras a favor de la creación de alianzas entre sectores público, privado y social.

Podemos observar que la autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional son variables determinantes, no intervinientes de la formulación y ejecución de las políticas públicas. El origen de la atención de demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

Marcos institucionales para las políticas públicas municipales

¿Cómo conformar o reencausar las políticas públicas en los gobiernos locales para que se constituya una gobernabilidad democrática a través de la revaloración de sus marcos institucionales? La respuesta nos obliga a sugerir el establecimiento de diferentes fórmulas y formas de participación y representación de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos, para consolidar la democracia.

La búsqueda de una nueva gobernabilidad democrática (Arbós y Giner, 2005) tendrá que poner a debate el cambio institucional, ya que se cuestionara la capacidad del régimen democrático, para enfrentar los nuevos retos: 1) reformas democráticas que permitan una mayor inclusión política de los gobiernos locales, 2) reformas judiciales para desarrollar sistemas judiciales independientes, eficaces, confiables, ágiles y accesibles y 3) reformas económicas y sociales, con un sistema de incentivos apropiado que logre su funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía nacional y a su vez permita la inclusión de amplios sectores de la población local. El déficit en la respuesta de los gobiernos democráticos aumentará la pérdida de confianza en las instituciones. Es necesario consolidar un arreglo institucional en los gobiernos locales a través del ejercicio de un federalismo cooperativo, basado en una comprensión de las problemáticas comunes.

El gobierno municipal ha dejado de ser la figura política protagónica para la conducción de las sociedades locales. Los problemas locales trascienden los ámbitos de gobierno municipal, las experiencias de las 59 zonas metropolitanas del país integradas por 300 municipios y 16 delegaciones y una población de 63,836.779 habitantes, tendrán que ser la base de los procesos de planeación y presupuestarios, para que el gobierno mexiquense integre a los municipios rurales al concierto del desarrollo metropolitano (Secretaría de Desarrollo Social, 2012).

Hasta este momento se han planteado los elementos que dan forma a lo que se ha denominado políticas públicas municipales. Tales elementos sirven como referentes para poder definir, aunque sea en términos muy preliminares, lo que podría suceder en los años por venir. A la luz de la evolución reciente, es factible pensar que la influencia de los fenómenos democráticos será cada vez mayor y también mayor su presencia en las estructuras y procesos propios de la función de gobierno y administración pública municipal.

Deseablemente, esto podría implicar que los gobiernos municipales podrían aceptar la existencia de ciertos ámbitos y ciertas áreas en las que sería necesario aplicar un enfoque de gestión que dé un peso mayor a consideraciones de carácter técnico o al uso de criterios de equidad y acceso universal a bienes y servicios públicos, antes que a otros de racionalidad política y de competencia por el poder. Esto traería como una posible consecuencia adicional que el personal y las organizaciones al servicio del gobierno se dividiesen también en dos

tipos, uno de carácter administrativo y jurídico, centrado en la provisión de bienes y servicios y otro, estructurado y valorado bajo normas y principios de eficiencia y eficacia.

Pero bien puede pensarse que este escenario es más bien uno ideal, antes que uno realizable en el corto o medio plazo. No obstante, se pueden identificar algunas señales que hacen factible suponer una evolución en este sentido para los años por venir. Estas señales se pueden sintetizar en cuatro tendencias principales: 1) conforme el proceso político avance hacia formas democráticas de elección de autoridades públicas, será necesario que candidatos y partidos ofrezcan dentro de sus plataformas electorales un número cada vez mas mayor de elementos relacionados con la administración pública y con la definición de políticas públicas concretas.

Esto habrá de propiciar también una mayor comprensión de las fuentes de gobernabilidad y una profundización del debate sobre la distribución de competencias y recursos en el sistema federal mexicano; 2) la generalización de las formas democráticas propiciará, a su vez, que el conjunto de las estructuras político-administrativas a nivel local se vea sometido a presiones semejantes en todos sus puntos, tanto por parte de los grupos sociales que constituyen su base electoral y su población beneficiaria, como por el resto de las administraciones publicas. Es decir, es probable que se configure un esquema de interacciones gubernamentales en el que, en sentido vertical, la población ejercerá su derecho al voto para establecer gobiernos que contemplen sus necesidades y demandas.

En este sentido horizontal, otras administraciones públicas del mismo orden o de órdenes diferentes presionarán porque las administraciones nuevas asuman compromisos de carácter financiero, organizativo y programático que coadyuve al logro de objetivos y metas que difícilmente alguna administración en solitario puede alcanzar; 3) la posibilidad que tienen los ciudadanos de cambiar periódicamente a sus gobiernos y sus administraciones crea de *facto* un mecanismo de evaluación de las políticas públicas que partidos y líderes políticos desean utilizar en su beneficio.

De ahí que las campañas electorales y las políticas de comunicación social que los gobiernos aplican tiendan a resaltar los logros que a una administración cualquiera alcanzó en materia de desarrollo económico o de bienestar social como muestra de su eficacia y como un resultado tangible que el ciudadano puede constatar por sí mismo, al margen de promesas de campaña o de discursos ideológicos.

Por tanto, entre mayores son los logros tangibles de una administración, se puede pensar que mayores serán también sus posibilidades de mantenerse en el poder o en la administración e, incluso, de establecer desde una posición así su avance electoral hacia otros gobiernos de igual o distinto nivel y 4) la importancia de la participación social en este nuevo contexto democrático es evidente por sí misma, es necesario un ajuste continuo de los mecanismos y formas de participación social en las políticas públicas. Al darse condiciones en las que la opinión de los ciudadanos adquiere un peso concreto, y que puede dar lugar al cambio de mayorías políticas y de gobiernos enteros, las organizaciones públicas van modificando los mecanismos por los cuales se comunican con la población (Cabrero y Orihuela, 2013).

Teniendo en consideración estas cuatro tendencias, el reto de mayor calado para el sistema mexicano es la modificación paulatina de la cultura-político administrativa. Solo mediante la incorporación de nuevos valores y nuevas actitudes entre los administradores públicos mexicanos será posible introducir en la acción cotidiana la voluntad de interrelacionarse con otros, de compartir información y de contrastar opiniones y experiencias que son justamente los mecanismos básicos para la operación de redes intergubernamentales. Visto así, para la conformación de un nuevo marco institucional de tipo cooperativo tendrían que ocurrir algunos procesos de ajuste, siendo los de mayor relevancia los siguientes: 1) incorporación de experiencias concretas de gestión en la formulación de nuevos programas y estructuras públicas; 2) creación de redes formales de comunicación y trabajo cooperativo y 3) adopción de medidas orientadas a la acumulación y aprovechamiento del conocimiento producido por la implementación de políticas públicas (Zabaleta, 2012).

Conclusiones

La relación determinante entre el desempeño institucional de los gobiernos locales en el estado de México y su rendimiento en la formulación de políticas públicas no es del todo clara, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento el desempeño institucional mexiquense se funda en los procesos electorales mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas, en un segundo momento y en menor medida, es resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas, a través de las políticas públicas, no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuestar, en un desempeño institucional y en un marco regulatorio limitado que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal. La gobernabilidad que produce la eficiencia administrativa pragmática –aparatos de control político y clientelar–, es resultado de los escasos programas públicos y sociales del gobierno, es decir, de la capacidad para encontrar soluciones a los problemas.

Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales de México. Se tiene entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control. La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los regímenes locales contemporáneos, –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos.

En última instancia, en este tipo de instituciones la eficiencia pragmática es el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman su cotidiano quehacer social. La eficiencia institucional es condición indispensable para la legitimidad institucional al dotar a estas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Los gobiernos municipales son uno de los ámbitos más problemáticos del sistema político mexicano. En ellos, las inercias, insuficiencias y contradicciones son especialmente manifiestas para la acción libre y soberana en materia política, presupuestal y administrativa. Estas limitaciones no solo son notorias en los municipios rurales, también se presentan en los urbanos y metropolitanos. No obstante, en algunos municipios mexiquenses, están ocurriendo experiencias de innovación y desempeño institucional esperanzadoras. Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados

por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Referencias bibliográficas

Alcántara, M. (1992). Los problemas de gobernabilidad de un sistema político. *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Arbós, X y Giner, S. (2005). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.* México: Siglo XXI.

Brugué, Q y Goma, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Cabrero Mendoza, E. y Zabaleta Solís, D. (2011). Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos. *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto.* México: FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Cabrero, E y Orihuela Jurado, I. (2013). Hacia gobiernos más competitivos en ciudades: la mejora regulatoria, medición y percepciones de los actores involucrados. *Retos de la competitividad urbana*. México: CIDE.

Instituto Federal Electoral (Ife). (2013). Información estadística. Tomado de: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2

El Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). (2014). Desempeño institucional. Tomado de: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

Inostroza Fernández, L. y Martínez Martínez, P. (2002). Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (federación, Estado y Municipio). *Políticas públicas en el nuevo sexenio.* México: Plaza y Valdez-UAM-I.

Lasswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas. En el estudio de las políticas públicas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Meny, Y y Thoenig, Jean-C. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.

Salazar, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal.* México: Uaem-Iapem.

Simon Herbert, A. (1982). *El Comportamiento Administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.

Vázquez, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación.* Madrid: Pirámide.

Zabaleta, D. (2012). La gestión de redes de políticas como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.