

El Municipio en México: Avances y Retos Rumbo al Siglo XXI presenta diversos análisis y propuestas que analizan, desde distintas visiones y perspectivas, una serie de retos para los gobiernos locales mexicanos; de tal forma, se pretende contribuir con aportaciones académicas y experiencias que conlleven a mejores prácticas gubernamentales y nuevos enfoques de administración local. De manera tradicional, el ejercicio público y las funciones del municipio han estado inmersos en una serie de complejidades; por una parte, el municipio está caracterizado por distintas debilidades institucionales que impiden un correcto funcionamiento del gobierno municipal; pero por otra, con grandes desafíos fuera de su alcance que difícilmente un municipio pueda solventar por cuenta propia. Es en este tenor, que esta obra contribuye al debate que diversos estudios han planteado, pero a su vez, define una serie de retos estratégicos urgentes de retomar en la agenda pública municipal vigente y rumbo al siglo XXI.

**CA
DP** Centro
de Alta
Dirección
Pública



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

ISBN: 978-607-00-6520-0



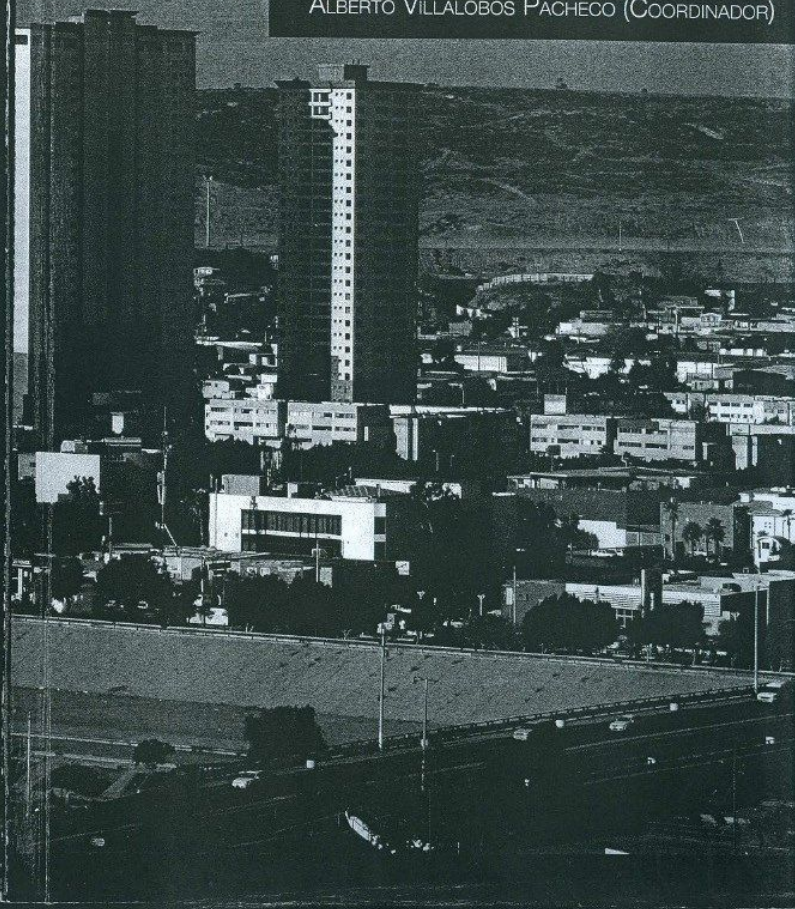
9 786070 1065200

ALBERTO VILLALOBOS PACHECO

EL MUNICIPIO EN MÉXICO:
AVANCES Y RETOS RUMBO AL SIGLO XXI

EL MUNICIPIO EN MÉXICO: AVANCES Y RETOS RUMBO AL SIGLO XXI

ALBERTO VILLALOBOS PACHECO (COORDINADOR)



EL MUNICIPIO EN MÉXICO:
AVANCES Y RETOS RUMBO
AL SIGLO XXI

**El Municipio en México:
Avances y Retos Rumbo al Siglo XXI**

Derechos reservados conforme a la ley
Primera edición: Enero del 2013
© Alberto Villalobos Pacheco (Coordinador)

D.R. © Centro de Alta Dirección Pública
Av. "J" #1010, Col. Altamira, CP. 22054
Tijuana, B.C.

D.R. © Fundación Konrad Adenauer Stiftung
Rio Guadiana # 3, Colonia Cuahutemoc, CP. 06500
México D.F.

D.R. © Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
C/Fortuny # 53, 28010, Madrid, España

Cuidado editorial: Marisa Pacheco López
Corrección de estilo: Carolina Valencia López
Diseño de portada: Javier A. Gutiérrez Solórzano
Fotografías: Manuel Enrique Montoya Espinoza

Los trabajos contenidos en la presente obra no representan la opinión de las
instituciones editoras

ISBN: 978-607-00-6520-0

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente, siempre y
cuando sea sin fines de lucro

Impreso y hecho en México

A mi señora Madre
Mi mejor amiga

A mi Esposa e hija
Por su amor

A mis Hermanos
Por su apoyo incondicional

A mis Ángeles
Por lo que me enseñaron

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	13
Alberto Villalobos Pacheco	
CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MATRIZ RELACIONAL PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: EL CASO DE LA TRIPLE FRONTERA DE MONTE CASEROS, BELLA UNIÓN Y BARRA DO QUARAÍ.....	23
Nahuel Oddone	
CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA JURÍDICA - POLÍTICA.....	67
Carlos F. Matute González	
CAPÍTULO 3. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DEUDA MUNICIPAL EN EL NORTE DE MÉXICO.....	81
Juan Poom Medina y Jehú Jonathan Ramírez Camberos	
CAPÍTULO 4. GOBERNANZA POR RESULTADOS Y LA CALIDAD GERENCIAL: DILEMAS PARA GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS.....	119
José María Ramos García	
CAPÍTULO 5. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN MÉXICO.....	149
José de Jesús Sosa López	
CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO A NIVEL LOCAL: RETOS ESTRATÉGICOS PARA EL MUNICIPIO MEXICANO.....	177
Alberto Villalobos Pacheco	
CAPÍTULO 7. GOBERNANZA EN EL CONTEXTO MUNICIPAL MEXICANO: EL ROL DE LOS GOBERNANTES LOCALES COMO ACTORES POLÍTICOS INCLUYENTES.....	213
Rafael García Millán	
CAPÍTULO 8. TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC's) A NIVEL MUNICIPAL: HACIA UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRAL.....	253
Felipe de Jesús Gamboa Valdez	

CAPÍTULO 9. ENFOQUE ESTRATÉGICO Y GESTIÓN INTEGRAL PARA LA ZONA COSTERA EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA.....	275
Hilda K. Mendoza Rentería	
CAPÍTULO 10. LOS DESAFÍOS DEL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XXI.....	319
Benjamín Méndez Bahena	
CONCLUSIONES FINALES.....	347
Alberto Villalobos Pacheco	
DE LOS AUTORES.....	359

INTRODUCCIÓN

Alberto Villalobos Pacheco
Director General del Centro de Alta Dirección Pública (CADP)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	13
Alberto Villalobos Pacheco	
CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MATRIZ RELACIONAL PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRON- TERIZA: EL CASO DE LA TRIPLE FRONTERA DE MONTE CASEROS, BELLA UNIÓN Y BARRA DO QUA- RAÍ.....	23
Nahuel Oddone	
CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA JURÍDICA – POLÍTICA.....	67
Carlos F. Matute González	
CAPÍTULO 3. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DEUDA MUNICIPAL EN EL NORTE DE MÉXICO.....	81
Juan Poom Medina y Jehú Jonathan Ramírez Camberos	
CAPÍTULO 4. GOBERNANZA POR RESULTADOS Y LA CALIDAD GERENCIAL: DILEMAS PARA GOBIERNOS LO- CALES MEXICANOS.....	119
José María Ramos García	
CAPÍTULO 5. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN MÉXICO.....	149
José de Jesús Sosa López	
CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO A NIVEL LOCAL: RETOS ESTRATÉGICOS PARA EL MUNICIPIO MEXICANO.....	177
Alberto Villalobos Pacheco	
CAPÍTULO 7. GOBERNANZA EN EL CONTEXTO MU- NICIPAL MEXICANO: EL ROL DE LOS GOBERNANTES LOCALES COMO ACTORES POLÍTICOS INCLUYEN- TES.....	213
Rafael García Millán	
CAPÍTULO 8. TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y CO- MUNICACIÓN (TIC's) A NIVEL MUNICIPAL: HACIA UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRAL.....	253
Felipe de Jesús Gamboa Valdez	

En este capítulo se presenta un balance sobre las transformaciones recientes que el municipio mexicano ha experimentado como instancia de gobierno local. Se enfatizan tanto los indudables avances en el ejercicio de las competencias recibidas a partir de la reforma a la constitución federal de 1999 y las subsecuentes en el ámbito de los estados federados, como los obstáculos que han enfrentado para asumirlas plenamente.

Así mismo, se examinan brevemente un conjunto de temas propuestos por analistas políticos, investigadores y profesores universitarios o actores políticos para debatir la potencialidad del municipio como promotor del desarrollo, y no solo como prestador de servicios, fomentando las prácticas innovadoras. Entre ellos destacan: el reconocimiento de la heterogeneidad municipal y la necesidad diferenciada de nuevas competencias en materia fiscal o educativa; el reconocimiento de los usos y costumbres en los municipios indígenas, pero también la discusión de sus alcances; la urgencia de fomentar el fortalecimiento de capacidades en materia de procedimientos administrativos, en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y de gobierno electrónico (e-gobierno). Pero centralmente, se conmina a debatir el papel que hoy es indispensable asignar al municipio mexicano en el desarrollo de la sociedad y se presenta en calidad de propuesta el enfoque de la Reforma del Estado como marco de análisis de los retos del municipio mexicano.

EL ALCANCE DE LAS REFORMAS MUNICIPALES

Un rasgo que ha caracterizado a la estructura de gobierno de nuestro país desde hace casi dos siglos, es el dilema no resuelto entre centralismo y federalismo. En México, este tema ha sido recurrente en el discurso político desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la decisión de ubicar las funciones de gobierno en cualquiera de los tres niveles que comprende el Estado, parece un proceso en el cual, si bien es cierto que existe un avance paulatino, en delegar mayores espacios o márgenes de poder desde la autoridad administrativa representada por el ejecutivo federal y sus dependencias hacia los estados de la federación y especialmente hacia el gobierno local o municipal, la vía gradualista elegida por los actores políticos tiene su origen más en una intención de aplazar la pérdida de los privilegios, que en la adopción de una lógica de buscar un funcionamiento más eficiente del aparato gubernamental.

Un momento especialmente importante de esta aparente historia sin fin ocurrió durante los últimos años de la década del setenta y los primeros de los ochenta del siglo XX cuando algunos de los partidos políticos, varias de las entonces escasas organizaciones ciudadanas existentes, grupos de intelectuales y profesionistas de áreas como la sociología, las ciencias políticas, la economía y la planificación del territorio, entre otros, impulsaron desde diversos foros un proceso de descentralización de competencias de gobierno desde el nivel federal al municipal, con el propósito de democratizar el ejercicio del poder, estimular el desarrollo de la economía local mediante la aplicación de un conjunto de funciones que permitirían empatar las necesidades del mercado con las ventajas de cada población, y atender en forma directa las demandas de los ciudadanos con instituciones capaces de resolver muchos de sus problemas inmediatos, facilitando la gestión del territorio y el acercamiento del gobierno con la sociedad.

Así, en 1982 al crearse el Sistema Nacional de Planeación Democrática, surgieron el Plan Nacional de Desarrollo y una cauda de programas sectoriales y regionales que incluyeron la planeación territorial y urbana, así como su correspondiente reproducción en el nivel estatal (Garza, 1989). Tras intensos debates políticos, la culminación de esta fase fue la aprobación en 1983 de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a sus limitaciones, en diciembre de 1999 se

produjo una nueva reforma del mencionado artículo, en cuyo texto vigente la fracción III establece que:

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". Adicionalmente, señala que "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda" (Congreso, 1917).

Considerando que la ampliación en las funciones requiere de mayores recursos financieros, la fracción IV del mismo artículo 115 establece que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo" (Congreso, 1917).

En materia de regulación territorial, la fracción V del multicitado artículo señala que:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación

y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológica" (Congreso, 1917).

Finalmente, en el ámbito de la conurbación, tras la segunda reforma, la fracción VI del artículo 115 determina que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia" (Congreso, 1917).

Al comparar la situación actual con la condición previa, es evidente que el municipio avanzó con la reforma en tres grandes aspectos: adquiriendo mayores competencias en materia de los servicios públicos que le corresponde otorgar a sus ciudadanos, en el tipo y monto de los recursos para sustentar sus actividades y en las facultades para regular los asentamientos humanos.

La reforma de 1999 ocurrió en un contexto económico, en donde tras la debacle del modelo de economía cerrada expresada en la recurrente presencia de profundas crisis, México inició un periodo de acelerada apertura, caracterizado por pequeñas tasas de crecimiento del PIB, pauperización del empleo, deterioro del salario real e incremento en la desigualdad del ingreso, que se ha prolongado por cuatro décadas.

Obviamente, esta situación generó malestar entre la población y seguramente influyó en forma decisiva en el panorama político, que se ha caracterizado por el paulatino incremento de la alternancia en estados y municipios, pasando por el momento en que el partido del Presidente perdió por primera vez la mayoría en la cámara de diputados en 1997, el triunfo del Partido Acción Nacional en la elección Presidencial del 2000, el fortalecimiento de las Asociaciones de Municipios impulsadas por los partidos políticos [Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC), Asociación de

Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC) y Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (FENAMM)] y el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en 2001. Otro rasgo es "la judicialización de la política", como se denominó al creciente número de controversias sobre competencias entre los tres niveles de gobierno que han requerido la intervención del poder judicial. Todos ellos son expresiones de la ruptura del dominio que por siete décadas tuvieron el Presidente de la República y el Partido Revolucionario Institucional.

En el terreno social durante un largo tiempo ha ocurrido en nuestro país un lento pero continuo deterioro de la gobernabilidad, acelerado en la última década, cuya expresión se percibe al menos en cinco rasgos. El primero es un fortalecimiento de la capacidad popular para resistir a la autoridad desobedeciendo o boicoteando sus mandatos. Este fenómeno, surgido en la época de los gobiernos autoritarios y que se incrementa ante las expectativas defraudadas por los gobiernos de alternancia, no refleja la posición política de un grupo ciudadano, sino una actitud contestataria frente a la imposición de gobiernos incapaces de entablar negociaciones políticas ante los conflictos.

El segundo es el progresivo deterioro del Estado de derecho ante la sistemática violación de sus instrumentos vinculantes en diversos ámbitos de la vida cotidiana, los procesos penales y los asuntos mercantiles. El tercero es la cotidianeidad de la violencia en algunos barrios, ciudades y zonas del país aparejada al incremento en la impunidad de los hechos delictivos, especialmente los vinculados al narcotráfico. El cuarto se refiere a la escasa confianza de la población en los gobernantes, legisladores y miembros del poder judicial, a los que observa como corruptos, excesivamente bien pagados, frecuentemente involucrados con el crimen organizado e ineficientes en su trabajo. Finalmente, el quinto rasgo, emana de la aparición y consolidación de espacios de extraterritorialidad motivados lo mismo por movimientos sociales que por delincuencia en donde no operan las instituciones formales ni las leyes (Méndez, 2011).

En este contexto, cuatro años después de la reforma constitucional de 1999, un conocido estudio de Guillén y Ziccardi (2004: 32-33) mostró que aún permanecen pendientes algunos aspectos que se examinarán en el apartado final de este trabajo. Estudios más minuciosos han arribado a la conclusión de que en algunas entidades federativas como el estado de México, algunas

competencias no fueron trasladadas al municipio, o esto ocurrió parcialmente (Isunzay Méndez, 2011). Ahí, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Congreso, 2011a) y las leyes locales. En su contenido se aprecian dos importantes aspectos que presentan avances. El primero consiste en reconocer la capacidad de asociación entre municipios para la prestación de los servicios públicos. El segundo, en el fortalecimiento de la hacienda municipal en el uso de sus recursos. En contraste, en detrimento de las atribuciones que el artículo 115 de la constitución nacional pretendió trasladar a los municipios, en la constitución vigente del estado de México no hay referencia a la fracción V del artículo 115 de la constitución federal (ver supra); pero el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México otorga amplias facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de regulación de la tenencia de la tierra (fracciones XI y XII), para autorizar subdivisiones, fusiones, relotificación de predios y conjuntos urbanos (fracción XIII), establecer programas de reservas territoriales, destinos y usos del suelo (fracciones XIV y XV), impulsar el financiamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano (fracción XVI) (Congreso, 2011b).¹¹⁹

Esa misma restricción se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 11, 12, 31 fracción XXIV y 33 fracción VII) (Congreso, 2011c), en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (artículo 19 fracción III) (Congreso, 2011d). Adicionalmente, la Ley de Vivienda (artículos 12 fracciones IV y V) va aún más allá, al facultar al gobernador a suscribir convenios con el sector privado y a expedir reglamentos que esa ley requiera (Congreso, 2011e). Como se apreciaba, en el Estado de México el aparato de gobierno reservó para sí importantes funciones que le correspondía ejercer al municipio. ¿Una situación similar ocurrirá en otras entidades federativas?

¹¹⁹ El procedimiento detallado, incluyendo formatos, de 22 trámites para conjuntos urbanos puede consultarse en: <http://www.edomex.gob.mx/sedur/conjuntos-urbanos/tramites>. Consulta marzo 16 de 2012.

EL MUNICIPIO EN LA AGENDA MEXICANA

En todo el mundo, los temas vinculados a la gestión municipal tienen una relevancia cada vez mayor. El desarrollo local se ha convertido en una categoría clave para las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación en un amplio abanico de fundaciones civiles e incluso religiosas, así como en las instituciones de gobiernos nacionales y municipales en un creciente número de países (Ponce, 2007). Ante el incremento en la intervención de los agentes de la cooperación internacional en diversas modalidades, lapsos y lugares del territorio nacional, el gobierno mexicano elaboró el Banco de Información Internacional sobre Federalismo, descentralización y gobiernos locales (BII) (Secretaría, 2009).¹²⁰

En México, la creciente importancia adquirida por los temas de la gestión municipal innovadora en la agenda pública, se refleja en diversos aspectos que, además del incremento en la distribución presupuestal entre los tres niveles de gobierno, incluyen la práctica cotidiana de un creciente número de gobiernos locales; la multiplicación de estudios de casos a partir de esas experiencias publicadas en libros, revistas especializadas y sitios electrónicos; la existencia de organismos encargados de atender la agenda municipalista; el fortalecimiento de las asociaciones de municipios, particularmente de las impulsadas por los tres partidos políticos de mayor votación nacional; y la existencia de oferta educativa en temas del municipio tanto a nivel licenciatura como de posgrado.

Por el lado de los ingresos y los egresos, diversos trabajos han ilustrado un significativo crecimiento en la descentralización del presupuesto desde el gobierno federal hacia los estatales y municipales, aparejado a la continuidad en la centralización de las fuentes de ingreso (Cabrero y Orihuela, 2011: 120-121; Pardinas y Granados, 2010: 1-4; Cabrero, 2009a; Barceñas y Monroy, 2001), generando interesantes análisis y propuestas en torno a las capacidades municipales para ejercer el gasto y para captar mayores ingresos.

¹²⁰ Al hacer un recuento del impacto de la Nueva Gestión Pública en el mundo, Cabrero y Peña (2009b) refieren estudios que documentan abundante evidencia de logros de los gobiernos locales en Suiza, Estados Unidos y Francia. Para naciones de América Latina, en: <http://www.innovacionlocal.org/socios.php?lang=es> se documentan casos de Argentina, Perú, Brasil, Colombia, Chile, Bolivia y México. Consultado abril 2 de 2012.

En el campo de las instituciones, la Asociación Civil denominada Centro Heriberto Jara, conocida también como Centro de Servicios Municipales (CESEM),¹²¹ creada hace más de veinte años, es sin duda uno de los organismos pioneros en el trabajo con los gobiernos locales, lapso en el cual

...ha desarrollado una línea de capacitación para promotores municipalistas, ha publicado manuales de formación municipal y actualmente desarrolla diversos programas de democratización de la vida local en municipios mexicanos" (Osegueda y Hernández, 2010:2).

En 2002 el gobierno federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), como dependencia de la Secretaría de Gobernación con el propósito de "formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal" (DOF, 2002). Su presencia en la vida municipal se refleja en cursos de capacitación para funcionarios públicos locales, publicaciones en línea con cursos, bancos de datos, formatos de solicitudes, guías de trámites diversos,¹²² entre otros servicios. Empero, ambos organismos del gobierno federal no viven hoy su mejor momento. Indudablemente la actividad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹²³ representa un valioso aporte al estudio de los municipios. Su información a este nivel de gobierno incluye censos de población, económicos, de gobierno y agropecuarios; encuestas en hogares, establecimientos y a gobiernos; un amplio abanico de temas organizados en registros administrativos, que sistematizan datos recabados en diversas fuentes. Su consulta se ha facilitado y el uso de mapas interactivos hace más atractiva la pesquisa a nivel municipal.

Un interesante catálogo de aproximadamente 4 mil casos de prácticas municipales, que se puede consultar por año, tema, partido gobernante, entidad federativa y tamaño de municipio, con una afluencia constante de aproximadamente 400 postulaciones por año, ha sido construido a lo largo de la última década en el Premio Gobierno y Gestión Local dirigido a:

121 Ver: <http://www.cesem.org.mx/> Consultado abril 2 de 2012.

122 Ver: <http://www.inafed.gob.mx/> Consultado abril 2 de 2012.

123 Ver: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx> Consultado abril 2 de 2012.

*...al reconocimiento de programas y políticas gubernamentales locales que en el transcurso de por lo menos un año, muestren un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación"*¹²⁴

Entre los temas de esta iniciativa promovida por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) se encuentran experiencias de estrategias para el mejoramiento de los servicios, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión municipal, la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, la seguridad pública, desarrollo económico, la gestión de recursos humanos, educación, infraestructura municipal, mejorar el desempeño, mejorar la regulación gubernamental, modernización administrativa y financiera, fortalecer las funciones de dirección, participación ciudadana, planeación urbana y política social, entre otros. A partir de la revisión de esta base de datos, algunos estudios (Cabrero y Peña, 2009) han empezado a correlacionar factores como el diferente peso por tipo de iniciativas, con su distribución territorial y el tamaño de los municipios ejecutores en estas iniciativas. Del Premio Gobierno y Gestión Local ha emanado un libro anual que rescata una selección de casos.

En la última década, quizás al influjo de los postulados de la sociedad del conocimiento, surgieron agrupaciones de investigadores especializados en estudios municipales. Un ejemplo representativo es la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C.¹²⁵ Este organismo al que se accede tras una evaluación curricular, realizó su VII Congreso en el año 2011, ha publicado al menos una decena de libros bajo diferentes esquemas de coedición y sus miembros han participado en eventos organizados por universidades y otras asociaciones similares.¹²⁶

Un papel relevante han tenido en años recientes las agrupaciones de autoridades municipales impulsadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ellas son: la Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC), creada en 1994 e identificada con el PAN, aunque su actual dirigente es miembro del PRI; la Federación Nacional de Municipios de México,

124 Ver <http://premiomunicipal.org.mx/p2011/>. Consultado abril 2 de 2012.

125 Ver <http://www.iglom.org.mx/> Consultado mayo 2 de 2012.

126 Ver <http://www.facebook.com/pages/IGLOM-Red-de-Investigadores-en-Gobiernos-Locales-Mexicanos-AC/16069597212> Consultado mayo 2 de 2012.

A. C. (FENAMM) nació en 1997 y es conocida por su afinidad con el PRI; la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC) se formó en 1997 y declara estar formada por gobiernos emanados del PRD.

La significativa presencia actual de estas agrupaciones en la agenda municipal y en la gestión cotidiana puede atribuirse a dos aspectos. El primero radica en que por su conducto muchos alcaldes canalizan sus peticiones de financiamiento a la Cámara de Diputados para incluirlas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente año, a través del cabildeo que realizan algunos miembros de cada fracción parlamentaria en las comisiones, de manera que se convierten en parte de las peticiones ya no de un municipio, sino de un partido político y se negocian en función de la composición de la Cámara de Diputados pero no por la viabilidad de la propuesta. El segundo, se relaciona con los cursos de capacitación en gestión municipal que estas asociaciones ofrecen a las autoridades municipales, especialmente en los casos de reciente elección, previos al inicio del encargo, así como la asesoría permanente que ofrecen a sus miembros. Obviamente, la filiación partidaria determina en buena medida qué Presidentes municipales acuden a ella.

Estas agrupaciones un destacado papel en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 que dio origen a los Fondos de Aportaciones Federales conocidos como ramo 33, compuesto actualmente por ocho Fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)]¹²⁷ cuyo presupuesto equivale a 13% del gasto neto total considerado para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2012 (DOF, 2011).

127 Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227119&fecha=28/12/2011&print=true Consultado mayo 2 de 2012.

Por otro lado, la retroalimentación entre las actividades realizadas por agencias del gobierno, como los censos, las encuestas y los registros administrativos, aunadas al trabajo de investigadores en las universidades ha empezado a revelar aspectos poco documentados de la vida municipal. Un buen ejemplo es el análisis de Cabrero (2009a:13) que cuantificando un fenómeno del que se tenían indicios: en los municipios metropolitanos el total de los titulares en cuatro áreas financieras (tesorero, oficial mayor, responsable de planeación y responsable de evaluación) tienen estudios universitarios; este porcentaje desciende paulatinamente en los municipios urbanos de tamaño medio, en los municipios urbanos pequeños y en los semirurales, hasta llegar a niveles menores a 20% en tesoreros y oficiales mayores en los municipios rurales. Otro es el estudio de García del Castillo (2006), que da cuenta de un lento, pero paulatino crecimiento en el nivel educativo de los alcaldes, incluso en municipios rurales, pero especialmente en los urbanos. Uno más, es el libro "los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009" (Cabrero y Arellano, 2011) que explora temas como la administración pública, las finanzas, los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la transparencia, la participación ciudadana o las TIC's, partir de las bases de datos elaboradas por el INEGI. Probablemente el CIDE es hoy la institución educativa con la línea editorial más amplia y actualizada de estudios en materia municipal en México.

El mayor conocimiento de esta situación que revela la urgencia de formar profesionales dispuestos a colaborar en localidades pequeñas como asesores, funcionarios, en consultoras privadas o en organismos no gubernamentales ha motivado la atención de las universidades no solo en el nivel licenciatura, sino también en posgrado. El estudio de oferta educativa del Instituto Politécnico Nacional (2009) elaborado para fundamentar la Maestría en Economía y Gestión Municipal, mostró que:

En México, el campo de estudio de la Administración Pública a nivel regional es tan atractivo que ha generado una amplia oferta tanto de diplomados y especialidades, como de Maestría y Doctorado. Existen siete doctorados y 46 programas de Maestría ofrecidos por universidades públicas, privadas, centros de investigación, antes SEP-CONACYT, y Colegios Estatales.

El crecimiento del sector educativo en este ámbito generará no solo profesionales con mayores competencias, sino un mayor y mejor número de estudios puntuales. En el terreno de los trabajos de investigación sobre el municipio mexicano, Arzaluz (2005) examina que el aumento en su número así como la amplitud de sus ejes temáticos ocurrió en nuestro país por lo menos desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado. En suma, es evidente el notable crecimiento que la presencia de los gobiernos locales ha alcanzado en la vida nacional de México en los últimos quince años. Ante ese hecho urge definir el papel de una institución que agrupa 2 mil 456 casos diferentes entre sí.

¿PARA QUÉ QUEREMOS AL MUNICIPIO?

De manera similar a lo que sucede con muchos otros temas, en México es recurrente el debate sobre las funciones específicas que deben asignarse al gobierno local. Como se explicó supra, entre el fin de la década de los setenta y el inicio de los ochenta del siglo XX, este asunto ocupó un destacado lugar en la agenda pública, hasta desembocar en una reforma constitucional en 1983. Los aspectos no resueltos le instalaron nuevamente en la palestra en 1999 hasta arribar a otra reforma constitucional. Hacia finales de 2011, el debate de una nueva reforma política quedó aplazado por diferencias entre las propuestas de la cámara de diputados y la cámara de senadores. Empero, a pesar de reiteradas solicitudes, las facultades de los gobiernos municipales, la duración de los presidentes Municipales y su reelección no fueron incluidos.¹²⁸

Pero, como muchos otros temas relevantes para la vida nacional, el debate no ha culminado satisfactoriamente, con el surgimiento de instrumentos vinculantes que capaces de normar por un largo tiempo la mayor parte de los asuntos relacionados, revelando una inmadurez del aparato institucional. Esto ha ocurrido así, porque la discusión

128 Entre los temas relevantes se encuentran el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos a todos los cargos de elección popular (art. 35 fracc. II), su derecho a iniciar leyes o decretos (art. 71 fracc. IV) las licencias al presidente de la República y la designación de sustituto (art. 73v fracc. XXV). Ver: http://www.google.com/search?q=reformaarticulo35constitucional&hl=es&submit=now&x=15&submit=now&y=10#hl=es&sugexp=frqblid&gs_l=1&pq=reforma%20articulo%2071%20constitucional&cp=54&gs_id=2b&xhr=t&q=reforma+articulo+71+constitucional+5+noviembre+de+2011&pf=p&client=psyab&q=reforma+articulo+71+constitucional+5+noviembre+de+2011&aq=&aql=&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=82dbf08775e8d1c8&biw=1280&bih=515 Consultado marzo 31 de 2012.

se ha constreñido únicamente al ámbito del poder ejecutivo y del legislativo, en donde los actores relevantes son los partidos políticos, que obviamente enfocan el tema desde su perspectiva como institutos políticos, privilegiando sus propios intereses, pero dejando de lado las necesidades de otros actores sociales y especialmente de la ciudadanía.

Así, se ha omitido un paso previo absolutamente indispensable, la realización de un minucioso análisis de amplia convocatoria, pues solo la conjunción de todas las voces, con todos los enfoques puede permitir una amplia visión, de la que no sin dificultades emerjan consensos sobre aspectos tan relevantes. Un formato puede ser la búsqueda de respuesta a preguntas como las siguientes: ¿La encomienda del municipio como el gobierno más cercano a los ciudadanos se cumple satisfactoriamente al otorgar los servicios públicos enlistados en el artículo 115 constitucional con adecuada cobertura y calidad? o ¿Acaso debe encargarse de promover el desarrollo económico? Considerando, que la eficacia de la acción de gobierno requiere el uso de instrumentos científico-técnicos, de los institucionales propios de su cargo y de políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), que rebasan la simple observancia de las prescripciones legales (Aguilar 2007) ¿Qué funciones pueden realizarse mejor en el municipio, cuáles en los gobiernos estatales y para cuáles es imprescindible la actuación del gobierno federal? ¿Cuáles podrían segmentarse ubicando las partes en diferentes niveles de gobierno? ¿A qué nivel de gobierno le corresponde atender las iniciativas de los pequeños productores, de los colonos o de definir las tasas impositivas a la propiedad? ¿Qué gobierno debe promover los estudios de potencial económico local o las políticas de competitividad de los municipios? ¿Qué aparato de gobierno debe tener el mayor interés en promover el capital humano y el capital social? ¿A quién interesa el manejo de los residuos sólidos de una pequeña ciudad, la profesionalización de los funcionarios locales, la atención de los grupos marginados o la preservación cultural, sino es a su gobierno y a su población? En general, ¿Qué competencias deseamos, para qué tipo de gobierno local?

Para cumplir esta tarea, cuyo propósito es la búsqueda de respuestas que orienten el alcance y el límite de las funciones municipales, es preciso convocar a foros de discusión en donde tengan cabida las opiniones de todos los actores que deseen expresarse. Entre ellos, no pueden faltar los partidos políticos, los

presidentes municipales actuales y anteriores, de investigadores en el campo de los estudios urbanos, demográficos, la administración pública, la economía y el derecho comparado, entre muchos otros, de las asociaciones vecinales, los diputados locales, o cualquier ciudadano que desee presentar una propuesta. La relevancia de esta encomienda es enorme, pues se trata de definir el quehacer de una parte sustantiva del aparato institucional, debate que ocurre también en otras naciones.

Una sugerente perspectiva para definir el papel que puede jugar el municipio es la revisión entre el enfoque de las Políticas de Desarrollo Nacional (DEN) contrastado con el de las Políticas de Desarrollo Local (DEL) propuesto por Tello (2010) quien afirma que:

...Los factores de localización, los bienes y servicios públicos locales, la participación activa de diversos agentes privados y el enfoque multidisciplinario de las teorías de DEL pueden servir para dilucidar cuáles son los objetivos necesarios y los roles de los agentes en los procesos de descentralización y desarrollo económico local de los países en desarrollo.

A partir de la idea de que el enfoque DEL es una herramienta teórica adecuada en la búsqueda del rol más adecuado para los gobiernos locales, es prudente tener en cuenta que, durante el último medio siglo, el estudio comparativo de las instituciones de los gobiernos locales se ha enfocado en los arreglos institucionales de los sistemas de los diferentes Estados-nación, especialmente en comprender el alcance de los sistemas de gobiernos locales y que sus clasificaciones mezclan detalles constitucionales e institucionales, produciendo estudios ricos en el estudio de la diversidad característica de las democracias maduras, pero han resultado insuficientes en algunos países de Asia, África y América Latina que enfrentan retos como la gran magnitud de sus procesos de urbanización y la falta de consolidación de prácticas democráticas (Stocker, 2010).

Por lo tanto, el punto de partida no debe ser la forma de gobierno local, su expresión constitucional o institucional, sino su papel social, distinguiendo cuatro funciones que desempeñan los sistemas de gobierno local. La primera consiste en proporcionar identidad. Esta función, que constituye una fuente de orgullo, al poder mostrar el lugar en que se nació y se vive, como un referente

ante otras, adquiere mayor relevancia en comunidades viejas, dotadas de una gran tradición, particularmente cuando poseen una lengua o cultura distintiva, que llega a convertirse en identidad política.

La segunda, es garantizar el desarrollo económico y su aplicación requiere disponer de competencias en ordenamiento territorial, regulación de la vivienda, en desarrollo industrial y comercial, como promotor del desarrollo económico y explotando las ventajas de los factores de localización, además de las conocidas tareas como proporcionar los servicios básicos de agua, alcantarillado, alumbrado público o la regulación del transporte. En algunos casos, se incursiona en la construcción de carreteras y el desarrollo del capital humano, proporcionando educación, formación y capacitación de la mano de obra. La tercera función es la provisión de bienestar y redistribución. Ella agrupa las tareas de seguridad pública, algunos ingresos de apoyo a la población y otras actividades para satisfacer necesidades básicas, pero pueden incluir una gama más amplia de servicios vinculados a la educación superior y bienes de consumo colectivo. Finalmente, la cuarta función social del gobierno local es la gobernanza comunitaria, referida a sistemas de gobierno locales que van más allá del bienestar, la prestación de servicios y el apoyo al desarrollo económico, encaminando su actuación al desarrollo de un amplio papel de coordinación con los ciudadanos en el apoyo al cambio y desarrollo del estilo de vida. Un ejemplo de estos complejos retos consiste en trabajar para tener comunidades más saludables o velando por que los niños desde sus primeros años tengan el derecho a la estimulación y el entorno adecuado en el que crecer y desarrollarse. El gobierno en red es la mejor forma de ver al representante oficial electo y a los funcionarios locales enfrentarse a algún tipo de función de dirección con conocimiento y acción local, respondiendo a las necesidades de su población.

Este enfoque permite examinar como un gobierno local fuerte tiene mayor capacidad de combinar los roles sociales de forma sustancial, pero también el caso de los más vulnerables que son atrapados por una sola función la cual, en un contexto social y económico cambiante, puede quedar amenazada (Stocker, 2010). En este trabajo se comparte la perspectiva, que ha ganado cada vez mayor aceptación en un número creciente de países y organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión

Económica para América Latina (CEPAL) de la organización de las Naciones Unidas, en el sentido de otorgar mayores competencias y recursos a los gobiernos locales, por considerarlos una instancia capaz de encabezar el bienestar de la población.

Consecuentemente, se asume que el municipio mexicano debe asumir las cuatro funciones descritas por Stocker, (2010). Por lo tanto, debe ser capaz de proporcionar identidad a sus ciudadanos. Debe detentar recursos y competencias suficientes como para diseñar y aplicar políticas tendientes a garantizar el desarrollo económico. Asimismo, debe asumir como una obligación ineludible la provisión de bienestar entre su población, apoyado en una visión redistributiva de la riqueza generada. Para cumplir cabalmente las primeras tres funciones es indispensable basar la gestión pública en la noción de gobernanza.

LOS ACTUALES DESAFÍOS

Lo que podemos considerar como la primera y más general versión de una agenda de transformación del Estado contemporáneo en la dirección adoptada supra, se encuentra en los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1995, publicados en español dos años después, que aún conservan su vigencia. Sus recomendaciones dirigidas en primera instancia a los gobiernos nacionales de los países miembros, pero con miras a modernizar también a los gobiernos locales, se resumen en las siguientes: Transferir competencias; Garantizar el resultado, el control y la responsabilidad; Receptividad a las necesidades del ciudadano; Mejorar la gestión de recursos humanos; Optimizar el uso de la informática; Mejorar la reglamentación; Reforzar las funciones de dirección del nivel central; Transparencia y acceso a la información (OCDE, 1997). Estos lineamientos generales que han guiado la transformación en muchos países,¹²⁹ han sido adoptados en forma genérica por nuestro país, como miembro de este organismo, pero en el nivel del gobierno local, el avance en la implementación es pequeño.

Por su parte, Guillén y Ziccardi (2004) al realizar un balance de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115 constitucional,

129 http://www.oecd.org/newsearch/0,3766,en_2649_201185_1_1_1_1_00.html?q=local+governments&cx=012432601748511391518%3Axzeadub0b0a&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8 puede consultarse estudios sobre gobiernos locales en OCDE. Consultado mayo 19 de 2012.

subrayaron algunos temas pendientes en la agenda municipal, como: otorgar expresamente autonomía al municipio; el reconocimiento de usos y costumbres en los municipios indígenas; permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales; reconocer al municipio como autoridad fiscal; obligar a la federación a transferir con transparencia y rapidez los recursos fiscales, sin intermediación de las legislaturas estatales, que se han convertido en una nueva aduana; reconocer la heterogeneidad municipal; establecer las bases para incorporar la participación ciudadana en decisiones municipales, así como definir la responsabilidad del municipio en la promoción del desarrollo económico.

En un balance más reciente, Arellano y Cabrero (2011) sostienen que el municipio mexicano es una institución estructuralmente frágil, con insuficientes recursos humanos, financieros, técnicos, legales y políticos, con un diseño organizacional disfuncional, pero además conformado por entes diversos en su tamaño, capacidades, vocaciones y tradiciones. Adicionalmente, puede decirse que existen sustanciales diferencias en su composición étnica, en su distribución del ingreso, en su acceso a servicios públicos, en su nivel educativo, en su accesibilidad, en su importancia política, entre otros rasgos. Para estos autores, en la agenda para el fortalecimiento del municipio deben incluirse los siguientes temas: la duración de los periodos de gobierno, la composición y funcionamiento del cabildo, el servicio profesional de carrera, los mecanismos de coordinación metropolitana y asociación municipal, el reconocimiento de la diferenciación municipal, la revisión del federalismo fiscal, la débil participación de la sociedad civil.

A partir de estos tres planteamientos, enriquecidos por otras iniciativas, se propone como postura metodológica la adopción de la Reforma del Estado como eje temático que permita ubicar, dimensionar, agrupar y priorizar los desafíos que enfrenta hoy el municipio mexicano. Esta propuesta no pretende discriminar ninguno de los temas sugeridos en los tres planteamientos examinados, sino incluirlos como parte de una visión más global.

Para ello, se entiende a la Reforma del Estado como una profunda revisión del pacto social expresado en la constitución política, a partir de reconocer por un lado, el agotamiento del sistema político asociado a la existencia de una clase política depredadora, por otro, la inmadurez del aparato institucional vigente, combinados con

el insuficiente desarrollo del sentido de ciudadanía en la población nacional. En este enfoque, se distingue la modernización de la reforma, considerando que la modernización alude a acciones como la simplificación y actualización de procedimientos, la modernización del equipo y la infraestructura; en tanto que la reforma se refiere a cambios en la concepción de las instituciones y sus competencias, además del tipo de inserción que tienen en el conjunto del aparato de gobierno (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2001).

Entre los grandes temas pueden mencionarse la división de poderes, sus facultades, la supervisión de sus actividades y los mecanismos de dimisión; la federación y las atribuciones de los gobiernos federal, estatales y municipales en los terrenos fiscal, político y regulatorio; el nombramiento, atribuciones y obligaciones del jefe del poder ejecutivo; el sistema de partidos políticos, su financiamiento, las candidaturas independientes y la reelección inmediata tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo en estados y municipios; el sistema judicial independiente del poder ejecutivo. El resultado debe confluir en una nueva constitución.

Continuar por el camino en donde las reformas sectoriales parecen competir entre sí y cada una es presentada en su momento como la más importante para la nación, equivale a perpetuar y profundizar una situación que no puede ser corregida con pequeñas y puntuales reformas a la constitución, o a las leyes secundarias, ni con adiciones a la normatividad vigente, aunque estas sean urgentes; tampoco destinando mayores recursos a temas apremiantes como la seguridad ciudadana, pues cuando las reformas se convierten en hecho consuetudinario pero no se revisa el marco institucional (Ayala, 2003; Elizondo, 2001) probablemente ocurrirá que el aparato estatal pierda coherencia, complementariedad interinstitucional, oportunidad y especialmente eficiencia en su intervención, pues éstos no son atributos intrínsecos de cualquier marco regulatorio. Actualmente, la discusión de cualquier tema sobre el municipio se examina como una solución inmediata a un problema, sin un estudio de contexto y de sus repercusiones en la gestión realizada por los otros niveles de gobierno.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva general que supone una Reforma del Estado, pueden incluirse el estudio simultáneo de muchas de las preocupaciones planteadas por los tres enfoques revisados. Así, por ejemplo, la duración del periodo de los gobiernos

locales, la reelección inmediata de un alcalde, el mecanismo de elección de los síndicos y regidores como candidatos individuales y no como miembros de la planilla presentada por un partido político, así como sus funciones, que les permitirán postularse a un cargo específico, como la regiduría de obras y servicios públicos, de acuerdo a los problemas que más preocupan a su comunidad, su experiencia y formación académica. También deben incluirse aquí las necesidades de asesoría técnica especializada a las comisiones de ediles.

En concordancia, esta perspectiva permite incluir en el paquete de temas sobre el funcionamiento de la institución municipal, la necesaria profesionalización de funcionarios en distintos niveles. Bajo el enfoque actual, a pesar de que al menos 16 entidades federativas contemplan la creación de un Servicio Civil de Carrera desde hace algunos años (Acosta, 2006), el escaso avance en la profesionalización de la gestión municipal constituye una evidencia de su estrecha relación con el diseño institucional de los gobiernos locales mexicanos (Merino, 2006). Sin embargo, es preciso examinar el tipo de profesional requerido para administrar un área municipal o todo un municipio, así como el esquema organizativo bajo el cual designarlo, establecer sus objetivos y su permanencia, escuchando planteamientos diversos como el del gerente o administrador municipal propuesto por Chávez y Villasana (2007).

El enfoque propuesto, permite establecer las prioridades de cada nivel de gobierno en función de las competencias que le corresponda atender, de las demandas de la población, de su situación precisa en torno a un problema y de sus capacidades técnicas, en capital humano, tecnológicas y sus potencialidades en desarrollo local. Tal es el caso del actual debate sobre la descentralización-centralización en la seguridad ciudadana para conservar o desaparecer las corporaciones policíacas municipales que en promedio adscriben a esta tarea al 21% de su personal (INEGI, 2011). En este asunto ¿El mejor diseño es una corporación preventiva para toda la entidad federativa, como en el Distrito Federal? ¿Será mejor una policía metropolitana?

Permite también atender con mayor precisión las demandas de segmentos específicos de la sociedad. Por ejemplo, por su mayor cercanía con la población, el municipio es el nivel más adecuado para establecer políticas públicas con perspectiva de género. Esto es así, porque los problemas derivados tanto de la condición de sexo, como del trato desigual, con sus repercusiones inmediatas se perciben en

mayor medida en la comunidad. En consecuencia, por la convivencia cotidiana, en el gobierno local es más fácil comprender la necesidad de pasar del enfoque mujeres en el desarrollo (MED) al género y desarrollo (GED) (Inmujeres, 2007:24), por ejemplo, cuando ante la migración de sus maridos las mujeres son excluidas del beneficio de programas federales de apoyo al campo por no ser propietarias de parcelas ejidales, a pesar de cultivarlas. Este problema tan puntual, pero tan grave en algunas localidades, difícilmente puede ser captado desde un gobierno estatal o nacional.

La adopción de un marco regulatorio actualizado, que permita diferenciar a los municipios a partir del establecimiento de criterios a cumplir como la certificación de procesos, facilita la asignación de nuevas competencias a los que estén preparados para ello, fomenta la innovación, así como la creación o ampliación de sus capacidades técnicas y profesionales para el manejo de TIC's, recursos humanos, presupuestos y equipamiento. Una de las mayores ventajas del enfoque que propone ubicar como eje temático en la agenda municipal a la Reforma del Estado, es la posibilidad de romper con viejos vicios, admitiendo que

...en la administración pública se practica un ejercicio atomístico de análisis y gestión de políticas y programas" (Aguilar, 2011:29).

Originado en las crecientes demandas de la ciudadanía para que el gobierno atienda nuevas tareas, lo cual inevitablemente se traduce en el crecimiento del organigrama. Aguilar (2011) explica, que existe una tendencia del aparato de gobierno a una fragmentación entre una gran cantidad de organismos que cumplen diferentes funciones mediante programas singulares, dirigidos a poblaciones específicas, con sus propios objetivos e instrumentos, operados por personal con perfil propio, que responden a diferentes normas jurídicas, distinta estructura organizativa y mecanismos de interacción con otros entes. Simultáneamente, los organismos públicos se encuentran fragmentados en una gran cantidad de unidades como subsecretarías, direcciones generales, direcciones adjuntas, coordinaciones, subdirecciones o departamentos (expresadas en un organigrama interno) que en virtud de su área de trabajo tienden a actuar individualmente.

Entonces, un reto que enfrenta cualquier intento por hacer más eficiente el funcionamiento del gobierno municipal, tropieza con la fragmentación de la estructura institucional y organizativa. Una buena respuesta a este problema es la transversalidad (Aguilar, 2011), la cual puede entenderse como el procedimiento para enfrentar problemas caracterizados por una complejidad tal, que la acción de un solo organismo o varios no puede generar los resultados esperados. Por lo tanto, el problema se transforma en una prioridad declarada de la agenda gubernamental y se enfrenta integralmente, desde distintos ámbitos de competencias representados por los organismos, del aparato de gobierno que atacan alguna de sus causas o efectos. Obviamente, este procedimiento debe expresarse en un programa de gobierno que tendrá la máxima prioridad, sin menoscabo de la actuación consuetudinaria de cada organismo; aunque en muchos casos, la acción cotidiana monitoreada constituye la mejor forma de aportar al objetivo superior.

Sin embargo, este mecanismo no puede usarse para enfrentar cualquier problema. En general, se recomienda reservar su uso para asuntos que reúnan tres condiciones. La primera es que se trate de fenómenos definidos por los actores sociales como los de importancia estratégica, cuyas repercusiones trascienden periodos de gobierno, ya sea convertidos en lastres por no haberlos enfrentado, o como oportunidades derivadas de un buen tratamiento. Probablemente, la pobreza y la desigualdad representan los temas más adecuados para aplicar este enfoque. La segunda, se debe contar con un buen diagnóstico y un buen plan que asigne tareas puntuales y cuente con instrumentos de verificación. La tercera, es la voluntad política del alcalde y el cabildo, para encabezar el plan, destinando los recursos necesarios. Sin lugar a duda alguna, el mejor nivel de gobierno para operar con políticas transversales es el gobierno local.

Por último, es importante subrayar que para abordar el conjunto de desafíos aquí planteados es imprescindible un cambio en la concepción sobre el papel del gobierno, abandonando la antigua idea de gobernabilidad en donde la solución a los problemas es otorgarle mayores competencias, para adoptar la de la gobernanza, la cual se entiende como el:

Proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas,

enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta - interacción - interdependencia - coproducción - corresponsabilidad - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales" (Aguilar, 2007:10-11).

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Octavio (2006), "Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México", En Merino, Mauricio (editor), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas - Banco Mundial - Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Aguilar, Luis (2011) Políticas públicas y transversalidad, En: Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coords.). *La Evaluación de políticas públicas en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, México. En: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>. Consultado noviembre 8 de 2011.
- Aguilar, Luis (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocraciarticulos039-octubre-2007/0057201>. Consulta mayo 10 de 2010.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique (2011). "¿Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal?". En: Cabrero, Enrique y Arellano, David (Coords.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Arzaluz, Socorro (2005). "La utilización del estudio de caso en el análisis local". En: *Región y Sociedad* Vol. XVII, No. 32. Ed. El Colegio de Sonora, México. En: <http://www.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4araluz.pdf>. Consulta mayo 12 de 2012.
- Ayala Espino, José (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Barceinas, C. Marceloy Monroy Luna. (2001) Origen y funcionamiento del Ramo 33. En: http://www.elocal.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf. Consulta enero 30, 2008.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2009a). "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades". En: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/capitulo%20finanzas%20locales%20indesol%20EC.pdf>. Consultado abril 2 de 2012.

- Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José A. (2009b). "Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México". En: Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (Coords.) *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Ed. El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México. También en: <http://premiomunicipal.org.mx/p2011/publicaciones>. Consultado abril 2 de 2012.
- Cabrero, Enrique y Arellano, David (2011) (Coords.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, Enrique y Orihuela Isela (2011). "Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar". En: Cabrero, Enrique y Arellano, David (Coords.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Chávez Octavio y Villasana Jaime (2007). "El administrador municipal y su viabilidad para México". En: Rendón Teresita, Guillén, Tonatiuh y Paz Cuauhtémoc (Coords.). *Retos de modernización del municipio mexicano*. Ed. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., México.
- Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consulta marzo 11 de 2012.
- Congreso del Estado de México (20011c). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. En: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>. Consulta marzo 16 de 2012.
- Congreso del Estado de México (2011a). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. En: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>. Consulta marzo 16 de 2012.
- Congreso del Estado de México (2011b). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. En: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>. Consulta marzo 16 de 2012.
- Congreso del Estado de México (2011d). *Ley de planeación del Estado de México y Municipios*. En: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>. Consulta marzo 16 de 2012.
- Congreso del Estado de México (2011e). *Ley de Vivienda del Estado de México*. En: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig140.pdf>. Consulta marzo 16 de 2012.
- Diario Oficial de la Federación (2002). *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Publicado el 30 de julio de 2002. En: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=07&day=30>. Consultado abril 4 de 2012.
- Diario Oficial de la Federación (2011). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. Publicado el 12 de diciembre de 2011. En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011.
- Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (2001) *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- García del Castillo, Rodolfo (2006). "La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales". En: Merino, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Garza, Gustavo (Comp.) (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Ed. El Colegio de México, México.
- Giugale M., Lafourcade O. y Nguyen V. (2001) *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Ed. Banco Mundial. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/08/19/000160016_20040819150027/Rendered/PDF/29801000182131491417.pdf Consultado el 16 de noviembre de 2006.
- Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (Coords.) (2004). "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". En: *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2007). Elaboración de proyectos de desarrollo social con perspectiva de género. En: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101176.pdf. Consulta mayo 25 de 2012.
- Instituto Politécnico Nacional (2009). Maestría en Economía y Gestión Municipal. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales.
- Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín (2011). "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México". En: *Eure*, 37 (111), 107-129. Ed. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. ISSN IMPRESO 0250-7161 ISSN DIGITAL 0717-6236. En: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v37n111/art05.pdf>.
- Méndez, Benjamín (2011). "Ineficiencia institucional y desarrollo en México". En: Méndez Benjamín, Merritt Humberto y Gómez Hortensia (Coords.) (2011). *La innovación en México: Instituciones y políticas públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. ISBN 978-607-401-387-0.
- Merino, Mauricio (2006). "La profesionalización municipal en México". En: Merino, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- Osegueda, Alfonso y Hernández, Abiram (2010). Programa Regional de Construcción de habilidades en Gobernabilidad participativa. México Centroamérica. Reporte Final. Ed. Civicus-Cesem. En: <http://www.cesem.org.mx/images/pdf/civicus/informefinalcivicus.pdf>. Consultado abril 4 de 2012.

- Pardinas Juan y Granados Emilio (2010). "El municipio la institución de la opacidad?" En: *Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos Cuaderno de debate No. 5*. www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm.
- Ponce Adame Esther (2007). "Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones". En: Rosales Ortega Rocío (Coord.) *Desarrollo local: teorías y prácticas socioterritoriales*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.
- Secretaría de Gobernación/ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2009). *Banco de Información Internacional sobre Federalismo, descentralización y gobiernos locales*. Ed. Secretaría de Gobernación/ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/bancoinformacion.pdf. Consultado 2 de abril de 2012.
- Stoker, Gerry (2010). "The Comparative Study of Local Governance: Towards a Global Approach". En: *Revista Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 207-218. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. En: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/POSO101033/showToc>. Consulta febrero 12 de 2011.
- Tello, Mario (2010). "Del desarrollo económico local al desarrollo local: aspectos teóricos". En: *Revista CEPAL No.102*, diciembre. Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/41912/RVE102Tello.pdf>. Consultado marzo 01 de 2012.