



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 20120138

**“Los Nuevos enfoques de la Administración Pública: La
Gobernanza en la Administración Pública del Municipio de Villa
de Allende, Estado de México (2009-2012)”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

LIC. MARÍA YESENIA BASTIDA CALIXTO

DIRECTORA: DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

MÉXICO D. F.

SEPTIEMBRE 2015

“Jesús los llamó y les dijo: Ustedes saben que los gobernantes de las naciones actúan como dictadores y los que ocupan cargos abusan de su autoridad. Pero no será así entre ustedes. Al contrario, el que de ustedes quiera ser grande, que se haga el servidor de ustedes, y si alguno de ustedes quiere ser el primero entre ustedes, que se haga el esclavo de todos. Hagan como el hijo del Hombre, que no vino a ser servido, sino a servir y dar su vida como rescate por una muchedumbre”. Mt 20: 25-28

“Un Gobierno nuevo tiene que deslumbrar y sorprender; cuando deja de brillar, cae” (Napoleón Bonaparte)

DEDICATORIAS

Esta Tesis está dedicada a Dios por permitirme tener vida y salud, por estar siempre conmigo y ser mi soporte espiritual, por ser mi fuerza y motor para seguir adelante ante las adversidades.

...A mis padres por su confianza y apoyo incondicional para que día a día crezca en sabiduría y experiencia.

... A mis hermanos, con mención especial para Lucero, mi consejera y cómplice, compañera en este camino del conocimiento.

... A Salome, Gabriel e Isabel que me dejaron una gran lección de vida, gracias por sus consejos, apoyo y enseñanzas, los llevo en mi corazón.

... A quienes confiaron en mí y depositaron su confianza para que los representara; cada acto y decisión en la Administración siempre fue pensando en ustedes ¡GRACIAS!

...A quienes me enseñaron que la teoría y práctica no están separadas, a ustedes compañeros Presidente, Síndico y Regidores, que juntos recorrimos la gran experiencia del servicio público, por su paciencia, respeto, tolerancia y colaboración para la consecución de este trabajo que también es suyo.

... A mis amigos, compañeros de licenciatura y maestrantes, a mis profesores quienes han sido el impulso en cada meta y objetivo que se traza en mi vida, por los consejos e innumerables enseñanzas.

... A mi directora: Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz, por su asesoría, tiempo, vastos conocimientos y opiniones acertadas en la dirección de esta Tesis, pero sobre todo por la calidad humana que la distingue.

... A quienes con sus comentarios, observaciones y recomendaciones contribuyeron y enriquecieron este trabajo, Mtro. Francisco Moyado Estrada, Mtro. Ricardo Navarro Reyna, Dr. Osvaldo Cruz Villalobos y Mtro. Fernando Paredes Paredes.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
1.1 El Estado	14
1.1.1 Origen del Estado.....	14
1.1.2 Teorías de Estado.....	18
1.1.3 Fines y Funciones del Estado.....	20
1.1.4 Formas de Estado.....	22
1.1.5 El Estado Mexicano.....	28
1.2 El Gobierno.....	32
1.2.1. ¿Qué es el Gobierno?.....	33
1.2.2. Formas de Gobierno.....	34
1.2.3 Nuevas formas de Gobierno.....	37
1.2.3.1 Gobernabilidad.....	38
1.2.3.2 Gobernanza.....	45
1.2.4 El Gobierno en México.....	52
1.3 Administración Pública.....	54
1.3.1 El Concepto de Administración Pública.....	56
1.3.2 Diferentes enfoques de la Administración Pública.....	59
1.3.3 Conformación de la Administración Pública en México.....	62
CAPÍTULO 2. LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA. HACIA UN GOBIERNO DE RESULTADOS.....	65
2.1 El Proceso Administrativo.....	66
2.2 Participación Ciudadana.....	72
2.3 Políticas Públicas.....	82
2.4 La Gestión Pública y el Gobierno de resultados.....	88

	Pág.
CAPITULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XX.....	91
3.1 La Nueva Gestión Pública.....	92
3.2 La Gobernanza en el contexto mundial.....	103
3.3 La Gobernanza en América Latina.....	109
3.4 La Gobernanza en México.....	114
CAPITULO 4. PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA, CIMIENTOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN VILLA DE ALLENDE, ESTADO DE MÉXICO (2009-2012).....	124
4.1 El Contexto municipal y sus características.....	124
4.2 El H. Ayuntamiento. Integración y atribuciones.....	131
4.3 Administración Pública Municipal.....	141
4.4 El proceso administrativo municipal y sus etapas.....	147
4.5 Principios de la Gobernanza, cimientos de su implementación en la Administración Pública Municipal: Administración 2009-2012 Villa de Allende.....	153
CONCLUSIONES.....	181
ANEXOS.....	184
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	189

INTRODUCCIÓN

El proceso de dirección de una sociedad, principalmente en lo que se refiere a la acción del gobierno depende en gran medida de la interacción Gobierno-Sociedad, así como de la participación e interés que tengan ambos en el desarrollo del lugar en el que habitan, implica nuevas formas de organización tanto al interior de la Administración Pública como en la ejecución de sus políticas y acciones dirigidas en beneficio de la sociedad que contribuyan a la mejora en el desarrollo de los procesos y reglamentaciones.

La capacidad de interacción, cooperación y corresponsabilidad del Estado, sus instituciones y la sociedad, resaltan la importancia de asumir de forma particular los nuevos enfoques de la Administración Pública tales como la Gobernabilidad y la Gobernanza; esta última como una nueva forma de gobierno que involucra la participación activa de la sociedad y del gobierno en la oportuna y efectiva atención a las demandas y necesidades de la población.

Los elementos, fines y funciones del Estado reflejan la forma en la que se ejerce el poder en un territorio determinado, además de presentar los diferentes escenarios sobre los cuales el papel del Estado ha sido el motor de transformación en el desarrollo de la sociedad; por su parte el gobierno dirige sus funciones ejecutivas mediante la Administración Pública, en este sentido se auxilia de las instituciones encargadas de impartir justicia y del poder legislativo para obtener mejores resultados.

En consecuencia la finalidad del Estado ha sido el satisfacer el interés general a través del acto administrativo, ya sea mediante la prestación de servicios, la gestión directa en el ámbito económico, cultural y asistencial y finalmente salvaguardar el orden público.

Por otra parte, en lo referente al estudio de la Administración Pública Municipal se han descuidado algunos aspectos, principalmente en aquellos municipios cuyas características geográficas y económicas los ubican lejos de la mancha urbana y de las grandes ciudades, ya que en la mayoría de los casos se opta por el estudio y mejora continua en los ámbitos federal y estatal, sin embargo se deja fuera el espacio de mayor acercamiento e interacción con la sociedad que es el municipio.

Es importante mencionar que el municipio es la célula básica de la división política del país y el ayuntamiento representa el órgano supremo de decisión política y administrativa de éste por lo tanto, se requiere de estudios y propuestas que contribuyan a la mejora continua en la Administración Pública Municipal que vigilen y perfeccionen el trabajo de los funcionarios públicos. Con el acontecer diario es importante tener mayor capacidad administrativa en los municipios, hoy en día la sociedad evalúa constantemente cada uno de los actos de gobierno a la vez de que premia y castiga los actos de sus gobernantes, por ello la estrecha línea Sociedad-Gobierno en los municipios vislumbra la necesidad de buenos políticos y administradores capaces.

Sin embargo pareciera que no ha sido suficiente, en el caso Mexicano, ser una República, representativa, democrática y federal, en la que entidades federativas y municipios gozan de autonomía para llevar a cabo el responsable ejercicio de sus recursos y ejecución de sus políticas, ya que el desarrollo a nivel local ha sido lento.

En la práctica de la Administración Pública Municipal existen vacíos sustanciales y falacias, por un lado en municipios rurales la sociedad considera al gobierno municipal como benefactor y el encargado de resolver los problemas de la misma, por otra parte, en el lugar de los gobernantes, pocos tienen el conocimiento de las tareas, funciones y atribuciones para desempeñar el cargo público que representan.

En consecuencia se tiene que el problema en los municipios no solo se dirige a la cuestión gobierno en el sentido estricto, sino al proceso de gobierno, a la gobernabilidad y gobernanza; a la capacidad técnica de los gobernantes para responder a las demandas de la sociedad con eficiencia y transparencia y que incluye a la Administración Pública, además de que los servidores públicos deben o deberían tener claro el sentido de su responsabilidad frente a la sociedad.

Por lo anterior, el estudio de las nuevas formas de gobierno en la actualidad, principalmente en los municipios que conforman el Estado de México es una contribución al quehacer administrativo en el ejercicio del gobierno y la interacción con su sociedad. La Administración Pública Municipal representa la base de desarrollo del país, es la primera instancia a donde recurren los ciudadanos para demandar servicios públicos básicos: empezar por lo primero, ese es el reto, la legislación y práctica del buen desempeño administrativo de los municipios.

Por su parte, la tarea del Gobierno ha sido la satisfacción de las demandas de la población pero también es necesario que se involucren los ciudadanos, así como sectores de la población, organizaciones civiles y el sector privado para que juntos con la participación constante de cada uno de los actores se logre el crecimiento y desarrollo de la comunidad y por consecuencia el de cada miembro.

En este sentido es importante analizar las nuevas formas de gobierno que se presentan como una alternativa en la que los diferentes actores toman parte de los acontecimientos que afectan a todos en un territorio determinado. La Gobernanza es término reciente que ha tenido diversas manifestaciones en la Unión Europea y en América Latina y llega a México para dar un giro a las formas tradicionales de gobernar es un nuevo estilo que permite la interacción de los gobernantes con sus gobernados además de que permite que se hagan realidad hechos como la transparencia, rendición de cuentas, la profesionalización del servicio público y la eficaz y eficiente atención de las demandas.

Con base en lo anterior, el problema de investigación deriva del interés por estudiar, entender y mejorar la forma de ejecución de la Administración Pública Municipal, a través del estudio sobre los elementos que permitieron sentar las bases para implementar en administraciones posteriores la Gobernanza como una nueva forma de gobierno, principalmente en el ámbito municipal, dando paso a la generación de una sociedad más participativa, con miras a lograr una eficiente y eficaz relación entre Gobierno y sociedad.

Es importante destacar que para esta investigación se concibe a la Gobernanza como aquella que privilegia un cambio en las formas tradicionales en las que proceden los poderes públicos, desde el mandato (decisión), la dirección jerárquica (organización), y el control de los procesos (aplicación seguimiento y evaluación), para ser sustituidos por nuevas formas de gobernar, con sustento en la negociación, coordinación y persuasión mediante la actuación de los llamados responsables públicos donde se privilegia la responsabilidad de los involucrados al movilizar los recursos políticos dispersos entre los actores públicos y privados, es decir se busca la acción cooperativa basada en el consenso.

Por lo anterior la investigación incluye aspectos que reflejan la actuación de la administración pública en un periodo determinado y en un lugar específico como lo es el municipio de Villa de Allende, Estado de México, Administración 2009-2011; en ella se describe el proceso administrativo municipal, englobando la coherencia y congruencia desde la etapa previsoras hasta el control municipal.

Una de las razones por las cuales la investigación toma elementos importantes en el periodo anteriormente descrito, se sustenta en la experiencia personal de quien sustenta la investigación, desde la cual se identifica entre otros problemas la falta de capacidad del gobierno en la atención eficaz de las demandas de la población, abriendo una brecha de oportunidad para el cambio de paradigma en cuanto a la forma de gobernar desde el ámbito local.

Los objetivos que se plantearon para la investigación fueron:

1. Rescatar los principales elementos que contribuyen a la gobernanza, así como su identificación en el ámbito municipal.
2. Efectuar un análisis de la forma de organización del Gobierno y la Administración Pública Municipal, de sus características, integración y atribuciones de sus miembros.
3. Distinguir el proceso administrativo municipal como base de los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia que distinguen a la Gobernanza.
4. Analizar el funcionamiento de la Administración Pública Municipal a efecto de rescatar las características y los elementos que distinguen a la Gobernanza como parte de los nuevos enfoques de la Administración Pública.

Una vez cubiertos los objetivos antes descritos se comprobó la hipótesis siguiente:

- La Gobernanza como proceso de dirección, sociedad y gobierno en la Administración Pública Municipal contribuye a la mejora y oportuna atención de las necesidades de la población.

Sin embargo, para que pueda ser implementada en el ámbito municipal como una nueva forma de gobernar, tendrá que contener entre sus principios la transparencia, la participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, al tiempo que genere la corresponsabilidad, es decir que la responsabilidad no sea solo en un sentido, de los gobernantes hacia los gobernados, sino de los dos, en el que ambos produzcan a la par políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos eficientes, eficaces y de calidad.

En consecuencia, mientras no exista la Gobernanza como elemento principal para la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, no se tendrá un gobierno de resultados.

Es así que la investigación se centró en el estudio del Estado, el Gobierno, la Administración Pública, Gobernabilidad, Gobernanza y Gestión Pública, cómo ejes rectores del sustento teórico, además de mostrar un panorama de referencia de la práctica administrativa y la Nueva Gestión Pública para posteriormente exponer los nuevos enfoques de la Administración Pública como lo es la Gobernanza en el ámbito municipal, como un nuevo estilo de gobernar incipiente pero necesario en la práctica administrativa de gobiernos presentes y futuros.

Con base en ello se llevó a cabo el uso del método descriptivo y comparativo referente a la consulta y análisis de los documentos oficiales para visualizar en un primer momento la situación actual de la Gobernanza, su concepción e implementación en el ámbito internacional y nacional para finalmente llegar a su estudio en el ámbito municipal y de esta forma cumplir los objetivos planteados para comprobar que la Gobernanza, como una nueva forma de gobernar permite que las instituciones públicas y las no públicas, los actores públicos y privados participen y cooperen en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas a fin de lograr un desarrollo económico, social e institucional que perdure en el tiempo promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado para dar así un gobierno de resultados.

Derivado de lo anterior, la investigación plantea el análisis y reflexión del papel que juega la Gobernanza como un nuevo enfoque de la Administración Pública, así como el hecho de destacar su objetivo, significado, actores, principios, procesos y componentes que le permiten lograr la construcción de una red de interacción, cooperación y organización en beneficio de la sociedad para la atención de sus demandas; por tanto aportará a los estudiosos en la materia e interesados en el tema una referencia de la estructura directiva del modo de gobierno que se realiza en las administraciones públicas municipales actuales y que forman parte de la necesidad de aportar con base en estudios e investigaciones el fortalecimiento de la relación Sociedad-Gobierno para la

atención oportuna y eficiente a sus demandas y necesidades a fin de impulsar a la sociedad hacia situaciones que le permitan mejorar su calidad de vida.

Como resultado, el presente trabajo se compone de cuatro Capítulos. El primero de ellos se refiere al bagaje conceptual del Estado, Gobierno y Administración Pública a fin de tener las herramientas necesarias para comprender no solo los conceptos de forma aislada, sino la forma de cómo se realiza el ejercicio del Gobierno y de la Administración Pública.

En el segundo Capítulo, se recatan los elementos de la práctica administrativa como parte esencial que lleva a un gobierno de resultados, tales como el proceso administrativo al ser la línea de acción sobre la cual se desarrollará la administración; el elemento indispensable de la participación ciudadana como quien legitima y evalúa la acción del gobierno; las políticas públicas como pieza clave en las decisiones de los actores involucrados para llegar a la gestión.

El tercer Capítulo involucra a la Nueva Gestión Pública y a la Gobernanza a fin de contextualizar los términos en el siglo XXI como parte de los Nuevos enfoques de la Administración Pública y su desarrollo a nivel mundial, para posteriormente describir su surgimiento en el contexto nacional.

Finalmente el cuarto Capítulo presenta con base en la experiencia municipal en materia de Administración Pública y Gobierno; siendo la parte medular de análisis del presente trabajo, el estudio sobre los Nuevos enfoques de la Administración Pública: Principios de la Gobernanza, cimientos de su implementación en la Administración Pública Municipal: Administración 2009-2012 Villa de Allende, a fin de contribuir en la generación de conocimiento y de forma propositiva generar alternativas para la mejora continua del ejercicio del gobierno y de la Administración Pública en el contexto local.

Es así como el desarrollo de la presente investigación y las reflexiones a las que conllevó permitieron llegar a conclusiones que en su conjunto presentan el aporte de este trabajo, mismas que sirven de base para futuras investigaciones en la temática de referencia pero principalmente en la contribución al conocimiento y mejora del ejercicio de la Administración Pública y las funciones del gobierno; en el compromiso de lograr una sociedad más participativa atenta e interesada en las decisiones y acciones de sus gobernantes en cuanto a la atención y eficiente solución a sus demandas y necesidades, a fin de mejorar su calidad de vida y contribuir en el desarrollo de su municipio.

CAPITULO 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 El Estado

1.1.1 Origen del Estado

No es fácil precisar con exactitud el origen material del Estado, entendido como unidad colectiva o de asociación, en un territorio determinado, con poder jurídico; sin embargo se pretende describir algunos hechos importantes que permitan entender al Estado en su concepción moderna a partir de los antecedentes de la organización del hombre.

El nacimiento del Estado se condiciona al de la propiedad privada, así como al acrecentamiento de la familia en Estados Patriarcales, los que posteriormente formaron Estados Gentilicios, antecedente inmediato de la tribu que engendró en última instancia al Estado. Así el origen histórico del Estado como unidad de dominación se encuentra en Grecia con Platón y Aristóteles.

En los Diálogos de Platón se plantea al “Estado Ideal” cuyos postulados son: “En el Estado Ideal debe desaparecer la propiedad privada, ya que los Gobernantes y los guerreros no deben ser productores de satisfactores de las necesidades, pues si tal hicieran, descuidarían las funciones propias de su clase, y por ende la propiedad debe ser comunal, basada en el trabajo de artesanos y labradores”¹

Llegar al Estado Ideal de Platón implica el perfeccionamiento de los hombres, su fundamento era la sabiduría filosófica de sus gobernantes, había tres grupos sociales con función específica: los filósofos deberían gobernar con su sabiduría, los guerreros defender a su comunidad, artesanos y labradores cumplían la

¹ Miguel Galindo. Teoría del Estado. Porrúa, México 2003 p. 98

función económica para el sostenimiento de las clases anteriores. Para Platón el Estado tenía un fin universal, conseguir el bienestar de la colectividad en todos sus sentidos, de esta forma debía tener facultades ilimitadas, en las que el individuo no tenía derecho que pudiera hacer valer.

Aristóteles concebía al Estado como una asociación que se establece para el bien común, su pensamiento radica en el ciudadano como base para comprender al Estado, afirma que el ciudadano se distingue por la facultad de participar en las funciones públicas pero hace distinción entre ciudadano y súbdito, éste último no es miembro del Estado porque no participa en los asuntos comunes o de justicia. En este sentido se habla de la “virtud política” que es la consagración del hombre al Estado, así “vale más la soberanía de la Ley que la de un solo hombre, ya que la generalidad de la Ley es garantía para todos los individuos”²

Una particularidad de Aristóteles es el hecho de identificar a las subsistencias, las artes, las armas, la hacienda, el culto y la justicia como los elementos del Estado, como consecuencia, estos elementos dan nacimiento a seis clases necesarias al Estado como los labradores, los artesanos, los guerreros, los ricos, los pontífices y los jueces; simplificándola a la clase que constituye al Estado y la que lo sostiene y hace vivir. El gobierno que plantea el Estado de Aristóteles debe tener como base y fundamento las leyes partiendo de la justicia, fundamentada en la equidad.

Es así como la palabra Estado surge en Grecia a raíz del uso del término “polis” entendido como ciudad, además del uso del vocablo *Tokoinon* que significa comunidad; así el término mencionado era usado en primer lugar para considerar el aspecto territorial y en segundo lugar el humano o de población, juntos designaban a las ciudades de gran diversificación de organizaciones políticas que se desarrollaron a lo largo del tiempo y no como organizaciones complejas en términos de países como hoy lo conocemos.

² Ibídem p. 104

Ejemplo de que a lo largo de la historia el Estado se establece como el instrumento de dominio de una clase dominante sobre otra, son las primeras Ciudades-Estado en Mesopotamia. Para ello Alexandrov señala:

“En diversos países y en distintas etapas de su desarrollo, el Estado esclavista adopta diferentes formas. En los países del antiguo oriente (Egipto, Babilonia, Asiria, Persia, India, China etc.) presentaba la forma de la monarquía despótica. En las monarquías orientales el jefe del Estado se elevaba a la categoría de un dios y su autoridad era indiscutible para todos los miembros de la sociedad. Esas monarquías se caracterizaban por una considerable centralización del gobierno, sobre todos en cuanto a los asuntos guerreros y a las finanzas, y por un aparato burocrático bastante complejo”

Argumentos como el anterior dieron paso a la forma de organización social y política que caracteriza al Estado, sobre todo al lograr un Estado representativo en términos de poder, organización, infraestructura económica y social, conocimientos, leyes, cultura, territorio e influencia política como lo fue el Imperio Romano, caracterizado por centralizar el poder.

En Roma el vocablo *Civitas* literalmente significaba Ciudad; de éste surgen conceptos como *res pública* y *res populi*, que significaba la cosa pública, la comunidad de intereses, al verse ampliadas las conquistas de roma surge el concepto de imperium.

Más tarde el Estado se fortalecería en las sociedades de Europa privilegiando la organización económica y social adoptando los feudalismos, causa del Estado Monárquico Feudal, en la que la máxima autoridad era el Rey y este delegaba sus funciones a los Señores Feudales; así durante la Edad Media, sin embargo es en esta época donde se inicia el debilitamiento del concepto de Estado por el pensamiento político y jurídico dominante, además del conflicto entre el emperador y el papa impidió la formación de una unidad de dominación, dando lugar a las ideas renacentistas privilegiando las creaciones del hombre como lo era el Estado.

La descentralización del poder político, característica del feudalismo, provoca su decadencia, sin poder político ya no existe una unidad de dominación, sin embargo en sociedades donde se pone en riesgo el Estado Feudal en el siglo XVI se adopta la forma de un Estado Absolutista como el instaurado en Francia por Luis XIV.

Con el absolutismo aparece el uso de la palabra Estado en el siglo XVI, en la obra el Príncipe de Nicolás Maquiavelo al hablarse entonces de lo que se conocería posteriormente como Estado Moderno. Los descubrimientos marítimos hechos por España y Portugal cuya finalidad radica en la dominación política y económica de otros dan origen a los Estados Nacionales; con el sentido nacional se observa la tendencia de agruparse en torno al monarca, existe también una política económica que ubica al Estado como sujeto y director de la economía en contra de particulares. Finalmente con el surgimiento del concepto de Soberanía por Jean Bodino sobre que "... el poder del Estado es un poder sobre el que no hay otro poder superior..."³ se complementa el concepto de Estado y su ubicación histórica en el Renacimiento.

En Inglaterra el uso de la palabra Estado fue por Shakespeare para designar al fenómeno político que en la época moderna se le conoce con ese nombre, esto da paso a que en los pueblos occidentales se llame a este fenómeno de la misma manera. Es importante destacar que estos acontecimientos dan paso a las sociedades capitalistas; en ellas el Rey pierde autoridad y existen nuevas formas de elección de sus gobernantes, se adopta la figura del Presidente quien es elegido por voto directo de los ciudadanos y en consecuencias a Estados socialistas con la Revolución Rusa dejando en el siglo XX la polarización del mundo en estados Capitalistas y Socialistas.

Finalmente y con los antecedentes mencionados, se tiene que el Estado es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las

³ Ibídem, p. 305

normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado; el Estado entonces se compone por un territorio, población y gobierno, con un marco jurídico legal establecido en una constitución.

Imagen 1
Elementos del Estado



Fuente: Elaboración Propia a manera de representación sobre los datos históricos referentes al Estado.

1.1.2 Teorías de Estado

A manera de mención, las teorías del Estado representan su estudio desde diferentes enfoques y se distinguen a las *Teorías desde el punto de vista Objetivo*, a las *Teorías desde el punto de vista subjetivo* y a las *Teorías Jurídicas*. Las teorías que consideran al Estado desde el punto de vista objetivo basan sus supuestos en tres ramas: el *Estado considerado como un hecho*, el Estado es

concebido como una realidad de existencia natural objetiva; *el Estado en cuanto Estado*, es una situación de dominio donde se establece la sociedad civil y la sociedad natural. *Identificación del Estado como uno de sus elementos*, territorio, población y autoridad, aunque en ésta el todo no puede ser identificado como una de sus partes, relaciona al Estado en un primer momento con su territorio donde el interés es deslindar los conceptos de poder y dominio.

En segundo lugar, el Estado identificado con el pueblo, sostiene que ambos son conceptos semejantes, maneja el principio de la división de poderes, así el poder solo puede nacer del pueblo, donde están contenidas todas las funciones del Estado, sin embargo tiene el error de confundir la convivencia del hombre como comunidad política-jurídica. En tercer lugar, el Estado es identificado con la autoridad asumiéndolos como una misma cosa; por otra parte, el enfoque del Estado como un organismo natural, se basa en que su existencia está condicionada por leyes naturales e independientes a los hombres que lo forman.

Las *Teorías desde el punto de vista subjetivo*, conciben al Estado como unidad colectiva de asociación y como organismo ético espiritual. En la primera sus principales representantes son Hobbes, Rousseau y Kant, el Estado está compuesto por un grupo de individuos que se asocian o colectivizan para formar una unidad sociológica por voluntad propia para alcanzar objetivos comunes. En la segunda, el Estado ya no es visto como un organismo vivo sino como un organismo con caracteres metafísicos basado en la afirmación de que toda unidad compuesta cuyas partes son miembros u órganos que sirven para un todo.

Las *Teorías Jurídicas* responden a un ordenamiento normativo y se clasifican en tres: *la que considera al Estado como objeto de derecho*, *la que lo concibe como relación jurídica* y *la que lo considera como sujeto de Derecho*, uno de sus principales impulsores es Hans Kelsen quien identifica al Estado como una identidad con el conjunto de normas jurídicas de una sociedad determinada.

Con lo expuesto anteriormente se tiene que el Estado se compone de tres elementos: *territorio, población y autoridad*, y la naturaleza del mismo deberá entenderse mediante el estudio de dichos elementos, los dos primeros de carácter material y el tercero de carácter formal, así el territorio puede estudiarse no solo con el criterio geográfico sino también con la validez espacial del Derecho, en lo que corresponde a la población, ésta debe concebirse, además del sentido sociológico, como el conjunto de hombres vinculados en interacción de medios afines, como destinatarios del Derecho del Estado; finalmente la autoridad se describe como aquella cuya fuente es el pueblo quien por voluntad propia expresada en la constitución crea a la autoridad que es la ley que actúa en razón de sus disposiciones.

1.1.3 Fines y Funciones del Estado

En sentido estricto para Adolfo Posada⁴, el Estado es “SITUACIÓN, MANERA Y MODO DE SER” traducido al ámbito de competencia del tema que se trata, Estado significa modo o manera de ser político, pero una vez expuesto el origen histórico de Estado se debe conocer cuál es el fin que persigue y más aún la función o funciones que desempeña para la vida del hombre en sociedad.

Estado e individuo son interdependientes, es decir no puede concebirse la existencia de Estado sin tomar en cuenta al individuo ni viceversa, el Estado lleva a cabo actividades que la ley le confiere como parte de sus atribuciones que el hombre por su naturaleza no puede realizar pero que dichas actividades se encaminan al beneficio y satisfacción de las necesidades del hombre.

Con el paso del tiempo se han ido clasificando a los fines del Estado desde diferentes enfoques en objetivos y subjetivos, universales y particulares, mediatos

⁴ Autor español que produjo su obra titulada: *La administración política y la administración social*; siendo uno de los más grandes representantes de Europa en cuanto a la contribución al estudio de la ciencia administrativa a finales del siglo XIX y principios del XX.

e inmediatos, limitados e ilimitados; sin embargo lo que es importante resaltar es el hecho de cómo se conciben a los fines del Estado a través de la Historia; en primer lugar, para los pensadores como Sócrates, Platón y Aristóteles el fin más importante del Estado es el educativo, para los romanos los fines del Estado privilegian la conservación y seguridad del mismo.

En la Edad Media se encuentran dos concepciones de los fines del Estado, la primera gira en torno al cristianismo y con el pensamiento de San Agustín, donde se destaca que el Estado tiene como fin ser “un medio por el cual el hombre se preparaba para vivir en la ciudad de Dios”⁵.

Al final de la Edad Media se identifica como fin del Estado el preservar la paz, la tranquilidad social y el bien común; en esta etapa su principal representante fue Santo Tomas de Aquino quien baso su pensamiento en la filosofía de Aristóteles; siguiendo con la historia y de acuerdo con el Derecho Natural, el fin del Estado se reduce a ser el garante de los derechos del hombre, tales derechos son la libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Con base en lo anterior, se entiende que el Estado no tiene un solo fin, sino que en la actualidad son diversos, y pueden ser ubicados en dos grupos, los que obedecen a la conservación de la unidad estatal y su seguridad y los de beneficio para la sociedad. Los fines que lleva a cabo el Estado en beneficio de la sociedad, obedecen a las aspiraciones que el hombre tiene pero que por sí mismo no puede conseguir, por ello el Estado procura la paz y armonía social, así como la educación de la población y el mejoramiento integral de la misma, además de la prestación de servicios públicos, la estabilidad social mediante la aplicación del Derecho, la defensa de los intereses de la sociedad al interior y exterior y realizar toda actividad que le asigne el hombre y éste no pueda realizar.

⁵ Ibídem, p. 297

Para cumplimiento de sus fines, el Estado realiza tres funciones principales, la primera es crear un orden jurídico, normas que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados, donde se precisen las facultades y atribuciones de la autoridad. La ley por lo tanto es el fundamento de la actividad del Estado.

La segunda función es la realización de los actos, operaciones y servicios, mismos que atienden a la ejecución del programa de gobierno que se haya formulado. La tercera referente a la solución de conflicto de derecho preexistente, en el que las partes involucradas intervienen en un principio de igualdad y que con base en la sentencia se crea nuevos derechos y se define la situación jurídica de un caso en particular.

Se identifica entonces que existen tres funciones principales del Estado, la legislativa, basada en la ley, la ejecutiva respaldada por los actos y la judicial en la impartición de justicia, sin embargo se puede concebir también que el Estado atiende a una función social o funciones sociales, donde se destaca la denominada política social, cuyos objetivos son la redistribución del producto nacional y la seguridad social.

1.1.4 Formas de Estado

Las formas de estado de acuerdo con el Derecho Político, son el Estado simple o unitario y el Estado complejo o compuesto; el Primero describe las relaciones entre el pueblo, territorio y poder como uniformes, claras y sencillas, la relación entre el gobierno y la sociedad es directa e inequívoca. El *Estado simple* es “aquel que ejerce la soberanía sobre un solo pueblo que se encuentra en un solo territorio”⁶; por tanto un estado simple no puede dividirse de forma interna en Estados cuya relación sea un lazo de sociedad.

⁶ Groppali en Miguel Galindo, Teoría del Estado. Porrúa, México 2003 p. 342

El *Estado compuesto* implica que la relación entre los tres elementos, población, territorio y poder sea compleja, al ser compuesto integra a dos o más Estados que renuncian a una parte de sus facultades que transfieren a una entidad superior conservando las demás, éstas divisiones internas llamadas Estados están unidas por un lazo de sociedad; ejemplos de estados compuestos son los Estados Federales y Confederados.

Según García Pelayo la *Confederación* es “una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no, de modo inmediato sobre los individuos”⁷, la Confederación posee competencia propia, actúa mediante sus propios órganos, se basa en un tratado; la relación jurídica existente entre sus Estados miembros no produce un nuevo sujeto de voluntad, sino la comunidad de voluntad de miembros, así la confederación se expresa como un sujeto de Derecho político en el que los estados miembros están ligados por un pacto confederal y se rigen por los actos de los órganos de la Confederación.

El *Estado Federal* tiene la particularidad de que el poder político se divide a partir de dos enfoques, el funcional y el territorial en este sentido, Kelsen identifica la estructura del Estado Federal sobre tres órdenes⁸. La constitución conjunta, única soberana que comprende la constitución Federal y los principios fundamentales de las constituciones de los Estados. El orden jurídico federal integrado por las normas de su competencia y el orden jurídico de cada Estado, compuesto por sus constituciones dentro de los límites de una misma constitución.

El Estado Federal es un sistema plural, con voluntades diversas y territorialmente distinguibles que son las partes federadas, éste debe ser capaz de preservar y de expresar la pluralidad y la diversidad de las voluntades que lo integran; además la voluntad de las partes debe constituirse en una voluntad general que se refleje de

⁷ Miguel Galindo, Op. Cit., p. 344

⁸ Ibídem p. 346

manera permanente, es decir, para identificarse como Estado Federal no puede ser que en un tiempo original sí se dé esta integración, y después no, de la misma manera el Estado no puede adquirir una posición que lo separe de las partes federadas ni asumir una posición de dominación sobre éstas. Por esta razón, en la medida en que la relación federal es permanente, también resulta permanente su efecto constitutivo del Estado.

Los antecedentes del Estado Federal se encuentra en la creación de Estados Unidos de Norteamérica; al término de su lucha de independencia de la Gran Bretaña habría que adoptar una nueva forma de organización política que integrara y estableciera lazos estrechos entre las trece colonias que eran Nuevo Hampshire, Massachussetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia; dicha adopción no fue sencilla ya que unos optaban por el sistema de Estado Federal y otros una Confederación que permitiera a los estados separarse cuando lo consideraran necesario.

Posteriormente y después de la Guerra de Secesión se adopta el sistema de Estado Federal, cuyo gobierno se caracterizó por la integración de un Estado determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, de esta forma se introduce al constitucionalismo mundial predominante en el occidente en el que fue adoptado por cada país con sus propias particularidades, extendiéndose hacia Europa del este.

La particularidad de este nuevo Estado contempla la división de poderes, en este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo es el que tendería a ser dominante integrado por dos cámaras, la primera, el Senado, representando a los estados en términos de igualdad sin importar sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda, Cámara de Diputados, representando a la población, preservando en todo momento la autonomía de los estados.

La descentralización que distingue al Estado Federal puede identificarse de dos formas, la primera, la descentralización política debe estar determinada en la Constitución; y la descentralización administrativa puede ser determinada por una Ley Secundaria o por decreto, a este respecto se menciona que:

“Para que la descentralización política adquiriera plena validez se requiere de otra que le complementa y que es la organización municipal, de aquí que el Estado Federal confirma su fortalecimiento en la descentralización política del Municipio. El Estado Federal es la máxima expresión del estado complejo, que opone su naturaleza al Estado simple o unitario, y por tal motivo es el Estado que está compuesto de varios Estados de la Federación que le constituyen pero que a su vez permiten la existencia del Estado Federal como un todo, y representante legal en el exterior de todos los Estados de la Federación”.⁹

En este sentido surge la interrogante sobre ¿en quién reside la soberanía, en el Estado Federal o en los Estados que la conforman? La respuesta a este cuestionamiento se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 39, que a la letra dice: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

En el ejemplo mexicano, existen tres elementos del Estado Federal: 1. El Estado Federal propiamente dicho que representa el todo y a su vez es el representante legal del mismo, 2. Los Estados miembros de la Federación que la componen y son autónomos respecto a su régimen interior y 3. Los municipios que de acuerdo al artículo 115 de la Constitución son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

Otras formas de Estado son, el *Estado Democrático*, caracterizado por el hecho de que el poder reside en el pueblo, éste es el centro y origen de todos los poderes, aquí la soberanía radica en la masa de ciudadanos, sin embargo tienen las

⁹ Ibídem p. 376

siguientes bases: a) La voluntad general está representada por la unanimidad o mayoría de los sufragios, b) Prevalece la decisión de la mayoría, respetando a la minoría y c) Los representantes gobiernan de acuerdo con la voluntad de los gobernados.

El *Estado Autoritario* se distingue por ser el punto intermedio entre el Estado Democrático y el Estado Totalitario, su característica principal es la problemática en el concepto de *intensidad* del poder, usualmente se dice que todo Estado es Autoritario puesto que en él existe la autoridad, sin embargo particularmente en este tipo de estado, dicha autoridad está por encima de la libertad; aquí los gobernantes concentran todo el poder sin hacer partícipes a sus gobernados de las decisiones políticas, su estructura es de orden legal y aunque no impone una ideología el Estado solo la usa para defensa de su organización política.

Estado Totalitario, identificado como una dictadura tiene entre sus características, la desigualdad de los hombres, la arbitrariedad, es decir la voluntad del dictador es la base del poder y del derecho, la personalidad del poder reside en una sola persona, así en la dictadura el hombre existe para el Estado y no el Estado para el hombre.

Otra forma de Estado se observa en *el Estado Liberal*, con antecedentes en la revolución francesa de 1789, cuyos principios eran la exaltación de la dignidad humana bajo el lema “Libertad, Igualdad y Fraternidad” este tipo de estado surge como la expresión más importante del pensamiento de los *Jus Naturalistas* basado en el respeto a los derechos del hombre para el pleno desarrollo de su personalidad, situando al individuo en el centro de la existencia social, con autonomía moral, política y económica para restringir la acción del Estado. Algunas características del Estado liberal son las siguientes:

1. En la Constitución está la base de la estructura y organización de los órganos de poder. La autoridad tiene la facultad de garantizar la libertad, la

igualdad y demás derechos individuales; la división de los poderes es un sistema de pesos y contrapesos limitándose entre sí para privilegiar la libertad de los gobernados.

2. El poder está organizado para garantizar los derechos públicos y efectivos del gobernado.
3. Se establece un sistema democrático y representativo que facilite la participación ciudadana.
4. Existe la opinión pública como vigilante de los actos de autoridad en beneficio de los gobernados.
5. El Estado de Derecho es el que determina que los órganos de autoridad actúen solamente con las facultades expresas en la Constitución y sus leyes reglamentarias.

La desventaja del Estado liberal radica principalmente en pretender garantizar la libertad e igualdad, se propiciaron desigualdades notorias en cuanto a quienes tienen más recursos anulan la libertad e igualdad de sus semejantes al usarlo para tener prioridad o dominio sobre ellos. Así en materia económica hace más rico al rico y más pobre al pobre; con éste antecedente se da paso a los *Estados Neoliberales*, basados en el liberalismo clásico, su ideología está representada por las aspiraciones democráticas en materia económica con la libre empresa o libre competencia.

En los Estados Neoliberales se busca que la intervención del Estado no se reduzca a la simple observación de los fenómenos políticos y económicos, sino la creación de disposiciones legales para que él garantice el pleno desarrollo político-social y económico de su población, es decir garantiza la prosperidad de los individuos y de sus empresas particulares además de garantizar el ejercicio de la democracia. Política y economía van de la mano para el desarrollo del propio Estado; cabe resaltar que este tipo de estados se hacen visibles a finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Las ventajas se representan en el respeto a la dignidad humana protegida por el Estado, el respeto a la voluntad de las mayorías basado en las leyes que lo hagan factible, la aspiración a un mejor nivel de trabajo, haciéndolo más competitivo; por el contrario sus desventajas son que con la finalidad de proteger los derechos individuales se deje de lado los derechos sociales y el beneficio de la comunidad, que las instituciones electorales sean manipuladas por intereses económicos que nada tienen que ver con la decisión y necesidades de la mayoría, que la economía del mercado y libre competencia provoque hacer más rico al rico y más pobre al pobre y que la economía de mercado y la globalización fortalezcan el crecimiento de los monopolios.

1.1.5 El Estado Mexicano

El Estado mexicano se compone por el territorio, identificado por la porción geográfica en el cual el Estado instrumenta su autoridad y ejerce su soberanía nacional, la población integrada por los habitantes del país que habitan físicamente en el territorio nacional y por personas que jurídicamente tienen el carácter de ciudadanos mexicanos, y el poder supremo del estado dividido en tres poderes de la unión, legislativo, ejecutivo y judicial.

Como antecedente fundamental en lo que respecta al Estado mexicano se encuentran las Diputaciones Provinciales de la organización estatal española, reconocidas como órgano de gobierno y administración en las provincias en la Constitución de 1812. Los objetivos principales de la provincia eran el control del territorio, la extensión y la racionalización de los servicios públicos, además sus funciones eran el desarrollo y la prosperidad de los pueblos que conformaban la provincia, su integración se distinguía por el jefe superior, el intendente y siete individuos electos por el voto popular; estos órganos en la Nueva España se identificaron por seis diputaciones: en la Ciudad de México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango.

Las diputaciones provinciales en la Nueva España dieron lugar a la formación de los estados soberanos que integraron la República mexicana al ser los Diputados americanos quienes procuraron conseguir por medio de las diputaciones toda autonomía política y administrativa posible.

Después de la lucha de independencia y la formulación del Plan de Iguala por Guerrero e Iturbide, así como los Tratados de Córdoba, se forma en la Ciudad de México la Suprema Junta Provisional Gubernativa, como primer intento de orden y dirección de gobierno, sin embargo es hasta la emisión del Plan de Casa Mata por Antonio López de Santa Anna, donde las provincias del México independiente reclaman su autonomía administrativa y legislativa dando paso al nacimiento de los primeros congresos estatales.

La exigencia de las provincias por formar un nuevo Congreso se ve cristalizada al presentar Miguel Ramos Arizpe el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación el 20 de noviembre de 1823 en la que se indicaban qué estados integraban la Federación. Es así como nace desde la primera constitución mexicana el 4 de octubre de 1824 donde se establecen las bases estructurales del Estado y que posteriormente fueron las bases de las constituciones de 1857 y 1917, en estas tres constituciones se fundamenta la estructura y organización del Estado mexicano.

En este sentido, retomando a Marcelo Carmagnani¹⁰, el Federalismo se proyecta como un modelo doctrinario-institucional, que persigue en la primera etapa (1er tercio del siglo XIX) incorporar a las provincias a un esquema de colaboración, que permitirá en el segundo tercio del siglo XIX avanzar en el marco del liberalismo hacia una mayor centralización política.

¹⁰ Marcelo Carmagnani. Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Fondo de Cultura Económica –El Colegio de México –Fideicomiso Historia de las Américas, Reseña 1993.

En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El federalismo es el punto estructural y su soberanía reside en el pueblo, concibe a la democracia representativa como una forma de vida, de gobierno y de estado en la que los gobernantes solamente son representantes de los gobernados; la democracia representativa se ha fundamentado en la existencia de varios partidos políticos y mediante ellos la participación ciudadana como máxima aspiración de la democracia representativa cuya pretensión es el hecho de que toda ciudadanía participe en el manejo indirecto del gobierno y en la creación del orden jurídico.

Una característica más del Estado Mexicano es el presidencialismo que ha sido foco de diversas polémicas al ubicar la figura del presidente como un poder absoluto en la conducción de los destinos del Estado, sin embargo varias han sido las reformas a las facultades del Presidente que garantizan la toma de decisiones con vigilancia de sus legisladores.

La división de poderes representa la realidad política abordada en un inicio por Aristóteles y seguida por Montesquieu. En México el Estado desarrolla sus funciones en legislativas, ejecutivas y judiciales, dicha división tiene como finalidad evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre, cada poder tiene funciones específicas que controlan, complementan y limitan a los otros dos para que no exista un poder que prevalezca sobre los otros, de esta forma existen tres categorías generales: legislativas por el poder legislativo, administrativas, poder ejecutivo y jurisdiccionales por el poder judicial.

Para entender mejor la funcionalidad de cada uno y sus características a continuación se describen:

Poder Ejecutivo: El Presidente de la República ejerce el poder ejecutivo, es elegido por voto directo de los ciudadanos mexicanos y permanece en el poder seis años, es responsable de la dirección del gobierno basado en la Constitución Política y en las leyes que de ella emanan, tiene la facultad de nombrar a sus Secretarios de Estado y a los titulares de las Entidades Paraestatales.

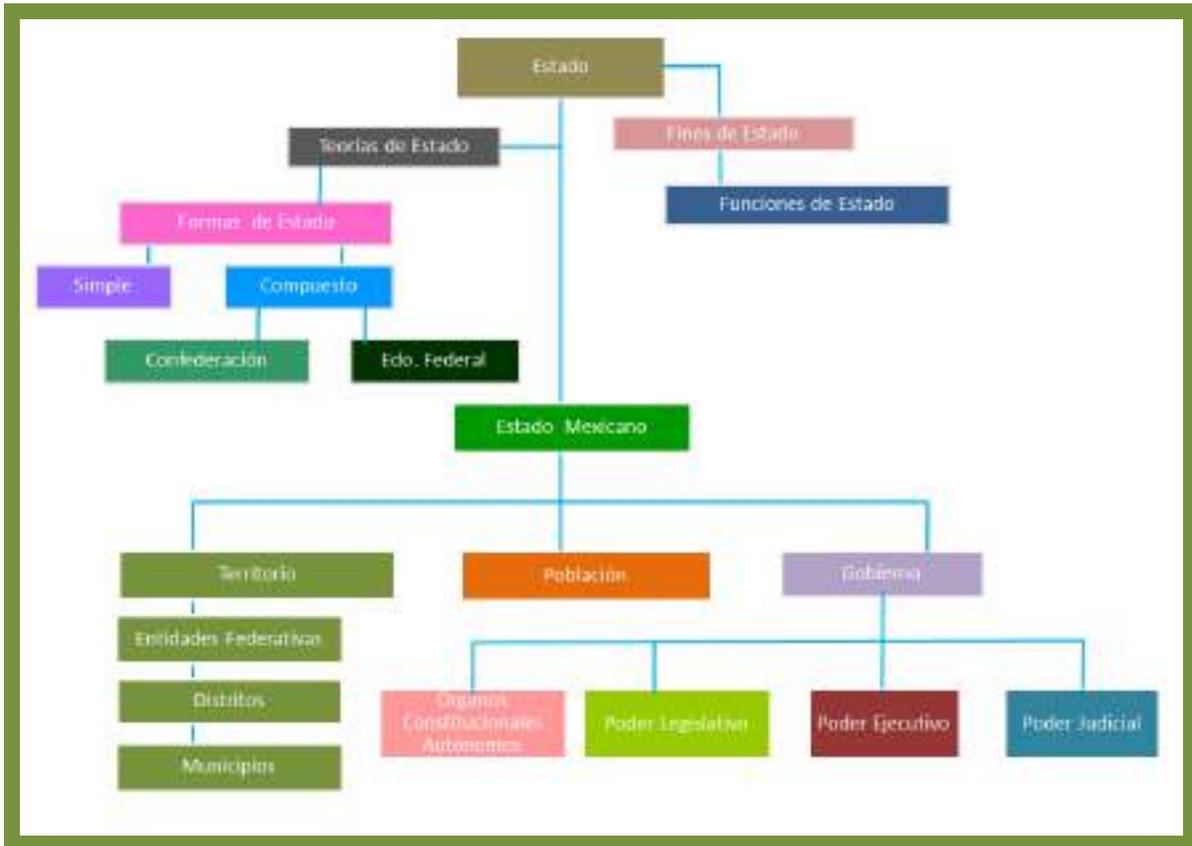
Es en este poder donde se administran los recursos y fondos públicos, se ejecutan las acciones y los programas de gobierno y lo más importante se da origen a la Administración Pública Federal que a su vez se divide en Administración Pública Centralizada y en Administración Pública Paraestatal.

La primera división se compone por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la Fiscalía General de la República. La segunda división atiende a la Administración Pública Paraestatal integrada por los Organismos Descentralizados, las empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y las Instituciones Nacionales de Crédito.

Poder Legislativo: representado por el Congreso de la Unión e integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ambos son elegidos por el voto directo, los primeros representan a los ciudadanos por distritos y permanecen en el cargo tres años, los segundos representan a los estados o entidades federativas y duran seis años en su puesto, su trabajo es discutir y hacer las leyes.

Poder Judicial: tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes que derivan de la misma garantizando la impartición de justicia a todos los mexicanos sin distinción alguna, su tarea es la protección de las garantías individuales y sociales de los mexicanos, además de ser el equilibrio de las acciones del Legislativo y Ejecutivo y se integra por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Imagen 2
El Estado y sus características



Fuente: Elaboración propia con base en la información desarrollada en los apartados anteriores

1.2 El Gobierno

Siguiendo lo expuesto en el apartado anterior se entiende que el Gobierno es la forma en la que se organiza el Estado para cumplir las demandas de la población. Como ya se mencionó el Estado se compone de población, territorio y autoridad; bajo esta afirmación el gobierno representa la autoridad legítima del Estado sin embargo, para entender mejor el concepto es necesario conocer las diferentes concepciones del mismo.

1.2.1 ¿Qué es el Gobierno?

Basado en los componentes del Estado, el Gobierno es la expresión institucional de la autoridad, “Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de Gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos”¹¹.

El Gobierno también es entendido como el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, sin embargo se describe mejor como el conjunto de instituciones públicas mediante las cuales el Estado ejerce su poder sobre la sociedad, bajo esta línea, “el Gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”¹² al ser la manifestación de la voluntad soberana del pueblo, el gobierno es el medio por el cual el Estado identifica y atiende las demandas y necesidades de la población.

Es importante mencionar que la palabra Gobierno tiene su raíz en el griego y el latín, la primera *kibernan* que para Platón significa conducir o gobernar, y la segunda *gubernaculum* que en el español antiguo es *gubernallo*, término que designa al timón de una embarcación que es el que asegura el rumbo y el equilibrio de la nave; en términos modernos el capitán de la nave es el gobernante.

En términos usuales se identifica al gobierno como la dirección política y, administrativa de una nación, se integra por un conjunto de órganos e instituciones que representan y ejercen el poder de la federación y se divide en tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y judicial; en México al Gobierno se define como: “El Poder Público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación constituido por los poderes de la Unión, que

¹¹ Javier Hurtado. Sistemas de Gobierno y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral no.19 p. 2

¹² José Castelazo. Administración Pública Una Visión de Estado. INAP. México 2007

son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación”¹³

Finalmente entender el vocablo Gobierno es identificar en primer momento su funcionamiento, es decir el papel que desempeña en el Estado como lo es la toma de decisiones, la solución de conflictos el seguimiento y evaluación social y política de su desempeño, sin embargo la función misma del gobierno es por tanto compleja y el reto va más allá de entenderlo basado solo en la función que desempeña, ya que es la organización del dominio de una sociedad, la efectividad de sus acciones depende de la forma de estructurarse en sí mismo y de la respuesta que tenga de la sociedad.

1.2.2 Formas de Gobierno

Igual que las formas de Estado, existe la clasificación de las formas de Gobierno, entendidas como las distintas maneras en las que el elemento del Estado que tiene autoridad, se organiza y se estructura para distribuir competencias y responsabilidades en la relación Estado-Sociedad en el ejercicio del poder; en consecuencia, dependiendo de las características e intereses de cada nación, el Estado puede adoptar diversas formas de Gobierno.

A través del tiempo y destacando el pensamiento de Aristóteles, se tiene que como formas de Gobierno entiende la clasificación entre las *formas puras* y *formas impuras*. Las primeras tienen como principio el bien común, su particularidad, el número de miembros que la componen y son: *Monarquía*, *Aristocracia* y *Democracia*. En Grecia antigua la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, es decir,

¹³ Glosario de Términos Administrativos, Secretaría de Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1976. p. 93

donde el poder era ejercido por el pueblo; las segundas se caracterizaban por las deformaciones de las primeras y son: *Tiranía*, *Oligarquía* y *Demagogia*.

La *Monarquía* es descrita por el gobierno de uno, la *Aristocracia* representa el gobierno de muchos y la *Democracia* es el gobierno del pueblo, de los pobres, de todos los ciudadanos o aquellos que gozan del derecho de una ciudadanía, sin embargo Aristóteles concebía la idea de un gobierno mixto, como aquella forma donde se dé prioridad a la voluntad de las mayorías y donde el ejercicio del poder sea por aquel mejor capacitado, respecto a esto se planteó la posibilidad de la combinación entre la *Democracia* y la *Aristocracia* a lo que denominó “Politeia” interpretada más tarde como *República*.

La *República* sería entonces el reflejo de una gran participación popular ante el grupo de gobernantes sabios e ilustrados, capacitados para ese fin; en esta forma de gobierno la sociedad estaría informada de los asuntos públicos, e intervendría de manera activa según su formación individual, sin embargo lo que distingue a una forma de gobierno, no es la cantidad de quienes gobiernen sino la condición social de quienes están al frente y el grado de responsabilidad al desempeñar sus funciones dentro de un cargo público.

En contraparte, en la *Tiranía* se observa la deformación de la *Monarquía* en el hecho de quien gobierna lo hace abusando del poder; la *Oligarquía* contrarresta a la *Aristocracia* en cuanto el grupo gobernante atiende a sus intereses propios en lugar de lograr el bien común, finalmente la *Demagogia* es su deformación de la *Democracia* por el hecho de que en ella quien gobierna lo hace bajo el nulo compromiso de atender las demandas de la población, ofrece condiciones que en apariencia lo hacen “quedar bien con el pueblo” sin embargo lo que promete no tiene fundamentación ni posibilidad alguna de llevarse a cabo. En este sentido, el gobernante hace del pueblo una masa obediente y servil a los intereses y ambiciones de poder del propio gobernante.

En la teoría moderna se observa una contraposición entre Reino y República, mismo que podría entenderse anteriormente como *Monarquía* y *Democracia*. Esta es también conocida como teoría maquiavélica, nace con el Estado moderno, en el cual aparecen cambios en los ideales democráticos antiguos para pasar a ser ideales republicanos y el gobierno popular es llamado antes que democracia, república. “Decía Maquiavelo que no es el bien particular, sino el bien común el que hace grandes a las ciudades y sin duda, este bien común no se tiene en cuenta sino en las Repúblicas”¹⁴.

Más tarde Locke que hará su aportación a la democracia cuando nos dice que el gobierno es responsable ante la comunidad o el pueblo al que rige, pero está limitado por la ley moral y por las tradiciones y convenciones de los individuos, a su vez la forma de gobierno dependerá de las decisiones de las mayorías y los individuos podrán cambiarlo si no satisface sus necesidades.

Con Montesquieu, en “El espíritu de las Leyes” se clasificaría a las formas de gobierno como república, monarquía y despotismo; en la primera, todo el pueblo o una parte de él ejerce la soberanía y se analizará la concepción de cuerpos intermedios o contrapoderes que limiten al soberano al ejercer el poder, dando lugar a la división de poderes, misma que es necesaria para que nadie pueda actuar con arbitrariedad a ejercerse el poder en uno solo. La monarquía está representada por el Gobierno de uno solo, pero agrega la existencia de un marco legal; por su parte el Despotismo equivale a la forma de gobierno que Aristóteles define como Tiranía en la que el gobernante atiende a sus intereses y ambiciones personales.

Finalmente, se distinguen solo la *Monarquía* y la *República* como formas de gobierno actuales con las siguientes características: La *Monarquía* se representa como el Gobierno ejercido por una sola persona, identificado como el Rey, el emperador o el príncipe, la figura de autoridad es heredada de padres a hijos; a su

¹⁴Daniel Moreno. Clásicos de la Ciencia Política. UNAM, México 1975 p. 59

vez, ésta forma tiene subdivisiones en Gobierno absolutista, donde el gobernante es quien dicta y aplica la ley, el gobierno constitucional donde, la ley limita las decisiones del rey o monarca y el parlamentario donde la participación de los representantes del pueblo limitan el poder del soberano.

En la *República* el poder se ejerce por el pueblo a través de sus representantes, por ello no está en una sola persona y el poder supremo se divide como en caso mexicano en ejecutivo, legislativo y judicial, y la figura del Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo; en un gobierno republicano el titular del ejecutivo se renueva periódicamente, no vitalicia, sin derecho a transmitir su encargo por selección o decisión propia a la persona que le suceda; la elección es mediante voto directo de los ciudadanos.

Como ya se mencionó párrafos anteriores, a lo largo de la historia se han desarrollado diferentes formas de Gobierno atendiendo cada una a la etapa histórica en la que se presentan, con características propias en un territorio determinado, por lo que siguiendo el curso de las transformaciones de nuestra sociedad en los últimos años aparecen nuevas formas de Gobierno que implican la atención e interacción de lo que ocurre en las relaciones del gobierno y la sociedad.

1.2.3 Nuevas formas de Gobierno

La actuación del gobierno, así como la capacidad y la eficacia directiva en el desarrollo o estancamiento de los países ha abierto algunas de las interrogantes respecto a los retos a los que se enfrenta en la atención y satisfacción de las demandas de las generaciones presentes y futuras algunas de ellas son las que se ejemplifican de la siguiente forma: *¿Gobiernan los gobiernos? ¿Tienen la capacidad de conducir a sus países hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos*

posean la capacidad de gobernar a sus sociedades? ¿Dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad? ¿Las condiciones sociales y políticas han cambiado? ¿La definición y la realización de los objetivos de valor para una sociedad necesitan de los recursos, capacidades y compromisos del sector privado y social? ¿Lo anterior obliga al gobierno a otro modo de relacionarse con los actores económicos y sociales, es decir, a otro modo de gobernar? Cuestionamientos como estos permiten identificar las diferentes manifestaciones de los gobiernos actuales en la figura de Gobernabilidad y Gobernanza como nuevas formas de gobierno y a su vez estudiarlas.

1.2.3.1 Gobernabilidad

Algunas de las dificultades a las que se han enfrentado los gobiernos en el último medio siglo se distinguen por problemas económicos y de corte institucional, en la capacidad de mantener el orden; insertados en el mundo global, los países requerían de mayor competitividad y en algunos, sus gobiernos reflejaban una prosperidad económica intensa con la capacidad de administrar sus recursos y la violencia institucionalizada; así se formaron aparatos estatales con mayor complejidad y en consecuencia la operatividad del Estado en el ámbito económico llegó a afectar la actividad del gobierno a la hora de las crisis económicas.

Con la aparición de las crisis en materia económica se observó la falta de estabilidad en los gobiernos y la preocupación por recuperarla, por lo que el término gobernabilidad cobra fuerza al ser el tema central sobre la reflexión teórica en relación con el futuro del Estado, por su parte, en los países menos desarrollados la gobernabilidad adquiere un enfoque socioeconómico por lo que los factores políticos de la misma, se contemplan en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y la pobreza.

Bajo estos supuestos, hablar de gobernabilidad implica su relación con el término estabilidad política, ésta de acuerdo con Dowding y Kimber, es entendida como “...un Estado vinculado con la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político...”¹⁵ en este sentido, las situaciones de crisis en los sistemas políticos despierta el interés y las diversas interpretaciones que se le dan al término gobernabilidad ya sea como la incapacidad de los gobernantes por las condiciones expuestas en los sistemas capitalistas o por las demandas excesivas de los ciudadanos.

Algunos de los conceptos desarrollados a través de algunos estudios y especialistas son los siguientes:

Manuel Alcántara menciona que “puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.”¹⁶ En este sentido no puede entenderse aisladamente el término gobernabilidad sin su contrario, la ingobernabilidad puesto que la segunda deriva de la primera y no necesariamente es reversible.

En consecuencia gobernabilidad indica la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, su contraparte el hecho de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, las causas van desde dos direcciones una de origen social hacia el gobierno y la otra del gobierno a la sociedad, así la primera se determina por disposición o no de la sociedad de aceptar, obedecer y reconocer que su gobernante posee el derecho a dirigir y mandar, es decir existe el criterio de legitimidad y autoridad moral de quien gobierna; la segunda implica la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad en el proceso directivo.

¹⁵ Manuel Alcántara Sáez. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica, México 1995 p. 29

¹⁶ Ibídem p.39

Bajo esta argumentación Luis F. Aguilar enfatiza “El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental (...) el supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o re dotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que pueda gobernar”¹⁷.

En este sentido es importante observar la forma en la que el gobierno se ocupa y desarrolla sus funciones y su relación con la sociedad dentro del sistema político estableciendo indicadores que permitan hablar de nivel o niveles de gobernabilidad desde las causas de ingobernabilidad como: a) *la indisciplina*, que se observa en los esfuerzos que realizan ciudadanos para influir en las decisiones públicas mediante métodos violentos, ilegales o absurdos, b) *la inestabilidad*, en los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación, c) *la ineficacia* o disminución de la capacidad de políticos y burócratas en alcanzar sus objetivos en coordinación con el Estado y d) *la ilegalidad*, es decir, el reflejo de la evasión de restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia del poder corporativo de alto nivel.

Otra perspectiva sobre aspectos que afectan la capacidad del gobierno, se encuentra sustentada en cuatro características que son: 1) el grado de calidad de la burocracia, mediante el asesoramiento y liderazgo en la formulación y aplicación de las políticas, 2) el compromiso de la burocracia con los objetivos propios del gobierno en contraparte con sus intereses, 3) el entorno institucional en la generación de políticas por parte del gobierno y 4) el sistema de partidos en su habilidad para poner en marcha mandatos de acción.

Al respecto Coppedge¹⁸ fórmula seis condiciones de gobernabilidad dividiendo las dos primeras en el ámbito general y las restantes en una gobernabilidad democrática, para quedar de la siguiente manera: 1 y 2 “capacidad y deseo de

¹⁷ Luis F. Aguilar. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar, Fundación Friednch Naumann para la Libertad México 2010, p. 25

¹⁸ Coppedge en Manuel Alcántara Sáez, Op. Cit., p. 31

todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias” y 3) aceptación de compromisos institucionales democráticos que conceden gran peso a grupos políticamente relevantes y de carácter elitista; 4) aceptación de arreglos que permiten la representación efectiva de estos grupos por la clase política elegida, 5) efectiva representación de los ciudadanos por la clase política elegida, y 6) creación y el mantenimiento de mayorías cuyo funcionamiento se base en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Con base en estas condiciones de gobernabilidad se vislumbra solo la cuestión poder y acuerdo de elites dejando fuera algunos factores que deben ser tomados en cuenta respecto a la gobernabilidad como el fortalecimiento de la sociedad civil y una evolución de la cultura política; en relación a la economía, su orientación y comportamiento, y la integración de sectores de la sociedad en el sistema productivo; finalmente Tomassini hace su aportación en las condiciones para fortalecer la gobernabilidad a partir de tres escenarios:

“... los organismos de gobierno encargados de manejar la economía y al sector público; el conjunto de las organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del Poder Ejecutivo, sus relaciones con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos con los cuales el Estado se encuentra vinculado; y el tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos.”¹⁹

El concepto de gobernabilidad en un primer momento puede enunciarse a partir de la interacción entre gobernantes y gobernados, entre las capacidades del gobierno y las demandas políticas de los gobernados, la tensión que existe entre las dos partes, cuestionando el sistema de gobierno como productor de decisiones

¹⁹ Tomassini en Manuel Alcántara Sáez, Op. Cit., p. 32

políticas y encargado de la ejecución de las mismas, así como su capacidad para resolver los problemas que se le presenten.

Por su parte, Antonio Camou dice que "... la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz..."²⁰ literalmente gobernabilidad significaría la *calidad, estado o propiedad de ser gobernable* y *governable* representaría el hecho de *ser capaz de ser gobernado*; en tanto su opuesto, *ingobernable*, describiría aquello que es *incapaz de ser gobernado*. En este sentido de equilibrio dinámico se deja atrás la relación dicotómica gobernabilidad vs ingobernabilidad como explicación de la relación Gobierno-Sociedad para pasar a una caracterización de niveles o grados de gobernabilidad descritos de la siguiente forma:²¹

a) *Gobernabilidad ideal*: designa el equilibrio puntual entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, es decir, una sociedad sin conflictos y la respuesta adecuada para cada demanda.

b) *Gobernabilidad normal*: las diferencias entre las demandas y respuestas están en un equilibrio dinámico, son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación que existe entre el gobierno y la sociedad.

c) *Déficit de Gobernabilidad*: presenta un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta del aparato gubernamental percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados y que a su vez hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada, en este caso dicha anomalía puede presentarse en el ámbito económico, político y de seguridad.

d) *Crisis de Gobernabilidad*: representa una situación de desequilibrios inesperados e intolerables entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

²⁰ Antonio Camou. Los desafíos de la gobernabilidad, Plaza y Valdés, S. A. de C. V. México, 2001, p. 36

²¹ *Ibíd*em pp. 38-39

e) *Ingovernabilidad*: describe a la disolución de la relación de gobierno que une por ambas partes a los miembros de una comunidad política.

Joan Prats define la gobernabilidad como: "... un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias."²² Dicho atributo corresponde a una cualidad propia del sistema social, no de su gobierno, bajo este sentido, el autor hace referencia al hecho de que la gobernabilidad está compuesta por los actores estratégicos y las prácticas de los mismos, por las reglas e instituciones, (formales e informales) y su grado de prevalencia en sus procedimientos o fórmulas, y los conflictos entre actores estratégicos, por ello se dice que la Gobernabilidad se entiende como el grado en el que el sistema político se institucionaliza.

Desde la base de las tradiciones teóricas en el estudio de la gobernabilidad, se resume que ésta tiene tres componentes básicos que a lo largo de la historia se han hecho presentes y que líneas arriba se han mencionado, pero que sin duda son particularmente necesarios en su conceptualización y razonamiento explicarlos de la siguiente forma:

La Gobernabilidad en razón de la eficacia: la tradición de la "razón de Estado" Maquiavelo y Weber; basada en la dimensión de eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político y en consecuencia de la gestión gubernamental indispensable en la gobernabilidad de un sistema social; en este sentido se observa que forma parte del sistema político y su función es asegurar la supervivencia de dicho sistema y su capacidad operativa, por ello la relación razón de Estado incluyendo el consenso como insumo del proceso en la toma de decisiones y en la

²² Mayorga, F. & Córdova. Gobernabilidad y Gobernanza en América latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. E., 2007, p. 3

implementación de políticas públicas; el poder no se ejerce de manera lineal, más bien lo hace basado en un sistema complejo donde nadie dispone de todo el poder, por el contrario los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una porción de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores por lo que, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de tomar decisiones.

En segundo lugar, la gobernabilidad y legitimidad en la tradición del "buen gobierno" desde Platón, Aristóteles y Jean Bodino; bajo el ordenamiento político-social basada en el respeto a los derechos humanos y el bienestar general, la preocupación se basa en diseñar las condiciones para un Estado justo y el establecimiento de la mejor forma de gobierno donde los ciudadanos sean capaces de vivir lo mejor posible de acuerdo con sus ideas, en este sentido el gobierno actúa de acuerdo con los valores morales en razón de la justicia y el orden cuyo fin último sea la realización de dichos valores. Más tarde John Locke hablaría sobre la plena realización de los derechos individuales y donde "...el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias."²³

La gobernabilidad desde el punto de vista del buen gobierno es entonces el escenario donde se lleva a cabo la conexión entre la legitimidad y el ejercicio del poder centrandose su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental, donde además de distinguir las posibles amenazas a la gobernabilidad derivadas de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad de considerables sectores de la población de acceder a una vida digna, se preocupa por el hecho de que la gobernabilidad debería recoger, elaborar y

²³Antonio Camou. Op. Cit. p. 35

agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

Finalmente la gobernabilidad entendida a partir de su elemento de estabilidad afirma que un sistema será más gobernable en la medida en que posee mayor capacidad de adaptación y flexibilidad institucional respecto a los cambios del entorno nacional e internacional, así como el económico, social y político; la estabilidad política es entendida como la capacidad del sistema para perdurar en el tiempo sin estancarse.

1.2.3.2 Gobernanza

El antecedente inmediato del término *governance*, se encuentra en el francés antiguo (*gouvernance*) equivalente al castellano gobernanza, sin embargo con el paso del tiempo dicho término es usado para indicar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad que implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales.

La Gobernanza "...apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente..."²⁴ En este sentido se privilegia la transparencia, información ciudadana, y combate a la corrupción.

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua en su 21 edición define a la gobernanza como la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro

²⁴ Luis F. Aguilar. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar... Op. Cit. p.29

de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía sin embargo para entender mejor lo que a gobernanza se refiere es necesario saber bajo que esquemas surgió y como se ha identificado conceptualmente. En los últimos años, debido a los cambios que trajo consigo la globalización en los que se destaca la complejidad de una sociedad creciente, las fallas en el mercado, la crisis fiscal del Estado, la responsabilidad política las nuevas formas de gobierno y de gestión pública así como la nueva forma de Administración han demandado la existencia de una nueva forma de gobernar.

“La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas, El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados”²⁵

Su característica principal radica en la intención de adoptar una postura más cooperativa basada en el consenso, diferente a la de los modelos tradicionales de gobernar, principalmente por la necesidad de introducir a los actores privados y a las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, por la finalidad de fomentar la participación de actores privados y sociales en la gestión del sector público y por la existencia de la relación en la prestación de servicios.

²⁵ Agustí Cerrillo I. Martínez. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2005, p. 12

Es entonces cuando se afirma que la gobernanza implica una nueva forma y diferente de gobernar determinada por la interacción entre una pluralidad de actores en relaciones horizontales, en la búsqueda del equilibrio entre poder público y la sociedad civil, así como la participación en el gobierno de la sociedad en general, con la intención de englobar a todas las instituciones y las relaciones involucradas en los procesos de gobierno; aparece el hecho de entender a la gobernanza desde el estado mínimo a la conformación de una red, “uno de los usos del término gobernanza hace referencia al proceso de gobierno realizado mediante redes de organizaciones”²⁶; pasando a la gestión pública, donde se busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error constantemente.

En la Gobernanza los sistemas administrativos deben examinarse a partir del punto de vista del manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes de determinado programa y ya no solo desde el ángulo de la gestión de los programas y la toma de decisiones en materia de políticas dentro del gobierno mismo; la finalidad consiste en que el gobierno deje de ser actor autónomo y autoritario, en su lugar el sector público aparece como dependiente del privado de distintas formas, y las políticas públicas se elaboren e implementen, por la interacción de los actores públicos y privados.

En este sentido, los gobiernos pueden proveer los servicios de manera más eficiente y efectiva si la estructura de suministro incluye a actores del sector privado lo que daría como resultado que el sector público tenga la capacidad de influir en los actores del sector privado al hacer uso de voluntarios u otro suministro de personal con bajos costos, sin embargo en la gobernanza existe un proceso de dirección de la sociedad donde ya no se limita a una sola acción directiva del gobierno, es un nuevo proceso directivo y una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, donde ya es de modo mando-control.

²⁶ Rhodes en María del Carmen Pardo, compiladora. De la administración pública a la gobernanza. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México 2004, p. 43

La Gobernanza retomando a Luis F. Aguilar, se identifica por “el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno”, es decir, el paso de un centro a un sistema de gobierno, donde se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales, concretamente es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales; además se describe como “... el proceso de dirección / gobernación de la sociedad, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades....de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad...”²⁷ dicho proceso de dirección se caracteriza como sigue:

Como proceso de dirección estructurado, estructurado institucional y técnicamente, estable y que se reproduce en el tiempo identificado como modo o estilo de gobierno, con base en dos características:

- En la definición de los objetivos que dan sentido a la acción de la sociedad y que deben ser realizados con referencia a un sistema de valores, que se plasma en los principios constitucionales y las normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales.
- En la realización de los objetivos que requiere normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia.

Como proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales y entre éstos y el gobierno, y que no es sin más incluyente, simétrico, racional y pacífico: como proceso de dirección cuya

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007 p. 9

estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, aunque es cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad tienen en su definición y su realización, el gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad cuando ella no es capaz de autogobernarse y muestra la carencia de las capacidades para lograr por ella misma acuerdos básicos de convivencia y definir sus objetivos y/o que carece de las capacidades de conocimiento, organizativas y productivas para seleccionar las acciones causalmente idóneas y realizar las metas de sus acuerdos.

En relación con el enfoque de procesos de dirección la Gobernanza sustenta la validez cognoscitiva que tiene el concepto para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno; por ello el hecho de distinguir en algún momento entre gobernar y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo concreto del gobierno en la práctica al momento de atender las demandas de la sociedad y la estructura directiva del modo de gobierno que se reproduce en acciones gubernativas puntuales.

La Gobernanza se relaciona también con ciertas características de la sociedad en cuanto a un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas; “Las pautas tradicionales de gobernar, que eran antes de ‘tráfico en un solo sentido’, que iban de los gobernantes a los gobernados, han cambiado hacia un modelo de ‘tráfico en dos sentidos’, en el que se toman en consideración las condiciones, cualidades, problemas y oportunidades del sistema de gobierno pero también los del sistema de los gobernados.”²⁸

²⁸ Luis F. Aguilar. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar... Op. Cit. p. 34

Ahora se destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen (“coproducen”) en modo asociado políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que entre el sector público y privado o social al momento de llevarlos a cabo, así como la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, y la autoridad y la responsabilidad que cada sector tendrá durante el proceso de ejecución.

Las ventajas de la gobernanza se manifiestan en primer lugar en identificar y fijar la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar al centrarse en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas; es en tanto un medio para conseguir los objetivos planteados por los actores implicados.

Los principios de la gobernanza se distinguen en los de *transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia*.²⁹ La transparencia permite incrementar la legitimidad democrática de las administraciones al interior y exterior de las mismas al tiempo que ayuda a que los ciudadanos sean participantes activos, y no solo receptores, en los asuntos públicos, además de ser un mecanismo por el cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos. La participación centra su base en que la Gobernanza se define como un sistema de administración en red, donde actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas, regular y proveer servicios incorporándose a la toma de decisiones públicas de formas muy diferentes; la rendición de cuentas en la Gobernanza se hace de forma horizontal bajo los mecanismos públicos creados por el Estado con la finalidad de supervisar los abusos e ineficiencias.

La eficacia es el éxito del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización significa el deber de actuar de forma eficaz y tiene como consecuencia la necesidad de actuar de forma eficiente y económica;

²⁹ Agustí Cerrillo I Martínez, Op. Cit. p. 22

finalmente la coherencia de una política puede definirse como la no concurrencia de efectos políticos que son contrarios a los resultados intencionados o a los fines de una política.

Desde una concepción de la Gobernanza nueva se identifican los componentes institucionales y los componentes técnicos, los primeros son: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales; los segundos el sistema de ciencia–tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la Administración Pública.

Centrar la atención en los componentes técnicos de la gobernanza es identificar que la hacienda pública es la institución, que se encarga de calcular y obtener la cantidad de recursos que el Estado requiere para operar y asegurar el equilibrio sostenido entre los ingresos y egresos a fin de evitar déficits inmanejables que impidan la actividad gubernamental y asignar los recursos con racionalidad, es decir de modo costo-eficiente.

Otra variable es el hecho de formular las políticas públicas, a fin de resolver problemas públicos y que pueden ser políticas estratégicas o de coyuntura, ya que por un lado, en su elaboración se recogen las demandas de los sectores de la sociedad, se ordenan y reelaboran en objetivos y acciones practicables, al tiempo que se aprovecha la información, el conocimiento y la experiencia productiva que existen en una sociedad y por el otro se incluyen y respetan las reglas y procedimientos de la decisión pública. La importancia de la Administración Pública en esta clasificación, atiende a dos factores, al hecho de que la eficacia y eficiencia está determinada en gran medida por la forma de organización y el proceso de trabajo de la administración, y al hecho de que las políticas públicas se realizan actualmente en modo inter-organizacional, interviniendo en su diseño y ejecución numerosas organizaciones públicas y privadas.

Finalmente, desde la perspectiva de la Gobernanza, en sociedades débiles propensas al desgobierno, la gestión pública será de forma vertical, autoritaria y centralizada; por otro lado en sociedades con amplia participación ciudadana, el modo de gobernar será más horizontal, descentralizado y asociativo, incorporando la deliberación de la ciudadanía ya sea organizaciones privadas y sociales, nacionales o multinacionales, en los asuntos públicos, sobre las acciones que emprenden para atenderlos, así la dificultad real de gobernar en modo de gobernanza en sociedades débiles no cancela, por el contrario abre la necesidad o conveniencia de hacerlo a fin de resolver problemas crónicos y críticos e impulsar la sociedad hacia situaciones de mayor calidad de vida.

1.2.4 El Gobierno en México

En México el fundamento jurídico del gobierno se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 que a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Así se tiene entonces que las características del gobierno en México son en primer lugar la república, donde la soberanía nacional reside en el pueblo y todo poder dimana de él y se instituye para beneficio de éste, por tanto el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; México basa su gobierno en un sistema republicano presidencial, donde el presidente es elegido por voto directo y en el que se deposita el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, el gobierno es representativo a través del Congreso de la Unión por la Cámara de Diputados integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales

uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y la Cámara de Senadores, integrada por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Además de la representación en las Cámaras, se encuentra el Presidente de la República, los Gobernadores, Presidentes Municipales, Diputados Locales y Jefes Delegacionales; quienes representan y ejercen la autoridad en beneficio del pueblo, dando lugar a una democracia representativa en el que el pueblo expresa indirectamente su voluntad por medio de sus representantes.

Es un gobierno democrático porque la vía de elección electoral, voto directo, es la que permite la integración del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en la Federación, en los Estados y Municipios y porque en una democracia es posible hablar de libertad e igualdad ante la ley, de consenso, de toma de decisiones colectivas, de competencia, de mayorías y minorías, de sucesión periódica de los gobernantes, y la existencia de partidos políticos; sin dejar fuera el control y la legalidad velando en todo momento por el progreso de la población y el respeto a las garantías individuales.

Es federal porque se compone por 31 Estados libres y soberanos, que son entidades con autonomía para regirse por sus propias leyes y gobernar a su población en el ámbito territorial que les corresponde y un Distrito Federal, cede de los poderes de la Unión, que en conjunto integran la federación, regida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Federación la integran tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

El gobierno en los estados es autónomo e independiente, tienen su propia constitución y sus leyes corresponden a necesidades específicas, y son los ciudadanos de cada entidad quienes eligen a su gobernador y diputados locales, a su vez los estados se dividen en municipios donde la representación del gobierno se deposita en los Ayuntamientos conformados por el presidente municipal y el cabildo.

Pero ¿Cómo actúa, se organiza o funciona el gobierno?; Para entender de mejor forma este cuestionamiento es importante identificar a la Administración Pública, a partir de lo siguiente: qué es, cuáles son sus características y su conformación dentro del Estado Mexicano.

1.3 Administración Pública

Antes de hablar sobre un concepto de Administración Pública, es importante mencionar que una de las necesidades del hombre para desarrollarse en comunidad es la organización, ésta permite llevar a cabo actividades que persiguen un objetivo concreto; varias civilizaciones a lo largo del tiempo se han organizado para enfrentar los retos de su ambiente, lograr la adaptación y en consecuencia su supervivencia.

Es entonces cuando la palabra administración describe a un “Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia y eficacia posibles.”³⁰, sin embargo, este concepto aún aislado, involucra a lo público, entendido desde sus raíces etimológicas como multiplicidad o amplitud, además según Omar Guerrero en su obra de Administración Pública identifica a la voz

³⁰ Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, México D.F. 1994 p.24

pública como aquella que deriva de la palabra griega *polis*, descrita como ciudad, Estado y del latín *populus*, el pueblo, en consecuencia pública se refiere a lo comunitario, lo colectivo.

Por su parte, la raíz etimológica de administración se encuentra en el latín *administratio*, "...que está compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar) y era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas."³¹ Entonces se entiende que administración es la función de satisfacer las necesidades de una sociedad realizada por un *minister*, funcionario; otras concepciones de administración, basadas en el pensamiento de autores clásicos y modernos, las describe Pedro Chávez Jiménez³² de la siguiente manera:

Para Henry Fayol administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar; por su parte, Koontz y O' Donnell opinan que la administración es la dirección de un organismo social y su efectividad se basa en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes; José A. Fernández Arenas identifica a la administración como una ciencia social cuyo fin es la satisfacción de objetivos, instaurada en la habilidad de conducir a sus integrantes; sin embargo, Agustín Reyes Ponce la define como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social es decir, una forma de coordinación.

Bajo estas concepciones tenemos sólo lo que se identifica como una aproximación a la administración y lo público como términos aislados, sin embargo, abordar el tema referente a la Administración Pública implica ese enlace de términos para llegar a un concepto sobre ella que permita entender qué es y qué hace.

³¹ Omar Guerrero. Administración Pública, Léxico de Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y FLACSO-México 2000 p.5

³² Pedro Chávez. Como Administrar un Municipio: Guía básica para gobernar mejor. 2da edición, Trillas. México 2010 p.34

1.3.1 El Concepto de Administración Pública

En un primer momento, en apartados anteriores se identificó al gobierno como la dirección política y administrativa de una nación integrada por un conjunto de órganos e instituciones que le permiten cumplir sus objetivos; en este sentido se encuentra que la Administración Pública realiza la función pública a cargo del gobierno y en representación del Estado a partir de las siguientes concepciones:

La primera conceptualización a la que se hace referencia es la que realiza Bonnin sobre la Administración Pública donde destaca que "...es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene una doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instruida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución."³³

Bonnin maneja un concepto amplio e integral sobre la Administración Pública en sus diferentes campos de acción; privilegia el conocimiento del legislador sobre sus atribuciones y la importancia que sus acciones tienen en la sociedad. Identifica que el principio fundamental es consecuencia de la sociabilidad del hombre y del interés por atender y satisfacer sus necesidades y dependencias sociales, éstas últimas entendidas como las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual por la sociabilidad; así la administración nace del instinto de conservación del ser humano y del hecho de mantenerse en comunidad.

³³ C.J.B. Bonnin. "Principios de la administración". Revista de Administración Pública p. 93

Con base en lo anterior la Administración Pública es aquella que tiene como tarea dar a todos los ciudadanos una dirección común mediante la ejecución de leyes, de la voluntad pública y que constituye las relaciones y deberes del ciudadano para con la comunidad dirigidas al orden social, basada en cuatro principios fundamentales, a) la administración nació con la asociación o comunidad, b) la conservación de ésta es el principio de la administración, c) la administración es el gobierno de la comunidad y d) la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Sus atribuciones derivan de las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad en aspectos como: "...el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, los canales, ríos, caudales del común, y la policía urbana y rural..."³⁴ que forman parte del carácter natural de la institución administrativa.

En la forma práctica la Administración Pública se encuentra con ciertas patologías como lo identifica el autor al hacer referencia a los monarcas, éstos alargan su distancia con los ciudadanos por el cumulo de poder y autoridad ejercido de forma excesiva, aquí la justicia es necesaria para limitar el poder de quien dirige y garantizar los derechos de los ciudadanos para mantener el orden público; otra característica importante es la división del territorio, que tiene como fin último el señalar invariablemente la atención local para el ejercicio de los derechos políticos y para la jurisdicción respectiva sobre las actividades administrativas y judiciales.

Por su parte Omar Guerrero menciona que "...la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado

³⁴ Ibídem , p. 98

como organización política de la sociedad.”³⁵ En síntesis es la acción del Estado en la sociedad caracterizada por la dirección administrativa y el dominio público y que dicha capacidad del Estado se distingue por producir la utilidad común.

Por ello el objetivo que se persigue en la Administración Pública es el facilitar y contribuir al desarrollo del hombre de forma libre y perfecta desde su ámbito particular hasta el social, pero que está condicionado por el grado de comunidad cooperante que una sociedad pueda alcanzar, y éste es el reto que se presenta en las sociedades presentes y futuras.

Otro autor es Rodrigo Moreno³⁶ quien identifica a la Administración Pública como la “Acción del Gobierno para dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las Leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de esta función”; es necesario destacar que dicha concepción se reduce a la simple tarea del gobierno mediante los organismos encargados de llevarla a cabo de forma descendente.

Una aproximación a lo que se conoce como Administración Pública se basa en dos líneas: En cuanto a lo funcional “...como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales...”³⁷ y en cuanto a “...estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones...”³⁸; se identifica entonces que deben existir reglas que permitan el ejercicio legal y legítimo de la autoridad mediante las instancias ejecutoras.

³⁵ Omar Guerrero. Administración Pública... Op. Cit., p. 4

³⁶ Cita extraída de material de contenidos temáticos de la Maestría en Administración Pública en Línea CEVAP. Instituto Nacional de Administración Pública. México D.F. p.25

³⁷ B. Guy Peters. La Política de la Burocracia, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. México 1999 p.68

³⁸ *Ibidem* p.69

La Administración Pública es entonces la actividad que realiza el Estado para cumplir sus fines mediante el conjunto ordenado y sistematizado de organismos e instituciones que componen la rama ejecutiva del gobierno en el ámbito federal, estatal y municipal y de los procedimientos que ellos aplican, como políticas, normas, técnicas y sistemas a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las atribuciones que los ordenamientos jurídicos le confieren al gobierno en sus tres ámbitos.

1.3.2 Diferentes enfoques de la Administración Pública

La Administración Pública a lo largo de la historia ha sido el carácter distintivo del desarrollo del hombre de forma individual y en sociedad, basado en la organización, y en la representación de la autoridad capaz de llevar a buen fin los intereses de una comunidad. Bajo esta línea, el desarrollo de la Administración Pública parte del principio de considerarla como una ciencia social encargada particularmente del estudio del desarrollo de la sociedad, como ya se mencionó anteriormente, deriva de forma natural del Estado y se refleja en la organización y dirección que toma una sociedad con características propias y que los cambios en su estudio atienden a los cambios a los que se enfrentan las sociedades en diferentes épocas.

Uno de los objetivos de la Administración Pública es relacionar a la comunidad con los individuos, su base es atender las necesidades de la población, sin embargo para que pueda llevar a cabo dicha atención debe hacerlo bajo un sistema de organización y funcionamiento mediante una red de procesos e interacciones que tengan como objetivo el diseño y la instrumentalización de políticas, programas y proyectos de gobierno en la atención de las necesidades y demandas de la población, todo esto con una dirección: “la administración (...) es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la

naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes".³⁹

De la cita anterior se obtiene que el fin último de la Administración Pública y en su paso por la historia, ha sido y es el constante equilibrio y desarrollo del individuo en sociedad en coordinación con sus autoridades y representantes encaminados al bien común que se refleja en el desarrollo de un país en la mayoría de sus ámbitos.

Otra particularidad de la administración es la que describe a una Administración Pública ortodoxa que según Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde⁴⁰ tiene como supuestos los siguientes:

a) Desde su base, la dicotomía política-administración, entendida la política como el instrumento para asumir, acrecentar o disminuir el ejercicio del poder, donde en las interacciones del sistema político, los gobernantes y gobernados tienen el riesgo de enfrentarse a la solución de conflictos entre ellos, pero que en dicha política existen las reglas que regulan el comportamiento de los ciudadanos para evitar la desintegración social dentro del sistema.

b) La administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política mediante la delimitación de la discrecionalidad de los funcionarios y el ajuste estricto de sus actos al proceso debido, implica la responsabilidad de un servicio público capaz en la atención de las demandas con apego a sus reglas y procedimientos.

³⁹ Cita hecha por un anónimo; Omar Guerrero. Op. Cit., p.3

⁴⁰ Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Clásicos de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche Fondo de Cultura Económica México D.F. 2000 p.15

c) La administración pública constituye un campo con contenido propio; su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo, la administración pública es el gobierno en acción.

d) El fin último de la administración pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra aplicada.

e) La existencia de los principios a los que se llega inductivamente, basados en la experiencia organizativa del hombre, pueden estudiarse como un asunto técnico independientemente del propósito del organismo, el personal que lo constituye o la teoría constitucional, política o social sobre la cual se base.

f) La labor del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar.

g) La estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; constituye un asunto técnico aprovechar al máximo las ventajas de la especialización vertical y horizontal.

h) Formalizar las relaciones reduce la confusión y crea certidumbre al tiempo que predice el comportamiento de los trabajadores.

i) El método científico debe aplicarse en la clasificación de cargos y en la selección, remuneración y promoción del personal público.

j) El rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social, resultado de su organización informal en grupos, por lo que la supervisión más efectiva es la que toma en cuenta la participación de los grupos y sus líderes informales.

k) El presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información.

l) La administración pública es un arte, pero es capaz de llegar a ser una ciencia libre de valores por su propio derecho.

Con base en estos supuestos se afirma que dicho pensamiento no otorgó un papel activo al ciudadano, más bien la administración se consideró un asunto técnico que posteriormente dejaría ver el desempeño del gobierno y la insatisfacción con los costos y como consecuencia surge una variedad de enfoques en relación a la participación ciudadana como la solución a una burocracia ineficaz, carente de respuesta a los problemas de la sociedad; el problema es el cómo establecer una administración responsable ante la voluntad popular democrática evitando la corrupción y hacer más participe al ciudadano.

1.3.3 Conformación de la Administración Pública en México

Como ya se hizo mención y retomando a Omar Guerrero, la Administración Pública es la acción del Estado en sociedad que se basa en la dirección y el dominio político, por lo que en el caso mexicano se fundamenta en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el artículo 90 de la Carta Magna, menciona que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”⁴¹

⁴¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 09-02-2012, p. 56

Al distinguir entre la administración centralizada y paraestatal, se observa la existencia de las dependencias y entidades; las primeras son las secretarías de Estado, y las segundas son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, según consta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta integración se explica en el artículo 1º, de la Ley mencionada al destacar que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada mientras que las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Del mismo modo, en cada entidad federativa existe, además de su Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en mención; para este caso y como ejemplo se toma el Estado de México, donde en su artículo 1º de su Ley Orgánica se establece la forma de organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado, ubicando al Gobernador como el depositario del poder ejecutivo del Estado. Las dependencias del Ejecutivo tendrán entre sus facultades “conducir sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno”.⁴² En consecuencia para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diferentes ramos de la Administración Pública de Estado el Gobernador se auxiliará de sus secretarías.

A nivel local, existe la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ordenamiento que tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública de los 125

⁴² H. XLVIII Legislatura del Estado de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, p. 2

municipios que integran el Estado de México; la extensión territorial de cada municipio atiende a los límites reconocidos por cada uno de ellos, sus habitantes son las personas que residan habitualmente o transitoriamente dentro de su territorio, al gobierno lo representa el Ayuntamiento y en materia de la administración, el ayuntamiento se auxiliará de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal.

En este sentido se han abordado los temas de Estado, Gobierno y Administración Pública como bases conceptuales para contextualizar y entender la forma en la que se organiza la sociedad para la atención y solución de sus demandas, el recorrido histórico por los tres conceptos, así como sus características y elementos proporcionan las herramientas necesarias para adentrarse en la temática del objeto de estudio.

Por lo anterior es importante identificar los cambios a través del tiempo, conocer los alcances, modificaciones y nuevas formas para enfrentarnos con certeza y claridad a los retos que se presentan en la actualidad y preparar el camino para las generaciones futuras.

CAPÍTULO 2. LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA HACIA UN GOBIERNO DE RESULTADOS

En el capítulo anterior se mencionaron las características del Estado, su organización y elementos del mismo como el gobierno y la administración pública; en este apartado que inicia se analizarán las características de la práctica administrativa mediante su organización interna, decisión e involucramiento de los diferentes actores, así como la planeación y ejecución de las políticas públicas. En este sentido se considera importante reafirmar que "...la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen".⁴³ Al ser la actividad principal que realiza el Estado sus acciones están vinculadas directamente con la sociedad.

Por lo anterior se identifican como elementos constitutivos de la sociedad los que se distinguen como colectivos e individuales que muestran el actuar mismo de la sociedad para producir su perpetuidad y al mismo tiempo su prosperidad mediante la persuasión y ayuda mutua; así la Administración Pública toma un sentido estricto y otro lato, en el primero aparece como la actividad "...que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad".⁴⁴ En el sentido lato se identifica como la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado para lograr expandir las fuerzas interiores al máximo, aquí es la capacidad de producir poder.

Por otra parte y bajo esta lógica, existen afirmaciones que se centran en la idea de que los estados más poderosos son los mejor administrados, además de que su balanza comercial les favorece por tener una hacienda pública sana; lo importante en ello es que han sido capaces de brindar a su sociedad los servicios básicos en

⁴³ Omar Guerrero Orozco. Principios de Administración Pública; Exposición realizada en el Aula Máxima de la, Escuela Superior de Administración Pública • ESAP •, Santa Fe de Bogotá, septiembre 8 de 1997 p.25

⁴⁴ *Ibidem*, p. 27

cuanto a salud, asistencia, alimentación y alcanzar una convivencia sana. Para llevar a cabo lo anterior, la administración pública realiza actividades de manera funcional, es decir persiguen un propósito, mediante las responsabilidades del Estado como la hacienda, defensa, relaciones exteriores y justicia, al tiempo que lo hace de forma institucional, dirigidas al mantenimiento y operación de la administración pública como organismo y que constituyen el medio para alcanzar los propósitos a cargo de las funcionales.

2.1 El Proceso Administrativo

Retomando la afirmación de Henry Fayol en lo que se refiere a administrar como la acción que prevé, organiza, manda, coordina y controla una institución ya se pública o privada; se tiene que el proceso administrativo se refiere al conjunto de etapas mediante las cuales se desarrolla la administración y puede ser descrito de diferentes formas por varios autores, sin embargo para esta investigación se entiende como el hecho que obedece a tres momentos: el plan, la acción y el efecto y consta principalmente de cuatro características, planificación, organización, dirección y control, además de estar formado por tres etapas, la previsión, la construcción y la ejecución.

Si bien es cierto que existen varias concepciones en lo referente a proceso administrativo, no existe una válida o estándar para todos los esquemas, pero si puede proponerse alguna para entender cómo se lleva a cabo dicho proceso y qué factores intervienen en él; es así como se parte de la base de la administración; toda organización necesita para su buen funcionamiento del conocimiento de su situación actual, de sus condiciones, políticas, sociales y económicas para en consecuencia plantear objetivos y metas, por ello la primera parte del proceso siempre se representará por el diagnóstico que comprende características como el identificar la o las necesidades al interior como al exterior de la administración mediante el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) en temas de desarrollo, infraestructura, salud,

educación, cultura, actividades económicas, servicios públicos, conservación del medio ambiente, empleo, gestión pública, estructura administrativa del gobierno, perfil y profesionalización de los servidores públicos, reglamentación, participación de la sociedad, compromisos gubernamentales, planes y programas, obra pública, recursos federales, estatales y municipales, por mencionar algunos.

El diagnóstico también se construye de las demandas de la sociedad que se recaban mediante el proceso electoral en la etapa de las campañas políticas, en la dinámica de la oferta–demanda, temática dominante entre candidatos y ciudadanos, así como en la construcción de la plataforma electoral de cada partido que se presenta a los ciudadanos como oferta política y/o plan de gobierno si es que resultasen electos, para articularlas posteriormente con las acciones a ejecutar por el aparato administrativo.

Una vez realizado el diagnóstico se plantea el objetivo a alcanzar y se auxilia de la elaboración de las proyecciones, es decir un posible planteamiento de lo que pasará en los próximos dos, tres, cinco o seis años, esto con la finalidad de plantear objetivos, metas, diseñar estrategias y planes como elementos de la planificación siendo esta la acción concreta basada en investigación para la elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro.

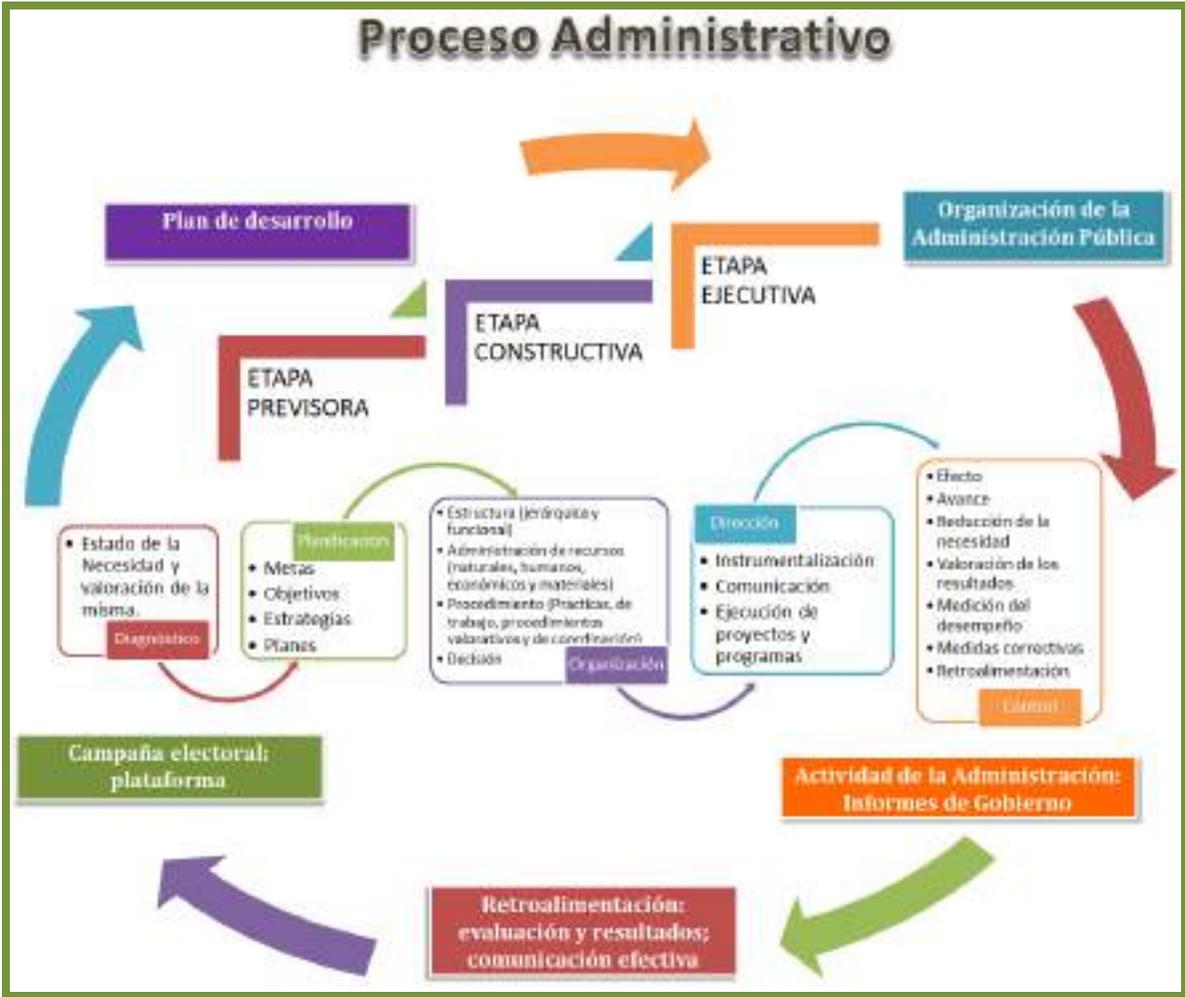
El siguiente paso es la organización, este punto comprende principalmente los recursos humanos y materiales y de relaciones, que son necesarios para el cumplimiento de un programa administrativo “...la organización puede asumir tres aspectos principales: primero, el... de organización como estructura, en sus clásicas dimensiones horizontal (que refleja la división del trabajo y las especializaciones individuales y funcionales) y vertical (en la que se realiza la relación jerárquica a través de las premisas de responsabilidad, autoridad y delegación)”⁴⁵.

⁴⁵ Frederick C. Mosher - Salvatore Cimmino. Ciencia de la Administración, traducción de José A. Escalante y Francisco Anson, Ediciones Rialp, S.A. Madrid 1961, p. 300

El segundo se identifica por los recursos materiales e inmateriales a disposición, es decir, la actividad económica (trabajo, capital, naturaleza). Finalmente un tercer aspecto se refiere a la organización como un sistema integrado de relaciones formales e informales, proporcionándole la unidad, continuidad e idoneidad necesarias para producir una adecuada coordinación de los esfuerzos colectivos y tomar decisiones.

Una aproximación del proceso administrativo y que ayuda a su comprensión, se ejemplifica a continuación:

Imagen 3
El Proceso Administrativo



Fuente: Elaboración propia con datos comparados de las fuentes de información

La parte que involucra la dirección tiene como principales características la instrumentalización, la comunicación, la ejecución de proyectos y programas; en sentido estricto es la acción o influencia que la administración ejerce sobre sus subordinados para la realización de los objetivos mediante la toma de decisiones basadas en el consenso, la motivación, la comunicación constante y la coordinación de un esfuerzo conjunto, por ello implica el hecho de conducir, guiar y supervisar los esfuerzos al ejecutar las acciones y estrategias.

Es en esta parte del proceso donde se conjugan los planes de Desarrollo con la Organización de la Administración Pública, es decir es estructura que da forma a la actividad propia del Estado; posteriormente se llega a la parte del control que involucra aspectos como el efecto, avance, reducción de la necesidad (esta última identificada en la primera parte), la valoración de los resultados, la medición del desempeño, las posibles medidas correctivas a realizar con base en los resultados obtenidos y finalmente la retroalimentación.

Una forma de concentrar los avances y resultados obtenidos se muestra en los informes de gobierno en los tres órdenes, el Federal, Estatal y Municipal como una obligación del ejecutivo ante los legisladores y ante la sociedad. Este documento a lo largo del tiempo y con diversas reformas en la materia, al menos en el caso Federal era presentado ante la Cámara de Diputados y Senadores para el conocimiento de estos sobre las actividades y logros que había hecho el poder ejecutivo, ayudado por el encargo de la administración pública, en el periodo de tiempo de un año; lo mismo ocurre a nivel Estatal y municipal, acatando las disposiciones actuales en la materia.

La fase ejecutiva permite que el ejercicio de la administración pública cuente con los elementos necesarios para llevar un seguimiento desde que se identifica la necesidad hasta la aplicación de sus actividades y evalúe constantemente los resultados obtenidos para plantear posteriormente estrategias que ayuden a reducir las necesidades identificadas, este es el proceso de evaluación y

seguimiento, que con base en los resultados obtenidos se pretende lograr un acercamiento mayor con la sociedad en atención de sus demandas, sin embargo lo que se ha descrito hasta este momento obedece a un sistema lineal del proceso administrativo al que bien se le agrega la parte de la retroalimentación, porque toda vez que se plantearon objetivos para el corto, mediano y largo plazo es necesario conocer cuáles fueron los alcances obtenidos y lo más importante saber si se logró reducir la necesidad planteada en un inicio con base en la opinión, evaluación y satisfacción de la sociedad.

Por otra parte, existen propuestas que sugieren que "...cuatro procesos básicos intervienen en las organizaciones públicas y, además, que estos procesos son adecuados para comprender y mejorar la administración pública. Los cuatro procesos sugeridos son: el distributivo, el integrativo, el de intercambio de límites y el socioemocional".⁴⁶ El proceso distributivo parte del análisis de utilidad-costo o de beneficio-costos su finalidad es medir la utilidad de los programas públicos dirigidos a la sociedad, puede plantearse como un medio eficaz para demostrar ciertas desigualdades además de que permite a las legislaturas y órganos de poder defender sus decisiones distributivas así permite a los ciudadanos informarse sobre las desigualdades y carencias que existen y exigir un cambio.

Este proceso involucra también el análisis de beneficios, a la par del análisis de resultados de las políticas públicas y cuestiona la equidad en la distribución de servicios gubernamentales dentro de una jurisdicción. Otra característica de este proceso es en relación a la distribución interna de la administración que implica la negociación y confrontación administrativa, es decir puede tener administradores públicos generalistas con disposición a racionalizar sus puestos y decisiones sobre la base de la igualdad social, pero no dispuestos a negociar.

⁴⁶ Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Clásicos de la Administración Pública, estudio introductorio de Mario Martínez Silva, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México p. 653

El proceso integrativo se caracteriza por la jerarquía de autoridad y por medio de ésta se coordina el trabajo de las personas dentro de la administración pública, permite administrar, controlar y dirigir el trabajo de gran número de personas; últimamente se ha manejado el término de proyecto de matriz y la toma de decisiones en grupo como técnicas para modificar las jerarquías tradicionales y mejorar el desempeño administrativo. La principal característica de este proceso es la búsqueda de técnicas integrativas menos estructuradas, formales y autoritarias, su desventaja consiste en la falta de especialistas en administración pública que fueran programadores y el conflicto permanente entre los administradores de alto y bajo nivel.

En lo referente al proceso de intercambio de límites se describe la relación general entre la organización públicamente administrada con sus grupos y clientes de referencia, explica también la relación entre los niveles de un gobierno dentro del sistema federal y pretende mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones; por su parte la propuesta de un proceso socioemocional implica un cambio administrativo al interior, en cuanto a la disminución de la dependencia del individuo en relación con la jerarquía, la tolerancia en los conflictos y las emociones así como la posibilidad de correr riesgos.

Es en este proceso donde se plantea llegar a una conducta y actitud en beneficio de la organización cuya finalidad es lograr que las actividades que se desarrollan en la organización produzcan un nivel superior de habilidad de liderazgo, privilegien las relaciones interpersonales y el objetivo de la organización interna se aproxime cada vez más a la igualdad, sin embargo para que sea posible esta organización al interior, también deben tomarse en cuenta aspectos de participación dentro y fuera del aparato administrativo que logren articularse para el cumplimiento de los objetivos y la reducción de las necesidades planteadas.

2.2 Participación Ciudadana

En este punto se resaltan algunos cuestionamientos sobre ¿Qué es participar? ¿Qué implica la participación ciudadana? y ¿Cómo se lleva a cabo?; para contestar dichas interrogantes se entiende que la participación en un gobierno democrático es “tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)”⁴⁷.

En una democracia representativa la participación puede ejercerse mediante el voto, o sufragio, en elecciones para elegir a los representantes, las elecciones son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión, pero lo que realmente importa es conocer si este derecho se agota hasta ese momento, si es así qué pasa entonces cuando se llega a ser gobierno, existe esa interacción gobierno sociedad o se encuentra a una sociedad pasiva, tolerante a ser solo receptores de las actividades que sus gobernantes realicen en su territorio.

Participar implica corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurarse de que dichas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la nación.

La participación funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar, está formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados.

Atesorar el equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno provoca encontrarse con el dilema para consolidar a la

⁴⁷ Giovanni Sartori. ¿Qué es la democracia? México D.F. Taurus 2003 p. 115

democracia dentro de un sistema político que suele plantearse en términos de sobre carga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta del gobierno. Si bien es cierto que una limitante de los gobiernos son los recursos públicos, ya que en su mayoría siempre son escasos para resolver las demandas de la sociedad, el principal desafío del gobierno es la asignación atinada de los escasos recursos con los que cuenta en función de prioridades sociales, económicas y políticas.

Para la Administración Pública el ciudadano ha ido perdiendo la condición de súbdito y ha pasado a ser cliente que demanda cada vez más mejores servicios de su gobierno, exigen ahora no solo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos y un desempeño más eficiente de sus funcionarios porque el ciudadano paga impuestos, vota, y es consciente de los derechos que le dan protección y de las obligaciones de sus gobernantes con la sociedad.

“Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos”⁴⁸

Dentro de un gobierno democrático la sociedad juega el papel más importante, ya que es la encargada de elegir a sus representantes por ello, la representación y participación son un binomio que mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos y los mensajes políticos, el diseño y establecimiento de políticas públicas confeccionan el resultado de la interacción sociedad-gobierno;

⁴⁸ La cita es de Luis F. Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio Introductorio, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 32

en este sentido Norberto Bobbio menciona que la democracia “nació de una concepción individualista de la sociedad [...] según la cual el todo es primero que las partes, la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos”.⁴⁹

En consecuencia, la sociedad cobra relevancia en el hecho de que sus miembros se hacen partícipes en los asuntos públicos que como ciudadanos le atañen, participar, es tomar parte, tener voz y voto para la toma de decisiones y lograr el buen funcionamiento de éstas por ello “...la intervención activa de los ciudadanos en la vida política constituye uno de los ejes para lograr o consolidar un mayor grado de democratización [...] la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas es consustancial al concepto de democracia”.⁵⁰

No se puede hablar de la democracia en un gobierno si en el los ciudadanos no tiene la libertad para elegir a quienes los representarán ni mucho menos si no existen las facilidades de que se lleve a cabo dicha participación en los asuntos públicos. En este aspecto la participación de los ciudadanos suele ligarse con propósitos transparentes, favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. Por ello la importancia de que todo es más que la suma de sus partes.

Como ya se mencionó, participar significa tomar parte de una organización que reúne a más de una persona, al tiempo que representa compartir algo con alguien o por lo menos hacer saber a otros alguna noticia; de este modo se forman las redes o los colectivos de ciudadanos para llegar a la organización.

Por otro lado, se dice que “... la verdadera participación, la que se produce como un acto de valor individual a favor de una acción colectiva descansa en un proceso

⁴⁹ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México D. F. 1996, p. 28

⁵⁰ Hans Van Beneveld, *Democracia, participación política y comportamiento electoral*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, p.13

previo de selección de oportunidades...”⁵¹, representa con ello la capacidad de discernir entre lo que nos conviene y lo que no, de esta manera podremos tomar la mejor opción a nuestro parecer a la hora de decidir participar.

Existe una relación estrecha entre la política y la participación, por un lado, la primera no es más que el conjunto de razones que tiene los individuos para obedecer o para sublevarse, mientras que por el otro, la participación ciudadana se encuentra en medio camino entre la obediencia y la sublevación ante el gobernante.

Pero, ¿por qué participamos? Es entonces cuando se trata de otra paradoja producida por la convivencia entre representación y participación, es decir si la primera lleva a la elección del mayor número posible de autoridades, para asegurar que la voluntad popular esté detrás de cada uno de los cargos que exige la administración pública, la segunda por su parte exige que los representantes políticos refuercen sus lazos de coordinación, entre sí mismos y con la sociedad que los ha electo para responder con mayor eficacia a las demandas diarias de los ciudadanos.

En la mayoría de los casos cuando los individuos deciden tomar parte en los asuntos públicos, lo hace porque los representantes no cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad, se traiciona con ello la confianza y la credibilidad ante las propuestas que estos hacen, por esto, se participa para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones, es así como con la participación se pretende corregir los defectos de la representación política que supone la democracia de tal modo que se influya en las decisiones de quienes son los representantes de los ciudadanos y de este

⁵¹ Mauricio Merino, La participación ciudadana en la democracia, cuadernos de divulgación IFE, México, 2001, p. 10

modo se asegure que dichas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las creencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación.

Es importante destacar que la participación ciudadana va ligada a la representación; una forma de ejemplificar esta situación es cuando emitimos el voto para elegir a los gobernantes o representantes, con el sufragio tenemos una primera forma de participar en asuntos públicos. En un sentido amplio, "... la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno la participación es un medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas..."⁵² en este sentido, los votos no les conceden una autoridad ilimitada a los representantes, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio del pueblo.

Existen diferentes formas de participación y cada una de ellas representa un punto importante dentro de la democracia, en este sentido, la mejor participación ciudadana, no es ni será la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno o encauzar demandas justas que no son atendidas con debida profundidad, aquí encontramos a una sociedad atenta, pero sobre todo interesada en lo que acontece día con día, y capaz de defender sus intereses comunes, vigilando en la mayoría de los casos el actuar del gobierno.

Por otro lado, encontramos que autores como Victoria Camps, en su obra *Virtudes públicas* realizada en Madrid España en la década de los 90, que menciona algunos valores que deben tomarse en cuenta dentro de la participación ciudadana, como la responsabilidad, que implica en mayor grado, la libertad de tomar parte en los asuntos públicos que a todos nos atañen y que tanto gobernantes y gobernados son responsables ante sí mismos y ante los demás, un

⁵² Ibídem, p.29

segundo valor es la tolerancia, como reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida; es importante destacar que nadie tiene el monopolio de la verdad, por lo tanto es importante aprender de los puntos de vista de los demás, la participación se construye a través del dialogo y confrontación de opiniones entre individuos independientes que han decidido ofrecer una parte de sus recursos y de su tiempo en busca de objetivos comunes y que han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para cuajar una acción colectiva.

Finalmente el tercer valor al que se hace referencia es la solidaridad es una característica que tiene que ver con la supervivencia de todos, es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor y representa la unión entre libertad e igualdad. Cabe mencionar que un ideal democrático “prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en formas de participación”⁵³, por ello responsabilidad, tolerancia y solidaridad son valores políticos entrelazados por la justicia.

La ciudadanía, en este momento, juega un papel importante en su concepción, tiene como tal derechos y deberes políticos estructurados en el orden constitucional y legal de cada país, por lo tanto el concepto de ésta, denota, la calidad jurídico política del individuo para participar en el Gobierno del Estado que está integrado por ciudadanos.

En la democracia, la vida significa participación, es un derecho de cada ciudadano, tanto en la instrumentalización y en la ejecución de las decisiones del poder, de este modo, el fenómeno de la participación ciudadana es un elemento

⁵³ Juan Del Campillo Reyes, Partidos, Elecciones y Cultura Política en México, los espacios de la democracia mexicana contemporánea. UAEM, UAMX, COMECOSO, México, 1994, p. 339

indispensable para el perfeccionamiento de la democracia, a través del ejercicio de sus derechos políticos, la participación del ciudadano es determinante para decidir el curso de su comunidad política.

Finalmente, la tarea de la ciudadanía es el hecho involucrarse en la toma de decisiones, así como en la búsqueda de soluciones a los problemas que la atañen. Debe ser un actor activo en la vida política del país, y necesita buscar nuevas formas de organización para estar siempre al día frente a los hechos sociales que le afecten o beneficien, de este modo tendrá mayores alternativas de decisión, no sin dejar de lado la importancia de estar informados y contar con una información adecuada sobre cada uno de los acontecimientos. La información, en este sentido, ayuda a saber cuáles son los problemas, así como el actual del gobierno en la solución de los mismos, permite a la población el conocimiento y reconocimiento de ella y su actuar en sociedad, para que de manera organizada contribuya al mejoramiento de su gobierno y desarrollo del país.

Debemos tener en cuenta que quien ve la televisión, escucha la radio, o lee la prensa no es un receptor pasivo, sino que por el contrario rescata para sí la información que a él le interesa, que en la mayoría de los casos está condicionada por el contexto en el que se encuentra; la importancia que a ésta le asigna obedece a sus necesidades e intereses; existen además otros mecanismos de comunicación que los gobiernos usan para informar de sus actividades, logros, reglamentaciones, acuerdos entre otros pero que no necesariamente llega dicha información a sus receptores, los ciudadanos de forma eficiente.

En consecuencia se presentan algunas barreras a la comunicación gubernamental efectiva identificadas y descritas en la obra de James L Garnett⁵⁴ que toman como referencia lo representado en años anteriores por autores como Simon, Smithburg y Thompson y que estos elementos se distinguen por su particularidad al

⁵⁴ James L. Garnett en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.) La Nueva Administración Pública, Alianza Editorial S. A. Madrid 1997, p. 267

obstaculizan la comunicación gubernamental, causantes de la reducción de la productividad, eficacia y rendimiento de la gestión de los gobiernos y administraciones públicas; estos elementos son los siguientes:

Las diferencias en el marco de referencia: se refieren al hecho de la producción de mensajes, es decir quienes los producen, transmiten y reciben la información en el sentido estricto del estado inicial en el que se encuentran al llevarse a cabo este proceso e integra la atención selectiva, caracterizada por atender los mensajes que se consideran notorios o producen satisfacción personal e ignorar mensajes considerados como triviales, conflictivos o críticos; la percepción selectiva deja claro que no todo lo que se comunica se entiende, es decir un mensaje es interpretado según la información que contenga con base en la cultura, la personalidad, la religión, la capacidad de organización y la experiencia laboral o profesional por mencionar algunos; la retención selectiva se identifica al hecho de que el mensaje que se recibe e interpreta correctamente es susceptible de ser retenido selectivamente, lo que significa que pueden o no recordar los mensajes de forma selectiva y su retención depende de la naturaleza del mensaje, el medio y la frecuencia.

El segundo elemento es la distancia física, que en consecuencia obliga a la comunicación cara a cara pero que por los costos que ello implica, muchas veces no se realiza puesto que la localización y distancia afectan las posibilidades de acceso a la información; esto se observa comúnmente en los distintos ámbitos de gobierno a gran escala, los habitantes que viven en el centro están mayor informados que los que se ubican en la periferia.

El tercer elemento es la jerarquía (distancia de status), la cuestión del prejuicio se observa al llevarse a cabo la comunicación de individuos con status diferentes, aquí solo es posible con intermediarios que en su defecto pueden distorsionar, reducir y afectar la comunicación, la comunicación de forma ascendente se

complica en comparación con la que se realiza de forma descendente, además es más fácil transmitir información positiva a emitir malas noticias.

La sobrecarga de información representa el cuarto elemento, su característica principal es el exceso de comunicación, en informes, llamadas, notas, sesiones y demás mensajes que impiden detectar e interpretar su contenido, esto debido a la cantidad de información y la rapidez con la que circula la información, el reto es la selección crítica de qué información deba difundirse según la necesidad de los receptores así como eliminar informes innecesarios.

En quinto lugar se ubican las distracciones que son aquellas donde domina el interés personal, no siempre la emisión y recepción de los mensajes así como el tratamiento de la información en ellos se realiza, debido a las múltiples tareas que un gestor o encargado del área tiene, es decir puede tener la información adecuada para difundirla pero no el interés, prioridad, tiempo para analizarla, profundizarla y darla a conocer.

Una característica más es el lenguaje, en él, aspectos como el tecnicismo, la burocracia, la profesión y la diplomacia impiden la comprensión total del mensaje; además aunado a esto existen los prejuicios, que impiden la capacidad de valorar acertadamente a las personas, por ejemplo los políticos pueden pensar que los gestores profesionales son incompetentes y aislados a sus deseos y prácticas, a su vez los gestores opinan que los políticos son solo burócratas inexpertos y populistas.

Al final, las habilidades defectuosas para la comunicación se observan en el hecho de que una codificación y emisión puede tener como consecuencia la transmisión y comprensión imperfecta del mensaje, en consecuencia un mensaje que no se ha estructurado bien, que no tuvo el canal apropiado es de difícil comprensión y por tanto no logra su objetivo.

Por lo anterior aspectos como una comunicación eficaz y la participación ciudadana logran un buen gobierno apoyados de la planeación, ejecución y evaluación de las acciones y obras de la administración pública, es decir en la gestión de un buen gobierno “No debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsales del desarrollo de la comunidad”⁵⁵.

A manera de mención, es importante destacar que existen instancias de participación ciudadana legalmente reconocidas y de intervención directa con los programas de gobierno o que son mediadores entre las instituciones públicas y la sociedad, ejemplo de ello son las autoridades auxiliares, entre las que destacan los comités de planeación, control y vigilancia, consejos consultivos, organizaciones ejidales, asociaciones civiles, de productores, Cámaras de comercio e industria, instituciones de asistencia privada y agrupaciones políticas por mencionar algunos; además de mecanismos de consulta que como ejemplo en el ámbito municipal destacan la Audiencia Pública que permite a los ciudadanos contar con un espacio para que sus autoridades escuchen sus demandas y peticiones en relación a los problemas de la colectividad.

Otro mecanismo es la consulta ciudadana que permite se tome la opinión de los ciudadanos sobre un asunto en particular y de interés general; el foro de consulta popular se distingue por ser la instancia para analizar y proponer medidas de solución a los problemas que tiene que ver con el desarrollo y que involucra a la ciudadanía en general y a las organizaciones civiles. Finalmente el referéndum representa al mecanismo político por el cual los ciudadanos participan en la toma de decisiones sobre las modificaciones a la constitución o leyes del Estado.

⁵⁵ Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Manual Básico para la Administración Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca México, 2003, p.28

2.3 Políticas Públicas

Como parte del estudio referente a la política pública se entenderá como política “...un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular.”⁵⁶, una política implica el comportamiento de orientación propositivo, intencional, planeado y causal que se activa con la decisión de alcanzar objetivos a través de ciertos modos que involucra las intenciones de los gobernantes y las consecuencias de sus actos.

Se tienen entonces que una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido, es decir no solo involucra lo que el gobernante dice y quiere hacer sino lo que hace y logra ya sea por sí mismo y por su interacción con los actores sociales y políticos; sustancialmente una política involucra el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta para finalmente llegar a los hechos reales que la acción colectiva produce.

Por otra parte, toda política pública está orientada a la solución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental y es considerada la respuesta del sistema político administrativo a una situación que es juzgada como inaceptable, por lo tanto se tiene que la aparición de la expresión política pública es de reciente aparición en la década de los 70’s en Europa; la visión de la época exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, descubrir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social.

Con base en lo anterior se toma como referencia la siguiente definición de política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos

⁵⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 24

institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).⁵⁷

Sin embargo no todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional, en ese sentido, aquellas políticas del gobierno, concernientes a asuntos específicos de interés público de los grupos y las comunidades, son el lugar crítico del consenso y conflicto, ya que en ellas se cristalizan o dañan la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos.

Como parte de los antecedentes más próximos sobre políticas públicas se tiene que su surgimiento se da a mitad del siglo XX en Estados Unidos para llegar a México a finales de los años 80 y principios de los 90's. El contexto en el que se desarrollan se caracteriza por cuestionarse sobre el proceso que el gobierno sigue para la toma de decisiones, la manera en la que se formula las políticas y se ponen en práctica con el propósito de elevar la calidad, es decir se busca alcanzar una democracia eficiente donde la capacidad del gobierno y el proceso decisorio son elementos centrales.

Por lo anterior se aspira a un Gobierno informado y analítico en relación a los problemas sociales, la ponderación de sus opciones de acción y la asignación de los recursos; en este sentido se presta atención a lo siguiente los "Gobiernos elegidos correctamente pueden tomar incorrectamente decisiones y sus errores se

⁵⁷ J. Knoepfel Subirats. "Actores de las políticas públicas". En Análisis y gestión de políticas públicas. Ed. Ariel, Barcelona 2008, p. 36

deberán seguramente a malos diseños institucionales y a malos procesos decisorios”⁵⁸ de ahí la necesidad del análisis de las políticas públicas.

El rasgo que caracteriza al estudio y análisis de las políticas públicas en México deriva de “... la matriz de la crisis fiscal y política del régimen y, en consecuencia, en el marco programático del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario...”⁵⁹, por ello la política de ajuste posterior a la crisis así como el renacer democrático fue el contexto idóneo para el surgimiento, valoración y difusión de la disciplina de la política pública.

En consecuencia el objetivo disciplinario de la política pública consistió en estudiar y racionalizar el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos con énfasis en reformar el transcurso decisorio tradicional de nuestros gobiernos mediante el análisis; es decir innovarlo, para hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado para construir su identidad al diferenciarse de la Administración Pública; su objeto de estudio sería la decisión pública del gobierno. El análisis de las políticas se dividió en análisis económico, análisis jurídico y análisis político.

A manera de mención, la política pública tiene componentes como el institucional, donde la política es elaborada y/o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante, un segundo componente es el decisorio, aquí la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; el elemento comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada y en lo Causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

⁵⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, “Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio”, en sociología, Enero –Abril 2004, año 19 numero 54. División de Ciencias Sociales y humanidades, UAMI. p. 21

⁵⁹ Ibídem, p.23

Hoy en día se apuesta por “Tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia” esto “es una justa exigencia ciudadana...”⁶⁰. Es decir, las acciones del gobierno en las que el propósito principal sea alcanzar objetivos de interés público con eficacia y eficiencia es lo que genéricamente se le puede identificar como política pública; involucra una doble dimensión llámese aquella que tiene un componente científico-técnico (acciones de política en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social) y razonamiento técnico-causal (que se dirige a alcanzar los objetivos deseados y lograr que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales).

Pero cómo lograr la función de inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, al tiempo de mejorar la capacidad directiva del gobierno, quizá una de las respuestas derive de que “el interés del conocimiento de la PP no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por la inteligencia y eficacia de sus decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere un gobierno conocedor, experto, además legítimo.”⁶¹ Cuando las políticas incluyen la participación de los ciudadanos, logran combinar la acción del gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problemas que se abordan y su éxito o fracaso dependen no solo de la asignación racional de los recursos públicos, sino de factores políticos tales como la aceptación y el apoyo social, la neutralización de los opositores y administrativos así como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa de los organismos y el personal encargados de llevar a cabo dicha política.

Las políticas públicas son descritas también como un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno que pueden ejemplificarse de cinco formas: 1. Conjunto de acciones intencionales y causales; 2. La intencionalidad y la causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el

⁶⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, “introducción” en Aguilar Luis (Comp.) Política Pública, Siglo XXI Editores, México. 2012, p.17

⁶¹ *Ibidem*, p 21

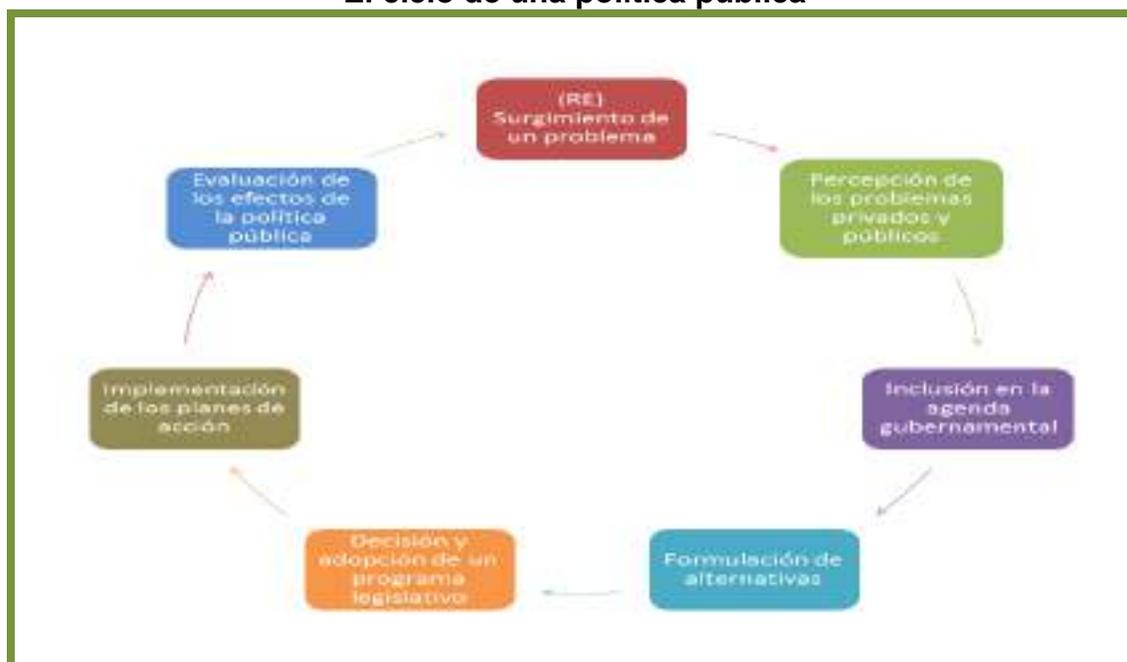
gobierno y la ciudadanía; 3. Acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas ; 4. Acciones llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5. Acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. Algunas de las operaciones intelectuales y políticas que constituyen la PP son:

- A.** La formación de la agenda
- B.** La definición del problema público
- C.** La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
- D.** La decisión o la selección entre opciones
- E.** La comunicación de la política
- F.** La implementación de la política
- G.** La evaluación de la política

El listado de la propuesta anterior se toma de referencia para ejemplificar el ciclo de una política pública como se muestra a continuación:

Imagen 4

El ciclo de una política pública



Fuente: Elaboración propia con referencia del artículo de J. Knoepfel Subirats, Las políticas públicas en Análisis y Gestión de las políticas Públicas. Ed Ariel, Barcelona, 2008 p. 42

Finalmente existen nuevos esquemas y recomendaciones que son usados para elaborar las políticas como el Arte y artesanía, política pública posible, apropiada; escáner mixto, dos cámaras una que cubre todo el campo sin gran detalle y la otra que enfoca áreas que merecen mayor profundidad; el análisis partisano, análisis racionalizador; y la Interacción social, del mismo modo, autores como Massé Narváez y Sandoval Forero⁶² aportan al campo de las políticas públicas diversas orientaciones en las que destacan las siguientes:

Tabla 1
Orientaciones de política pública

<p style="text-align: center;">Orientación Multidisciplinaria</p> <p>Un campo de estudios o disciplina existe cuando posee tres características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una unidad temática, una delimitación de su objeto de estudio. • Una unidad teórica, conjunto más o menos delimitado de teorías causales. • Una unidad metodológica. <p>Una política pública tendría como política 6 elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> * El problema * El diagnóstico * La solución * La estrategia * Los recursos * La ejecución 	<p style="text-align: center;">Orientación Normativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lidar con el deber ser no solo con el ser, con los valores y no solo con los hechos. • El campo de lo público involucra o debería involucrar también a la sociedad civil. • El grado de publicidad de una política tiene que ver con procedimientos legales y abiertos al público. • Tiene que ver con la eficacia con la que se usan los recursos del Estado, que son recursos públicos. • Lo público se refiere también a los problemas estructurales o de largo plazo de una sociedad. <p>El proceso desde la formulación, ejecución y seguimiento de dichas políticas debe ser un proceso en el que participen las variadas disciplinas y además de los gobernantes, aquellos a quienes las políticas van dirigidas.</p>
<p style="text-align: center;">Orientación Práctica</p> <p>Laswell: el estudio de las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del hombre.</p> <p>Es frecuente encontrar casos en que una política agrava lo que otra busca mitigar</p> <p>Siempre existe el problema de ser precisos pero sin descuidar el aspecto de una coordinación adecuada entre políticas.</p> <p>El riesgo es la posible mayor clientelización de las políticas.</p>	<p style="text-align: center;">Orientación Comparativa</p> <p>Para comparar hay que usar categorías.</p> <p>No todo lo diferente es incomparable y no todo lo (aparentemente) semejante es comparable.</p>

⁶² Massé Narváez y Sandoval Forero, en Políticas Públicas y desarrollo Municipal, Colegio Mexiquense y UAEMex, México 2012, pp. 25-48

Con base en lo anterior, el camino que debe recorrerse en cuanto a política pública se refiere es el hecho de rearticular el análisis de la política pública y la administración pública; desde el punto de vista de algunos estudiosos del tema, la disciplina de Política Pública supera en rango a la administración pública porque se hace cargo de la tarea difícil de la información y análisis que asegura y mejora la calidad de la decisión, sin embargo el reto es establecer un gobierno con visión estratégica, un gobierno eficaz en el tratamiento de los problemas públicos y con calidad institucional y gerencial.

Lo que se busca lograr es mejorar el concepto de eficacia gubernamental o pública, la integración o integridad de los componentes de la Política Pública y considerar a la política pública como una acción constitutiva de la gobernanza.

2.4 La Gestión Pública y el Gobierno de resultados

Abordar el tema de gestión pública encaminada hacia un gobierno de resultados implica partir de su significado etimológico, que por “provenir de la palabra latina *gestio-onem*, alude al gestor como un procesador, un hacedor de acciones. De lo que deriva su caracterización como el acto de conducir los asuntos de alguien y ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización”⁶³ es decir, se entiende a la gestión como una organización de trabajo combinado que tiene que ver principalmente con aquellas relaciones entre los hombres en el proceso de producción, a la organización de la actividad conjunta de éstos así como a su interacción con los medios de producción.

Autores como Quim Brugué y Joan Subirats proponen un concepto de gestión basado en las interrelaciones humanas, así como un problema de correlación al interior del sistema social partiendo de que “la gestión no utiliza el saber

⁶³ Miguel Guerrero Olvera, *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008, p. 41

tecnológico únicamente para mejorar la organización del trabajo (como sucedía en la administración tradicional), sino que también lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la producción y para definir qué nuevos saberes podrían mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua”⁶⁴.

Bajo esta lógica el quehacer de la gestión pública debe considerar los aspectos que garanticen la recepción y atención de problemáticas derivadas de demandas y presiones sociales, que no por el hecho de ser opuestas, Estado tenga a bien la exclusión de unas por la atención de otras. En consecuencia, su acción ha de estar encauzada hacia procesos de conciliación y de la búsqueda del equilibrio que le permita, al Estado, la realización de tareas del gobierno, es decir, que existe integración y coordinación social así como la conciliación de intereses.

Sin embargo es importante observar que restringir el funcionamiento de la gestión pública a la búsqueda de la mayor eficiencia posible resulta además de limitado, improcedente, para el cumplimiento de los objetivos políticos del Estado, puesto que la gestión pública representa el medio que permite ordenar la acción del gobierno tomando en consideración a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional.

En este sentido, la gestión pública se integra por aquellas estructuras de poder y por la suma de intereses que se involucran en la determinación de las acciones y decisiones lleva a cabo el gobierno; es también el acto por el cual se lleva a cabo la coordinación de los esfuerzos organizacionales para dar respuesta inmediata e

⁶⁴ Cita extraída de referencia del texto de “la Nueva Gestión Pública...” p. 42

incluyente a las necesidades sociales que surgen de diversos grupos que manifiestan intereses, valores, metas, aspiraciones, opiniones y principios encontrados.

La gestión pública es referente de aquellas inquietudes y necesidades que son objeto de atención por el Estado y por su actividad gubernamental por medio de la acción que, por su grado de inclusión permita la mediación en el conflicto de intereses que logre el ejercicio de sus funciones de gobierno, lo que significa, la integración y coordinación social y la conciliación de los conflictos sociales. Por lo tanto, sus impactos, más que los resultados individuales de cada una de los organismos que conforman el sector público, deben ser direccionados a lograr el orden social requerido para tener una convivencia social civilizada.

Por otra parte cuando hablamos de un gobierno de resultados nos referimos principalmente al logro de los objetivos planteados por el gobierno y la administración pública, siempre y cuando se logre en la percepción y realidad de los ciudadanos y la sociedad, la mejora continua a la atención de sus demandas y necesidades, es decir que ambos sociedad y gobierno, en coordinación logren el desarrollo individual y colectivo.

El tema es por tanto reciente y se sustenta principalmente en los procesos de evaluación y certificación del ejercicio de la administración pública; un gobierno de resultados será aquel que en su funcionamiento interior y exterior, tenga una visión integral que gobierne a través de políticas y que planifique, proyecte, organice a corto, mediano y largo plazo.

Implica la interrelación con la ciudadanía, ha sido elegido legal y legítimamente, se preocupa por lograr un desarrollo sostenible y sustentable, busca alcanzar la mejora continua de la calidad de vida de los ciudadanos involucrando a la población en la toma de decisiones, realiza dentro de sus planes, programas, políticas y acciones orientadas hacia la justicia y la equidad.

CAPITULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XX

En el marco de la globalización, entendida ésta como un proceso económico, cultural, político y social, cuyas características son la interdependencia y liberación de los mercados; se observan cambios en el ámbito político y aparece la necesidad de cambiar a nuevas formas de organización política y administrativa, y por tanto a reflexionar sobre el debilitamiento del Estado, el incumplimiento de las normas, la inequidad social, la falta de la cohesión social, la disparidad del desarrollo y la pérdida de valores.

La Nueva Gestión Pública y la Gobernanza aparecen como nuevos enfoques de la Administración Pública; en el devenir histórico de la primera se identifica que en materia de gestión, los Estados de bienestar han caído en una crisis de desencanto frente a los ciudadanos quienes han modificado su lealtad con él por la ineficacia de los resultados administrativos y gubernamentales, como resultado el papel del Estado es cuestionado por el mercado y por los ciudadanos, manifestando su inconformidad en el voto electoral, donde en el ámbito europeo y norteamericano "...no se ratifica la confianza en los políticos y administradores que postulan la necesidad de la intervención del Estado en la economía e inician, en consecuencia, procesos que se encaminan a modificar la preferencia político-electoral a favor del movimiento neoconservador que se gesta en diversas latitudes del mundo."⁶⁵

Por lo tanto es necesario replantear la actividad del Estado en la sociedad ante la falta de resultados eficaces a las demandas de su población involucrando esquemas competitivos, productivos y de mercado para el mejor desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales, dejando fuera las prácticas

⁶⁵ Rina Marissa Aguilera Hintelholher. La naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México 2012, p. 151

burocráticas, los intereses de competencia personales en la lucha por el poder que desvirtúan la lógica de la racionalidad administrativa y técnica, provocando que los resultados de la gestión pública se caracterizaran más por relaciones de ventaja y negociación y que los sistemas de decisión atendieran a dichos intereses.

Para la Gobernanza se vislumbra un nuevo patrón de gobierno donde "...implica que los monopolios públicos en materia económica empiezan a ser diluidos, con lo cual la esfera público-estatal reduce su radio de acción y en consecuencia, aumenta la esfera pública de la sociedad..."⁶⁶ por tanto se contiene la actividad económica del Estado y se abre la intervención directa de los agentes del mercado en la producción de los bienes y servicios, lo que da como resultado la disminución de las políticas del bienestar y se opta por las de competencia privilegiando la acumulación con la participación directa de los particulares en la esfera de la vida pública; así el Estado deja de ser productor y distribuidor de los beneficios sociales para convertirse en promotor y regulador. La dirección de la Gobernanza conlleva a nuevas formas, estructuras y procesos que den cumplimiento a la acción pública con factores de integración, confianza y legitimación, para regresar así la confianza a los ciudadanos en las instituciones.

3.1 La Nueva Gestión Pública

Para identificar lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública es importante analizar su significado etimológico que "...por provenir de la palabra latina *gestio-onem*, alude al gestor como un procesador, un hacedor de acciones. De lo que deriva su caracterización como el acto de conducir los asuntos de alguien y ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización."⁶⁷ En un primer acercamiento en relación al término, se tiene que la gestión parte de la función de

⁶⁶ *Ibíd*em , p. 158

⁶⁷ Miguel Guerrero Olvera. *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado Alcances y Consecuencias*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México 2008, p. 41

organización que implica un conjunto de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción, sin embargo para entender la importancia de la gestión pública en un sistema social se entiende que de acuerdo con Quim Brugué y Joan Subirats “La gestión...se refiere...a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua...”⁶⁸ y en este contexto, se buscan nuevas formas de satisfacer las exigencias y dar respuesta a las demandas de una forma eficaz y eficiente.

Como antecedente histórico de la Nueva Gestión Pública, se tiene la crisis del 29, que como consecuencia surgió la demanda de una reorganización del proceso del trabajo y de los métodos de producción con la finalidad de lograr una mayor productividad, sin embargo tendría que enfrentarse a un mercado cada vez más competitivo; por ello dichas transformaciones pasaron desde las teorías clásicas representadas por Weber, la gestión científica de Taylor y la gestión administrativa de Fayol, hasta llegar a las propuestas de gestión sostenidas en la planeación estratégica y la calidad total, por mencionar algunas, que permiten enfrentar la exigencia de un mercado globalizado que requiere para su mejor funcionamiento de empresas altamente competitivas.

En el ámbito de la Administración Pública, esta nueva gestión, se presenta como resultado de la necesidad de replantear la función misma del Estado, históricamente bajo el análisis del proceder de los servidores públicos y la responsabilidad pública de su desempeño; Max Weber enfatiza la preocupación por la profesionalización de los servidores, así como su proceso de selección y ascenso bajo el carácter del mérito, por ello a mediados del siglo XX el interés se inclina hacia “...la reforma organizacional, encaminada al desarrollo de la administración en íntima relación con los objetivos del desarrollo económico, para

⁶⁸ Quim Brugué y Joan Subirats citados por Miguel Guerrero Olvera. Op. Cit., p. 41

pasar así a la atención, en un momento posterior, de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Arribando, finalmente, a la propuesta universal de hacer de la Administración Pública y de sus procesos de gestión un símil del proceder de las empresas privadas, englobando una gran variedad de propuestas organizacionales bajo el rubro de nueva gestión pública.”⁶⁹

El paradigma es mirar a la Nueva Gestión Pública como aquella que permita cumplir con los fines del Estado mejorando desde el interior para dar resultados al exterior y lograr un gobierno de resultados; bajo esta línea es importante mencionar que su origen en la práctica se encuentra en países como Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Australia, y desde 1997, se presenta a la Nueva Gestión Pública como un “enfoque de transición de la vieja administración pública, hacia un modelo que centra más la importancia en los resultados y en la responsabilidad en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos”⁷⁰.

Por ello, se ha obligado a los gobiernos de diferente signo, a buscar nuevas herramientas, para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas, en este sentido se apuesta por un planteamiento que en su complejidad económica, social y política se trata de implantar tecnologías y sistemas de operación, para reactivar la maquinaria estatal adormecida, que requiere ofrecer respuestas inmediatas e innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante, de servicios de calidad y eficiencia. Es así como se ha articulado un nuevo modelo conocido como, Nueva Gestión Pública, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental.

⁶⁹ *Ibíd*em, p. 96

⁷⁰ Francisco Moyado Estrada, *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Delegación Cuajimalpa, México, D.F. 2014, p. 39

En este sentido, “La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad”⁷¹. Esto debe ser acompañado de sistemas de control que confieran una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que se perfeccione el sistema de elección y se favorezca la participación ciudadana, elementos que refuerzan a la Gobernanza.

Así cada una de las premisas, sobre las que se sustenta la Nueva Gestión Pública conlleva a transformaciones al interior de las administraciones públicas, que se vinculan con nuevos procesos, nuevos principios y nuevas pautas de desempeño del sector público; de forma tal que obligan a generar una nueva cultura de gestión, donde se abandonan inercias, costumbres y reglas no escritas; que han prevalecido y constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de los planes y programas de innovación; es así como se ejemplifica la aportación que realiza Hood⁷² sobre la Nueva Gestión Pública.

Tabla 2
Componentes de la Nueva Gestión Pública

Principios del Servicio Público	Relación con la Eficiencia	Ideas que Sustituyen	Impacto Organizativo
Unidades organizadas por servicio o producto.	Crear unidades “gestionables”; centrar la responsabilidad crear <i>lobbyies</i> de eficiencia y racionalidad.	Crear que el servicio público debe ser uniforme para ser controlable.	Erosión del uso de una única función pública, presupuestos descentralizados.
Provisión Competitiva basada en contratos, con mercados internos	La rivalidad reducirá costes y mejorará los estándares	Flexibilidad independencia y transacciones de bajo coste requieren	Distinción de la fuerza de trabajo de los servicios públicos en los roles de

⁷¹ García en Carlos Gómez Díaz de León, Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación. Daena: International Journal of Good Conscience. 8(1)177-194. Marzo 2013. ISSN 1870-557X, p. 180

⁷² Autor Citado en la obra de Francisco Moyado Estrada, Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública..., p. 42

		contratos de personal poco especificados.	comprador y vendedor.
Énfasis en los estilos de gestión y prácticas del sector privado.	Necesidad de aplicar en el sector público herramientas de gestión ya “probadas” en el sector privado.	Énfasis en “ética” del sector público, estructura de recursos humanos fija, puestos de trabajo de por vida.	Alejamiento de un desequilibrio doble de pago, carrera de servicio, recompensas no monetarias, derechos del empleado por servicios debidos.
Más énfasis en una gestión directa y visible.	El control requiere asignaciones claras de responsabilidad y no una difusión de poder.	Énfasis enorme en las habilidades para las políticas y las reglas, y no en la gestión activa.	Más “libertad para gestionar” con poder discrecional.
Explicar los estándares y las medidas de control de manera formal y medible.	Control significativo, objetivos claramente establecidos, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos.	Normas y estándares cualitativos e implícitos.	Erosión de la autogestión por profesionales.
Más énfasis en el control de los <i>outputs</i> .	Necesidad de un mayor énfasis en los resultados.	Énfasis en el procedimiento y el control.	Recursos y pagos basados en los resultados.

Fuente: Elaboración propia con referencia a la obra de Francisco Moyado Estrada, *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública...*p. 42

Por otra parte, una de las características fundamentales de la nueva gestión pública es que sus fundamentos teóricos y metodológicos se basan en las aportaciones de la *escuela de la elección pública, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo*; de la primera se tiene que los rasgos que la distinguen es el hecho de aplicar los conceptos y metodología de la microeconomía a los procesos de elección en las instituciones colectivas o públicas, en consecuencia los individuos son quienes eligen y desde esa perspectiva sus actos no son solo individuales sino que forman parte de una colectividad, por ello la elección pública parte de la aplicación de métodos economistas para la toma de decisiones públicas o colectivas; política y economía desde este enfoque van unidas.

Lo que se cuestiona al hablar de una elección colectiva es el que los intereses sean realmente comunes, es decir, se plantea que las interacciones políticas entre

las personas se modelen como un proceso complejo de intercambio, en dicho proceso las preferencias individuales serían las entradas, el proceso sería el medio a través del cual esas preferencias se combinan para conformar patrones o resultados, pero todo esto solo sería posible con un acuerdo de voluntades, sin embargo otra forma sería potencializar al individuo por su comportamiento; por ejemplo si un individuo tiene como interés principal lograr su máximo beneficio a menor costo, pudiera generar al mismo tiempo resultados que sirvan al interés general, bajo una red de leyes e instituciones que lo permitan, por ello Buchanan menciona que: “Cuando en política se modelan a las personas como poseyendo intereses propios tal y como sucede en otros aspectos de su comportamiento, el desafío constitucional se convierte en el diseño y la construcción de instituciones básicas o reglas que limite al máximo posible el ejercicio de tales intereses de modo expoliador y que dirijan esos intereses a favor del interés general..”⁷³; con ello pudiera ejemplificarse el interés particular de toda persona a aspirar a un cargo de elección popular como representante de su sociedad.

En lo que corresponde a *la teoría de la agencia* su fundamento principal es la comprensión de la realidad mediante las actividades económicas bajo el contexto de la actividad empresarial, donde en el contrato se incorporan las reglas del juego para regular los intercambios económicos; se concibe que toda acción individual está determinada por una racionalidad económica que induce al individuo a la búsqueda de maximizar su utilidad personal en los intercambios con otros individuos.

Como característica principal de esta teoría es el hecho de que el individuo delegue en otro la capacidad de decisión y ejecución a fin de garantizar un mejor rendimiento y cuidado de sus intereses, a cambio de la remuneración por sus servicios, así el que delega las competencias de decisión y ejecución se identifica como *principal*, y a quien se les delegan se le llama *agente*, en consecuencia ambos participantes tienen como finalidad maximizar su beneficio, el primero con

⁷³ Buchanan citado por Miguel Guerrero Olvera, Op. Cit., p. 114

el uso de la información competencias y experiencias que tiene el segundo, y éste buscando verse beneficiado en cualquier momento, por ello para eliminar la incertidumbre y el oportunismo se lleva a cabo el contrato que muestre jurídicamente los derechos y obligaciones de ambas partes.

Por su parte el *neoinstitucionalismo* tiene como principal representante a Douglass North⁷⁴ quien pone las bases para entenderlo como “...un programa de investigación interdisciplinario cuyo objeto de estudio son las relaciones entre instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico...”; dejar al individuo como maximizador, egoísta y racional tiene como consecuencias *un estado de naturaleza* y la *destrucción recíproca*, por ello es importante la intervención de las instituciones como mecanismos de control de las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.

En concreto, la capacidad de intervención de las instituciones para estimular un comportamiento más cooperativo entre los individuos en el intercambio puede ejemplificarse en la presencia de una tercera fuerza representada por el Estado quien con poder y autoridad suficiente establezca, bajo un marco de restricciones y obligaciones, consagradas en las instituciones, normas, leyes y contratos, las reglas del juego en el terreno político, económico y social con la finalidad de que sea participe en la regulación de las propias instituciones, vigilante y guía para lograr que no rebasen el interés general en beneficio exclusivo de los individuos y que a partir de dicha participación se logre el mayor grado de eficiencia en los intercambios económicos garantizando el menor costo y la mayor certidumbre posibles.

Estas tres teorías marcan una contribución particular a la nueva gestión pública ya que involucran desde su enfoque particular aspectos propios de la relación entre los individuos y el interés que mueve la acción individual llevándola a la interacción en sociedad para lograr cambios en su beneficio y al mismo tiempo cambios en lo

⁷⁴ *Ibíd*em, p. 122

político, social y económico, aunque dicha gestión no debe perder de vista que se fundamenta en la organización, por ello autores como Christopher Hood y Michael Jackson (1991), la consideran como un punto de vista sobre el diseño organizacional en el sector público como un argumento administrativo y como un clima de opinión para el establecimiento de una agenda, así "... el diseño organizacional se relaciona directamente con el suministro de los servicios públicos, el desempeño de las funciones gubernamentales y de sus funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión, por lo que deberán estar referidas a las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales."⁷⁵

Con la afirmación anterior, se busca entonces mejorar el desempeño de las organizaciones y lograr un buen y responsable gobierno, para ello se plantean esquemas de gestión orientados a resultados que incluyen aspectos como la flexibilidad, los presupuestos orientados a resultados, los mecanismos tipo mercado, que derivan en la transformación del ciudadano en cliente, y los contratos del desempeño, bajo tres líneas generales:

1. El otorgamiento de mayor flexibilidad a los responsables de las agencias de la administración pública en su gestión.
2. La rendición de cuentas, es decir, la evaluación del desempeño de dichas agencias a la luz de indicadores de su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos.
3. El establecimiento de un esquema de incentivos que, de alguna forma, premie o castigue a la alta gerencia de la administración con base en la evaluación de los resultados.

Lo que se busca es fortalecer el clima de identidad entre el directivo y la organización que conduce para que en el proceso administrativo se oriente su

⁷⁵ *Ibíd*em, p. 129

capacidad al mejoramiento de los efectos de su gestión sobre los destinatarios últimos de la misma que en este caso es la ciudadanía. Por su parte, en el ámbito de las transformaciones sobre la nueva gestión pública se presentan dos modelos, los de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), uno con un sesgo empresarial y el otro con un sesgo público.

Entre las características del modelo de la OCDE se tiene que éste deriva de las experiencias de la aplicación de la nueva gestión pública en los países anglosajones, demanda la transformación de la administración pública, del gobierno y del Estado, para que sean acordes con las reformas impulsadas, por ello se busca que éste último reduzca su papel de protagonista al de supervisor, su actuación tendrá que ser decisor, gestor, estrategia, animador y reformador.

Para ello, en lo que corresponde al Estado deberá contener lo siguiente: a) Coherencia y eficacia en la formulación y toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas, b) medición y control de resultados garantizando a los gerentes incentivos adecuados y preocupación por la calidad, c) mejorar su capacidad para responder de manera flexible y rápida a los cambios futuros de su entorno externo, d) la existencia de un marco de oferta pública, privada o mixta de bienes y servicios, para una diversidad de opciones y calidad en el servicio y e) deberá asegurar su dirección en el proceso global mediante la supervisión y evaluación de la aplicación de las reformas.

En lo que compete al Gobierno según este modelo, solo se considerará como bueno cuando propicie un “adecuado equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a la voluntad de los gerentes locales, donde se protejan las formas democráticas de responsabilidad, y donde los valores tradicionales de integridad y de equidad se combinen con los nuevos de eficacia y calidad de los servicios...”⁷⁶, es decir, debe asegurar la cohesión social y la mejora económica adaptándose

⁷⁶ Ibídem, p. 148

con rapidez a los cambios que genera el ambiente global creando y explotando posibilidades nuevas para usar y reutilizar los recursos de forma rápida.

Así para la OCDE un buen gobierno será aquel restrinja su participación en la prestación directa de servicios, incluye para ello a la iniciativa privada, debe generar la actividad económica, actúa como regulador y evaluador de la información y eficacia de las políticas seguidas, dirige los asuntos públicos con mayor participación y refuerza su capacidad de gestión previsora y de dirección con la finalidad de adaptarse rápidamente a los desafíos económicos y sociales del futuro.

La Administración Pública para la OCDE⁷⁷ tendrá que ser más eficiente, más eficaz y más ahorradora de los recursos mejorando la calidad del servicio público, deberá sustituir el modelo burocrático, por un modelo de mayor flexibilidad, descentralizado, responsable, coordinado cuya base sea el trabajo en equipo; incluye también la complementariedad e interdependencia entre el sector público y el privado, la mejora de las capacidades de dirección y de gestión generando mayor participación ciudadana, promueve el establecimiento y regulación de un marco más flexible de la actividad económica en general, y dentro de ella, en particular, del sector público, por ello exige claridad y calidad en el manejo y regulación de la información.

Con lo anterior, la consecuencia en cuanto a gestión pública será la que se caracterice como medio al servicio de los ciudadanos y de sus organizaciones donde su prioridad sea la atención a los resultados mejorando la relación de la calidad y el precio logrando la flexibilidad, responsabilidad, capacidad y definición en las estrategias y políticas para introducir la competencia y otros elementos del mercado a fin de modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.

⁷⁷ *Ibíd*em, p.148-149

El modelo planteado por el CLAD (1998) bajo el nombre “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”⁷⁸ tiene como principio promover una reforma gerencial del Estado, bajo el planteamiento de que el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial. En este sentido con las transformaciones organizacionales en el sector privado se abre paso a una estructura sustentada en la responsabilidad de los administradores por los resultados efectivamente producidos, dicho modelo pretende responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que suceden en la economía y en la sociedad contemporáneas; el plus es el ingrediente político que introduce al análisis de la gestión pública, al considerar que una reforma gerencial es la modificación estructural del aparato del Estado, transformando las reglas burocráticas más generales se permitirá que los administradores públicos puedan adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas, por ello el ciudadano y no el cliente es el destinatario de la gestión pública del Estado.

Entre las características del modelo de gestión pública del CLAD⁷⁹ se encuentran las siguientes:

1. La profesionalización de la alta burocracia
2. La administración pública debe ser transparente
3. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos
4. La administración debe basarse en la desconcentración organizacional
5. La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados.
6. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control (Control de resultados, Control contable de costos, Control por competencia administrada y Control social).

⁷⁸ Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

⁷⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, 1998, pp.14-20

7. En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas (agencias que realizan actividades exclusivas y agencias descentralizadas, que actúa en los servicios sociales y científicos).
8. La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
9. Es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.

La participación ciudadana es el punto medular en este modelo de gestión pública, ya que es resultado de la función depositada a la evaluación de los logros alcanzados en la gestión por ello al responsabilizar a sus representantes éstos adquiere la obligación de rendir cuentas a la sociedad, dejando a tras solo la observancia de la norma y los procedimientos; el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad, sin embargo dicha obligación depende de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, es decir debe tener el interés de conocer lo que su gobierno realiza en torno a sus atribuciones y obligaciones, además se deben implementar mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, ya no sólo en las elecciones, sino también a lo largo de su mandato.

3.2 La Gobernanza en el contexto mundial

Como se mencionó al principio de este capítulo, la globalización ha sido un proceso económico, cultural y político, identificado bajo dos dimensiones básicas, la económica y la política, en lo que corresponde a la económica se describe como el proceso que impulsa y desarrolla la competitividad industrial, haciendo posible promover y desarrollar ventajas competitivas que se relacionen con la innovación y el desarrollo tecnológico, con la educación y la capacitación de recursos humanos y con desarrollo de infraestructura y la apertura de mercados.

En la dimensión política, la globalización ha traído consecuencias de forma directa e indirecta en la capacidad del gobierno de dirigir a la sociedad y su economía, su relación con la Gobernanza se refleja en tres aspectos principales, el primero representa la búsqueda de nuevas estrategias para crear un contrapeso político para el capital privado, el segundo es el referente a las condiciones cambiantes en las que se desarrollan las elecciones en cada país y en la elaboración de las políticas públicas nacionales, el tercero se caracteriza por la aplicación de las normas en el marco del Derecho.

En este contexto y ante los efectos de debilitamiento del Estado-nación, a raíz de las consecuencias que dejó la Segunda Guerra Mundial reflejadas por la existencia de desigualdades económicas y de bienestar entre diferentes regiones el mundo, provoco que con las primeras reformas neoliberales de los años ochenta, las principales ciudades del mundo emergieran como actores económicos y políticos significativos, debido al tamaño de sus transferencias financieras, tecnológicas y de servicios informativos.

Después de la Segunda Guerra Mundial la preocupación se centró en la disparidad del desarrollo de algunos países y el estancamiento de otros, aunado a ello, la mayoría de los ciudadanos se sintieron decepcionados de la capacidad y rendimiento del Estado, dependiendo de las ideologías en los diferentes países, ya sean liberales, conservadores o demócratas pugnaban por el Estado del Bienestar, la redistribución de la riqueza y la prosperidad. En las democracias occidentales la mayoría de los electores ubicaron sus expectativas, mediante cargos electos, en los funcionarios públicos para que el Estado fuera el vehículo para la transformación de la sociedad.

Por lo anterior se identifica la estrecha relación del nacimiento del concepto de Gobernanza a partir del enfoque de la economía institucional; así el objetivo primordial se centra en "...simplificar los procesos de regulación y de intervención

de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos...”⁸⁰, es por ello que en la práctica resaltan los debates teóricos en Europa sobre la forma de gestión de las políticas públicas, a partir de las reformas hechas al sector público en los años ochenta.

Uno de los referentes en el contexto mundial sobre Gobernanza se encuentra en el continente europeo por la efectividad de sus gobiernos frente a la época globalizada, se caracterizan por trabajar de forma ordenada mediante instituciones multilaterales, se fundamentan en el supuesto de que la cooperación, la concertación y coimplicación son la base de una red de intereses comunes que sobrepasa fronteras, así todos los países, incluidos los poderosos, necesitan de la ayuda de los otros para lograr su desarrollo; es entonces cuando a mediados de los noventa en este continente surge “...un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamente en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil...”⁸¹ creando una red funcional desde lo local a lo global.

Lo que se pretende entonces es dejar a tras aquellos programas de bienestar por la participación de tres actores involucrados, el gobierno, las organizaciones y el ciudadano, dejando como base el siguiente modelo de interacción público-privado-civil, se plantea el hecho de que los gobiernos sean cercanos al ciudadano regidos por la interacción, cooperación e interdependencia, y con ello cumpla entre sus actividades el ser un gobierno que emprenda, sea socio y facilite los procesos de integración, por ello “...el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes,

⁸⁰ Rosas-Ferrusca, Francisco Javier; Calderón-Maya, Juan Roberto; Campos-Alanís, Héctor. *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*, Quivera, vol. 14, núm. 2012-2, julio-diciembre, 2012, pp. 113-136, Universidad Autónoma del Estado de México, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica.

⁸¹ Bertha Lerner. *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México, 2012, p. 75

sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos.”⁸²

En este sentido y en el contexto de la globalización es necesaria la articulación que se menciona anteriormente para llevar a cabo la satisfacción de las demandas de la sociedad basadas en la intervención de cada uno de los actores desde los ámbitos de su competencia, por ello cuando se habla de la Gobernanza se hace referencia a las funciones tradicionales del gobierno y a las que asume a medida que transcurre el tiempo, la característica que privilegia en todo momento es la que se refiere a la eficiencia y la legitimación de sus actos.

En Europa la Gobernanza se concibe a partir de la recuperación de la idea liberal de que el mercado no es sólo una estancia de ordenación económica sino también social, la exigencia es entonces transformar las relaciones entre el Estado, sociedad y mercado de forma horizontal, por ello se propone “... reconstruir la teoría clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas...”⁸³ para de esta manera adaptarse rápidamente a los cambios que implican la planeación, evaluación, elaboración de estrategias y sistemas de mediación de conflictos.

Con base en lo anterior, la gobernanza europea se caracteriza por proponer una política constitucional neoliberal basada en la transformación del derecho, las instituciones, la democracia comunitaria y la responsabilidad política de sus gobernantes, sin embargo el reto en la praxis tanto para la Unión Europea como para los países occidentales, en el terreno de la gobernanza, es la puesta en práctica de una democracia plural y asociativa, es decir el hecho de que la sociedad y las organizaciones se involucren en el diseño y formulación de las políticas a nivel local.

⁸² Prats, citado por José Antonio Rosique. Bertha Lerner. Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI... p. 75

⁸³ Josu de Miguel Bárcena en Luis Concepción Montiel, Gobernanza Global y democracia. Miguel Ángel Porrúa, México 2010, p. 249

Entre los aportes que hace la construcción de la Unión Europea en términos de Gobernanza es el hecho de explicar a través de ella la manera en la que se estructura la toma de decisiones mediante redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, además de dos aspectos marcados como “...una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo, más que por o desde el pueblo y ... una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la instrumentación se produce en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias...”⁸⁴.

Se presenta entonces lo que se conoce como el *Libro blanco de la gobernanza* elaborado por la Comisión Europea en 2001, en el que se muestra la forma en la que la Unión utiliza los poderes que le otorga a sus ciudadanos, además de dejar al descubierto la responsabilidad mundial a fin de aumentar la eficacia y las competencias de ejecución de las instituciones a nivel internacional así como, resaltar la apertura, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la eficacia, la coherencia, la eficiencia y la participación como principios que sustentan a una buena gobernanza.

Otro acuerdo que respalda lo anterior es el de Cotonú en el año 2000, entre la Unión Europea y setenta países de África, Caribe y Pacífico, donde se describe a la Gobernanza como “... la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros con vista al desarrollo equitativo y durable.”,⁸⁵ es así como se busca la cooperación como medio para la construcción de un orden social en el que se garanticen los derechos humanos y se lleve a cabo de forma activa la participación de la sociedad organizada; se plantea

⁸⁴ Prats, citado por José Juan Sanchez. Bertha Lerner. Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI... p. 75, p. 254

⁸⁵ Sergio Montero Olivares, Una Visión Prospectiva de la administración pública par a la sociedad mundial al 2050. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México 2014, p.111

entonces que el gobierno sea aquel que facilite y permita el flujo de información desde lo macro hacia lo micro.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se ha contribuido a una gobernanza en el ámbito global ya que uno de los ejes de la misma es la cooperación de las naciones para mantener la paz y estabilidad mundial, sin embargo hace falta mucho por hacer en este terreno porque la búsqueda de equidad entre las naciones en los diferentes ámbitos, ya sea económico o político, se ve opacada por las diferencias existentes, al ser unos grupos o países más poderosos que otros y que debido a su posición con respecto a los de menor influencia imponen sus intereses y decisiones de manera que fijan la agenda global.

En consecuencia se busca que con la Gobernanza se diluyan los monopolios públicos en materia económica para que la esfera pública de la sociedad aumente, además de que se dé apertura a las concesiones en la intervención del mercado para generar la producción de bienes y servicios públicos. En este sentido, y como se mencionó anteriormente, se dejan atrás aquellas políticas de bienestar para dar paso a la acumulación y competencia donde el Estado deje su papel de productor y distribuidor y lo cambie por el de promotor y regulador.

Por ello en la Gobernanza se replantea la forma de gobernar que implica el cambio en las estructuras y en los procesos teniendo como base la integración, la confianza y la legitimación para lograr con ello que la confianza de los ciudadanos vuelva a las instituciones, este supuesto aplica tanto para países desarrollados como países en vías de desarrollo, por ello es importante observar cómo se concibe a la Gobernanza en los diferentes puntos del globo terráqueo principalmente en los países occidentales.

En este sentido se tiene que aspectos como desarrollo integral sustentable, la Nueva Gestión Pública y democracia ciudadana van asociados con el término

gobernanza en su aparición en América Latina, a su vez existe la relación con las políticas públicas, sectoriales, territoriales y locales desde su vinculación con el medio ambiente, desarrollo, lucha contra la pobreza y la corrupción entre otras.

3.3 La Gobernanza en América Latina

A diferencia del caso europeo, en América Latina se han usado más los términos de Gobernabilidad, Buen Gobierno y Nueva Gestión Pública, sin embargo en los estudios realizados se ha obtenido resultados como el hecho de hablar de Gobernanza a partir de la transferencia de dicho término por los organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con la influencia de la globalización, a partir de los años 90 la Gobernanza se presenta como espacio en el que se llevan a cabo la toma de decisiones para la dirección de las sociedades y organizaciones mediante el ascenso de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública y el cambio de paradigma en la Administración Pública; esto implica aspectos tales como el hecho de identificar las demandas, el acceso a la información, transparencia, evaluación y control del ciudadano en las políticas públicas.

Entre los organismos internacionales que maneja un concepto de Gobernanza se encuentra el BM que la define como "...el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales..."⁸⁶, es decir, adquieren importancia la estabilidad institucional bajo los métodos de elección, control y cambio de los gobernantes, su capacidad para administrar los recursos con los

⁸⁶ Rosas-Ferrusca, Francisco Javier; Calderón-Maya, Juan Roberto; Campos-Alanís, Héctor. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México 2012 p, 116

que cuenta y aplicar políticas en beneficio de su población así como garantizar en todo momento el derecho de los ciudadanos.

Otra conceptualización es la que aporta el PNUD que define a la Gobernanza como “...el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias...”⁸⁷; entonces la Gobernanza es aquí la garante del consenso entre la sociedad y el gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y la atención a sus demandas bajo un marco legal y transparente.

Por otra parte, existen numerosos estudios sobre el concepto de Gobernanza en América Latina hechos por varias instituciones como el Instituto de *Governanza* (ONG canadiense) que abarca aspectos como la democracia representativa, el nuevo papel del gobierno, y el servicio público; el Inter-American Dialogue que resalta su temática en gobernanza democrática, cooperación, integración económica y equidad social, así como el Centro de investigación en Desarrollo Global que integra un enfoque territorial a la Gobernanza al distinguir a la gobernanza urbana.

Bajo estos acercamientos a la Gobernanza en América Latina, se tiene que en los últimos años se identifica como “...aquella que evalúa el desempeño de las instituciones en la implantación de políticas públicas...la gobernanza está bajo un liderazgo público que tiene como actor principal al Estado... la gobernanza es entendida más como un proceso en el que están involucrados el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada...”⁸⁸; la preocupación que se tiene se basa en el ámbito de su desarrollo a nivel global y regional.

⁸⁷ *Ibíd*em, p. 116

⁸⁸ Luis Enrique Concepción Montiel en *Gobernanza Global y democracia...*, p. 305

En lo que respecta a la influencia de la globalización en la Gobernanza se tiene que debido a las desigualdades entre los países, principalmente los de América Latina en relación a los países dominantes como Estados Unidos, Canadá; Inglaterra; Alemania, Francia, Italia y Japón, por mencionar algunos, la soberanía de los primeros se ve afectada por los segundos pues son éstos últimos quienes toman las decisiones a nivel internacional, dando como resultado el hecho de que dentro de la relación globalización-gobernanza, se consideren aspectos tales como:

La vulnerabilidad macroeconómica, donde los países no han tenido la solvencia y liquidez en los flujos del capital; el comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico que se caracteriza por la baja inversión en la producción; la sostenibilidad ambiental, que depende de los patrones de explotación de los recursos naturales, la exportación y la inversión de la iniciativa privada; la migración internacional, hacia Estados Unidos y la de menor medida a nivel intrarregional; rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social a consecuencia de la inestabilidad macroeconómica y reestructuración productiva.

Los hechos anteriores describen el panorama actual de los gobiernos latinoamericanos carentes de eficacia y eficiencia donde existen problemas de legitimidad y al mismo tiempo de Gobernanza en toda la región; la democracia como sistema de gobierno, en este plano exige ser una democracia ciudadana donde las decisiones políticas se condicionen o se determinen por la sociedad civil. Un problema que caracteriza a la región de América Latina es la pobreza y desigualdad en la que se encuentran sus habitantes, los servicios de salud de baja calidad, así como el desempleo que obliga a sus habitantes a emigrar.

El reto frente a estos problemas es el que depende de la Gobernanza y del desarrollo integral de los ciudadanos de la región, es decir, se requieren gobiernos legítimos, basados en el consenso y la negociación, administraciones capaces, transparentes, eficaces y eficientes; para el desarrollo de una buena Gobernanza

se necesita terminar con la pobreza basándose en un crecimiento económico ambientalmente sostenible, además de una redistribución de la riqueza para eliminar la desigualdad; es preciso que las instituciones sean responsables, honestas y transparentes y que la participación de la sociedad se haga de forma efectiva en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, así como la implementación de mecanismos que permitan el control del ciudadano de las acciones de su gobierno a fin de evitar la corrupción.

Por otra parte, dentro de este contexto y en el territorio se requiere la garantía de una efectiva división de poderes entre el Congreso y el Presidente para lograr mayor legitimidad en la toma de decisiones por ello Colomer y Negretto afirman lo siguiente: “Nosotros sostenemos que las condiciones de una buena gobernanza es un esquema de separación de poderes, que no se crea ni con la neutralización mutua de las instituciones ni con el dominio de la presidencia, sino dando un papel prioritario al Congreso si son capaces de contar con los adecuados arreglos institucionales”⁸⁹.

Con la afirmación anterior se tiene que no solo a nivel nacional se debe llevar a cabo dicha separación, más bien debería aplicarse en los distintos ámbitos de gobierno, federal, local y municipal, ya que dependen de características particulares para que la gobernanza se lleve a cabo de forma efectiva y pueda dar buenos resultados en la aplicación del conocimiento local para la solución de los problemas locales.

Es importante resaltar que en el contexto de América Latina, la Nueva gestión Pública aparece como aquella gestión que toma en consideración la idiosincrasia de la cultura latinoamericana y que incide directamente en la Gobernanza, por ello dicho modelo se inclina a logra un gobierno más económico y eficiente haciéndolo flexible, transparente y libre capaz de prestar servicios de calidad a sus

⁸⁹ *Ibíd*em, p. 319

ciudadanos. Entre las características que se deben incluir para lograr lo anteriormente descrito, se encuentran las siguientes:

- Un Gobierno que cueste menos
- Un Gobierno de calidad
- Un Gobierno profesional
- Un Gobierno digital
- Un Gobierno más regulador
- Un Gobierno honesto y transparente

Por lo anterior se plantea una reforma gerencial en América Latina con la finalidad de dejar atrás las prácticas burocráticas patrimoniales, el corporativismo y el clientelismo así el desafío de ésta y otras reformas es el hecho de reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades con base en la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los distintos actores.

Finalmente los retos a los que se enfrenta la Gobernanza en América Latina están marcados por la evolución de su desarrollo en las próximas décadas y ello dependerá de la puesta en práctica de forma plena y fluida de las reformas de segunda (o tercera) generación que se requieren en la actualidad, reformas tales como las referidas a la reestructuración organizativa del aparato administrativo del Estado, un nuevo diseño de las plantas del personal, la desburocratización en los trámites administrativos, normas y procesos, conducidas por una gestión de resultados, la existencia de la profesionalización del servicio civil de carrera basada en el mérito, así como la capacidad y desarrollo del personal y la mejora continua de los sistemas de información.

Para ello se requiere que exista progreso a nivel nacional y local bajo la implementación de la planificación estratégica y políticas de desarrollo territorial con la finalidad de atraer inversiones y maximizar las oportunidades del desarrollo endógeno, es decir, el cambio de paradigma de la propuesta del crecimiento

desde arriba hacia una de crecimiento desde abajo, aprovechando las riquezas que tiene cada región y que los gobiernos latinoamericanos sean capaces de implementar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización para lograr acciones dirigidas a lograr un impacto social en la solución de problemas públicos.

3.4 La Gobernanza en México

En el territorio mexicano, a través de los años, se han llevado a cabo acciones de transformación y reordenamiento con visión de mejora en la tarea del gobierno y de la Administración Pública, por ello se considera importante describir estos cambios que han dado paso a una nueva forma de gobernar como lo es la Gobernanza.

Ubicados en el espacio temporal se identifican cuatro etapas significativas que permiten describir los hechos relevantes que dan paso al surgimiento de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza en México. La primera se ubica después de la Revolución Mexicana, hecho que tiene como consecuencia la necesidad de una de reconstrucción en el campo político, económico e institucional del Estado; en los años que van de 1920 a 1960, en el país, se crean instituciones de fomento económico, de promoción industrial y de seguridad social, esto aunado al contexto político de la época donde se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y con ello se fortalece y consolida el presidencialismo.

Una segunda etapa se distingue por el proceso de reforma administrativa⁹⁰ entre los años de 1960 y 1982; en los últimos años de este periodo se describe un

⁹⁰ Los programas de reforma administrativa se enfocaron en el desarrollo de las capacidades necesarias para el desarrollo económico y social y las funciones generales del gobierno. Esta definición se desprende de los documentos preparados por la ONU, a finales de 1960 y principios de 1970 en los cuales se establecía: “Las reformas administrativas mayores son definidas como esfuerzos especialmente diseñados para inducir cambios sustanciales en los sistemas de administración pública a través de reformas a lo largo del sistema o al menos a través de medidas de mejoramiento de uno o más de sus elementos clave...” cita extraída de:

importante crecimiento económico y en el plano social se llevan a cabo movimientos de gran impacto que de forma indirecta influirían más tarde en la creación de reformas al sistema político; es en esta etapa donde se producen diversas iniciativas gubernamentales y es aquí donde se desarrolla el “milagro mexicano”; a su vez se inicia un proceso de ordenamiento y sectorización con la creación de disposiciones jurídicas entre las que se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Planeación, de la cual deriva el Sistema Nacional de Planeación Democrática; la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y otros instrumentos de coordinación como el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De 1982 al año 2000 se distingue a la tercera etapa caracterizada como el redimensionamiento estatal, donde se cierra el periodo del modelo económico proteccionista de “crecimiento hacia adentro” o de sustitución de importaciones que busco fortalecer el mercado interno para pasar a otro, el de la apertura al mercado mundial; la prioridad es el proceso de ajuste financiero y privatización de entidades públicas, en ella se llevan a cabo acciones de orden, control y sistematización del aparato institucional se da paso a la apertura e integración comercial, a la reestructuración del gasto público y la descentralización de funciones hacia gobiernos estatales y municipales, así como la focalización de políticas sociales.

Es en esta época donde se lleva a cabo las negociaciones, firma y admisión de México a lo que se le llamó GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en 1986; para que posteriormente a inicios de la siguiente década se llevara a cabo la negociación, firma y puesta en vigor de los tratados de libre comercio, iniciando con el de México-Chile y con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ambos constituyen el punto de partida de una serie de tratados

Francisco Moyado Estrada, *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México 2014, p 122.

que ubican a México como el país entre los que más tratados en materia económica ha firmado a nivel mundial.

En este sentido las funciones del Estado se ven reducidas en cuanto a sus actividades económicas y sociales por falta de eficacia en la solución de los problemas financieros que enfrentaba, a su vez, en el sistema político se presentan cambios significativos como la pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PNR, PRM, PRI) con la expansión y presencia de los partidos de oposición en las diferentes regiones del país mediante gubernaturas estatales, presidencias municipales y la conquista de mayores espacios en la Cámara de Diputados, así como el triunfo de la Izquierda en la capital del país frente de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a partir de 1997.

Bajo esta línea, el cambio en la Administración Pública fue lento y respondió a la dinámica económica y sectorial dependiendo de los procesos sexenales que dio como resultado la falta de continuidad y coherencia, por ello se planteó que la modernización de la Administración Pública debería contar con una gestión pública receptiva, de calidad y cercana al ciudadano; la transformación en sus instituciones llevaría a una mayor eficiencia y transparencia en las organizaciones públicas, así como la necesidad de replantear nuevos valores entre los funcionarios públicos y promover incentivos que evitaran la corrupción y generaran mayor sentido de pertenencia institucional, sin embargo la alternancia política no generó los resultados esperados, por lo que el problema no deriva en que partido está o no en el poder sino la forma de organización del gobierno y la dirección que lleve el ejercicio de la Administración Pública.

Para los años que van de 2000 a 2012 se observa la cuarta etapa como un proceso de consolidación de las alternancias políticas y de transición que exigen la atención en la Nueva Gestión Pública, que involucra las vertientes de transparencia, profesionalización, mejora regulatoria y calidad, y para ello el

gobierno tiene como tareas fundamentales impulsar los cambios necesarios para recuperar la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones.

En este contexto existe un cambio de perspectiva de la Administración Pública marcada por cuatro ejes que son: la transparencia y acceso a la información gubernamental con la aprobación de la ley respectiva en el año 2003; la profesionalización de los servidores públicos mediante políticas y programas públicos lo que ha dado paso a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal también en 2003, destinada a impactar en el mejoramiento de la calidad de los servicios que ofrece la gestión pública, al ciudadano, de forma que exige al servidor público probar los méritos profesionales y la experiencia suficiente para desempeñarse en la función pública de esta manera el funcionario se ve comprometido con las instituciones y no con un partido político en particular.

El tercer eje se distingue por el proceso de mejora regulatoria cuya característica es la reducción de normas y trámites con el fin de permitir una respuesta más rápida en la gestión pública así se permite un mayor acercamiento entre la administración y el ciudadano con la eliminación de tramites sin sustento normativo ni utilidad pública; por último se introduce el término de calidad en la gestión pública para llevar a cabo la operación de programas institucionales de modernización y calidad incorporando la visión de identificar al ciudadano como cliente.

Lo anterior describe un panorama general a nivel federal, sin embargo a nivel local, la implicación de dichos cambios se ve reflejada en la actuación de los gobiernos estatales desde el enfoque de la gobernanza donde "...significa que una mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar; al mismo tiempo, permitirá elevar la confianza y la legitimidad de los gobiernos."⁹¹

⁹¹ Angélica Pérez Ordaz en Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI... p. 410

El estudio de la administración estatal cobra relevancia en los 80s y 90s desde los enfoques histórico, territorial, funcional, comparado, político y gerencial, así como la incorporación de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en las diferentes universidades y facultades del país con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien ya la había incorporado años antes; otro cambio importante es el que deriva de la crisis económica de 1982-83 con ello se da la descentralización político-administrativa.

En la década de 1980 se realizaron acciones de descentralización en cuanto a los sectores de salud, educación, desarrollo rural, turismo, educación para los adultos, esto obligo a los gobiernos de las entidades federativas a incrementar sus quehaceres, sus capacidades políticas y de gestión, aunado a estos acontecimientos se iniciaron nuevas formas de organización promovidas por los ejecutivos estatales, ejemplos de ello es la creación de la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), la cual fue un antecedente principal de lo que es la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Acciones como estas se presentan en los distintos niveles de gobierno como lo es en el caso del estado de Puebla cuya legislatura local promovió la conformación de la Conferencia Nacional de Legisladores (Conale), así en el ámbito municipales existe la integración de asociaciones de presidentes municipales, en este caso atendiendo, en primer término a su filiación partidaria, y a continuación el impulso también a la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm).

Otro factor es el desarrollo y surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil como grupos organizados basados en la participación social que asumen la atención de los asuntos públicos y que se han hecho presentes en las diferentes facetas de la historia nacional, casos como los que se generaron en la década de 1960 dejaron ver a una sociedad mexicana organizada y exigente en la atención

de sus demandas con la característica de una mayor libertad de expresión y asociación.

En el proceso de diferenciación y reorganización de la sociedad mexicana después del movimiento estudiantil del 68 y la movilización y presencia de los partidos de izquierda se logró el paso, aunque de forma lenta, nuevas formas de organización de la sociedad en el plano de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las ONG Organizaciones No Gubernamentales, las organizaciones no lucrativas, A.C. que son el reflejo del protagonismo de la sociedad y que en materia de integración lo hacen con la gestión de recursos, apoyos y servicios al ciudadano implementando el concepto de una política pública más participativa con la característica de incluir a los diferentes actores como el gobierno, asociaciones, iniciativa privada y el ciudadano, para entonces generar consensos en la solución y atención de las necesidades. De esta forma los asuntos públicos y el espacio de lo público se van poblando de manera creciente por las organizaciones sociales, aportando elementos que generan la acción social propia de una nueva Gobernanza.

En el ámbito político, para una nueva forma de gobernar, implica tomar en cuenta aspectos que se incluyan en una Reforma Política integral, equilibrada y justa garante de un sistema democrático en teoría y práctica que exige el desarrollo de un sistema de partidos que permitan la libre competencia por el poder político y el cumplimiento de las propuestas hechas a los electores, además de generar el equilibrio y la simetría entre los poderes públicos se debe reconocer y aceptar las diferentes formas y enfoques de hacer política siempre apegadas a Derecho.

En cuanto a la administración pública, en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal se busca la relación e integración para reconocer y atender tanto las demandas de las mayorías como el de las minorías sin importar el partido político por el cual se postularon para acceder al poder, siempre y cuando no se afecte la autonomía de los gobiernos.

Por lo que corresponde a la ciudadanía, su participación es importante en todos los ámbitos de acción desde involucrarse en los procesos político-electorales, pasando por la construcción política y legal de la misma hasta llegar a ser el motor de la toma de decisiones y cambios significativos en pro del beneficio colectivo. En este sentido e integrando a los diferentes actores podría hablarse de relaciones intergubernamentales de carácter horizontal dejando a tras la que prevalecían con el carácter vertical.

Finalmente la reforma al artículo 115 constitucional en la década de los 80s permitió que se brindara mayor precisión respecto a las facultades y atribuciones de los ayuntamientos y las administraciones municipales, en este sentido se generalizó el principio de mayoría relativa y representación proporcional para la conformación de los ayuntamientos, lo que dio paso al reconocimiento de las mayorías y las minorías políticas, además se inicia un largo proceso de aprendizaje y negociación entre éstas para atender los asuntos públicos de los municipios del país.

El proceso de descentralización de las responsabilidades y tareas del Estado se trasladaron también hacia los municipios por ello el municipio es entonces el representante del Estado por ser el primer contacto entre el ciudadano y la autoridad, es el espacio en el que se lleva a cabo la mayor interrelación entre el gobierno y la ciudadanía y donde se estructuran las demandas sociales; con la descentralización, el municipio adquiere mayor responsabilidad en la atención de las necesidades sociales al ser la base de transformación para el desarrollo nacional.

Con lo anterior se podría entender que el gobierno municipal es el encargado de tener en primera instancia el poder y control sin embargo, el gobierno federal y el estatal inciden de forma directa al controlar el manejo de los recursos y en el diseño e implementación de las políticas públicas que se dirigen a fomentar el

desarrollo local con un marco institucional y operativo carente de eficacia que lejos de contribuir al desarrollo generan pobreza y marginación al no permitir que el municipio cuente con los recursos de forma oportuna para la atención de las necesidades de la población.

Otra desventaja que se presenta en los municipios chicos, es el hecho de asignar los recursos en relación al número de habitantes y no basados en el plan de desarrollo municipal, puesto que los de mayor población cuentan con mayores recursos institucionales y operativos para llevar a cabo sus acciones, mientras que los que cuentan con el plan de desarrollo solo representa una quinta parte del total del país; en este sentido la autonomía de un municipio puede distinguirse también en el número de sus habitantes, es decir, los de mayor población también obtienen casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales, por el contrario los otros reciben la mayor parte de sus ingresos de transferencias del gobierno federal.

La dirección y orientación del presupuesto se tiene en la federación, lo que en consecuencia deja a los gobiernos locales sin la capacidad de adecuar políticas públicas que mejoren las condiciones y atiendan las demandas y necesidades de su población por ello la necesidad de asociarse con otros municipios, la intervención de la iniciativa privada y el acudir al apoyo de gestiones hechas por los legisladores locales y federales para lograr la realización de obras de infraestructura.

Las transferencias del gobierno federal reflejan el grado de la dependencia en materia económica que tienen los municipios y entidades federativas respecto al él, al tiempo hacen evidente la poca libertad que tienen los gobiernos municipales para manejar sus finanzas públicas, sobre todo cuando los recursos financieros que llegan a los municipios provienen de fondos federales como el Ramo 33 que incluye fondos como el 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), que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); además del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que integra al Fondo para la para Asistencia Social (DIF), Fondo para Infraestructura Educativa Básica y Fondo para Infraestructura Educativa Superior. Otros fondos son el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)⁹²

En cuanto a desarrollo social se encuentra lo que describe al Ramo 20 donde se incluye a los programas de 3 x 1 para Migrantes, Empleo Temporal, Rescate de Espacios Públicos y Hábitat⁹³.

Con base en lo anterior se tiene que la Gobernanza en el ámbito municipal implica un nuevo estilo de gobierno más flexible donde se involucran a más actores sociales para estimular la cooperación y confianza entre ellos, además se rige bajo la norma de lograr una buena gestión y el fin último es tener un buen gobierno municipal que cumpla con las características de legalidad, legitimidad y democracia, su objetivo se observa en el hecho de trabajar de forma responsable para lograr un desarrollo sostenible y con ello mejorar las condiciones y contribuir en la calidad de vida de sus habitantes.

Un gobierno que involucre a la población en los diferentes ámbitos y en la toma de decisiones, será aquel que no se dedique solo a administrar sino que gobierne mediante políticas que planea, precisa y concreta desde abajo, que sigue un plan estratégico con visión al futuro, por ello sus programas y acciones están

⁹² Información de los Fondos extraída de la relatoría de Roberto Moreno Espinosa, coord. Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México, México 2014, p 220.

⁹³ Programas sociales implementados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

orientadas a la equidad y la justicia, ya que el objetivo del municipio no es el medio físico como el territorio o la infraestructura, el objetivo principal son sus ciudadanos, así las condiciones que logren generar y establecer los gobiernos municipales y la capacidad, liderazgo y preparación que tengan sus autoridades serán puntos clave para generar un municipio competente porque en cada administración municipal se debe hacer un análisis de la herencia recibida, la vocación de la localidad, su naturaleza, necesidades y aspiraciones que sean traducidas en estrategias y proyectos viables del gobierno.

CAPITULO 4. PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA, CIMIENTOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN VILLA DE ALLENDE, ESTADO DE MÉXICO (2009-2012).

En este capítulo, se presenta un análisis de los diferentes elementos que son participes en la propuesta de implementación de la Gobernanza en el ámbito local, sin embargo es importante dejar claro que son el punto de referencia que permitirá sentar las bases para optar por la Gobernanza como una nueva forma de gobernar que permita los cambios de abajo hacia arriba y logre una relación horizontal entre los actores involucrados.

Por lo anterior, se considera importante conocer y contextualizar el ejemplo del ámbito municipal, así como las características de su gobierno, territorio y población para comprender y analizar la forma en la que se desarrolla la Administración Pública Municipal a fin de identificar los elementos que coadyuven en la implementación de la Gobernanza.

4.1 El Contexto municipal y sus características

El municipio de Villa de Allende se localiza en la parte poniente del Estado de México, pertenece a la región XV de Valle de Bravo; electoralmente se incluye en Distrito XI de Santo Tomas de los Plátanos a nivel estatal, y en el Distrito 23 de Valle de Bravo a nivel federal y cuenta con 22 secciones electorales. Ubicado geográficamente en la región oeste del Estado de México, entre los 19° 29'53" de latitud norte máxima, 19°17'43" latitud norte mínima y los 100°15'03.672" de longitud oeste máxima y 99°59'55.320" de longitud oeste mínima, del meridiano de Greenwich y a 2679 metros sobre el nivel del mar en promedio;⁹⁴ el municipio de Villa de Allende se distingue por ser un municipio rural.

⁹⁴ H. Ayuntamiento de Villa de Allende, Plan de Desarrollo Municipal Administración 2009-20012, p.12

El municipio de Villa de Allende limita al norte con el municipio de San José del Rincón y Villa Victoria, al oriente con el municipio de Villa Victoria; al sur con los municipios de Donato Guerra y Amanalco; y al poniente con el municipio de Donato Guerra y el Estado de Michoacán; se localiza a 70 Km. de la ciudad de Toluca a la altura del kilómetro 40 por la carretera federal No. 15 en dirección a Zitácuaro Michoacán.

La superficie del territorio municipal, de acuerdo con la cartografía oficial del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) se constituye de 311.61 kilómetros cuadrados con una población total de 47 709 de los cuales 23 413 (49.1%) son hombres y 24 296 mujeres (50.9%) con una distribución de la población en grupos quinquenales como se describe en la siguiente tabla:

Tabla 3
Distribución de la Población por grupos quinquenales

Grupos quinquenales	Población total	Porcentaje	Hombres	Mujeres
00-04 años	6,304	12.9%	3,187	3,117
05-09 años	6,578	13.4%	3,233	3,345
10-14 años	6,476	13.2%	3,447	3,029
15-19 años	5,925	12.1%	3,058	2,867
20-24 años	4,361	8.9%	2,127	2,234
25-29 años	3,622	7.4%	1,648	1,974
30-34 años	3,366	6.9%	1,368	1,998
35-39 años	3,089	6.3%	1,500	1,589
40-44 años	2,116	4.3%	1,077	1,039
45-49 años	1,814	3.7%	930	884
50-54 años	1,166	2.4%	633	533
55-59 años	1,121	2.3%	489	632

60-64 años	865	1.8%	397	468
65 años y más	2,098	4.3%	798	1,300

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado

El territorio de Villa de Allende está integrado por la cabecera municipal cuya denominación es San José, con 65 delegaciones políticas⁹⁵, sin embargo en los datos estadísticos registrados en el censo de Población y Vivienda 2010, la distribución de la población por localidad es la siguiente:

Tabla 4
Distribución de la población por localidad

Localidad	Total	Hombres	Mujeres
Población total de Villa de Allende	47,709	23,413	24,296
0001 San José Villa de Allende	1,354	638	716
0002 El Aventurero	553	281	272
0003 Batán Chico	166	85	81
0004 Los Berros	1,383	676	707
0005 Bosencheve	496	233	263
0006 Buenavista 23	808	385	423
0007 Cabecera de Indígenas (Barrio de la Cabecera)	1,042	489	553
0008 Cerro de Guadalupe	187	88	99
0009 El Salitre del Cerro	1,246	630	616
0010 Cuesta del Carmen	499	241	258
0011 Las Dalias (San Miguel)	363	178	185
0012 Filiberto Gómez	215	109	106

⁹⁵ Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, Villa de Allende, México. Febrero 5 de 2012, p. 7

0013 El Jacal	1,928	943	985
0014 Loma de Juárez	1,448	721	727
0015 Sabana del Madroño (El Madroño)	639	307	332
0016 Mesas de San Martín	422	204	218
0017 Mesas de Zacango (Zacango)	727	386	341
0018 Sabana de la Peña (La Peña)	416	211	205
0019 La Piedra	613	311	302
0021 Sabana del Refugio	242	114	128
0022 Ejido Sabana de San Jerónimo	367	179	188
0023 Sabana del Rosario (San Miguel)	1,339	649	690
0024 Sabana de Taborda 1ra. Sección	780	397	383
0025 San Cayetano (Barrio de Santiago)	935	461	474
0026 San Felipe Santiago	3,332	1631	1701
0027 San Francisco de Asís	536	262	274
0028 San Ildefonso	1,178	585	593
0029 San Isidro	696	336	360
0030 San Jerónimo Totoltepec	1,383	669	714
0032 San Juan Buenavista (Lodo Prieto)	457	228	229
0033 San Miguel	652	305	347
0034 San Pablo Malacatepec	785	389	396
0036 Santa María de las Delicias	872	410	462
0037 Santa Teresa	731	343	388
0038 Barrio de Santiago (Ejido de Santiago)	831	410	421
0039 Soledad del Salitre (El Salitre)	344	170	174
0040 Vare Chiquichuca	1,675	833	842

0042 Sabana de Taborda 2da. Sección	225	120	105
0044 Macia (Ejido de Macia)	385	187	198
0046 Mesas del Clarín	105	53	52
0047 El Puerto Lengua de Vaca	179	94	85
0048 Mesas de San Jerónimo	603	289	314
0051 Barrio de San Juan	285	136	149
0052 Las Casitas	8	2	6
0053 Loma de San Pablo	706	362	344
0054 Manzana de Cashte	500	244	256
0059 Sabana de San Jerónimo	449	219	230
0063 Barrio de Santa Cruz, San Jerónimo Totoltepec	1,117	559	558
0066 El Chirimoyo	282	139	143
0067 Los Hoyos	264	137	127
0068 Potrero	220	108	112
0069 Manzana los Colchones	308	147	161
0070 San Miguel la Máquina	319	161	158
0071 Barrio Santa Cruz	409	185	224
0072 El Cinco (Ejido Barrio de Santiago el Cinco)	271	130	141
0073 Ejido de San Martín	392	186	206
0075 Barrio Chiquichuca	1,322	644	678
0076 Loma Bonita	50	28	22
0077 Barrio el Boncho	1,114	543	571
0078 Casa Blanca	700	344	356
0079 Manzana de Chichicaishle	67	34	33
0080 Barrio la Joya	1,252	616	636

0081 Manzana la Pera	68	34	34
0082 Mesas de San Juan Buenavista	487	235	252
0083 La Peña	430	214	216
0084 Barrio los Pozos	698	351	347
0085 Manzana del Puerto	78	40	38
0086 Rancho Morelos	64	26	38
0087 Barrio el Salto	365	197	168
0088 Barrio los Tules	1,451	729	722
0089 Loma Chica	453	205	248
0090 Mesa Chica	185	92	93
0091 Monte Alto	142	81	61
0092 San Agustín Berros el Salto	116	55	61

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Villa de Allende alberga al grupo indígena Mazahua el cual se encuentra en las localidades de Loma de Juárez, el Jacal, Salitre del Cerro, San Felipe Santiago y San Ildelfonso; una de sus principales actividades es la artesanía de bordados y tejidos de lana que comercializan en Valle de Bravo, Toluca o en la Ciudad de México.

Entre las actividades económicas destacan la agricultura de riego y temporal con un total de 17 567 hectáreas, siendo un aproximado del 58.57% de la superficie municipal destinadas a este uso de suelo, además del registro de industrias manufactureras, el comercio y servicios en menor medida; para ello la población de 12 años y más, según condición 2010 de actividad económica es de 33 286 dividida entre la población económicamente activa con un total de 15 330 personas, de los cuales los ocupados son 14 345 (Agricultura, ganadería, caza y pesca 5 987, Industrial 4 495, Servicios 3 814 y No especificado 49) y

desocupados 985 mientras que la población económicamente inactiva es de 17 851.⁹⁶

Para el desarrollo de la actividad agrícola se cuenta con un buen abastecimiento de agua lo son ríos y manantiales, el tipo de suelo es *andosol* y entre los principales cultivos se tiene la avena forrajera, el maíz de grano, el trigo, el aguacate y durazno, frijol, papa, haba, canola y árboles frutales, además de la incorporación de la actividad forestal; otra actividad importante es la ganadería, que comprende la cría de ovinos, bovinos y aves de corral destinados principalmente al consumo local, en menor grado destaca la crianza de equinos para ser usados como bestias de carga y actividades agrícolas. La industria por su parte, se identifica únicamente con pequeños establecimientos del área textil, trabajos de herrería y productos alimenticios.

La actividad minera se reduce a la extracción de arena, en la que actualmente se cuenta con 5 bancos. En el ámbito turístico podemos destacar que en el lado oeste del municipio se localiza parte del santuario de la mariposa monarca; en la carretera Toluca-Zitácuaro a 12 km de la cabecera municipal se localiza el parque nacional Bosencheve, el cual funciona como un ecosistema natural, otro atractivo se ubica en la parte colindante noreste con el estado de Michoacán donde destaca la Laguna Verde y la Laguna Seca que tienen gran afluencia turística principalmente en la época navideña y de Semana Santa; además de las imágenes antiguas pintadas al óleo de arte sacro que presenta la parroquia ubicada en la Cabecera municipal. En la parte comercial predomina el ambulante y de tianguis, además de pequeños establecimientos de productos básicos como alimentos, bebidas, alimentos para animales, productos no alimenticios, de refacciones y venta de llantas entre otros.

⁹⁶ IGCEM. Dirección de Estadística. Elaborado con base en información proporcionada por las unidades productoras de información de los ámbitos federal y estatal.

En razón de los bajos ingresos en cuanto a la actividad agrícola y artesanal así como la falta de empleos bien remunerados en el municipio, la población juvenil, principalmente los hombres emigran a la ciudad de México, Toluca y otras en busca de trabajo y participan en la mano de obra no calificada en el ramo de la construcción, mientras que las mujeres se contratan como servidoras domésticas y en menor medida como vendedoras ambulantes. Esta movilidad del trabajador joven se observa todos los lunes, ya que en la madrugada salen corridas especiales de autobuses que se ubican en las paradas “las casitas”, “el jacal” y “la desviación de Villa Victoria” que llevan a los trabajadores a la ciudad de México.

El servicio de transporte lo integran autobuses foráneos y los sitios de taxis ubicados cerca de los entronques de la carretera Toluca-Valle de Bravo, Toluca-Ixtapan del Oro, Toluca-Zitácuaro y en el centro de las localidades de mayor población, además de contar con el servicio de transporte mixto para localidades ubicada a mayor distancia de la carretera federal. Como capacidad de integración vial se aprovecha la carretera federal Toluca-Zitácuaro-Morelia, la carretera estatal Los Berros-Valle de Bravo y la de Casitas-Ixtapan del Oro, la carretera regional Donato Guerra-Villa de Allende, los circuitos carreteros de Sabana de Taborda 2da. Sección y San Pablo Malacatepec.

4.2 El H. Ayuntamiento. Integración y atribuciones

Con base el artículo 24 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de 2012, el municipio de Villa de Allende será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no habiendo autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado y de la Federación, de acuerdo con lo que señala el artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Instalado legalmente el 18 de agosto de 2009, el H. Ayuntamiento de Villa de Allende para el ejercicio de sus funciones en la Administración 2009-2012, quedó

integrado por un Presidente municipal, un Síndico y seis Regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa, integrándose a ellos cuatro Regidores más por el principio de representación proporcional, ya que se ubica dentro de los municipios con una población menor a 150 mil habitantes.

El gobierno municipal de Villa de Allende se deposita en un cuerpo colegiado denominado H. Ayuntamiento siendo éste una asamblea deliberante integrada pluralmente, tomará sus acuerdos por mayoría o por unanimidad de los asistentes a las sesiones de Cabildo, por ello la ejecución de sus acuerdos o determinaciones corresponderá al Presidente Municipal quien es el que preside el Ayuntamiento y dirige la Administración Municipal.

El Ayuntamiento deberá sesionar cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros pudiendo declararse en sesión permanente cuando así se requiera; las sesiones serán públicas, y privadas cuando la mayoría así lo determine por las causas, razones o motivos que lo justifique.

El H. Ayuntamiento tendrá las atribuciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes Federales y locales que de una u otra emanen, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas aprobadas por el H. Ayuntamiento.

Para efectos de este trabajo se considera importante resaltar las atribuciones de los ayuntamientos según lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice; **Artículo 31**. Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del

municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución general, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la Legislatura Local Iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura Local por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a ésta ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX BIS. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de los Derechos Humanos, la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de presupuesto;

X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

XV. Aprobar en sesión de Cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de éstos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación.

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetaran a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;

XXII. Dotar de los servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV. Coadyuvar con la secretaria del medio ambiente a la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente;

XXVI. Trasladar por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados finales;

- XXVII. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- XXVIII. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato, los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- XXIX. promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- XXX. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- XXXI. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización de servicio civil de carrera municipal;
- XXXII. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXIII. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXIV. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXV. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- (R) XXXVI. Editar, publicar y circular la Gaceta Municipal órgano oficial, cuando menos cada tres meses para la difusión de todos los acuerdos de Cabildo, de las sesiones públicas que no contengan información clasificada, los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público; (GEM 25/08/09)
- XXXVII. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVIII. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su

municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXIX. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XL. Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en su conjunto;

XLI. Expedir el reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales;

XLII. Convocar al procedimiento de designación de los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

XLIII. Conocer y, en su caso, acordar lo conducente acerca de las licencias temporales o definitivas, así como los permisos para viajar al extranjero en misión oficial, que soliciten sus integrantes;

XLIV. las demás que señalen las leyes y otras disposiciones legales.⁹⁷

Con base en las atribuciones referidas líneas arriba y para el ejercicio de sus funciones, en sesión ordinaria de Cabildo de fecha 22 de agosto de 2009 se asignaron las comisiones a los integrantes del H. Ayuntamiento de Villa de Allende, México 2009-2012 así como la propuesta de regionalizar el municipio con los integrantes del Honorable Cabildo para la atención de las demandas de la población y seguimiento de las mismas quedando de la siguiente forma:

⁹⁷ Agenda de la Administración Pública Edo. Mex. 2010. Editorial Isef, México D.F. pp. 10-13

Cuadro 1
Integración de las comisiones del H. Ayuntamiento de Villa de Allende,
Administración 2009-2012

Integrante del H. Ayuntamiento	Comisión
Presidencia Municipal	Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, Protección Civil y Planeación para el Desarrollo Municipal
Sindicatura	Hacienda
Primera Regiduría	Educación Pública
Segunda Regiduría	Fomento Agropecuario y Forestal
Tercera Regiduría	Obras Publicas y Desarrollo Urbano
Cuarta Regiduría	Deporte, Turismo, Cultura y Recreación
Quinta Regiduría	Empleo, Población y Vivienda
Sexta Regiduría	Salud Pública
Séptima Regiduría	Mercados, Centrales de Abasto y Rastro
Octava Regiduría	Agua, Drenaje, Alcantarillado y Alumbrado Público
Novena Regiduría	Parques, Jardines y Panteones
Decima Regiduría	Preservación y Restauración del Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia con información del acta de sesión ordinaria de Cabildo No. 002 de fecha 22 de agosto de 2009

En lo referente a la definición de la estructura de las comisiones del H. Ayuntamiento se buscó integrar las aéreas operativas y administrativas más necesarias a criterio del Cabildo para la adecuada gestión del gobierno, atendiendo a las características del municipio y con base en el perfil de los

integrantes; para la atención de sectores como salud, educación, recreación, turismo y empleo, si bien no existen unidades operativas destinadas exclusivamente para tal efecto, éstas y otras áreas estratégicas de desarrollo y bienestar social son atendidas a través de las comisiones asignadas, con la finalidad de que ningún sector de la población quede desatendido.

En el punto número 8 de sesión ordinaria de Cabildo no. 002, se sometió a consideración la regionalización del municipio con los integrantes del H. Ayuntamiento quedando de la siguiente forma:

Cuadro 2
Asignación de localidades en Cabildo por regiduría

Integrante del H. Ayuntamiento	Localidad
Primera Regiduría	San Felipe Santiago, Barrio de San Juan, Los Berros, Loma de Juárez , San Francisco de Asís y San Pablo Malacatepec
Segunda Regiduría	Barrio de Santiago, Mesa Chica, Santa Teresa, Loma de San Pablo, San Miguel la Maquina, Barrio de Santa Cruz y Barrio de San Miguel
Tercera Regiduría	San Jerónimo Totoltepec, El Aventurero, El Chirimoyo, El Potrero, San Isidro, Soledad del Salitre y Barrio de Santa Cruz (San Jerónimo Totoltepec)
Cuarta Regiduría	Bosencheve, Buenavista 23, San Juan Buenavista, Mesas de San Juan Buenavista, Sabana de la Peña, Sabana de San Jerónimo y la Piedra
Quinta Regiduría	Santa María de las Delicias, Cabecera municipal, Ampliación Ejido San Ildefonso, Cabecera de Indígenas, Manzana de Cashte y San Ildefonso
Sexta Regiduría	El Cinco, Loma Chica, Ejido Sabana de San Jerónimo, Sabana del Rosario, Sabana del Madroño y Manzana los

	Colchones
Séptima Regiduría	Mesas de San Jerónimo, Vare Chiquichuca, Batan Chico, Salitre del Cerro, Sabana de Taborda 2da Sección y Manzana la Pera
Octava Regiduría	San Cayetano, Mesas de Zacango, Mesas de San Martin, Monte Alto, Sabana del Refugio y Sabana de Taborda 1ra Sección
Novena Regiduría	Manzana de Chichicaishle, Barrio Chiquichuca, Ejido de San Martín, Los Hoyos, Macia, Las Dalias y Mesas del Clarín
Decima Regiduría	Barrio de Chila, El Jacal, Cerro de Guadalupe, Rancho Morelos, Filiberto Gómez, Cuesta del Carmen y el Puerto Lengua de Vaca

Fuente: Elaboración propia con información del acta de sesión ordinaria de Cabildo No. 002 de fecha 22 de agosto de 2009

La regionalización del municipio, entre los miembros del H. Ayuntamiento, obedece principalmente al seguimiento de solicitudes, atención de las demandas de la población, principalmente de las localidades asignadas, vigilancia del presupuesto ejercido en cada localidad, representación ante cabildo de la población que conforman las localidades asignadas, así como la promoción de la participación ciudadana en los programas formulados por el H. Ayuntamiento.

En este sentido, se pretende lograr un mayor acercamiento de las autoridades municipales con la población para estar al tanto de lo que acontece en cada una de las localidades que integran el territorio municipal, mientras en las comisiones asignadas se actúa responsablemente para dar seguimiento y proponer alternativas de solución para un servicio en particular en todo el territorio municipal, en la regionalización se tiene como intención hacer llegar a las localidades a su cargo de la información necesaria para el involucramiento en las actividades, programas y planes que realice el ayuntamiento durante sus tres años

de gestión, así como la ejecución de los programas federales y estatales que sean vinculados con el municipio.

4.3 Administración Pública Municipal

Con base en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, en sus ediciones 2010, 2011 y 2012, para el desahogo de los asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las áreas, direcciones y organismos descentralizados (Véase Cuadro 3).

Cuadro 3
Integración de la Administración Pública Municipal 2009-2012

No.	Direcciones y áreas
1	Secretaría del H. Ayuntamiento
2	Tesorería Municipal
3	Contraloría Interna Municipal
4	Dirección General de Administración y Finanzas
5	Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos
6	Dirección de Gobernación Municipal
7	Dirección de Desarrollo Económico
8	Dirección de Planeación para el Desarrollo Municipal
9	Dirección de Desarrollo Social
10	Dirección de Seguridad Pública Municipal
11	Dirección de Protección Civil
12	Dirección de Desarrollo Agropecuario y Forestal
13	Dirección de Casa de Cultura
14	Oficialía del Registro Civil

15	Oficialía conciliadora-Mediadora y Calificadora
16	Catastro Municipal
17	Recursos Humanos
No.	Organismos descentralizados
1	Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Villa de Allende
2	Instituto Municipal de cultura Física y Deporte de Villa de Allende
3	Instituto Municipal Para la Protección de los Derechos de las Mujeres de Villa de Allende
4	Unidad Administrativa de Atención a la Juventud del Municipio de Villa de Allende*
5	Defensoría Municipal de los Derechos Humanos

*Identificado en el Bando como Instituto municipal de la Juventud, pero aprobado en Cabildo con el nombre descrito en el cuadro

Fuente: Elaboración propia con datos del Bando municipal de Policía y Buen Gobierno 2012 y Acta de Cabildo de Fecha 31 de Octubre de 2009

Dentro de las obligaciones que tienen los titulares de las direcciones, áreas y entidades de la Administración Pública Municipal está el acordar directamente con el Presidente Municipal para el adecuado cumplimiento de sus funciones, por ello se menciona que la Administración Municipal está constituida por órganos jerárquicamente ordenados que deberán conducir sus actividades de forma programada y organizada con base en las políticas que se establecen en las leyes y el Plan de Desarrollo Municipal vigente.

En el caso de los organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal tienen como obligación coordinarse entre sí y proporcionar la información necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones.

Como parte del diagnóstico en relación al perfil Técnico-Profesional de los servidores públicos municipales para los puestos de trabajo medios y altos de la Administración 2009-2012 de Villa de Allende, se tiene que 54% de los servidores públicos tienen un nivel académico profesional y de posgrado, para el desempeño

de su funciones, mientras que el 46% restante tiene un nivel de escolaridad de educación media a básica.

Tabla 5
Nivel de profesionalización de los servidores públicos de la Administración
2009-2012

Direcciones y áreas	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Profesional	Posgrado	Experiencia en la A.P.	Experiencia en el cargo que desempeña
Porcentaje cubierto en Grado de Conocimiento	%	%	%	%	%	SI/NO	SI/NO
Secretaría del H. Ayuntamiento*				100		No	No
Tesorería Municipal			100			Si	No
Contraloría Interna Municipal**				100		Si 20 años	Si 3 años
Dirección General de Administración y Finanzas				100		No	No
Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos***					100	Si 25 años	Si 14 años
Dirección de Gobernación Municipal			100			No	No
Dirección de Desarrollo Económico				100		No	No
Dirección de Planeación para el Desarrollo Municipal					100	No	No
Dirección de Desarrollo Social					100	No	No

Dirección de Seguridad Pública Municipal				100		Si 14 años	Si 7 años
Dirección de Protección Civil			100			No	No
Dirección de Desarrollo Agropecuario y Forestal		100				No	No
Dirección de Casa de Cultura				100		Si	No
Oficialía del Registro Civil			100			Si 7	Si 7
Oficialía conciliadora-Mediadora y Calificadora				100		No	No
Catastro Municipal		100				No	No
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Villa de Allende				100		No	No
Instituto Municipal de cultura Física y Deporte de Villa de Allende		100				No	No
Instituto Municipal Para la Protección de los Derechos de las Mujeres de Villa de Allende		100				No	No
Unidad Administrativa de la Juventud			100			No	No
Defensoría Municipal de los Derechos Humanos				100		No	No
Jefe de Recursos Humanos				100		No	Si

Coordinador de Ecología				100		Si	No
Coordinador de Desarrollo Social			50			No	No
Coordinador de Programas Federales y Gestión Social			100			Si	No
Titular de la Unidad de Información			100			No	Si

*Datos a inicio de administración, hubo cambio de personal por fallecimiento

**La persona que ocupaba este cargo en un inicio, paso a ser el secretario del H. Ayuntamiento

***Cambio de personal por razones administrativas

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal, Administración 2009-2012

Para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal, el H. Ayuntamiento se auxiliará de autoridades como los delegados, subdelegados y jefes de sector o de sección y jefes de manzana, quienes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las atribuciones que les delegue el ayuntamiento y les confiera la ley; por ello, las autoridades auxiliares municipales actuaran con carácter honorífico en sus respectivas jurisdicciones y en ejercicio de sus prerrogativas que enmarca la Ley Orgánica Municipal.

Entre las obligaciones de las autoridades municipales destacan el cumplimiento del Bando Municipal de policía y Buen Gobierno; fomentar la participación de los vecinos en las actividades; gestionar ante el H. Ayuntamiento trámites administrativos de sus comunidades e informar anualmente de las actividades realizadas; Coadyuvar con el Secretario del H. Ayuntamiento, Oficial del Registro Civil, Síndico Municipal y Oficial Conciliador con la información que se requiera para la elaboración de actas informativas y convocar a Asambleas Generales.

La relación de las autoridades auxiliares municipales atiende a la división territorial del municipio, es decir 65 comunidades y la cabecera municipal, en esta última se instala el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI); además de las autoridades auxiliares del municipio, el Ayuntamiento contará con la ayuda de

Órganos Auxiliares como las Comisiones del Ayuntamiento, los Consejos de participación ciudadana, las Organizaciones sociales representativas de las comunidades y las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos en su caso o los acuerdos del Ayuntamiento. En este sentido las Comisiones o Consejos son organismos de carácter consultivo para la ejecución de las políticas y acciones que llevan a cabo los órganos municipales, por ello la creación, integración, organización y funcionamiento así como sus facultades están reglamentados en la normatividad federal, estatal y municipal.

Las comisiones tendrán la tarea de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la Administración Pública Municipal, del mismo modo podrán vigilar y reportar al Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y el cumplimiento de los acuerdos que dicte el Cabildo; además podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del Municipio con la finalidad de recabar la opinión de sus habitantes y en los casos que lo requieran podrán solicitar asesoría externa especializada, también podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales a fin de informar sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia; como dato aclaratorio las comisiones pueden ser permanentes o transitorias según lo establece el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

Las Comisiones carecen de facultades ejecutivas por lo que aquellos asuntos que no estén señalados expresamente para una comisión estarán bajo la responsabilidad del Presidente Municipal; en lo que corresponde a los consejeros de participación ciudadana, estarán sujetos a lo que establece el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno por lo que el Ayuntamiento determinará de acuerdo con los usos y costumbres de cada comunidad la organización y participación de los habitantes en las actividades inherentes de la Administración Pública.

Finalmente, los Consejos de Participación Ciudadana estarán integrados por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y hasta dos vocales y tendrán como

objetivo organizar, promover y coordinar la participación vecinal. La elección, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana se hará conforme a la convocatoria que expida el Ayuntamiento en las comunidades y Delegaciones en términos por lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal; entre las atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana se encuentra el promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; coadyuvar en el cumplimiento eficaz en los planes y programas aprobados; participar en la supervisión de la prestación de servicios públicos e informar por los menos cada tres meses de sus actividades y del estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

4.4 El proceso administrativo municipal y sus etapas

Al inicio de este apartado se entiende como proceso administrativo municipal al “... conjunto de etapas sucesivas mediante las cuales se efectúa la administración eficiente de un municipio. Estas etapas buscan lograr los objetivos trazados por el Ayuntamiento, de manera interrelacionada; y son: 1. Etapa previsoras; 2. Etapa constructiva; y 3. Etapa ejecutiva.”⁹⁸

En lo referente a la afirmación anterior, se tiene que se identifica la etapa *previsora* como aquella que se gesta en la etapa electoral, es decir se determina técnicamente lo que se desea lograr por quienes serán el gobierno municipal. Es en esta etapa donde se obtiene los datos suficientes para la realización de los planes municipales y termina cuando finaliza la contienda electoral; implica la recopilación de propuestas a través de la investigación para obtener diagnósticos y entonces fijar metas y objetivos.

⁹⁸ Pedro Chávez Jiménez, Como Administrar un Municipio, Guía Básica para gobernar mejor. Editorial Trillas, México 2010, p. 53

El documento que describe a la etapa previsoras en este caso, lleva por nombre Plataforma Electoral que como ejemplo, se retoma aquella que corresponde al periodo 2009-2012 de Villa de Allende; entre los aspectos que contiene se encuentran los principios y valores que definen al partido que postula a sus candidatos a cargos de elección popular y que plasma en él, la oferta que presenta al elector como la mejor alternativa para ser elegidos como gobierno, así se afirma en su plataforma electoral: “Requerimos municipios políticamente libres y económicamente suficientes; cada vez más participativos de los recursos nacionales, que sean determinantes de las políticas de desarrollo regional, estimulados por la descentralización”⁹⁹.

Por lo anterior, incluye los datos básicos del municipio, tales como el número total del padrón electoral, que en dicho documento hace referencia al corte de fecha 15 de enero del año 2009, los resultados del conteo de población y vivienda del censo 2005 y aspectos generales en relación a los rubros de infraestructura educativa, salud, deporte, comercio y abasto. Cuenta además con los datos generales sobre los servicios públicos, total de la población, el tipo de vivienda y las actividades económicas que destacan en el municipio, esto como parte del diagnóstico que servirá para la elaboración de las propuestas hacia el electorado y posteriormente para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Como oferta electoral integra tres bases principales que se describen a continuación, de forma general:

I. SEGURIDAD SOCIAL

1. Un gobierno cercano a ti: que pretende llevar a cabo una gestión democráticamente transparente y éticamente responsable, abierta a la participación ciudadana con base en la responsabilidad y cooperación para formar

⁹⁹ Fundación Colosio Estado de México A.C. Plataforma electoral Villa de Allende 2009-2012. México 2009, p.6

la base de la sociedad civil; dignificando el servicio público brindando atención de calidad a la ciudadanía, además de incorporar nuevas tecnologías para mejorar la capacidad institucional en los trámites administrativos.

2. Servicios de calidad: reflejo de tus recursos: la obligación es brindar servicios públicos con esmero, oportunidad y prontitud, por ello se pretende gestionar mayores recursos federales y estatales para el financiamiento de proyectos y de obras públicas; impulsar los programas de profesionalización de los servidores públicos municipales para eficientar la prestación de los servicios públicos y mejorar la cobertura de los servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, recolección de basura, cuidado y mantenimiento de las plazas, parques y jardines.

3. Educación para una calidad de vida: a fin de contribuir en el mantenimiento, construcción y mejora de las instalaciones educativas; gestión de recursos para becas y coordinación entre instituciones para la generación de recursos humanos en la planta productiva a nivel municipal y regional; impulsar actividades culturales y deportivas así como el mantenimiento de los espacios recreativos donde se llevan a cabo dichas actividades.

4. Gente saludable: con la gestión de campañas de salud preventivas; fomento de estilos de vida saludables mediante la activación física; coordinación con los gobiernos federal y estatal para la prestación de servicios de salud y la coordinación interinstitucional para el equipamiento de las unidades médicas del territorio municipal.

5. Desarrollo social a favor de la igualdad y combate a la pobreza: bajo políticas de equidad entre hombres y mujeres, con actividades específicas para la atención de localidades indígenas mediante el diseño de políticas públicas que incentiven la participación social y política de la mujer en corresponsabilidad con los programas de naturaleza federal, estatal y municipal.

6. Tu municipio, un lugar para vivir bien: privilegiando el uso de instrumentos de planeación urbana y de desarrollo municipal que cuenten con los estándares de calidad en materia de vivienda, vialidades, transporte, áreas verdes, comunicaciones, esparcimiento y recreación así como el desarrollo industrial y

comercial; además del diseño y gestión de una ciudad sostenible fomentando el uso adecuado de los recursos naturales.

7. Comunicación y desarrollo: Acortando distancias, extendiendo beneficios: el impulso de infraestructura vial con el propósito de multiplicar la red carretera del municipio y ordenar en tránsito en las calles y vialidades principales.

8. El agua a tu servicio y bajo tu cuidado: generando la infraestructura de captación conducción potabilización y distribución de agua que garantice el abasto suficiente para el municipio a mediano, corto y largo plazo así como procurar el uso y cuidado del agua de forma responsable mediante campañas de concientización.

9. En armonía con la naturaleza: desarrollo sustentable: bajo el impulso de una cultura ecológica de saneamiento ambiental para el adecuado manejo de los residuos sólidos evitando la contaminación ambiental y promover el uso de fuentes alternas ahorradoras de energía como fotoceldas además de promover la participación de organismos públicos, privados y no gubernamentales, en proyectos de apoyo directo al desarrollo forestal sustentable.

II. SEGURIDAD ECONÓMICA

1. Identificados con lo local y competitivos en la Globalidad: mediante la instrumentalización de proyectos de desarrollo económico regional con políticas públicas que fortalezcan el desarrollo industrial con responsabilidad social y generen empleo bien remunerado y estimulen proyectos productivos comunitarios, y promover la instalación de nuevas unidades comerciales privilegiando criterios de sustentabilidad y equilibrio con el desarrollo del municipio de la región.

2. Campo fuerte, municipio sólido: a fin de instrumentar programas de desarrollo agropecuario, en función del potencial productivo y de las características del municipio y de la región y mantener una estrecha relación con los gobiernos estatal y federal para acercar e implementar proyectos productivos y otorgar mayores apoyos a los productores del campo.

3. Orgullosos de nuestra identidad: por una política de promoción turística efectiva; mediante la promoción de las riquezas naturales, culturales e históricas y recreativas del municipio; considerando al turismo como uno de los ejes de desarrollo económico se pretende atraer inversión de los sectores público y privado, en este sentido se pretende fortalecer el papel de la “Casa de la Cultura” como promotora de las artes y desarrollo de las habilidades artísticas así como realizar de forma periódica eventos de teatro, música, danza, pintura, cine etc. En todo el territorio municipal para acercar las actividades culturales a todos los sectores de la población y a todas las localidades del municipio.

III. SEGURIDAD PÚBLICA

1. Seguridad para ti y para los tuyos: pretende vincular a la sociedad con el seguimiento de las responsabilidades del gobierno municipal en materia de seguridad pública para mejorar los servicios de vigilancia y prevención del delito así como fomentar acciones que combatan la corrupción de los cuerpos policíacos; implementar programas de capacitación policial para contar con mejores servidores públicos en el combate a la delincuencia, se pretende por tanto dignificar los salarios de los cuerpos policíacos y modernizar la organización, el funcionamiento, el armamento y los recursos materiales que requiere la policía, además de promover la participación de la sociedad en la conformación de los consejos de protección civil y seguridad pública.

De manera general la plataforma electoral incluye los aspectos sociales, económicos y públicos como propuesta a realizar en cuanto se llegue a ocupar los cargos de gobierno para el periodo 2009-2012.

Por su parte, en la etapa *constructiva* se lleva a cabo el establecimiento de forma estructural de los lineamientos teóricos, parte de la pregunta ¿Qué debe hacerse?, como punto de referencia para una planeación prospectiva, su característica es que culmina antes de iniciar la gestión del Ayuntamiento electo para el periodo

determinado y comprende las acciones de planeación; que se distingue por determinar el curso de acción que tendrá el Ayuntamiento y por ello incluye tres puntos claves, los principios para orientar la acción, la secuencia de las operaciones, es decir la metodología a aplicar y los planes, programas, presupuestos y reglamentos.

En segundo lugar se encuentra la organización que se distingue por ordenar y agrupar las actividades con la finalidad de lograr los objetivos establecidos, lo que significa que es el momento en el que se plantea la creación de unidades administrativas municipales con el objeto de asignar funciones, autoridad, responsabilidad, jerarquía, por ello en esta agrupación de actividades se involucran a las regidurías, la sindicatura y la presidencia municipal, así que se consideran cuatro puntos esenciales, primero siguiendo un orden se presentan las jerarquías, después las funciones, luego las obligaciones y finalmente las estructuras.

Como tercer elemento de la etapa constructiva se encuentra la integración, por ello antes de iniciar la gestión es importante contar con los recursos humanos y materiales; en cuanto a los primeros es necesario llevar a cabo la selección del personal, la introducción al esquema de trabajo y el desarrollo como desempeño del mismo, aquí el documento más representativo es el Plan de Desarrollo Municipal.

Finalmente, la tercera etapa del proceso administrativo municipal es la *ejecutiva* y se distingue por poner en operación lo que se determina en la etapa constructiva, en este sentido implica el cómo manejar en la práctica la forma en la que se realizará la gestión municipal; su inicio es a partir del primer día de actividades de la Administración; esta etapa implica la dirección que tomará la gestión municipal y el control de los resultados que se generen con la ejecución de las acciones administrativas.

En la tarea de dirección, el principal actor es el Presidente Municipal, quien ejecuta las decisiones del Ayuntamiento, tiene la tarea de vigilar, impulsar y coordinar mediante los funcionarios y trabajadores las acciones de cada uno de los miembros de las dependencias administrativas, es decir que el equipo conformado por todos los funcionarios y servidores públicos de la Administración Municipal deberá ser capaz de realizar eficazmente sus actividades. Es muy importante que en la dirección se tenga la capacidad del Ayuntamiento para gobernar en su conjunto, es decir que las diferentes áreas, direcciones y unidades administrativas puedan y logren trabajar en equipo para resolver de forma eficaz y eficiente las demandas que le son presentadas por la sociedad, por ello aspectos como mando y autoridad, delegación y ejecución, comunicación y supervisión son piezas claves en la dirección de un gobierno.

En lo que se refiere al control, se distingue por el establecimiento de sistemas que ayuden al presidente y al Ayuntamiento a llevar a cabo una línea de acción que les permita ponderar los resultados actuales y pasados en relación con los esperados para saber si se cumplió o no con el objetivo planteado y de esta manera poder corregir, mejorar y formular nuevos planes, programas y estrategias por ello incluye el establecimiento de normas, los tipos y operación de controles así como la interpretación de resultados.

4.5 Principios de la Gobernanza, cimientos de su implementación en la Administración Pública Municipal: Administración 2009-2012 en Villa de Allende, Estado de México

Como se mencionó en capítulos anteriores, para que un gobierno sea eficiente tendrá que ser aquel que involucre el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad y deberá por tanto contener el proceso administrativo que involucra la previsión, construcción (planeación organización e integración) y ejecución (dirección y control) de la gestión municipal.

Por lo tanto, la diferencia entre gobernar e implementar la Gobernanza, radica en que el primero es el modo concreto del gobierno en la práctica al momento de atender las demandas, mientras que la segunda representa la estructura directiva del modo de gobierno que se reproduce en acciones gubernamentales puntuales. En este sentido el objetivo esta encaminado al logro de un desarrollo económico, social e institucional, logrando el equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado.

Con base en lo anterior se afirma que la Gobernanza es el cambio de las formas tradicionales de gobernar distinguidas por el tráfico en un sentido por aquellas nuevas formas que se distinguen por el tráfico en dos sentidos y que se representan así:

Imagen 5
Gobernanza: relación entre gobernantes y gobernados



Fuente: Elaboración propia con datos de referencia recopilados en la investigación.

Además de los elementos anteriores, la característica principal de la Gobernanza es el hecho de distinguirse por ser aquella que genere el conjunto de actividades que se llevan a cabo para dirigir a la sociedad donde se involucran actores como el Gobierno, la sociedad y actores económicos o privados. Los principios rectores de ésta son:

1. Transparencia
2. Participación
3. Rendición de cuentas
4. Eficacia
5. Coherencia

Por ello, para la realización de la investigación y lograr los objetivos alcanzados se llevó a cabo la aplicación del método descriptivo en relación con el funcionamiento al interior de la administración para el periodo comprendido del día 18 de agosto de 2009 al día 31 de diciembre de 2010 y que involucra los datos representativos del municipio de forma general para su conocimiento y contextualización del territorio.

El método comparativo se utilizó principalmente al realizar el análisis de tres momentos, primero antes de la administración, que comprende datos recopilados como demandas sociales y al mismo tiempo como propuestas plasmadas en la plataforma electoral de forma general y descritas como compromisos de campaña a realizar al inicio de la administración; segundo en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal que involucra aspectos tales como los relacionados a la justificación y el porqué de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal; los criterios para la integración del diagnóstico; la formulación de la prospectiva; la estrategia para la elaboración del Plan de Desarrollo; además de los criterios para la instrumentalización del Plan de Desarrollo Municipal como estrategia de gestión para finalmente incluir los criterios generales para la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, esto para identificar la coherencia de todo el proceso desde el antes, durante y resultados de la administración.

Además de la plataforma electoral y el Plan de Desarrollo Municipal se integró al método comparativo los datos contenidos en los tres informes de gobierno de la Administración, que corresponden a los años 2010, 2011 y 2012, esto a fin de contribuir a la representación gráfica que describe los diferentes momentos de la actuación del gobierno en relación a las demandas de la población. Con base en la experiencia al interior de la Administración 2009-2012; de forma experimental y con ayuda de la técnica de observación participante, manejo de datos cuantitativos y cualitativos; se obtuvieron los resultados que a continuación se describen:

En primer lugar se distinguieron las etapas del proceso Administrativo como base de la planeación y seguimiento de los objetivos que se representan en la Imagen 6.

Imagen 6
Etapas del Proceso Administrativo Municipal



Fuente: Elaboración propia con datos de referencia de la obra de Pedro Chávez Jiménez. *Cómo Administrar un Municipio*.

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 222 se establece que la Plataforma Electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los 15 primeros días de febrero del año de la elección al tiempo que el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 250 párrafo segundo menciona que para el caso de las Plataformas electorales de miembros de Ayuntamiento deberán presentarse para su registro dentro de los cinco días previos al del inicio del plazo para el registro de las candidaturas ante el Consejo Municipal correspondiente, de acuerdo a las características particulares de cada uno de los municipios del Estado¹⁰⁰.

En este sentido la Plataforma Electoral presentada para el periodo 2009-2012 se ejemplifica de la siguiente manera:

Imagen 7
Plataforma Electoral 2009-2012 Villa de Allende



Fuente: Elaboración propia con datos del Documento de la Plataforma Electoral para el periodo 2009-2012.

¹⁰⁰ Código Electoral del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, publicada el 28 de junio de 2014.

Como parte del diagnóstico, se generó el comparativo de las demandas sociales y los compromisos que en campaña se adquirieron y se registraron para la realización de las obras en la Administración 2009-2012:

Tabla 6
Demandas Sociales y Compromisos de campaña por comunidad

No.	Comunidad	Demanda social (Obra/Programa/Proyecto)	Compromisos Gubernamentales
1	Ampliación Ejido de San Idelfonso	Encementado Termino de la capilla	Pavimentar camino con concreto
2	Barrio Chiquichuca	Encementado de la entrada al panteón Bardeado del jardín de niños Construcción de 2 aulas para la Escuela Primaria "Ing. Salvador Sánchez Colín"	Pavimentar camino (concreto; 584 Beneficiarios)
3	Barrio de Chila	Término de pavimentación Construcción de un aula para el Kinder Clínica de Salud para Primeros Auxilios	Pavimentar camino con concreto
4	Barrio de San Juan	Circuito de un Camino a Cabecera de Indígenas Baños para la Escuela y Loza de las Aulas Agua Potable y Tubería	Trabajos de red hidráulica (218 Beneficiarios)
5	Barrio de San Miguel	Pavimentación de los Nogales al Panteón Encementado la Lomita Remodelación de las Aulas de la Escuela Primaria "Libertad"	Remodelación de las Aulas de la Escuela Primaria "Libertad" (693 Beneficiarios)
6	Barrio de Santa Cruz	Andador de Caminos Principal Luz Trifásica Drenaje Público	Pavimentar (concreto; 372 Beneficiarios)
7	Barrio de Santa Cruz, San Jerónimo Totoltepec	Encementado Ampliación de Luz Eléctrica	Pavimentar (concreto; 890 Beneficiarios)
8	Barrio de Santiago	Término de Encementado Restauración de Campo deportivo Tubería de PVC para el agua de 4 pulgadas	Pavimentar (concreto; 750 Beneficiarios)
9	Batan Chico	Bomba de Agua Bardeado del preescolar Terminación de la Iglesia Arreglar los Caminos	Bardeado del preescolar (163 Beneficiarios)
10	Bosencheve	Ampliación de Luz Eléctrica Encementado Bardeado de Auditorio y Capilla	Pavimentar (concreto; 432 Beneficiarios)
11	Buenavista 23	Mejoramiento de la vivienda Clínica de Salud Remodelación del Salón de usos Múltiples de la Primaria Ricardo Flores Magón	Remodelación del Salón de usos Múltiples de la Primaria "Ricardo Flores Magón" (839 Beneficiarios)
12	Cabecera de Indígenas	Encementado 600 mts. Encementado 300 mts. Drenaje Pavimentación de Camino	Pavimentar (concreto; 972 Beneficiarios)

13	Cabecera Municipal	Proyecto de Naves Industriales Encementado de camino a la deportiva, comunicado a la Prepa 10 Remodelación del Parque nacional	Pavimentar (concreto; 1169 Beneficiarios)
14	Cerro de Guadalupe	Clínica de Salud Bomba de Agua Auditorio	Instalación para clínica de Salud (122 Beneficiarios)
15	Cuesta del Carmen	Encementado para tres ramales Unidad Deportiva Encementado del Centro	Pavimentar (concreto; 490 beneficiarios)
16	Ejido de San Martín	Apoyo para compra de Campanas de la Iglesia Fabricación del Atrio de la Escuela (plaza cívica) Apoyo a la Vivienda: Cemento y Láminas	Encementado de Plaza Cívica
17	Ejido Sabana de San Jerónimo	Continuación de pavimento Auditorio Delegación	Pavimentar (concreto; 327beneficiarios)
18	El Aventurero	Bombeo de agua para el sistema de Agua de Riego Encementado de calles Ampliación de Luz Eléctrica	Bombeo de agua para el sistema de Agua de Riego (Bomba de Diesel; 426 beneficiarios)
19	El Chirimoyo	Fogones para cocina Encementado Camino a la Escuela Primaria Ampliación de Electrificación	Fogones para cocina (229 beneficiarios)
20	El Cinco	Ampliación de Luz Eléctrica Depósito de Agua Encementado de Caminos	Trabajos de Ampliación de Luz Eléctrica (221 beneficiarios)
21	El Jacal	Depósito de Agua Bardeado de la Escuela Primaria "Vicente Guerrero" Maya ciclónica para las bodegas y basura pública	Barda Perimetral de la Escuela Primaria "Vicente Guerrero" (1571 beneficiarios)
22	El Potrero	Tecnificación del sistema de riego Término de pavimentación Encementado de la represa	Pavimentar (concreto; 221 beneficiarios)
23	El Puerto Lengua de Vaca	Encementado a la Cruz Auditorio Construcción de una delegación	Pavimentar (concreto; 147 beneficiarios)
24	Filiberto Gómez	Bardeado de la Escuela Primaria y Preescolar Encementado a las escuelas Perforación Más profunda del pozo	Pavimentar (concreto; 196 Beneficiarios)
25	La Piedra	Pavimentación de Camino del río al puerto Auditorio Clínica de Salud	Instalación de Clínica de Salud (545 Beneficiarios)
26	Las Dalias	Bombeo de agua potable Pavimentación Dalias al lindero de la Piedra 3 invernaderos	Trabajos de Bombeo de agua potable (324 Beneficiarios)
27	Loma Chica	Plaza cívica y barda perimetral Encementado en la entrada a la capilla Encementado de Camino	Pavimentar camino con concreto
28	Loma de Juárez	Pavimentación del circuito 10 km. Ampliación de Luz Eléctrica Agua Potable	Pavimentar camino con concreto (5,719 Beneficiarios)

29	Loma de San Pablo	Herrería de la capilla Barda perimetral del preescolar Gradas para la cancha de futbol Encementado de Camino Ampliación de Electrificación Pavimentación de camino Mejoramiento de la vivienda Vivienda Agua Potable Bardeado de Preescolar Unidad Deportiva	Trabajos de Herrería para capilla (613 Beneficiarios)
30	Los Berros	Clínica de Salud Camino encementado 3 Km. Remodelación del Campo deportivo	Pavimentar camino con concreto (1321 Beneficiarios)
31	Los Hoyos	Ampliación de Electrificación Bombeo de agua potable Terminación de encementado 1 Km.	Trabajos de Ampliación de Electrificación (304 Beneficiarios)
32	Macia	Encementado de 800mts. En 2 etapas Clínica Secundaria	Pavimentar camino con concreto (321 Beneficiarios)
33	Manzana de Cashte	Construcción de un Auditorio Termino de caminos (encementado 2 Km. Aprox. Red de Agua potable	Pavimentar camino con concreto (344 Beneficiarios)
34	Manzana de Chichicaishle	Bombeo de Agua Construcción de una Capilla Bardeado de la delegación	Barda perimetral de la delegación (53 Beneficiarios)
35	Manzana del Puerto, San Pablo Malacatepec	Construcción de la delegación de la comunidad Pavimentación de camino Obras de drenaje Programa de ordenamiento territorial de la comunidad	
36	Manzana La Pera	Terminación de pavimento en 2 etapas 2 Km. Ampliación de la red Eléctrica Jardín de niños	Pavimentar camino con concreto (64 Beneficiarios)
37	Manzana los Colchones	Una delegación Encementado 1 Km. Salón de usos múltiples	Pavimentar camino con concreto (241 Beneficiarios)
38	Mesa Chica	Terminación de encementado Un auditorio Plaza cívica de preescolar	Plaza cívica de preescolar
39	Mesas de San Jerónimo	Apoyo a la vivienda: pies de casa y pisos firmes Encementado al Panteón Abrir camino a Barrio de Santa Cruz	Pavimentar camino con concreto (712 Beneficiarios)
40	Mesas de San Juan Buenavista	Pavimentación de camino 8 Km. Construcción de tres aulas para Escuela Primaria Ampliación de Electrificación	Construcción de tres aulas para Escuela Primaria (293 Beneficiarios)
41	Mesas de San Martín	Encementado a la delegación y el preescolar Construcción del descanso en el Panteón Encementado del camino al panteón	Pavimentar camino con concreto (419 Beneficiarios)
42	Mesas de Zacango	Encementado Auditorio Bardeado de Kinder	Barda Perimetral de Kinder (603 Beneficiarios)
43	Mesas del Clarín	Pavimentación de la carretera a la comunidad (Trayecto de la Piedra al Clarín) Encementado a la escuela	Pavimentar camino con concreto (84 Beneficiarios)

44	Monte Alto	Ampliación de Electrificación 2 aulas para preescolar Encementado 1.5 Km.	Trabajos de Ampliación de Electrificación
45	Rancho Morelos	Pavimento de camino Bombeo de agua Auditorio	Pavimentar camino con concreto (54 Beneficiarios)
46	Sabana de La Peña	Encementado 2 Km. Sistema de Agua Potable Materiales Varios Unidad Deportiva Ampliación de red de conducción eléctrica Construcción de un Auditorio para usos múltiples en la Escuela Secundaria Técnica No. 139 "Lázaro Cárdenas del Río"	Pavimentar camino con concreto (435 Beneficiarios)
47	Sabana de San Jerónimo	Apoyos a los agricultores Apoyos de salud con medicamentos Terminación de la Iglesia Arreglar los Caminos	Pavimentar camino con concreto (461 Beneficiarios)
48	Sabana de Taborda 1ra Sección	Ampliación de la red de agua Barda perimetral del preescolar Unidad Deportiva	Barda perimetral del preescolar (745 Beneficiarios)
49	Sabana de Taborda 2da Sección	Apoyo de letrinas Apoyo de fogones o calentadores de Leña Pavimentación de caminos	Letrinas Sanitarias (226 Beneficiarios)
50	Sabana del Madroño	Encementado Fachada de la Escuela Primaria "Gral. Ignacio Zaragoza Letrinas	Letrinas Sanitarias (503 Beneficiarios)
51	Sabana del Refugio	Encementado a la primaria Jardín de niños Construcción de delegación	Aula, Dirección y Baños para Kínder (239 Beneficiarios)
52	Sabana del Rosario	2 Aulas para la Escuela Secundaria "José María Morelos" Delegación Encementado 2.5 Km.	2 Aulas para la Escuela Secundaria "José María Morelos" (1194 Beneficiarios)
53	Salitre del Cerro	Encementado para la Presa Encementado de Caminos Encementado de caminos	Pavimentar camino con concreto (1112 Beneficiarios)
54	San Cayetano	Remodelación de la Clínica Encementado de la Secundaria Encementado de Caminos	Remodelación de la Clínica (810 Beneficiarios)
55	San Felipe Santiago	Drenaje a nivel comunidad Construcción de Unidad Deportiva Alumbrado Público	Trabajos de red sanitaria (3105 Beneficiarios)
56	San Francisco de Asís	Construcción de aula para CCA (Centro Comunitario de Aprendizaje) Barda perimetral de la unidad deportiva Andador de Camino Principal Equipamiento del Auditorio	Equipamiento del Auditorio (493 Beneficiarios)
57	San Ildelfonso	Aulas nuevas para la Escuela Primaria Un área de canchas deportiva para básquetbol Clínica de Salud 2 Aulas de Preescolar	2 Aulas de Preescolar (983 Beneficiarios)
58	San Isidro	Encementado 1 Km. Construcción de dos aulas en Escuela Primaria "Carlos A. Carrillo" Alumbrado Público	Pavimentar camino con concreto (424 Beneficiarios)

59	San Jerónimo Totoltepec	Barda perimetral del kínder "Luis Enrique Erro" Construcción del CCA Ampliación de Luz Eléctrica Encementado de Caminos	Barda perimetral del kínder "Luis Enrique Erro" (1022 Beneficiarios)
60	San Juan Buenavista	Terminación de Pavimento 1.8 Km. Barda Perimetral de la Escuela Telesecundaria "Jaime Nuno" Ampliación de red eléctrica Unidad Deportiva Pavimentación de camino(tramo Buenavista 23-San Juan)	Barda Perimetral de la Escuela Telesecundaria "Jaime Nuno" (575 Beneficiarios)
61	San Miguel La Maquina	Ampliación de red eléctrica Terminación de Pavimento Encementado de Camino y 2 puentes	Pavimentar camino con concreto (199 Beneficiarios)
62	San Pablo Malacatepec	Encementado Carretera hacia Santa Teresa Gradas y Vestidores para el campo de Fútbol Encementado de la Vuelta de Casa Blanca a los hoyos	Pavimentar camino con concreto (1194 Beneficiarios)
63	Santa María de Las Delicias	Bombeo de Agua Potable Encementado Barda Perimetral del Preescolar	Barda Perimetral del Preescolar (718 Beneficiarios)
64	Santa Teresa	Bardeado de la Escuela Secundaria Bardeado del preescolar Auditorio	Bardeado de la Escuela Secundaria (896 Beneficiarios)
65	Soledad del Salitre	Encementado Terminación del quiosco Remodelación de la delegación auxiliar municipal	Pavimentar camino con concreto (218 Beneficiarios)
66	Vare Chiquichuca	Encementado de Camino Sistema de Agua Potable Un Jardín en el centro	Un Jardín en el centro (1402 Beneficiarios)

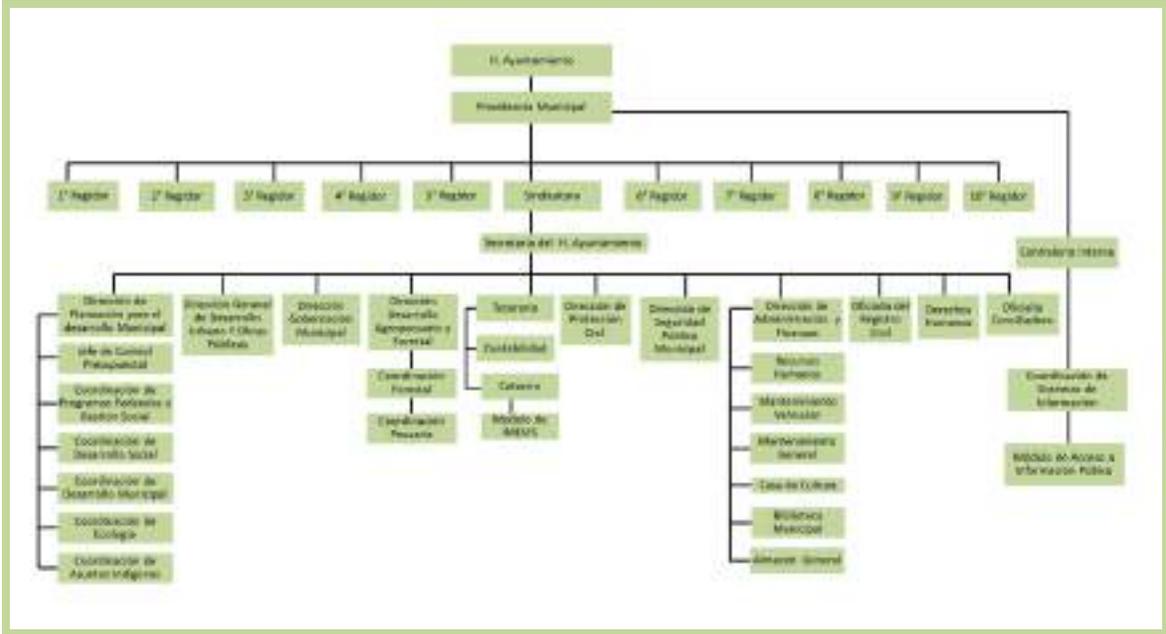
Fuente: Elaboración Propia con datos recopilados del Plan de Desarrollo Municipal de 2009-2012

Como parte de la etapa constructiva, principalmente en cuanto a la organización, se obtuvo que con base en los datos recopilados, se da cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios al crear el Módulo de Acceso a la Información Pública, que en el primer año de gestión atendió 78 solicitudes de información al H. Ayuntamiento, por medio del sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM).

El municipio obtuvo el primer lugar a nivel regional en materia de transparencia, por lo que se le designó como sede para realizar el Congreso Regional de Capacitación en Materia de Transparencia y responsabilidades, al que asistieron 14 municipios de la región el 24 de junio de 2010.

En este sentido, para el desempeño de sus funciones y para el ejercicio de la administración la representación jerárquica se organizó como se muestra a continuación:

Imagen 8
Organigrama del H. Ayuntamiento de Villa de Allende
Administración 2009-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Obsérvese que para el desahogo de las funciones las áreas de mayor peso son las direcciones de Planeación para el Desarrollo Municipal, Desarrollo Agropecuario y Forestal, Tesorería, Dirección de Administración y Finanzas y Contraloría Interna; ésta última tiene bajo su responsabilidad al Módulo de Acceso a la Información Pública como garante de la transparencia en el ejercicio de los recursos y acciones que se llevan a cabo en la administración.

Con base en el diagnóstico al inicio de la Administración se obtuvo que en cuanto a los recursos materiales que incluye los espacios físicos de trabajo, el parque vehicular, equipo de cómputo y mobiliario de oficina, representó un elevado déficit ya que las áreas de Seguridad Pública, Protección Civil, Obras Públicas, Contraloría, Dirección de Desarrollo Social, Desarrollo Agropecuario y Deporte

entre otras, para el adecuado desempeño de sus funciones necesitaban contar con el parque vehicular para el desplazamiento continuo a las diferentes comunidades del municipio, ya que los recursos materiales recibidos de la anterior administración se encontraba en malas condiciones y eran insuficientes, además el equipo de cómputo que se recibió era bajo en número y deficiente, lo mismo se registró con el mobiliario y la infraestructura de comunicaciones (telefonía e internet) que requirió de una reestructuración en los siguientes tres años para hacerla más funcional y mejorar en la atención de la ciudadanía y en el ejercicio de la Administración Pública.

Para el cumplimiento de las acciones demandadas por la sociedad se contó con los ingresos brutos a ejercerse en los últimos cuatro meses de 2009 y con los ingresos de los años 2010, 2011 y 2012. (Véase tabla)

Tabla 7
Ingresos Brutos Municipales: Villa de Allende

Año	Total	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Financiamiento
2009	172,163,643	675,012	678,265	16,171	86,526	33,833,217	93,511,056	0	43,363,396
2010	130,910,100	672,300	918,800	420,300	41,900	39,971,000	83,729,400	0	5,156,400
2011	169,071,474	779,084	1,169,286		150,220	45,742,900	120,725,271	348,690	156,023
2012	158,595,108	866,926	1,285,716	1,076	6,206	48,043,305	100,831,163	100,961	7,459,755

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema estatal y municipal de bases de datos (SIMBAD), INEGI.

En lo referente a los pilares sobre los cuales se llevó a cabo la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Administración 2009-2012, en comparación con lo expuesto en la plataforma electoral, se observó que se agrega el pilar de la

Seguridad Integral y existe en él la coherencia con la plataforma electoral presentada, para quedar como sigue:

Imagen 9

Estructura del Plan de Desarrollo Municipal

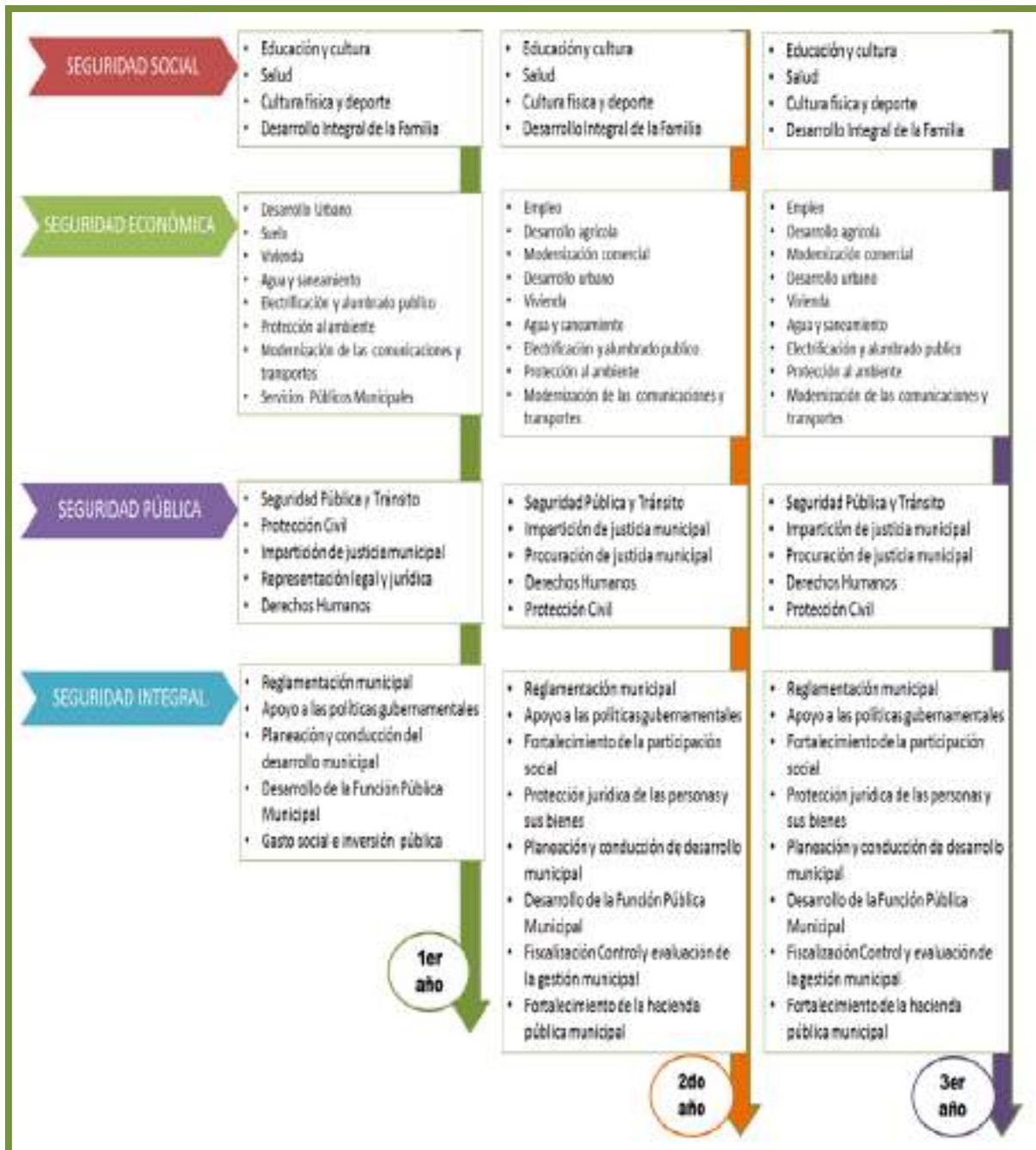


Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

El plan de desarrollo constituye el segundo paso del proceso administrativo que se distingue por la etapa constructiva, en la cual se privilegian las demandas sociales y los compromisos gubernamentales para su elaboración. En consecuencia, los ejes rectores de la etapa ejecutiva se distinguieron por obedecer y dar seguimiento a los pilares propuestos en el Plan.

Imagen 10

Comparativo de los temas de importancia en la ejecución de las acciones de Gobierno durante los tres años de gestión



Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

Obsérvese en la imagen anterior que en los dos últimos años de la gestión los temas de importancia no sufrieron cambios; sin embargo entre el pilar de

seguridad social y el de seguridad económica, las obras y acciones realizadas en los tres años de gestión privilegian en mayor medida al pilar de la seguridad económica. (Véase Imagen 11)

Imagen 11

Obras por sector, pilares de seguridad social y seguridad económica



Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

Algunas de las acciones que destacan dentro de los temas en estos dos pilares son la que se ejemplifican por la educación y cultura en la gestión de infraestructura, la representatividad en cabildo, así como la interacción entre las instituciones de los poderes públicos; en el tema de salud se observa que la vinculación y atención de las demandas se lleva a cabo mediante la gestión de consultas médicas gratuitas, el ingreso al programa de Seguro Popular y las brigadas médicas de detección de cáncer en la mujer.

Relacionado a la respuesta en materia de Cultura Física y Deporte, además de la ejecución de 6 obras públicas referentes a la construcción de una unidad deportiva, canchas de fútbol rápido y rehabilitación se llevaron a cabo actividades conjuntas para la realización de eventos deportivos con instituciones educativas, la Liga de Fútbol Municipal, sectores de la sociedad y sociedad en general para su participación en torneos conmemorativos a nivel Estatal.

En el tema de Desarrollo integral, las acciones implementadas obedecen a variables como el apoyo a los adultos mayores, desayunos escolares, orientación y apoyo para la nutrición y alimentación, atención a menores en situación extraordinaria, atención a la mujer y perspectiva de género, atención a personas con discapacidad, servicios jurídicos asistenciales y apoyo a la salud; en este sentido, uno de los logros importantes fue la creación de cuatro clubes de adultos mayores en ellos se impartían cursos de manualidades, actividad física, pláticas de autoestima y clases de baile.

Imagen 12

Acciones Implementadas en el pilar de Seguridad Social

Seguridad Social				
Educación	Cultura	Salud	Cultura Física y Deporte	Desarrollo Integral
Construcción de aulas	Gestión en ampliación de infraestructura	Elaboración del programa de Gestión de proyectos	Elaboración del Programa de impulso a las actividades deportivas	Cobertura de desayunos escolares
Módulos Sanitarios	Talleres Ambientales	Representatividad en Cabildo	Registre sportividad en Cabildo	Afiliación adultos mayores
Bandas Perimetrales	Representatividad en Cabildo	Construcción de unidades médicas	Construcción de unidades deportivas	Asesoría Jurídica
Placas Civicas	Promoción y difusión de las actividades culturales	Rehabilitación de casas de salud	Mantenimiento de unidad deportiva	Atención a las personas con capacidades diferentes
Aplicación de pintura	Eventos culturales	Construcción de casas de salud	Participación en torneos infantiles	Cobertura de atención a los niños de desamparo
Construcción de accesos principales	Apoyos a Amasijos (FOMART)	Adquisición de ambulancia	Participación en Copa Mexiquense del Bicentenario	Operación del programa HORTA (DIF)
Representatividad en Cabildo	Exposiciones fotográficas (INAH)	Estudios de detección de Cáncer en la mujer	Entrega de uniformes de fútbol	Talleres dentro del programa UMBIS
Clonación y limpieza de tinacos	Proyección de películas (INAH)	Consultas médicas gratuitas	Ingresión y entrega de credenciales para jugadores de la liga municipal	Gestión de apoyos para grupos vulnerables
	Formación de Grupos Artísticos	Canalización a hospitales	Entrega de material deportivo (balones y redes)	Gestión de Jornadas interinstitucionales
	Promoción de la Cultura Ecológica	Creación y Trazado de Ingreso a Seguro Popular	Realización de eventos deportivos	Gestión de juegos para eventos festivos (día del niño, 10 de mayo, día del adulto mayor)
		Regulación sanitaria en particiones		Entrega de apoyos asistenciales (sillas de ruedas, muletas, andaderas y bastones)
				Cursos de Bordado y repostería
				Entrega de apoyos productivos
				Apoyo con transporte para enfermos y personas con discapacidad
				Entrega de Credenciales para descuentos
				Vinculación para entrega de despensas a programos: Canasta Bicentenario, CANIN, Canasta Mexiquense y Seguridad Alimentaria

Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

Para el pilar de Seguridad Económica implementado en la gestión, se obtuvo que una de las demandas de población es la de gestión de apoyos del programa opciones productivas y activos productivos esto derivado de que las actividades económicas principales en este municipio son la agricultura y ganadería, en menor medida la actividad artesanal, por ello se busca implementar la actividad comercial e incentivar la actividad agrícola a través de programas de subsidio y de autoempleo.

Es importante destacar que el 54% del gasto ejercido en la gestión fue destinado para obra pública en las temáticas de Comunicaciones y transportes, electrificación, desarrollo urbano, Agua y saneamiento, electrificación, vivienda, abasto y comercio y agricultura y ganadería.

Imagen 13

Acciones Implementadas en el pilar de Seguridad Económica

Seguridad Económica				
	Empleo	Protección al Ambiente	Desarrollo Urbano	Agua y Saneamiento
Acciones Implementadas	Apoyos del programa opciones productivas (SEDESOL, elber café, molino de algodón, papelería, carpintería, equipo agrícola)	Coordinación institucional de ordenamiento ecológico	Coordinación de las reuniones del Consejo de Desarrollo Municipal	Construcción de alcantarillado
	Capacitación para el empleo	Conservación y manejo de recursos naturales	Elaboración del Programa Anual de Obras	Construcción de drenaje pluvial
	Promoción y comercialización artesanal feria ferial anual (FONART, JIFAEM)	Población participante en temas de educación ambiental	Levantamientos topográficos de calles y caminos	Construcción de sistema de agua potable
	Generación de empleo temporal	Pláticas y programas en plantales educativos sobre campañas ecológicas	Coordinación de apoyos con maquinaria y caminos	Construcción de planta tratadora de aguas residuales
	Asistencia técnica agrícola	Conferencias sobre el uso racional del agua, aprovechamiento de aguas pluviales, manejo de aguas residuales, separación de residuos sólidos y cultura ambiental	Escala	Modernización de las Carreteras y Transportes
	Construcción del Modelo de Abasto Regional	Programas de reforestación	Regulación de uso y tenencia de la tierra	Obras de pavimentación
	Gestión del programa activos productivos	Pláticas y talleres en materia ambiental en las localidades	Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano del Municipio de Villa de Ahíente	Obras de saneamiento de viviendas
	Capacitación a productores agrícolas, pecuarios y apícolas	Elaboración del reglamento interno en materia de Medio Ambiente	Regulación de precios	Construcción de andadores
	Impartición de talleres de ecología y elaboración de estrótipos y afiches educativos	Elaboración de material informativo referente a la aplicación de la normatividad	Seguimiento del padrón de registros en Catastro municipal	Modernización de carreteras
	Entrega de aparos pecuarios	Atención a denuncias ciudadanas en materia ambiental	Vivienda	Rehabilitación de viviendas
	Entrega de paquetes de granja	Recomiendo a diversos espacios naturales	Gestión de apoyos para ampliación y mejoramiento de vivienda	Bacheo de caminos
	Ejecución de Constancias Agropecuarias	Inspecciones a diversos giroes comerciales	Desarrollo en coordinación del programa Piso Firme	Mantenimiento de carreteras
	Producción de árboles en vivero	Programa de Ordenamiento Ecológico Municipal	Dotación de estufas ecológicas	Servicios públicos municipales
	Adecuación de caminos para cosecha	Jornadas de limpieza y recolección de basuras	Programa de letrinas	Cambio de luminarias
	Ejecución de licencias y permisos para la apertura de negocios		Programa de letrinas	Alcanzar la cobertura de servicio de limpieza
	Promoción y difusión turística	Electrificación y alumbrado público		Incentivar la capacidad de tratamiento de desechos sólidos
	Construcción de banda perimetral en el parque turístico	Ampliación del servicio de energía eléctrica		

Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

El tercer pilar que se representa por la Seguridad Pública se distingue principalmente por la adquisición de vehículos para llevar a cabo las actividades del área de protección civil y seguridad pública, la capacitación constante de los elementos de ambas áreas, la elaboración de programas, el uso de la tecnología, coordinación con las instituciones de los poderes públicos estatales y federales, la vinculación e interacción con la sociedad a través de las pláticas, capacitaciones y sesiones de los Consejos de participación ciudadana como medios de presentación, atención y seguimiento de quejas y demandas de la sociedad, y como medio de rendición de cuentas sobre los asuntos asignados para su pronta resolución.

Imagen 14

Acciones Implementadas en el pilar de Seguridad Pública

Seguridad Pública			
	Seguridad Pública y Tránsito	Protección Civil	Impartición de Justicia
Acciones implementadas	Adquisición de nuevos equipos	Índice de prevención de siniestros	Atención de conflictos vía asesorías y conciliaciones
	Mantenimiento de equipos existentes	Atención de respuesta a emergencias	Elaboración de actas informativas
	Capacitación de servidores públicos	Protección de zonas de riesgo	Disposiciones a comandancia
	Adquisición de patrullas	Actualización del atlas de riesgos municipal	Certificaciones de contratos de compra-venta
	Elaboración del Programa de atención de zonas conflictivas y los formatos para el registro de los delitos, denuncias presentadas y atendidas	Operación del programa de prevención y atención de riesgos	Inspecciones oculares
	Sesiones del Consejo Coordinador de Seguridad Pública	Combate de incendios forestales	Representación legal y jurídica
	Operativos coordinados con dependencias estatales y federales	derivadas por la presencia de lluvias	Elaboración y actualización del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno
	Remisiones a autoridades municipales, ministerios públicos, fiscalías y otras dependencias	Limpieza de vías de comunicación, cunetas y alcantarillas	Elaboración y actualización del Reglamento Interno del H. Ayuntamiento
	Pláticas y eventos de prevención del delito	Retiro de enjambres de abejas, en escuelas, panteones y casas	Elaboración del Manual de Operación de la Sindicatura
	Derechos Humanos	Apoyo a las víctimas de accidentes automovilísticos	Seguimiento de juicios interpuestos por la ciudadanía ante el Tribunal Administrativo del Estado de México
	Institución de la Figura de la Defensoría Municipal de los Derechos Humanos	Acciones de prevención de riesgos sanitarios	Seguimiento a prórrogas y transmisiones de Títulos de Concesión ante CONAGUA
		Campañas de recolección de basura	
		Pláticas y eventos de prevención de siniestros	
		Capacitación del personal de Protección Civil	

Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

Finalmente, el Pilar de Seguridad Integral aborda aspectos de reglamentación como parte de un sistema de seguridad y justicia en el ámbito de su competencia y la relación tanto al interior del Ayuntamiento como en su interacción con los ciudadanos; tiene que ver con la responsabilidad de la autoridad frente a la toma de decisiones en la gestión de los programas y la aplicación de las políticas, en el ejercicio del gasto público y en sus finanzas.

Es el medio por el cual puede observarse la forma en la que se genera la información, análisis, toma de decisiones que se derivan de las demandas recibidas por la población. Involucra aspectos desde la organización, sus reglamentos, manuales de operación de cada una de las direcciones del Ayuntamiento, de los consejos de participación del propio órgano de decisión como lo es el Cabildo y el Bando Municipal que se actualiza cada año.

Le da pertinencia y coherencia al seguimiento y análisis de las metas por proyectos y programas, además de abrir la brecha para la generación de políticas públicas puntuales; genera interacción sociedad y gobierno al proyectar la creación del sistema integral de atención ciudadana para la agilización de trámites; apuesta por una cercanía de los ciudadanos al designar un día específico de cada semana para proporcionar audiencias ciudadanas teniendo como resultado en el primer año de gestión 2250 audiencias, en el segundo 713, y en el tercero 1608 audiencias públicas, además de 1524 reuniones de trabajo en diversas localidades del municipio.

Aunado a lo anterior, existe mayor respuesta al dar solución a problemas que son tratados en Cabildo por los representantes (Presidente, Síndico y Regidores) de acuerdo con la comisión que se preside y las comunidades asignadas, por lo que se realizaron 164 sesiones de Cabildo de las cuales 18 fueron de carácter extraordinario y 2 sesiones solemnes.

También se da mayor certidumbre en la rendición de cuentas al evaluar los informes de las dependencias del ayuntamiento y en la elaboración de cada uno de los informes de gobierno de la administración; se involucra a las autoridades y ciudadanos en la conformación de los Comités de Participación Ciudadana y de control y vigilancia sobre las acciones de la administración, para que en conjunto se tomen las decisiones que mejoren la acción de los gobernantes y ciudadanos.

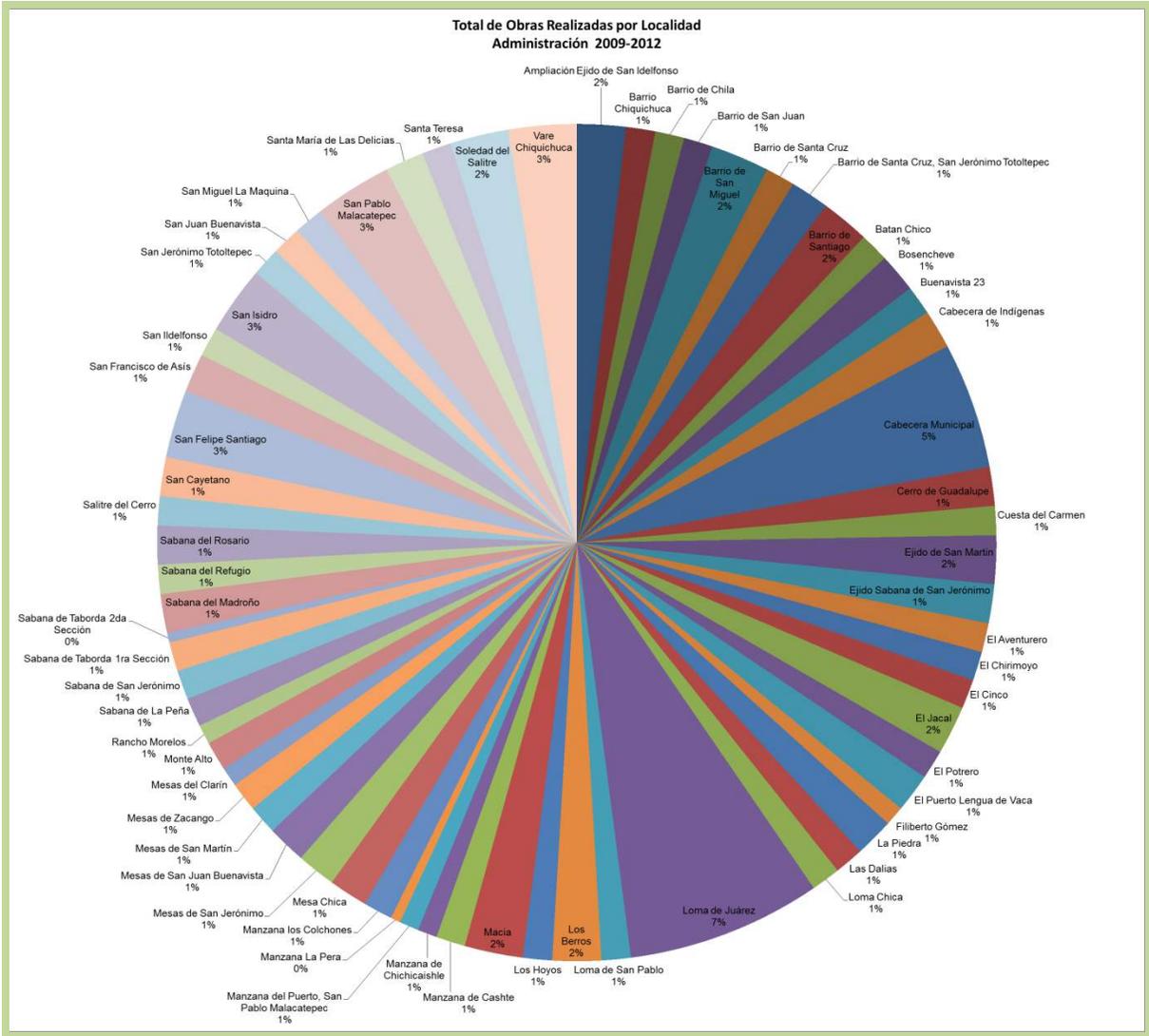
Imagen 15
Acciones Implementadas en el pilar de Seguridad Integral

Acciones implementadas	Seguridad Integral		
Reglamentación	Creación de reglamentos, Bando y manual		Actualización de los catálogos de proveedores, bienes y servicios
Apoyo a las políticas Gubernamentales	Institución del día jueves de cada semana para proporcionar audiencias ciudadanas		Creación del Comité de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones
	Creación del sistema Integral de atención ciudadana para la agilización de trámites		Instalación del sistema CREG Patrimonial para el control de bienes muebles e inmuebles
	Firma de convenios con diversos organismos del sector público, privado, y de la sociedad civil		Incremento de la plantilla laboral del Ayuntamiento (258 servidores públicos)
	Reinstalación de consejos, comités e institutos fundamentales para la gestión municipal	Desarrollo de la función pública	Registro de notas de entrada y salida de bienes y materiales
	Atención de solicitudes de información al H. Ayuntamiento a través de la Unidad de Información Municipal		Sesiones de Cabildo
Planeación y conducción del desarrollo municipal	Actualización del programa municipal de ordenamiento ecológico		Elaboración de constancias y cartas para diversos fines
	Seguimiento y Análisis de metas por proyectos y programas		Expedición de Cartillas del Servicio Militar Nacional
	Seguimiento de los proyectos de actualización e instrumentación de Planes y Atlas		Expedición de Claves Únicas de Registro de Población
	Análisis y evaluación de los informes que generan las dependencias del Ayuntamiento		Realización de Procedimientos Administrativos
	Sistematización de la información generada para el Segemun	Fiscalización, Control y Evaluación de la Gestión Municipal	Seguimiento de los procedimientos administrativos
	Elaboración del programa anual con las dependencias		Integración de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS)
	Elaboración del informe de ejecución anual del Plan de Desarrollo municipal	Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal	Implementar sistemas de recaudación eficientes
	Elaboración del Informe anual de gobierno	Gasto social e inversión pública	54% del total de ingresos se destina a Obra pública

Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno (2009,2010 y 2012)

Aplicando el método comparativo se elaboró la siguiente gráfica y tabla que conjunta las acciones y obras realizadas con base en los tres momentos del proceso administrativo: la previsión, la constructiva y la ejecutiva en el caso de Villa de Allende, Estado de México; en este sentido se obtuvo que en el primer año de gobierno se atendieron los compromisos adquiridos en campaña, sin embargo en algunas localidades dichos compromisos fueron cambiados por decisión de la asamblea de la comunidad.

Imagen 16
Total de Obras Realizadas por localidad
Administración 2009-20012



Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno

Comunidad	Obras
Ampliación Ejido de San Idelfonso	5
Barrio Chiquichuca	3
Barrio de Chila	3
Barrio de San Juan	3
Barrio de San Miguel	6
Barrio de Santa Cruz	3
Barrio de Santa Cruz, San Jerónimo Totoltepec	4
Barrio de Santiago	5
Batan Chico	3
Bosencheve	4
Buenavista 23	3
Cabecera de Indígenas	4
Cabecera Municipal	13
Cerro de Guadalupe	4
Cuesta del Carmen	3
Ejido de San Martín	5
Ejido Sabana de San Jerónimo	4
El Aventurero	3
El Chirimoyo	3
El Cinco	3
El Jacal	5
El Potrero	3
El Puerto Lengua de Vaca	4
Filiberto Gómez	2
La Piedra	4
Las Dalias	3
Loma Chica	3
Loma de Juárez	20
Loma de San Pablo	3
Los Berros	5
Los Hoyos	3
Macia	6
Manzana de Cashte	3

Comunidad	Obras
Manzana de Chichicaishle	2
Manzana del Puerto, San Pablo Malacatepec	2
Manzana La Pera	1
Manzana los Colchones	3
Mesa Chica	4
Mesas de San Jerónimo	4
Mesas de San Juan Buenavista	4
Mesas de San Martín	3
Mesas de Zacango	3
Mesas del Clarín	2
Monte Alto	3
Rancho Morelos	2
Sabana de La Peña	3
Sabana de San Jerónimo	3
Sabana de Taborda 1ra Sección	3
Sabana de Taborda 2da Sección	1
Sabana del Madroño	4
Sabana del Refugio	3
Sabana del Rosario	4
Salitre del Cerro	3
San Cayetano	4
San Felipe Santiago	7
San Francisco de Asís	4
San Idelfonso	3
San Isidro	7
San Jerónimo Totoltepec	3
San Juan Buenavista	3
San Miguel La Maquina	3
San Pablo Malacatepec	8
Santa María de Las Delicias	4
Santa Teresa	3
Soledad del Salitre	6
Vare Chiquichuca	7

Fuente: Elaboración propia con datos de los tres Informes de Gobierno

En relación al fortalecimiento de la participación ciudadana vía integración de Comités se tiene que en la gestión 2009-2012, existieron los siguientes Comités y Consejos de Participación cuya finalidad fue apoyar a la Administración para recabar información sobre las necesidades que existen en las comunidades a fin de participar en los programas que presta el H. Ayuntamiento por ello al primer año de gobierno se reconocieron e iniciaron sus funciones los Consejos y Comités que a continuación se enlistan.

- A.** Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)
- B.** Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública
- C.** Consejo Municipal para Protección del Delito
- D.** Consejo Municipal para la Protección del Medio Ambiente
- E.** Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable
- F.** Consejo Municipal de Población

Imagen 17
Sesiones realizadas por Consejo de Participación



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Gobierno (2009, 2010 y 2012)

Es importante mencionar que el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública y el Consejo Municipal para Protección del Delito realizaron a la par sus sesiones, al estar involucrados en ellas las autoridades auxiliares como los Delegados Auxiliares Municipales y los Comisariados Ejidales, para tomar decisiones en la materia y dar solución a las demandas de la población.

En lo que corresponde al Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), representa la organización mediante la cual se da la participación de la comunidad para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales que se realicen con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que es donde recae la mayor parte de obra pública; su integración obedece a la interacción y correspondencia de las autoridades con los representantes de cada una de las comunidades elegidos democráticamente para hacer llagar de forma directa las demandas de la población de cada una de las localidades y exigir su pronta y oportuna solución.

Otra forma de corresponsabilidad y participación se genera a través de los Comités conformados y en operación para el periodo 2009-2012 que se distinguen por:

- a. Comité de Información
- b. Comité de Planeación Para el Desarrollo Municipal (Coplademun)
- c. Comité Municipal del Bicentenario y Centenario de la Revolución Mexicana
- d. Comité de Salud
- e. Comité del Consejo Municipal para la Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible
- f. Comité de Adquisiciones y Servicios (CAS)
- g. Comité Interno de Obra Pública (CIOP)
- h. Comité de Arrendamiento, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones (CAAIE)

Estos comités surgen principalmente para al atención de una demanda específica o asuntos de urgente resolución y existen en un tiempo determinado como lo fue

el Comité Municipal del Bicentenario y Centenario de la Revolución Mexicana que solo opero en el ejercicio 2010.

Es importante mencionar que los consejos de mayor importancia por la cercanía y constancia de sus sesiones fueron el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública y el Comité de Planeación Para el Desarrollo Municipal (Coplademun); el primero representado por su mesa directiva, el H. Ayuntamiento y un consejero de cada localidad, el segundo con la participación de las autoridades auxiliares de cada una de las comunidades y con la participación de las autoridades ejidales.

Por otra parte, como resultado de la organización de la sociedad civil, en lo referente a las Organizaciones Representativas del Municipio se tiene el registro de 14, que representan principalmente a quienes se dedican a una actividad económica en particular.

- Frente Mazahua, Desarrollo Sustentable del Cutzamala A. C.
- Productores Mazahuas de Hortalizas de Villa de Allende
- Unión de Tianguistas de Cabecera Municipal
- Unión de Locatarios del Mercado Municipal
- Unión de Camioneros Sección 058 de Los Berros
- Unión de Camioneros Sección 039 de Cabecera Municipal
- Unión de Taxistas de San Felipe Santiago
- Unión de Taxistas de San Jerónimo Totoltepec
- Unión de Taxistas de Cabecera Municipal-Las Casitas
- Unión de Taxistas de El Jacal
- Unión de Taxistas de Loma de Juárez y Cerro del Salitre
- Unión de Taxistas de Cerro del Salitre
- Unión de Taxistas de Sabana del Rosario
- Unión de Taxistas del Sitio Benito Juárez del Centro A. C. Loma de Juárez

Aunado a estas existen pequeños grupos como los que representan a los Apicultores Unidos de Villa de Allende, el Grupo de Aguacateros de San Jerónimo Totoltepec y la Asociación de Charros de reciente creación, además de la liga municipal de fútbol que agrupa a los equipos deportivos de las localidades en tres fuerzas.

Cada una de las organizaciones interviene con el H. Ayuntamiento en la vigilancia y cumplimiento de las reglamentaciones, como grupos de presión y demandantes de servicios, de infraestructura carretera, de gestión de programas ante las instancias federales y estatales; un ejemplo de los logros obtenidos del trabajo y la gestión coordinada, fue la obtención de la certificación que avala que el aguacate de producción regional es libre del gusano barrenador del hueso de aguacate, siendo el primer municipio del Estado de México en obtener dicha certificación.

En consecuencia se obtuvo que los principales elementos que permite tomarse como cimientos de la implementación de la Gobernanza en el ámbito municipal son los que se identifican como Principios de la Gobernanza: la transparencia en el ejercicio del gasto público, de la información que se genera en el proceso administrativo, de la corresponsabilidad sobre la toma de decisiones, de la información de las demandas recabadas y de los planes, programas y proyectos que se realizan para su pronta solución.

Otro más es la participación, de la sociedad, de las instituciones de los poderes públicos en el ámbito municipal, estatal y federal, de los consejos de Participación Ciudadana, de las Uniones de los diferentes grupos de la sociedad, de las organizaciones de productores, y de aquellos cuyo fin e interés este en la mejora de su municipio.

La rendición de cuentas ya sea por medio de la obligatoriedad de la ley o por el desahogo de los asuntos de urgente resolución, además de las audiencias

públicas y reuniones de trabajo de las autoridades con los ciudadanos, donde se genera el acercamiento y la comunicación cara a cara para interactuar sobre los problemas que le atañen a la sociedad en su conjunto.

La eficacia en la atención de las demandas que es un ejercicio de red de cooperación entre los tres actores, el gobierno, el sector privado (proveedores) y la sociedad, que busca generar un equilibrio en relaciones horizontales de interacción donde se apuesta por una Gestión Pública que conlleve a la eficiencia adaptativa e integre la flexibilidad en los procesos y políticas, mejorando mediante la experimentación y aprendizaje por prueba-error las acciones puntuales que den mejores resultados.

Otro elemento es la coherencia en todo el proceso administrativo, pero sobre todo entre el discurso y las acciones que son la exigencia de todo ciudadano y que dicha coherencia sea el eje rector que lleve al ejercicio administrativo a la oportuna solución de las demandas; que ésta sea la base para futuras gestiones que no se pierdan en algún trayecto del camino por intereses personales, partidarios o políticos; también requiere de la coherencia en las demandas ciudadanas, exige por tanto una sociedad más participativa que apueste por cambios y procesos integrales y que no deje su decisión en manos de los otros, porque sin ello no se tendrá una responsabilidad ni de quien gobierna ni de quien es gobernado.

Por lo tanto, la forma de organización presentada, con base en los datos obtenidos de la investigación, vislumbra la parte en la que un gobierno municipal a través de sus instituciones dirige a su sociedad, sin embargo deja ver que la actuación del gobierno es necesaria pero insuficiente para lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero, principalmente en municipios con características rurales, sin embargo la Gobernanza privilegia en sus principios de reciente aplicación, la transparencia en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, el gasto del recurso público; la participación de la sociedad en la creación y funcionamiento de los comités de participación ciudadana dentro y fuera de la administración así

como en las Organizaciones de la Sociedad Civil. Además representa el reto de lograr con eficiencia la atención oportuna de las demandas de los ciudadanos manteniendo en todo momento la coherencia entre el discurso y las acciones, pero sobre todo estos elementos son quienes sientan las bases para implementar la Gobernanza como una nueva forma de gobernar en el ámbito local.

Imagen 18
Identificación de los componentes de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia con base en la documentación teórica de la Gobernanza

Finalmente, como propuesta se deben involucrar aspectos como los componentes institucionales y técnicos de la Gobernanza a fin de contribuir en la generación de un modelo de gobierno que permita lograr la red de participación en la que confluyen los actores públicos y privados coadyuvantes en la responsabilidad de la toma de decisiones para la formulación, aplicación y regulación de las políticas públicas a fin de reducir los problemas públicos.

CONCLUSIONES

Con base en los resultados obtenidos y analizados en materia de la Gobernanza se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Primera.- Si bien es cierto que la dirección de un gobierno será aquella que determine en mayor medida la satisfacción de la sociedad en cuanto a la atención de las demandas, también lo es la corresponsabilidad de la sociedad hacia las acciones del gobierno, su vigilancia e interés en las obras y acciones a realizarse en bien de su comunidad para el progreso y desarrollo individual y colectivo en el territorio que comprende su municipio.

Por tanto implica la comunicación constante con su gobierno desde antes de elegirlo, es decir se debe llevar a cabo un proyecto prospectivo que involucre el interés de la sociedad en los asuntos públicos como entes de cambio y transformación desde las esferas más próximas de su interacción social hasta llegar a los intereses de la colectividad.

En este sentido cuando se gobierna se hace pensando en cumplir de la mejor forma las demandas de la población, sin embargo a lo que se enfrenta cada gestión es a la falta de planeación en la recaudación de ingresos pero sobre todo organización de la sociedad en priorizar sus demandas, crear consensos y privilegiar el interés colectivo por encima del particular sin distinciones de colores partidarios.

Es importante generar mayor participación de la sociedad y cambiar el rol que ha desempeñado y sigue desempeñando sólo como receptora de los recursos que administra cada Ayuntamiento en el periodo de gestión y en su papel de paternalista al tratar de atender todas las solicitudes que llegan a sus manos por uno en el que la sociedad forme parte de las decisiones efectivas y coherentes con las necesidades de sus localidades y del bienestar de sus conciudadanos.

Segunda.- Los elementos identificados como los cimientos de la implementación de la Gobernanza en el ámbito municipal, se están generando de forma paulatina ya que la Gobernanza es un cambio que viene de las esferas federales y estatales y que se da mediante un proceso, ya sea bajo los procedimientos que las leyes en la materia lo han requerido, tales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la profesionalización del servicio público, la gestión de calidad y el gobierno de resultados.

Sin embargo, la exigencia de la sociedad hacia sus gobernantes es en primer momento la existencia del compromiso para resolver y atender de forma oportuna sus demandas, al tiempo que se genere confianza y corresponsabilidad, pero éste es un proceso de aprendizaje que se debe mejorar por ambas partes. Un gobierno sin una sociedad participativa no será capaz de ningún modo de generar resultados, por su parte una sociedad inactiva, ausente e indiferente de los asuntos públicos solo tendrá un gobierno que administre pero falto de la capacidad de dirigir y gobernar a su sociedad.

Para lograr que la Gobernanza se implemente como una nueva forma de gobierno en el ámbito municipal, deben estar presentes, interactuando en el comportamiento de la autoridad y su relación con los gobernados, los siguientes aspectos: coherencia entre lo que se propone y se realiza, confianza entre los gobernantes y gobernados, compromiso de quien ejerce el poder y de la sociedad en participar responsablemente en los asuntos de interés general, veracidad y transparencia en el ejercicio del gasto público, corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en la toma de decisiones, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; organización al interior y exterior de la Administración Pública, dirección, seguimiento, evaluación y comunicación de tres actores principales: la sociedad, el gobierno y la iniciativa privada y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Tercera.- La Gobernanza implica dentro de sus elementos la profesionalización del servicio público, por ello es importante contar con administradores y gobernantes capaces, formados profesionalmente en el ámbito de su competencia y así evitar el estancamiento del ejercicio público y del desarrollo local; llevar a cabo la implementación a nivel municipal de forma práctica y efectiva de programas que contribuyan a lograr dicha profesionalización.

La Gobernanza como proceso de dirección sociedad y gobierno en la Administración Pública Municipal podrá ser implementada y contribuirá a la mejora y oportuna atención de las necesidades de la población siempre y cuando exista congruencia en las etapas del proceso administrativo e indicadores como el Plan de Desarrollo Municipal, los avances en cada uno de los Informes de gobierno, la transparencia sobre los gastos ejercidos, reflejados en los resultados de la administración que privilegien el desarrollo sostenible de cada una de las localidades y el municipio en su conjunto.

Cuarta.- El aporte de esta investigación a la Administración Pública radica en el estudio y análisis de los principios de la Gobernanza y el cómo se aplicaron los cimientos para implementarla a nivel municipal; abona por tanto a la propuesta sobre la implementación de la Gobernanza en el ámbito municipal para generar un cambio de abajo hacia arriba y generar un punto de encuentro con los cambios que se realizan de forma descendente.

El ámbito municipal al ser el espacio de mayor interacción y cercanía de los ciudadanos con su gobierno, es también el lugar de oportunidad para generar el desarrollo y avance mediante la implementación de la Gobernanza al lograr una mayor participación de la sociedad, y cambiar su rol de receptora de programas por el de formuladora garante en la toma de decisiones, negociadora, gestora y evaluadora de los programas de beneficio social.

ANEXOS



Participación de la sociedad en eventos culturales de la Cabecera municipal:
septiembre 2012



Participación de la sociedad en eventos culturales de la cabecera
Municipal: septiembre 2009



Delimitación de espacios para pasillos y fosas dentro del panteón de la comunidad de Buenavista 23 (requisito para obtener el permiso de uso)



Entrega de Estufas ahorradoras para diversas comunidades del municipio de Villa de Allende



Supervisión de las instalaciones del Módulo de Abasto: Gobierno Estatal-Municipal y Sociedad



Actividad de aplicación de pintura en las instalaciones de la escuela primaria: Loma de Juárez



Supervisión de viviendas en situación precaria para gestión de apoyos en beneficio de los ciudadanos: San Jerónimo Totoltepec



Registro y actualización de datos sobre el programa dirigido a madres adolescentes

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

AGUILAR, Luis F (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio Introductorio, Miguel Ángel Porrúa, México.

AGUILAR, Luis F (2007) El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007 p. 9

AGUILAR, Luis F. (2010) GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar, México Fundación Friednch Naumann para la Libertad

AGUILERA, Rina (2012) *La Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

ALCÁNTARA, Manuel, (1995) *Gobernabilidad, Crisis y Cambio* Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económica

BOBBIO, Norberto, (1996) *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México D. F., p. 28

BONNIN, C.J.B. *Principios de la administración*. Revista de Administración Pública, sin año

CABRERA, Enrique (2003) *Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

CABRERO, Enrique (2001) *La acción pública en municipios urbanos: una propuesta de marco teórico para su estudio*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

CABRERO, Enrique (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica

CAMOU, Antonio (2001) *Los desafíos de la gobernabilidad*, México Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

CASTELAZO, José (2007) *Administración Pública: Una Visión de Estado*. México, INAP

CERRILLO, Agustí I. Martínez (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública

CHÁVEZ, Pedro (2010) *Como Administrar un Municipio: Guía básica para gobernar mejor*. 2da edición. México, Trillas

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA (1996) *Experiencias de Buen Gobierno Municipal*. México

CONCEPCIÓN, Luis (2010) *Gobernanza Global y democracia*. México, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa

GALINDO, Miguel (2003) *Teoría del Estado*, quinta edición, México, Porrúa

GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos (2013) *Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación*. Daena: International Journal of Good Conscience. 8(1)177-194. Marzo, 2013. ISSN 1870-557X.

GUERRERO, Miguel, (2008) *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado Alcances y Consecuencias*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México

GUERRERO, Omar (2000) *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Léxico de Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y FLACSO-México*

FREDERICK C. Mosher - Salvatore Cimmino. (1961) *Ciencia de la Administración*, traducción de José A. Escalante y Francisco Anson, Ediciones Rialp, S.A. Madrid, p. 300

HURTADO, Javier. *Sistemas de Gobierno y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México, cuaderno no.19*

IBARRA, Mario (2010) *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local. México*

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (2000) [Reforma del estado y del gobierno en la administración pública estatal](#). México:

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO (2009) *Manual básico para la administración Pública municipal*, Toluca México. 5a ed.

LERNER, Bertha (2012) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

MAYORGA, F. & Córdova, (2007) *Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*, Ginebra.E. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8

MERINO, Mauricio (2001) *La participación ciudadana en la democracia*, cuadernos de divulgación IFE, México, p. 10

MERINO, Mauricio (2005) *La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión municipal en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

MONTERO, Sergio Olivares (2014) *UNA VISIÓN PROSPECTIVA de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

MORENO, Daniel. (1975). *Clásicos de la Ciencia Política*. México: UNAM.

MORENO, Roberto coord. (2014) *relatoría de la Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México

MORENO, Rodrigo (1980) *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO*. Biblioteca Jurídica Virtual UNAM México

MOYADO, Francisco. (2014) *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Delegación Cuajimalpa, México, D.F. 2014.

OROPEZA, Humberto (2001) *Administración pública municipal: estudio preliminar del municipio libre*. México ed. Trillas

PARDO, María del Carmen, compiladora (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales

PETERS, B. Guy (1999) *LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, Fondo de Cultura Económica.

ROSAS-FERRUSCA, Francisco Javier; Calderón-Maya, Juan Roberto; Campos-Alanís, Héctor (2012) *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*, Quivera, vol. 14, núm. 2012-2, julio-diciembre, 2012, pp. 113-136, Universidad Autónoma del Estado de México, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica

SALAZAR, Julián (2009) *Elementos básicos de la administración municipal*. México, 3a ed.

SÁNCHEZ, Héctor (2001) *Planeación estratégica en la administración pública municipal: propuesta para Cuautitlán Izcalli*. Toluca, Mex., Instituto de Administración Pública del Estado de México

SARTORI, Giovanni (2003) *¿Que es la democracia?* México DF., Taurus. 483 p.

SECRETARÍA DE PRESIDENCIA, (1976) *Glosario de Términos Administrativos*, Coordinación General de Estudios Administrativos. México.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1994) *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México D.F.

SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (2000) *Clásicos de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche. México D.F, Fondo de Cultura Económica

VAN BENEVELD, Hans,(2001) *Democracia, participación política y comportamiento electoral*, Universidad Autónoma del Estado de México, p.13

VARGAS, Alejandro (1999) *La Instrumentación Social de las Políticas Publicas de Desarrollo Municipal: El Caso de Valle de Bravo, México*. TOLUCA, MEX. , IAPEM

ZICCARDI, Alicia (1995) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, M.A. Porrúa

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 09-02-2012

Código Electoral del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, publicada el 28 de junio de 2014

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. H. XLVIII (2010).

Legislatura del Estado de México Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México,

Agenda de la Administración Pública Edo. Mex. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. ISEF 2010 México D.F.

Documentos Oficiales

Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo No. 002 de fecha 22 de agosto de 2009

Acta de Cabildo de Fecha 31 de Octubre de 2009

H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALLENDE, *Plan de Desarrollo Municipal Administración 2009-2012*. Villa de Allende, Estado de México

H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALLENDE (2012) *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, Villa de Allende, México

FUNDACIÓN COLOSIO ESTADO DE MÉXICO A.C. (2009) *Plataforma electoral Villa de Allende 2009-2012*. México

H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALLENDE (2010) *Gaceta Municipal Villa de Allende, Estado de México: Primer Informe de Gobierno, Agosto 2010*

H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALLENDE (2011) *Gaceta Municipal Villa de Allende, Estado de México: Primer Informe de Gobierno, Agosto 2011*

H. AYUNTAMIENTO DE VILLA DE ALLENDE (2012) *Gaceta Municipal Villa de Allende, Estado de México: Primer Informe de Gobierno, Diciembre 2012*

Mesografía

Documento recuperado de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a9.pdf>>
Tensiones de la gobernanza octubre 2014.