

Capítulo I: Problemas de la administración pública local en México

1.1 Evolución de la administración pública en México

La historia de la administración pública en México se remonta a los comienzos de la vida independiente del país. La organización político-jurídica de la nueva nación se basó en la organización de Estados Unidos de Norteamérica, que ya había experimentado con éxito la forma de división de poderes y el presidencialismo.¹ Con la Constitución de 1917, se cimentaron las leyes específicas que rigen el sistema político hasta la actualidad. Sin embargo, los cambios significativos en la administración pública se llevaron a cabo hasta el comienzo de la década de los años 30. Así, en 1930, se instauró la Ley de Planeación Federal y cuatro años más tardes se publicó el primer Plan Sexenal.² A partir de este año, se buscó que todas las acciones administrativas de gobierno fueran jurídicamente legales, sin importar que los servicios fueran de calidad. Las preocupaciones de eficiencia, comenzaron a surgir años más tarde. En 1955, se creó el Instituto Nacional de Administración Pública, logrando así que los académicos comenzaran a proponer medidas de modernización al sistema.³

El verdadero inicio de la historia contemporánea de la administración pública en nuestro país se da en el sexenio de José López Portillo. En su periodo presidencial, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴ Sus principales aportaciones fueron principalmente en las regulaciones de la administración pública

¹ Carlos Mainero, *La administración pública mexicana*. (México: Tercer milenio, 2000), 7.

² Carlos Morales-Paulín, *El proceso administrativo público* (México: Porrúa, 1999), x.

³ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública* (México: Harla, 1985), 303.

⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (México: editorial Pac, 2005).

centralizada y en los fundamentos para la creación de las entidades paraestatales. Con esta Ley también se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto con la finalidad de: evaluar la administración pública, llevar a cabo las auditorías gubernamentales y organizar el personal administrativo federal, principalmente. Así mismo, con esta Ley Orgánica, se logró normar las relaciones entre el poder Ejecutivo y las dependencias.⁵ Dicha Ley ha tenido numerosas reformas y continúa vigente hasta nuestros días.

En el período presidencial de Miguel de la Madrid, se realizaron reformas notables a la Ley Orgánica. Se crearon nuevas Secretarías de Estado, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Además, se instauró la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en las diferentes fracciones del artículo 47 especifica: la importancia de la legalidad, el compromiso, la honradez y la eficiencia. En su artículo 53 se especifica las sanciones que recibirán los funcionarios públicos que no acaten esta Ley. Dichas sanciones pueden ser: apercibimiento, amonestación, en ambos casos puede ser privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica o inhabilitación temporal.⁶ Para 1992, en el período del presidente Carlos Salinas de Gortari, se reorganizaron la mayoría de las Secretarías, pero el paso más significativo se dio al suprimir la Secretaría de Programación y Presupuesto y distribuir sus competencias a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social.

⁵ Mainero, *La administración pública mexicana*, 20.

⁶ Ver Artículo 47. Secretaría de Gobernación, “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” (Consultada el 3 de enero del 2008), [ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-118.pdf>

Durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León, solamente hubo cambios de denominaciones de las Secretarías y se realizaron redistribuciones de sus ámbitos de competencia. La aportación más relevante durante el periodo, fue la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que da al presidente el carácter de consejero jurídico.⁷ Además se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) para el período de 1995 al 2000.⁸ Este programa proponía la transformación de la administración pública federal por medio de: desarrollo técnico y metodológico, consultaría, capacitación y difusión.⁹ Sin embargo, este programa no tuvo el éxito deseado, debido a diversas fallas de tipo metodológico. Ya en la evaluación del programa se encontraron las causas puntuales del fracaso. Entre las principales se encuentran: la inflexibilidad de su aplicación, no se tomaron en cuenta la participación institucional, mas aún, no existió la participación ciudadana requerida para que las necesidades de los ciudadanos fueran tomadas en cuenta.¹⁰

La transición a la democracia en México fue el comienzo de la evolución hacia una cultura de pesos y contrapesos en el sistema político. Desde entonces, la idea de transparencia y rendición de cuentas comenzó a estar presente en la vida política y administrativa del país. La nueva gerencia pública comenzó a ser un término común en el ámbito político-administrativo del país. Lo que se intenta describir con este término son

⁷ Carlos Mainero. *La administración pública mexicana*, 22-25.

⁸ Presidencia de la República, "Presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000," (6 mayo 1996 [consultado 18 febrero 2008]) Sistema Internet de la presidencia, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>

⁹ José Luis Mendez, "Reformas administrativas y crisis de paradigmas en México," en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, ed. Juan de Dios Pineda (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999), 218.

¹⁰ Arturo Arcos, "Límite de las políticas públicas: formalidad tecnocrática, modelos importados y proyecto nacional," en *Enfoques de Políticas*, 82, 83.

las innovaciones administrativas y organizativas de los gobiernos referentes a la gestión institucional, financiera, estratégica y de calidad, precisadas mediante formas de organización que difieran a la anterior. Es decir, que busque la reducción de los niveles jerárquicos dentro de los organigramas, que descentralice las decisiones y los recursos y que favorezca la administración pública interorganizacional.¹¹ Además, “exige al Gobierno eficiencia en la administración, papable, mediante la evaluación de la calidad de los servicios que ofrece a la sociedad...”¹² En general la Nueva Gerencia pública se basa en “las mejores prácticas... que se refiere a introducir prácticas gerenciales de la administración privada al sector público; y la desregularización del sector público.”¹³

Actualmente, para aquejar los problemas de falta de eficiencia, se han puesto en práctica soluciones de gran y pequeña envergadura. “[L]a modernización implica aquellos aspectos del contexto político de la administración que tienen que ver con el tamaño y alcance funcional del Estado con las fórmulas organizativas de la actuación pública. La modernización es, ante todo, una cuestión de cultura, de nuevos valores, actitudes y creencias de la administración.”¹⁴ Para lograr esto, se intenta reconstruir la naturaleza pública de la administración y por ende del gobierno por medio de: la participación ciudadana, el fomento a una libre opinión pública, la rendición de cuentas, acceso a la información para el ciudadano, transparencia tanto en la asignación como en

¹¹ Luis F. Aguilar, “La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México,” en *Profesionalización*, 20.

¹² Miguel Ángel Cedillo, “Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México,” en *Profesionalización del Servicio Público*, 80.

¹³ José Martínez Vilchis, “La nueva gerencia pública: el modelo de la administración privada aplicado a la administración pública,” *Espacios Públicos* 5, no. 14 (agosto 2004): 10.

¹⁴ Ernesto Carrillo, “La Modernización de las Administraciones Públicas ante la integración de Europa,” en *Cambio Político y Gobernabilidad*, ed. Mauricio Merino (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- CONACYT, 1992), 4.*

el ejercicio de los recursos públicos y ética pública.¹⁵ Al mismo tiempo se está trabajando en la reconstrucción de la capacidad administrativa, mediante el fomento de finanzas públicas más sanas, la búsqueda de una dirección estratégica de calidad y de conocimiento, es decir por competencias, además de la implementación de tecnología (e-government).¹⁶

Para octubre del 2002, la idea de la importancia de un cambio en la administración se fortaleció con la aprobación del Senado de la República de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta Ley, estableció las bases para la profesionalización de los servidores público, para que puedan lograr mayor eficiencia y alcanzar mejores niveles de desempeño. Los valores rectores de cualquier servidor público (objetividad, imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, eficiencia, entre otros) quedaron estipulados en el marco de esta Ley. Además, se logro la incursión de la idea de certificación de competencias, por medio de la evaluación del desempeño de los servidores.¹⁷ Así, los que obtengan los puestos administrativos de gobierno son los acreditados con mejores aptitudes profesionales. Esto logra que exista una continuidad y permanencia de los buenos servidores. Algunas instituciones federales, ya están poniendo en práctica la contratación de empleados administrativos que cumplan con las características y valores de un servidor público de carrera. Un ejemplo de la consolidación de está práctica es el

¹⁵ Aguilar, “Importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México” en *Profesionalización del Servicio Público en México*, 18.

¹⁶ Aguilar, “Importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México” en *Profesionalización del Servicio Público en México*, 19.

¹⁷ Aguilar, “Importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México” en *Profesionalización del Servicio Público en México*, 22.

Instituto Federal Electoral (IFE), que comenzó a reestructurar su administración desde 1999 y aprobó los estatutos del Servicio Profesional Electoral.¹⁸

En abril del 2002, el Honorable Congreso de la Unión, aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley se aplica a todos los órganos federales y a los tres poderes de la Federación. Garantiza el derecho de los ciudadanos de obtener información pública. Así, a dos semanas de estar en vigencia, se habían recibido 4,374 solicitudes de información en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal. La única información que es confidencial, son los datos personales (origen étnico-racial, características físicas, morales, emocionales, opiniones políticas, creencias religiosas, etc.) de los servidores. La autoridad encargada de promover y difundir la práctica del derecho al acceso a la información es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Es un organismo descentralizado, de la administración pública federal, que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.¹⁹

Gracias a estas innovaciones, se puede hacer frente a los retos que demanda la consolidación a la democracia. Así, valores relacionados con la misma, como la competencia por mérito y la igualdad de oportunidades, también se vieron fortalecidos. Estas acciones ya son consideradas como un gran avance en la búsqueda de mayor calidad y atención profesional de parte de los servidores de gobierno. Sin embargo, aún se está buscando un proyecto más ambicioso de profesionalización municipal.

¹⁸ Mauricio Merino, *La transición votada* (México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 109-25.

¹⁹ Rodrigo Zamora, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal* (México: Porrúa, 2003), 9-16, 25.

1. 2 Estructura y funcionamiento de la administración pública local en México

El municipio es la unidad administrativa básica del país. Es la piedra angular del federalismo, que implica la división de competencias y niveles de gobierno. Sus orígenes se remontan al *Calpulli* azteca.²⁰ Sin embargo, esta forma de organización solamente existía como medio de integrar las tradiciones y las normas sociales del pueblo azteca. La pertenencia al *Callpulli* se dictaba por lazos de parentesco o amistad. Es hasta la época colonial que se da la formalidad política y administrativa del municipio mexicano. La finalidad de los municipios en la colonia era formar organismos de gobierno adecuados para los territorios que la Corona Española iba conquistando.²¹ Durante la época independentista, el municipio fue una de las plataformas para pregonar la doctrina de la soberanía popular y con esto sentar las bases de la emancipación.²²

Fue hasta 1917 que verdaderamente se estipuló al municipio libre como una institución constitucional.²³ El término libre, no significa que el municipio sea independiente, ya que sigue siendo regido y regulado por los órdenes jurídicos federales y estatales. Más bien, libre significa que es autónomo y coexiste al lado del poder federal y estatal, invistiendo su propia competencia. Es así, como puede excluir intromisiones a su autonomía por parte de los otros dos niveles de gobierno. “El municipio... puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan.”²⁴

²⁰ Mainero, La administración pública mexicana, 5.

²¹ Humberto Oropeza, *Administración Pública Municipal* (México: Trillas, 2001), 13-14.

²² Julián Salazar, *Elementos básicos de la administración municipal* (México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1992 [1987]), 50.

²³ Salazar, *Elementos básicos de la administración municipal*, 71.

²⁴ Reynaldo Robles, *El municipio* (México: Porrúa, 2004), 195.

Sus fines pueden ir desde realizar obra pública, organizar su administración interna, fomentar diversos tipos de actividades para la sociedad, entre otros.

Gracias a la reforma legislativa que se hizo al artículo 115 en el año de 1983, la idea de municipio libre comenzó a ser acreditada. Esta reforma significó un gran avance hacia un nuevo modelo de administración municipal, con más autonomía para el gobierno local.²⁵

...el municipio dejará de ser una simple delegación administrativa de funciones de gobierno, para convertirse en el motor que impulse el crecimiento económico, político y social de todos los mexicanos. Con lo anterior se busca convertirlo en un verdadero nivel de gobierno, con poderes autónomos, cuya responsabilidad principal será con la población que debe atender.²⁶

En las nueve fracciones que tiene el artículo 115 constitucional, se establece que el municipio es la base de la división territorial, política y administrativa de los estados. Otorgándole así una individualidad propia y una personalidad definida.²⁷ También establece los componentes del municipio y señala en la fracción I que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento que será elegido de manera directa por el pueblo y que será integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley estatal determine. En la fracción II, se declara la personalidad jurídica del municipio y las facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de su competencia. Las funciones y servicios públicos de los que se debe encargar el gobierno municipal se estipulan en la fracción III, algunos

²⁵Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez, “Gestión y política de los servicios municipales en México, Reflexiones sobre sus perspectivas” en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, ed. Mauricio Merino (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999), 211.

²⁶ Oropeza, *Administración pública municipal*, 9.

²⁷ Salazar, *Elementos básicos de la administración municipal*, 28.

son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, panteones y rastro. En la fracción IV se afirma que los municipios pueden administrar libremente su hacienda, y los ingresos que se deriven de los servicios públicos a su cargo, adicionalmente de contribuciones estatales y federales.²⁸

Para afianzar este último punto, se instauró más adelante la Ley de Coordinación Fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999. Pero el gran paso se dio en ese mismo año, cuando se puso en vigor el capítulo V de la Ley, la cual estipulaba la creación de cinco fondos de aportaciones por parte de la federación, conocidas como ramo 33.²⁹ Con la puesta en práctica de dicho ramo, se afianzó la descentralización de los recursos federales. Es así como se dividen los recursos monetarios del municipio. Por un lado, gracias a la coordinación fiscal en conjunto con el gobierno federal y estatal, se logra la recaudación de impuestos por medio de la tributación de los ciudadanos. Los gobiernos municipales reciben participaciones para su Hacienda Municipal. Estas participaciones pueden ser utilizadas en lo que más convenga al municipio. A diferencia de este proceso, funciona el ramo 33, ya que las transferencias que recibe el municipio por este concepto son condicionadas, esto es, que tienen que ser utilizadas para rubros específicos.³⁰

²⁸ “Art. 115,” *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Instituto Federal Electoral, 2003), 103-10.

²⁹ Ignacio Pichardo, *Introducción a la nueva administración pública de México* Vol. 1 (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002), 66-67.

³⁰ Alberto Díaz, “El impacto local de las políticas sociales federales,” en *Enfoques de Políticas Públicas*, 100-1.

Por su parte, las constituciones estatales, también enmarcan de forma general la competencia jurídico-política del municipio y en sus facultades administrativas. Debido a que el municipio carece de un órgano legislativo, es el congreso estatal el encargado de expedir las leyes que rigen el orden común de todos los municipios de su entidad.³¹ Ya más específicamente, las leyes orgánicas municipales expedidas por los congresos estatales norman la vida jurídica y administrativa del municipio. Dentro de estas leyes, también llamadas códigos, se estipula la organización, funcionamiento, facultades y responsabilidades del ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores). Así como las dependencias de la administración municipal, incluidas sus ramas y las conexiones que puedan existir entre ellas. También el municipio tiene la facultad de expedir sus propios reglamentos, pero de índole administrativo. Para que los reglamentos sean legítimos, es necesario que la mayoría de los miembros del ayuntamiento aprueben todos los puntos dentro de una sesión de cabildo y que se publique en la gaceta municipal.³²

Existen tres áreas básicas que deben ser totalmente cubiertas cuando se organiza la administración pública municipal, y son: las de operación, las adjetivas y las de regulación. La primera área es también conocida como sustantiva y abarcan todas las acciones para poder cumplir con los objetivos generales del municipio en cuanto a la prestación de servicios, comprende desarrollo urbano, obras y seguridad pública. El área adjetiva, es el área encargada del apoyo técnico administrativo. Su principal tarea es ser la conexión con los departamentos de recursos humanos, materiales y los servicios

³¹ Pichardo, *Introducción a la nueva administración pública.*, 53.

³² Oropeza, *Administración Pública Municipal*, 31-32.

generales. De igual forma, se encuentra el departamento encargado del apoyo financiero para el departamento de Finanzas, Contabilidad ó Tesorería.³³ Por su parte, el área de regulación cubre los campos de presupuesto, planeación, organización, evaluación y programación.³⁴

La estructura de la organización de un municipio, es variada, pero siempre se basa en jerarquías de diversos niveles.³⁵ El gobierno de los municipios se forma por los propios habitantes de la localidad, a través de la formación de un ayuntamiento. Este órgano de gobierno es colegiado y toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos.³⁶ En la mayoría de los casos el ayuntamiento se compone de un presidente municipal que comparte poder en el cabildo con regidores y síndicos, debajo de ellos se encuentra el secretario del ayuntamiento y después se encuentran las tres áreas básicas con sus respectivos responsables. Los presidentes municipales, los regidores y los síndicos, debido a su investidura de representantes electos por el pueblo son llamados autoridades municipales. En cambio, a las personas designadas como encargadas de la administración son funcionarios de gobierno.³⁷ El tamaño de los cabildos se determina generalmente por el número de pobladores de la localidad. No existe una regla para determinar el número de miembros. Es posible observar grandes diferencias de tamaño en nuestro país, así, en 1999, el cabildo más grande del país era el de Acapulco, con 31

³³ Oropeza, Administración Pública Municipal, 57-58, 70.

³⁴ Mainero, La administración pública mexicana, 7.

³⁵ Oropeza, Administración Pública Municipal., 59.

³⁶ Robles, El municipio, 195.

³⁷ Salazar, Elementos básicos de la administración municipal, 203.

miembros, mientras que en Veracruz se encuentran los cabildos más pequeños, que son apenas de 3 miembros.³⁸

El presidente municipal es la autoridad inmediata y es el responsable ante el ayuntamiento y la población de la administración municipal. Debe de promover el desarrollo urbano, el mejoramiento cultural y económico de la sociedad, cuidar el patrimonio municipal, vigilar la aplicación de los recursos del municipio, promover la realización de las actividades del ayuntamiento de una forma eficiente, entre otras. Por su parte, el cuerpo edilicio, se conforma del regidor o los regidores, que se encarga(n) de la vigilancia de las unidades administrativas del ayuntamiento, además asesoran en aspectos económicos sociales y legales. Es de suma importancia que también promuevan y lleven una buena relación con el presidente municipal, con los representantes de cada unidad, las juntas auxiliares, auditores, consultores y con la sociedad. Los síndicos son los encargados de la defensa de los intereses del municipio, en especial en las cuestiones de representación jurídica.³⁹ También están encargados de vigilar la aplicación del presupuesto.⁴⁰

La organización de los funcionarios de gobierno varía de municipio a municipio. En general, se puede decir que se debe contar con un Secretario del ayuntamiento, un tesorero, un encargado de cada una de las áreas que atiende los aspectos diarios de administración pública municipal. Al menos debe haber un encargado de tránsito, seguridad pública, panteones, rastro, limpia, agua potable y alcantarillado. Existen

³⁸ Alonso Lujambio, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana* (México: Océano, 2000), 91.

³⁹ Oropeza, *Administración Pública Municipal*, 78.

⁴⁰ Salazar, *Elementos básicos de la administración municipal*, 205.

diversos estudios que afirman que, el tamaño del cuerpo administrativo de la mayoría de los municipios urbanos* tiende a aumentar.⁴¹ La explicación que se brinda es que la población comienza a exigir mejoras en los servicios públicos, por lo que la agenda de asuntos de políticas públicas está creciendo.

Antes de 1976, el sistema para elegir a los miembros del cabildo era monopartidista, es decir, el partido que ganará las elecciones, obtenía todos los asientos del ayuntamiento. Pero a partir de septiembre de 1976, el estado de Nuevo León reformó su constitución para poder cambiar su sistema de elección mayoritaria e introducir un sistema de elección proporcional. “Nuevo León daba... un paso histórico para la evolución de la integración pluralista de los cuerpos colegiados municipales. Ahí se rompió la inercia mayoritaria en el mundo municipal”⁴² Nuevo León se convirtió en un ejemplo a seguir y su reforma tuvo un impacto a nivel nacional, ya que en 1977 se realizó una reforma constitucional al artículo 115 en su fracción III. Esta reforma expresaba que la representación proporcional podría aplicar en las elecciones de los ayuntamientos de municipios con una población mayor a los 300 mil habitantes. Sin embargo, para esa fecha solamente diez municipios contaban con la condición del número de población.

No obstante, comenzó la evolución y el cambio en varios municipios en la forma de elegir a los miembros del ayuntamiento se convirtió en una realidad. En 1983 los cambios se culminaron en cuanto a este aspecto, ya que se hizo la reforma del artículo

* Revisar estudio en Enrique Cabrero, *Evolución de la acción pública en municipios urbanos* (México: Fondo de Cultura Económica, 2005). En donde analiza el caso de León, SLP, Toluca y Aguascalientes. La única excepción es Toluca.

⁴¹ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 326.

⁴² Lujambio, *El poder compartido*, 92.

115, especificando que todos los municipios deberían aplicar la fórmula de pluralidad en sus elecciones de cabildo. La transición democrática en el país se generó gracias a estos cambios a nivel municipal, como lo explica Lujambio, el municipio fue la primera aula de la escuela de la democracia.⁴³ Este nivel, fue el primero que permitió que los partidos opositores accedieran al poder y se enfrentaran a la tarea de gobernar. Por otro lado, el partido hegemónico (PRI) tuvo que comenzar a aceptar su nuevo rol de oposición. Por su parte, la ciudadanía se encontró envuelta en el nuevo proceso de elegir por sí misma a sus gobernantes por medio del voto. Por consiguiente, aprendió a designar premios o castigos a los partidos según su actuación y resultados de gobierno.⁴⁴

Así como el proceso democrático y de alternancia política en el país inició a nivel municipal, la administración pública mexicana, en general, comienza a pasar por el mismo proceso para ser más eficiente. La explicación a este suceso es que existe un impacto directo a la ciudadanía en el nivel local.⁴⁵ Los cambios en cuanto a la administración pública en el país han sido más dinámicos a nivel municipal. En este nivel, se ha logrado implementar mecanismos innovadores de participación ciudadana, por medio de audiencias públicas, comités, consejos, etc., para lograr que la sociedad se mantenga informada y se incluya en los procesos de toma de decisiones y resolución de conflictos.⁴⁶ Hoy en día, la población de las localidades en el país, está transformándose.

⁴³ Lujambio, *El poder compartido*, 78.

⁴⁴ Lujambio, *El poder compartido*, 78.

⁴⁵ Lujambio, *El poder compartido*, 78.

⁴⁶ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 120.

Se empieza a convertirse en una sociedad plural, educada y capaz de expresar sus demandas.⁴⁷

Actualmente, existen gobiernos municipales que buscando más calidad y estandarización de sus procesos internos, se han afiliado a la certificación de procesos mediante las normas ISO-9001.⁴⁸ Otros municipios también han adoptado el sistema de competencias, que pretenden hacer énfasis en las cualidades profesionales que tienen los servidores públicos. Este sistema va muchas veces de la mano con el sistema de indicadores, el cual mide el desempeño de los empleados y los estimula por medio de incentivos. Estas medidas van de la mano con la idea general de instaurar un Servicio Público de Carrera, que actualmente tiene más adelantos a nivel federal. Según cifras proporcionadas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en 2004, solamente los estados de Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Sonora han sido los que han promulgado ajustes sustanciales en sus leyes orgánicas municipales para la profesionalización del Servicio Público.⁴⁹

Es necesario implementar más medidas para la modernización del sistema administrativo local para dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad. En cuanto al Servicio Público de Carrera, es importante que los estados y municipios trabajen para lograr un nivel a la par del federal y si es posible superarlo. De igual forma también es necesario que la rendición de cuentas y la transparencia lleguen al nivel del

⁴⁷ José González, “Gerencia pública y la crisis de la Administración Pública,” *Espacios Públicos* 5, no. 14 (agosto 2004): 29.

⁴⁸ Merino, *La gestión profesional de los municipios de México, Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. (México: CIDE-SEDESOL- Banco Mundial, 2006), 27.

⁴⁹ Merino, *La gestión profesional*, 38.

ayuntamiento. Sobre todo si se toma en cuenta que históricamente hemos tenido una tradición centralizada, pero ahora es vital que cada uno de los niveles de gobierno participe y se responsabilice de dicha modernización.

1.3 Principales problemas del sistema administrativo local

La administración pública local en nuestro país está basada en costumbres y reglas preestablecidas por un sistema político monopartidista. En su mayoría, las cuestiones administrativas municipales no siempre son eficaces para atender las necesidades de la ciudadanía.⁵⁰ Existe una persistencia de estructuras administrativas tradicionales.⁵¹ Estas estructuras tienden a tener una visión excluyente a otros agentes o productores de servicios. Por esta razón, el gobierno municipal, pretende ofrecer todos los servicios de forma pública, sin muchas veces, tomar en cuenta mejores opciones de la iniciativa privada. Provocando así, falta de competencia y en repetidas ocasiones, ineficiencia y falta de calidad en el servicio.

“Sólo alrededor de 1% de los gobiernos municipales del país ha desarrollado experiencias de concesión o coinversión con empresas privadas en la prestación de servicios.”⁵² Existen otras cifras que afirman el problema de la persistencia de estructuras administrativas tradicionales. La encuesta llevada a cabo en el 2000, sobre el desarrollo institucional municipal, indica que en más de la mitad de los gobiernos municipales no existe un reglamento interno básico de la administración pública, casi un

⁵⁰ Oropeza, *Administración Pública Municipal*, 7.

⁵¹ González, “Gerencia pública y la crisis de la Administración Pública,” *Espacios Públicos* 5, 28.

⁵² Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 145.

80% no cuenta con un reglamento de planeación, en un 50% no hay reglamentos de obra pública.⁵³

Por otra parte, la estructura en la que se basa la organización del ayuntamiento no siempre es la más adecuada.

La elección por planilla del ayuntamiento limita en mucho un adecuado compromiso con la ciudadanía, lo que afecta el proceso de rendición de cuentas. De igual forma, el diseño de la conformación del cabildo garantiza que la mayoría de sus miembros sean del partido del presidente municipal, lo cual limita la dinámica de deliberación y ajuste mutuo en los procesos de decisión, que son generalmente dominados por el presidente municipal.⁵⁴

Los municipios del país siguen basándose para su funcionamiento en la lealtad política personal. Durante muchos años se acostumbró tanto a nivel federal como municipal que el municipio se rigiera por este sistema de lealtades. Los puestos bajos administrativos, o de base, permanecían con sus empleos sin importar el cambio de administración. Mientras los cargos altos se otorgaban a personal llamado de confianza.⁵⁵ Fue así como la administración pública en nuestro país se empezó a ver como el espacio para compensar la confianza política, la afiliación partidista y el compadrazgo. En vez de ser entendida y centrarse como la encargada de desarrollar políticas y programas para el bien público.⁵⁶ La administración pública mexicana sufre de un alto grado de

⁵³ Encuesta sobre desarrollo institucional municipal 2000, (México: Indesol- INEGI, 2000).

⁵⁴ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 119.

⁵⁵ Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización de los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo,” en *Perfil y Perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, ed Leticia Santín del Río (México: INDESOL/FLACSO, 2003), 126.

⁵⁶ Miguel Ángel Cedillo, “Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México” en *Profesionalización del Servicio*, 80-81.

politización, por lo que existe una resistencia al cambio por parte de los actores políticos tradicionales. La mayoría de ellos desarrollaron su carrera política a base de un sistema corporativista y clientelista y les es ahora difícil adaptarse a las transformaciones estructurales que está teniendo el sistema político.⁵⁷

Esto provoca que el problema del conflicto de intereses se presente en las relaciones diarias de las autoridades y los funcionarios. Al igual se puede presentar al exterior si el municipio está gobernado por un partido de oposición al estatal. En décadas pasadas, era más común que por este conflicto de intereses los gobiernos locales de oposición no recibieran los recursos estatales ó federales y otros municipios si lo hicieran. La ciudadanía cobra aquí un papel decisivo. Si los ciudadanos trabajarán más activamente con el gobierno local, se lograría una legitimidad más fuerte. Si bien es cierto que el municipio debe caracterizarse por tener una sociedad participativa, el gobierno debe de comprometerse para fomentar esta participación. Se deben establecer instancias y programas para que la sociedad sea un actor primordial en la toma de decisiones.⁵⁸ Con esto, sería más viable la obtención de recursos para el municipio por parte de las entidades federal y estatal.⁵⁹

Existe una alta desconfianza por parte de la ciudadanía hacia los servidores públicos. La falta de participación ciudadana es también un problema primordial. Es posible percibir el gran desprestigio que los servidores públicos tienen en general, esto

⁵⁷ Guadalupe Enriquez y Juan Miguel Ramírez, “La gobernabilidad mexicana en una transición federal,” en *Enfoques de Políticas Públicas*, 129. y Guillermo Rosas. “El servicio profesional y la nueva gerencia pública en México,” en *Profesionalización del Servicio Público en México*, 88.

⁵⁸ Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo, *Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México* (México: CIDE, 2006), xviii.

⁵⁹ Alicia Ziccardi, “Buen gobierno y gobernabilidad en ciudades mexicanas,” en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, 271.

debido a varios casos de corrupción e impunidad mientras ocupan un cargo público.⁶⁰ La corrupción y el uso indebido del erario público no puede ser justificado de ninguna manera, cabe mencionar que, el sistema de remuneraciones para los servidores públicos se encuentra desfasado en cuanto al mercado. El funcionario público, hasta hace una década, percibía un ingreso similar a un subgerente de una pequeña o mediana empresa privada. Los salarios son poco competitivos.⁶¹ Este problema de baja remuneración puede causar más problemas como la descapitalización y actos de corrupción por parte de los servidores públicos.

Es importante mencionar que en México aún no existe la plena convicción de que el municipio debe ser el primer responsable y promotor del desarrollo local. Regularmente se espera a que el nivel estatal o en su defecto el federal, promueva los cambios y las estrategias de desarrollo.⁶² Sin embargo, es precisamente a este nivel que las necesidades deben de ser priorizadas y se deben promover los cambios y estrategias más adecuadas para la región. La creación de los departamentos de fomento del desarrollo en los organigramas de la mayoría de los ayuntamientos, no data de mucho tiempo atrás. Diversas dificultades institucionales hacen que no sea posible que los responsables del gobierno a nivel local asuman y enfoquen sus responsabilidades en la gestión del desarrollo de sus comunidades. Esto, debido principalmente a restricciones internas, como: "...estructuras administrativas poco adaptadas a una acción pública local que se hace más compleja; administradores locales poco preparados profesionalmente para atender las tareas y sin incentivos para hacer una carrera en la administración local:

⁶⁰ José Juan Sánchez, "Profesionalización del servicio público y perspectivas," en *Enfoques de Políticas Públicas*, 223.

⁶¹ José Juan Sánchez, "Profesionalización," en *Enfoques de Políticas Públicas*, 232-3.

⁶² Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 148.

obsoletos sistemas de prestación de servicios públicos, y precarios instrumentos de planeación y desarrollo.”⁶³

Existe un rezago tecnológico en cuestiones administrativas, muchas de las actividades aún se realizan de forma manual, y no existen bases de datos o archivos electrónicos.⁶⁴ Muchos municipios del país, que cuentan con más recursos, han modernizado sus sistemas. Sin embargo “la dificultad de adaptación hace que un buen número de administraciones municipales sean hoy en día incapaces de atender las demandas de los usuarios y que presenten patrones administrativos claramente obsoletos,”⁶⁵ provocando la falta de calidad en los servicios. La iniciativa privada cuenta con diversas formas de medir su calidad, tales como ascenso de ventas y utilidades. Para el sector público es difícil medir las percepciones de los ciudadanos, la única forma es mediante su decisión en las urnas.

La forma en que los ciudadanos expresan su voto, no es siempre la más objetiva. Existe una desigualdad en los recursos de los partidos políticos en el país, esto se traduce como ventajas o desventajas a la hora de hacer una campaña política. Actualmente se están haciendo legislaciones al respecto, sin embargo, se siguen dando los casos de vicios en las contiendas electorales o escándalos por recursos excesivos.⁶⁶ Aunque suceda en menor medida que en el pasado, sigue sucediendo que a nivel municipal, en los lugares más necesitados, la gente cambie su voto por algún bien material o comodidad. Es también un grave problema, que la gente acuda a las urnas sin haber analizado o siquiera

⁶³ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 149.

⁶⁴ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 142.

⁶⁵ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 142.

⁶⁶ Merino, *La transición votada*, 128-130.

leído las plataformas políticas de los partidos y candidatos. Es así como el voto en muchos lugares se sigue expresando por conveniencia y no por convicción. Además en las elecciones se presenta el grave problema del abstencionismo debido a que la gente dejó de creer en la importancia de su voto. En la actualidad no existen indicadores a nivel municipal que puedan medir constantemente dicha calidad. Y los que existen no están siendo utilizados por la mayoría de los municipios. Su uso apenas comienza a ser común. Por lo que existe un retraso en cuanto a esta evaluación de la calidad.

Al no existir a nivel local un servicio público de carrera consolidado, se logra poca profesionalización y continuación en los servidores públicos a nivel local. De igual forma, cabe enfatizar que la acumulación de experiencia es poca, de los funcionarios municipales que ejercían en el 2000, más del 50% no tenía experiencia previa en el campo de la administración pública antes de ejercer en su puesto, solamente el 5% tenía más de cinco años de antigüedad.⁶⁷ Por otro lado, hace falta un sistema de incentivos lo suficientemente bueno para estimular a los empleados administrativos de todos los niveles.

El período de las gestiones municipales es muy corto, solamente cuentan con tres años para desarrollar sus proyectos. Tiempo por demás insuficiente. Al no existir la posibilidad de reelección al periodo inmediato, se provoca que exista una débil o nula continuidad en los proyectos de gobierno y de políticas públicas.⁶⁸ La rotación continua de los servidores públicos, de los mandos medios y superiores, que cada tres años cambian en un 90%, hacen difícil o casi imposible la profesionalización de la función

⁶⁷ Encuesta sobre desarrollo institucional, Indesol- INEGI, México, 2000.

⁶⁸ Merino, *La gestión profesional de los municipios de México, Diagnóstico, oportunidades y desafíos* (México: CIDE, 2006).

pública. Solamente, el 7% de los empleados de cargos administrativos medios y superiores, han logrado acumular más de dos periodos de servicio.⁶⁹ “Los gobiernos locales, son por tanto un universo de improvisación y falta de continuidad.”⁷⁰ En el 2002, estas cifras no mejoraron mucho, según los resultados de la Encuesta sobre Gestión Pública, levantada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).⁷¹

Existen otras cifras alarmantes acerca del tema, la Secretaría de Desarrollo Social, realizó la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales en el 2004 y reveló el atraso que existe en cuento al área de recursos humanos de varios municipios del país. Así se encuentra que solamente el 31% de los presidentes municipales de ese año habían tenido experiencias en algún cargo público. En cuanto a su formación, 21% de los mismos tenían preparación a nivel primaria, 13% a nivel secundaria y el 43% contaban con estudios a nivel licenciatura. Las cifras son parecidas en las personas con cargos administrativos cercanos al presidente municipal. Solamente el 26% de los encargados del área de planeación había trabajado antes en gobierno y 24% de los encargados de las unidades de personal, estaban trabajando por primera vez a ese nivel de gobierno.⁷² Además, en cada cambio de administración existe una gran pérdida de recursos humanos, la cifra es principalmente alta a nivel municipal.⁷³

Si bien es cierto que actualmente se están tomando medidas para resolver estos problemas y modernizar el sistema político-administrativo, es común, que las soluciones

⁶⁹ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 145.

⁷⁰ Cabrero, *Evolución de la acción pública*, 146.

⁷¹ Instituto Nacional de Desarrollo Social, “Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2002” Indesol-Inegi (Consultado enero, 2008), [indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx), http://www.indesol.gob.mx/docs/4_fomento/Porque.swf

⁷² Secretaria de Desarrollo Social, “Encuesta Nacional a Presidentes Municipales en el 2004”

⁷³ Norma Sabido, “La profesionalización del servicio público y el servicio civil de carrera,” en *Enfoques de Políticas Públicas*, 241.

que se presentan sean soluciones coyunturales, en vez de ser integrales.⁷⁴ En este esfuerzo de modernización se han puesto en práctica ciertas modas técnico-administrativas (MTA) que como lo explica Manuel Quijano, son los resultados de la búsqueda de la modernización administrativa que mezclan aspectos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, estas técnicas suelen ser efímeras y no resuelven los problemas desde raíz. “[S]on incursiones rápidas en el meollo de las situaciones complejas que permiten derivar en acciones inmediatas, aunque no siempre efectivas.”⁷⁵ Es decir, son meramente un paliativo.

⁷⁴ Alejandro, Herrera, “El gobierno municipal en México y la política pública de los 90’s,” en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, ed. Mauricio Merino (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999), 72.

⁷⁵ José de Jesús Sosa, “Nota introductoria,” en *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, ed. Juan de Dios Pineda (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México - Universidad Anahuac, 1999), 28.