

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**Limitantes institucionales en el fortalecimiento de las haciendas  
públicas locales : un estudio de caso en tres municipios mexiquenses**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Jonathan Miguel Castro Figueroa Parra**

Directores

Esther del Campo  
Valentín Yáñez Campero

**Madrid, 2014**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y  
GASSET**

Programa de Doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

LIMITANTES INSTITUCIONALES EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS  
HACIENDAS PÚBLICAS LOCALES. UN ESTUDIO DE CASO EN TRES  
MUNICIPIOS MEXIQUENSES

Doctorando

**JONATHAN MIGUEL CASTRO FIGUEROA PARRA**

Directores de la Tesis

**Dra. ESTHER DEL CAMPO  
(UCM)**

**Dr. VALENTÍN YÁÑEZ CAMPERO  
(UNAM)**

Madrid, 2013

## INDICE

	<b>Página</b>
<b>RESUMEN EN INGLÉS</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
Planteamiento del problema	
Objetivos	
Cuestionamiento General	
Cuestionamientos Particulares	
Hipótesis General	
Hipótesis Secundarias	
Técnicas de la Investigación	
Estructura general de la investigación	
<b>CAPÍTULO 1. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO Y SUS BONDADES EN LA EXPLICACIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS</b>	<b>37</b>
1.1. Importancia de las instituciones	
1.2. Comportamiento e incentivos en las instituciones	
1.3. Diseño de las instituciones, cambio institucional y arquetipos organizacionales	
1.4. Arreglos institucionales para el estudio de los municipios en México	
1.5. El microanálisis: los componentes del desempeño administrativo	
1.6. Consideraciones generales.	
<b>CAPÍTULO 2. MARCO METODOLÓGICO. IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS DE CASO EN LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>100</b>
2.1. Introducción	

## 2.2. Consideraciones metodológicas

### 2.2.1. Casos de enseñanza y casos de investigación

### 2.2.2. Las ventajas del realismo

### 2.2.3. El método científico en el desarrollo de los estudios de caso

## 2.3. Particularidades de los estudios de caso

### 2.3.1. El uso de la metodología de los estudios de caso

### 2.3.2. Consideraciones sobre la inferencia en los estudios de caso

## 2.4. El papel de la teoría en el estudio de caso

### 2.4.1. ¿Qué es una teoría?

### 2.4.2. ¿Para qué sirven las teorías?

### 2.4.3. El origen de las teorías

### 2.4.4. Las teorías como construcción de explicaciones

### 2.4.5. Mecanismos causales

## 2.5. Validación empírica

### 2.5.1. Concepto e importancia de la validez

### 2.5.2. Cuatro tipos de validación

### 2.5.3. Una perspectiva heterodoxa de la validación

## 2.6. El método y la política comparadas

## 2.7. Entrevistas

## **CAPÍTULO 3. APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA**

**133**

### 3.1. El Municipio mexicano. Antecedentes

### 3.2. Breve reseña histórica

#### 3.1.2. El Municipio y el centralismo en el Sistema Político Mexicano

#### 3.1.3. Las reformas constitucionales al artículo 115

3.1.4. Problemática en los ayuntamientos mexicanos

3.2. Finanzas Locales

3.2.1. La teoría de la provisión de bienes públicos locales y su financiación

3.2.2. Los ingresos: dimensiones institucionales y fiscales

3.2.3. El gasto público municipal

3.2.4. Indicadores Financieros

3.3. Limitaciones institucionales y obstáculos en el desempeño de la Hacienda Municipal

3.3.1. Limitaciones institucionales en las transferencias de recursos

3.3.2. Limitaciones técnico-administrativas en la administración municipal

3.3.3. Factores políticos-sociales como obstáculos en el desempeño de la hacienda municipal

## **CAPÍTULO 4. ESTADO DE MÉXICO Y CHIMALHUACÁN**

**198**

4.1 Estado de México

4.1.1. Características sociodemográficas

4.1.2. Visión general del Estado

4.1.3. Marco Jurídico-Institucional

4.2. Antecedentes del municipio de Chimalhuacán

4.3. Características del desarrollo económico en Chimalhuacán

4.4. Características del desarrollo sociodemográfico en Chimalhuacán

4.5. Características sociales de la localidad

4.6. Características del contexto político local

4.7. Características de la administración y finanzas municipales

4.8. Conclusiones preliminares

**CAPÍTULO 5. EL MUNICIPIO DE TEXCOCO** **242**

- 5.1. Antecedentes del municipio
- 5.2. Características del desarrollo económico
- 5.3. Características del desarrollo sociodemográfico
- 5.4. Características sociales de la localidad
- 5.5. Características del contexto político local
- 5.6. Características de la administración y finanzas municipales
- 5.7. Conclusiones preliminares

**CAPÍTULO 6. EL MUNICIPIO DE CUAUTILÁN IZCALLI** **251**

- 6.1. Antecedentes del municipio
- 6.2. Características del desarrollo económico
- 6.3. Características del desarrollo sociodemográfico
- 6.4. Características sociales de la localidad
- 6.5. Características del contexto político local
- 6.6. Características de la administración y finanzas municipales
- 6.7. Conclusiones preliminares

**CAPÍTULO 7. ANÁLISIS COMPARADO** **290**

- 7.1. Condicionantes para el análisis
- 7.2. Comparación y análisis cruzado
- 7.3. El contexto político local: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental
- 7.4. La administración interna: fuerzas y debilidades en las estructuras de los gobiernos locales
- 7.5. Los arreglos institucionales

**CONCLUSIONES GENERALES** **315**

**ANEXOS** **326**

Anexo 1 Guion de entrevista a funcionario de la Tesorería municipal

Anexo 2. Entrevista con la Lic. Flor Isabel Quintal, Directora de Catastro del municipio de Chimalhuacán

Anexo 3. Entrevista con el Lic. Raúl Ramos Vázquez, Tesorero del municipio de Texcoco

Anexo 4. Entrevista con la Lic. Maria Luisa Desales Morales, Tesorera del municipio de Cuautitlán Izcalli

**BIBLIOGRAFÍA** **336**

## RESUMEN EN INGLÉS

### General considerations

The present research takes the municipal government as an object of study in Mexico, particularly the institutional design and performance of the public treasury<sup>1</sup> in municipalities of average size. Before entering matter, it is pertinent to indicate that the Mexican municipality from the constitutional reforms of 1983 and 1999 has acquired a series of powers that have done of this space the third real level of government. The above mentioned reforms allowed to the municipality to acquire major resources, on one hand, across the powers granted to obtain income route taxes and services that it gives and, for other one, across resources granted by the federal government route participations (Ramo 28) and contributions (Ramo 33). Nevertheless, the local Mexican space has demanded a major decentralization of resources to attend to better the powers than him grants the Constitution.<sup>2</sup>

In the last decades, the municipality has arisen as importantly topic of debate for the experts of the functioning of the government. On having done a brief review of the Mexican history, it is feasible to find the existence of bodies of administrative control, in the local thing, from the New Spain. The figure of the municipality has been since then present along the Mexican history and his development has not been foreign to tenses between centralists and federalists.<sup>3</sup> The efforts of the past

---

<sup>1</sup> Hugo Nicolás Pérez González defines to the Public Municipal Treasury as the set of resources and patrimonial goods with which it counts the Town hall, besides the actions that he adopts for the capture of income, the distribution and application of the expense and administration of his heritage. It includes in addition the measures and political economically - financiers that it implants the Town hall to reach his aims of government.

<sup>2</sup> In the matter, the municipal presidents have organized along lines partial in three associations that press for more favorable laws and transfers of resources towards the localities.

<sup>3</sup> MERINO M. , *Fuera del Centro*, Universidad Veracruzana, México, 1992.

for consolidating the Mexican Treasury, justified that in occasions, still those with federalist and liberal ideas, political centralists were exercising in the holistic practices and in occasions over the local autonomy. The legal figure of the municipality was incorporated, in a more complete way, up to the constitutional text of 1917. In the Constitution of 1857 only indirect reference to the municipalities was done as territorial entities. In the recent years, they have given themselves important reforms that have modified the legal, administrative and fiscal structure of the municipalities. In the reform of 1983, to the municipalities major powers and responsibilities would assume to them in questions of urbanization, his functions would be delimited and it would strengthen his administrative autonomy. Finally in 1999 it would be recognized legally to the municipality as a level of government.

All the efforts for re-discovering and to strengthen the municipal institution in formal terms, obey a logic of decentralization that has gathered strength lately. The failure of the welfare state, partly propitiated by a federal too big, costly and inefficient administration, has left place to the consideration of new administrative schemes. With all his virtues, the decentralizing enthusiasm, it must think the federal bureaucracy that the centralist logic that per centuries reigned in the country, has left a deep fingerprint in the municipal institutions, that is to say, similar it was growing and accumulating functions, in the municipalities the municipal development was really limited.

The powers granted by the Constitution for the generation of own resources for the municipal governments are not sufficient to expire with the commitments or obligations that the above mentioned Political Code establishes. If we depart from

the fact of that the fiscal Mexican federalism is still one of most centralized of the world, it is that is needed to check the distribution of responsibilities in order to provide with major legal authorities the municipal governments to multiply this way the fiscal intergovernmental responsibility as an attribute of the Mexican federalism. Nevertheless, the municipal government little has done to exercise his attributions in tributary matter, for with it to obtain the major possible one of own resources.

Some of the suppositions, taken of the New Economic Institutionalism, which sustain this investigation, are that the institutions like formal rules delineate the human behavior. In this respect, it departs from the thesis that here is supported is that the rules that integrate the town hall, generate incentives that determine and guide the behavior of the involved actors. The conducts of those determine to a great extent the logic of functioning of the municipalities, which includes the form and the functioning of his administrative structures.

One must emphasize that there exist other factors that affect the behavior organizational of the municipalities, as the electoral competitiveness, the civil participation, the use of the technologies of information and communication and the availability of economic resources. But finally, none of them is so decisive in the conformation of the logic of internal functioning as the design of the institutions that integrate the local power.<sup>4</sup> The majority of the urban municipalities have experienced already the alternation in the power and live through an intense electoral competitiveness, many big municipalities with economic and technological

---

<sup>4</sup> GUILLÉN T., *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte-Porrúa, México, 1996.

resources have not implemented any scheme of professionalization that is effective.

The political incentives can be so strong that they induce certain behaviors to the interior of the municipalities that can neutralize the effects of the political competition and of the available resources. As rational entities annotated by institutions that induce conducts, the political actors will answer before the present incentives, tried to maximize his benefit, which in this case is political. Of this form, the institutions that receive life in the shape of explicit regulations, strike directly to the internal structure of the municipality across his political actors.

It is not an intention of this work to take a position of engineering as for the construction and design of institutions, one affirms that it is impossible to plan an institutional change with full certainty of the final result. Nevertheless, if it is possible to assume that the presence of certain rules, it will provoke certain behaviors that try to maximize benefits according to the incentives that these provide. The rules of the game influence the way in since this one it is played for what a change of rules, always and when these are accepted by all the actors involved necessarily it will bring a change in the game itself.<sup>5</sup>

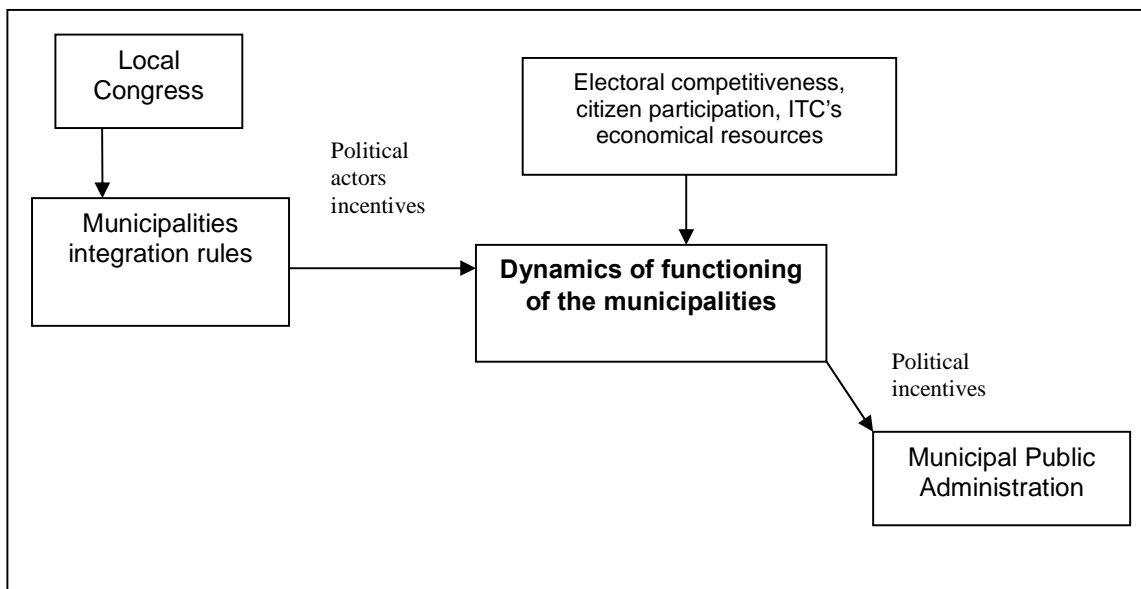
The municipalities are tricked in a logic that assigns to them a set of rules that were established in other times and under different circumstances. The form that gave him to the municipality in formal and informal terms during the regime of hegemonic party was in order that it was serving to intentions very different from those who today want to grant him. As what we have an obsolete design of

---

<sup>5</sup> NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

institutions for the current circumstance that lives through our country and the world. The following picture makes the previous thing more explicit:

**Picture 1**



**Source:** own elaboration.

This work suggests that the functioning and performance of the municipal treasury can explain from his institutional design. This way so, it is possible to enunciate, at least, the following factors that explain the financial behavior of the local governments:

Technical and administrative factors in federal and state level:

- Existence of a system of fiscal coordination based on the assignment of resources route participations and federal contributions, who lacks the necessary incentive incentives to stimulate the fiscal efficiency in every government

Technical and administrative factors in municipal level:

- Institutionally weak in local governments in his legal, regulation and organizational frame.

Political factors:

- Fiscal populism,<sup>6</sup>
- Clientelism,
- Nepotism, and
- Local leaders.

With base in the previous thing, it is possible to suggest that the study on the performance of the municipal treasury turns a multicausal problem and for other complex. The studies that approach the problem of the performance of the municipal treasury technical personnel - administrative officers do not penetrate on these political factors unlike the aspects, at the same time as they do not link in a clear way these factors of political nature with the limitations in the rules of the game to federal, state and municipal level.

This investigation thinks that if one penetrates into the analysis of the political dimension it is possible to explain the bounding institutional ones which there faces the efficient managing of the municipal public treasury. From the previous thing, it is possible to explain the need of institutional changes in three orders of government (federal, state and municipal). The public municipal public treasury cannot remain to the margin of the process of construction of a democratic regime, since if the beginning that inspire a regime does not manage to express in the

---

<sup>6</sup> Process for that a government spends more than it collects and covers his expenses by means of the increase of national debt or other sources of financing (transfers of another order of government). A clear expression of the fiscal populism is when the taxes diminish in order to please to the public opinion, risking this way the stability of the public finance. CABRERO, E., *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007.

governmental finance, it traverses the risk of a setback not consolidating and being lived. The Mexican democracy must be translated also in effective and honest governments. In Carmen Solórzano's words:

When there are achieved these advances, which for the democratic rate are the free, competitive choices, it becomes urgent to go on to the definition of laws and to the construction of institutions that allow the company to be reproduced in agreement by the beginning and own values of the regime about which it treats itself. In a very concrete way these laws and institutions are first, that regulate and they make work the public treasury.<sup>7</sup>

Considering the previous thing, the investigation has as purpose indicate elements that cannot be left of side in the study of the municipal treasury, while necessary element in the construction and consolidation of the democracy.

The importance of the public thing in these times of change, implies checking the tasks and the quality of the institutions of the State in his three levels of government, in this case, which they have to see with the efficient performance of the municipal public treasury.

This work there wants to contribute to the debate and the construction of a public treasury police officer efficient and effective, based on the democratic values and republicans established in our federal agreement.

This work seeks to deepen what variables of nature technician - administrative officer and policies can be controlling and determining the performance of the municipal treasury. The above mentioned investigation, therefore, seeks to make notice the hollows that exist in the current literature.

---

<sup>7</sup> SOLÓRZANO, C. "Democracia y Hacienda pública", en Enrique Suárez-Iñiguez (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, grupo editorial Miguel ángel Porrúa-UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), México, 2003, p.83.

## **Purposes**

The principal aim of this investigation consists of having a more integral and complete vision on the situation of the municipal treasury; it, from variables so much of political character like technician - administrative officer. In this context, one seeks to take in consideration qualitative aspects that nevertheless to possess different nature play an important role.

One can affirm that, in some way, the rules of the game or the institutional studding certain bosses of conduct can stimulate. It is not clear, nevertheless, that there could be controlled the direction of certain institutional change. It is difficult to affirm that there could be constructed institutions of a premeditated and planned way, but the explanatory value that the institutional frame provides to the human conduct is undoubtedly of great value to the social sciences.

## **General question**

How are the institutional situations (or the formal rules - laws and regulations - and informal - cultural rules and codes of daily conduct-) induce the persons to realize judgments and choices brought by it over of the present and future in a particular moment of the time? That is to say, how the elements of the context (macro and micro) help to explain the decisions of the actors in a moment of the time.

## **Particular questions**

- How it influences a series of rules - transfers of federal resources to the municipal order; law of civil service of career; the law that norm on the situation of the municipal Controllershship - in the decisions of the political actors on the municipal treasury?

- How technician - administrative officer influence a series of factors of nature and politically - socially to local level, in the decisions of the political actors on the municipal treasury?

To the previous questions of investigation following general and secondary hypotheses:

### **General hypotheses**

The results in the performance of the public local treasury will change, on one hand, depending on the institutional design, and for other one, depending on elements of political - social character not covered by the formal institutions of the federal Mexican arrangement.

### **Secondary hypotheses**

- ◆ There exist bounding institutional that affect the technical and administrative capacity of the government and of the public administration of the local governments.
- ◆ The public municipal household tasks face serious difficulties in the relation between the local treasuries and his state and federal counterparts.
- ◆ Another factor that limits the efficient functioning of the public municipal household tasks has to see with the existence of Intergovernmental fragmented relations.
- ◆ The budgetary municipal cycle faces bounding institutional individuals, that is to say, one lacks a studding that favors the budgetary accountability.

- ◆ Absence of efficient mechanisms of professionalization, which limits the suitable presentation of the service on the part of the respective public servants.

In this respect, the efficient performance of the municipal treasury depends, on the one hand, on the institutional design to federal, state and municipal level that he avoids to leave zones opened for anti-institutional practices, and for other one of the strategic calculation that the administrators realize in shift to maximize the benefits that they can obtain in three years of management.

### **Research methods**

To effect of confirming the designed hypotheses, this investigation used the methodology of studies of cases. It thought that this one was granting the sufficient elements to approach a problem with multidimensional characteristics, in which quantitative elements and qualitative partners manage to political, social, economic, cultural and organizational variables. Therefore, there join to the analysis the specificities of every municipal reality. The form in how the cases were selected was the following one:

- a) Average municipalities were chosen, according to the classification of the INEGI, of the State of Mexico: Chimalhuacán, 525,389 inhabitants; Cuautitlán Izcalli, 514,143 inhabitants and Texcoco, 209, 389 inhabitants.
- b) The selection allows to observe different characteristics between their, on having been municipalities with different degrees of economic development: Texcoco, with an important weight in the primary and tertiary sector, and being defined as a rural - urban municipality; Chimalhuacán,

with semi-urban characteristics and a low economic development; and Cuautitlán Izcalli with urban characteristics and with an economic prosperity that contrasts with the relative development that presents Texcoco and the lag that Chimalhuacán observes.

c) Was considered to be the distribution of the political power and alternation elements that influence in an important way. This way, every municipality is governed by a different party: Chimalhuacán governed uninterrupted by the PRI, that is to say, not had political alternation to the date; Texcoco governed by the PRD; and Cuautitlán Izcalli for the PAN. The case of Texcoco and Cuautitlán Izcalli they have been governed during the last three administrations by the same party.

d) Finally, three municipalities have had a bad recaudation in his municipal treasury, in agreement to studies realized previously.<sup>8</sup>

In order to carry out this investigation, one tries to realize a wide compilation of information about the functioning of the public municipal household tasks in the studied municipalities. In the light of the theoretical used approach, there will meet arguments and experiences that harden the raised arguments. Finally, there will be elaborated a study of case of the cities of Texcoco, Cuautitlan Izcalli and Chimalhuacán, the previous thing to compare the conclusions extracted from this thesis with the very specific and particular reality of these municipalities.

---

<sup>8</sup> SILVA RODRÍGUEZ, J. A., *Análisis potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México, 2006; SOUR, Laura “El sistema de transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública* volumen XIII, número 3, II semestre de 2004, pp.733-751.

The information to obtaining, first will be that one that supports the arguments on the impossibility of a public efficient treasury. Likewise there will meet information that documents the process carried out to raise the quality of the services that give the public local household tasks, in order to compare these conditions with the commanding ones in the municipalities to studying. Also a review will be done on the legal functioning of the town hall as organ of municipal government by legislative attributions.

For the production of the study of case, there will be requested the support of the authorities of the notable municipalities previously. There will be requested information about the area of Treasury, specifically on certain characteristics of the budgetary cycle of the municipality. These municipalities have been chosen by his similarities as for population, political alternation, brute income of the government and legislation concerning the conformation of the town halls. This method of very similar cases, it will help us to dealing since it is that two similar municipalities can present different situations with regard to the phenomenon that is tried to study.

It is clear that as well as the methodology of studies of cases helps us to obtain major specific knowledge on a topic, is weak to try to realize generalizations. Nevertheless, it is not the intention of this thesis to obtain that can be generalized conclusions. Given the enormous diversity in the municipalities of the country, is more sensible to try to extend the knowledge of situations and specific institutionalities.

## **Research content**

With the intention of establishing the relations that exist between the institution building of the municipal treasury and the intervention of diverse factors that explain the configuration of a type of local treasury determined, this work is it divided in the following paragraphs:

In the chapter 1 *The New Economic Institutionalism and his kindness in the explanation of the public matters*, offers himself the theoretical frame that allows to establish the analytical axis of the reflection to developing in this investigation. The concepts that they handle are the derivatives of the neoinstitutional approach, which, been interested in the political and administrative processes that determine the good one or bad functioning of the governments. For such an effect, conceptual questions are approached as institution, institutional change and institutional design.

The chapter 2 *methodological frame. Importance of the Studies of Case in the Investigation in social sciences*, presents the method of the case from the design up to the presentation of his results; as well as, a brief theoretical development on the method and the politics compared; it will allow the above mentioned to make more understandable the relevancy of the chapter 7.

In the Chapter 2 they present arguments that indicate that the above mentioned methodology is narrowly linked by the theory. A theory is a response to a question of the type " why " or "how", and it encloses generally a causal mechanism. The case allows to investigate detailed in this mechanism, with major depth that the statistical studies. His area of application is definite well: he studies contemporary

topics on which the investigator does not have control and answers to questions of type "how" and "why".

The third paragraph A vision of the municipal treasury in Mexico: performance, institutional design, limitations and obstacles, presents the "condition of the question", that is to say, one presents a vision of the current reality of the municipal treasury in Mexico; for them, the institutional borders and existing policies are analyzed I concern of the municipal treasury.

The chapters 4, 5 and 6 describe and analyze the studies of case relating to this investigation: Chimalhuacán, Texcoco and Cuautitlán Izcalli. In these paragraphs, the general and secondary hypotheses are submitted to checking across the analysis of every study of case.

The chapter 7 takes charge presenting the comparative one of the evidence found in three chosen municipalities, the exercise that in this paragraph is realized finds his theoretical base in the brief description that of the method and the politics compared is realized in the chapter 2.

It is necessary to indicate that the comparative politics as the methodology of studies of cases help us to obtain major specific knowledge on a topic, these disciplines turn out to be weak to try to realize generalizations. Nevertheless, it is not the intention of this thesis to obtain that can be generalized conclusions. Since one has indicated, given the enormous diversity in the municipalities of the country, it is more sensible to try to extend the knowledge of situations and specific institutions.

Likewise, one presents a paragraph destined for the conclusions and for the presentation of recommendations of public politics to construct a more efficient scheme of intergovernmental relations.

To effect of favoring the reply of this work of investigation, at the end of this one there are included the annexes that stemmed from the fieldwork realized (questionnaires of interviews).

## INTRODUCCIÓN

### Planteamiento del problema

La presente investigación tiene como objeto de estudio el gobierno municipal en México, particularmente el diseño institucional y desempeño de la hacienda pública<sup>9</sup> en municipios de tamaño medio.<sup>10</sup> Antes de entrar en materia, es pertinente señalar que el municipio mexicano a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 ha adquirido una serie de facultades que han hecho de este espacio un verdadero tercer nivel de gobierno. Dichas reformas permitieron al municipio adquirir mayores recursos, por una parte, a través de las facultades otorgadas para obtener ingresos vía impuestos y servicios que presta y, por la otra, a través de recursos otorgados por el gobierno federal vía participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33). Sin embargo, el espacio local mexicano ha exigido una mayor descentralización de recursos para atender mejor las facultades que le otorga la Constitución<sup>11</sup>.

En las últimas décadas, el municipio ha surgido como importante tema de debate para los estudiosos del funcionamiento del gobierno. Al hacer una breve revisión de la historia mexicana, es factible encontrar la existencia de cuerpos de control

---

<sup>9</sup> Hugo Nicolás Pérez González define a la Hacienda Pública Municipal como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el Ayuntamiento, además de las acciones que adopta para la captación de ingresos, la distribución y aplicación del gasto y administración de su patrimonio. Incluye además las medidas y políticas económico – financieras que implante el Ayuntamiento para alcanzar sus objetivos de gobierno. Pérez González, Hugo N., *Descentralización y federalismo fiscal: El reto de la armonía en las Relaciones Intergubernamentales*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, disponible para consulta en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr5.pdf>.

<sup>10</sup> Definidos éstos, como aquellas localidades con más de 100,000 habitantes, así como con servicios públicos propios de regiones habitacionales y poco aptos para la instalación de la industria.

<sup>11</sup> Al respecto, los presidentes municipales se han organizado a lo largo de líneas partidistas en tres asociaciones que presionan por leyes más favorables y transferencias de recursos hacia las localidades.

administrativo, en lo local, desde la Nueva España. La figura del municipio ha estado desde entonces presente a lo largo de la historia mexicana y su desarrollo no ha sido ajeno a las constantes tensiones entre centralistas y federalistas<sup>12</sup>. Los esfuerzos del pasado por consolidar el Estado Mexicano, justificaron que en ocasiones, aún aquellos con ideas federalistas y liberales, ejercieran en la práctica políticas centralistas, unificadoras y en ocasiones por encima de la autonomía local.

La figura legal del municipio no fue incorporada, de una manera más completa, hasta el texto constitucional de 1917. En la Constitución de 1857 sólo se hacía referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales. En años recientes, se han dado importantes reformas que han modificado la estructura legal, administrativa y fiscal de los municipios. En la reforma de 1983, a los municipios se les atribuirían mayores facultades y responsabilidades en cuestiones de urbanización, se delimitarían sus funciones y fortalecería su autonomía administrativa. Finalmente en 1999 se reconocería legalmente al municipio como un nivel de gobierno.

Todos los esfuerzos por redescubrir y fortalecer la institución municipal, ya existente en términos formales, obedecen a una lógica de descentralización que ha cobrado fuerza últimamente. El fracaso del Estado benefactor, en parte propiciado por una administración federal demasiado grande, costosa e ineficiente, ha dejado lugar a la consideración de nuevos esquemas administrativos. Con todas sus virtudes, el entusiasmo descentralizador, debiera considerar que la lógica centralista que por siglos imperó en el país, ha dejado una profunda huella

---

<sup>12</sup> MERINO M., *Fuera del Centro*, Universidad Veracruzana, México, 1992.

en las instituciones municipales, es decir, conforme la burocracia federal crecía y acumulaba funciones, en los municipios el desarrollo municipal era verdaderamente escaso.

Las facultades otorgadas por la Constitución para la generación de recursos propios para los gobiernos municipales no son suficientes para cumplir con los compromisos u obligaciones que esta misma les establece. Si partimos del hecho de que el federalismo fiscal mexicano es todavía uno de los más centralizados del mundo, es que se requiere revisar la distribución de responsabilidades con el fin de dotar de mayores potestades a los gobiernos municipales para multiplicar así la responsabilidad fiscal intergubernamental como un atributo del federalismo mexicano. Sin embargo, el gobierno municipal poco ha hecho para ejercer sus atribuciones en materia tributaria, para con ello obtener el mayor posible de recursos propios.

Algunos de los supuestos, tomados del Nuevo Institucionalismo Económico, que sustentan esta investigación, son que las instituciones como reglas formales delimitan y dan cauce al comportamiento humano. En este sentido, parte de la tesis que aquí se sostiene es que las reglas que integran el ayuntamiento, generan incentivos que condicionan y guían el comportamiento de los actores involucrados. Las conductas de éstos determinan en gran medida la lógica de funcionamiento de los municipios, lo cual incluye la forma y el funcionamiento de sus estructuras administrativas. De manera general se afirma que existe una relación entre reglas de integración del ayuntamiento y la dinámica de sus aparatos administrativos, en

cierta medida lo primero determina las características y modo de operación de los segundos.

Debe destacarse que existen otros factores que afectan el comportamiento organizacional de los municipios, como la competitividad electoral, la participación ciudadana, el uso de las tecnologías de información y comunicación y/o la disponibilidad de recursos económicos. Pero finalmente, consideramos que ninguno de ellos es tan decisivo en la conformación de la lógica de funcionamiento interno como el diseño de las instituciones que integran el poder local<sup>13</sup>. La mayoría de los municipios urbanos han experimentado ya la alternancia en el poder y viven una intensa competitividad electoral; sin embargo, muchos municipios grandes con recursos económicos y tecnológicos no han implementado aún ningún esquema de profesionalización que sea efectivo.

Los incentivos políticos pueden ser tan fuertes que inducen ciertos comportamientos al interior de los municipios que pueden neutralizar los efectos de la competencia política y de los recursos disponibles. Como entes racionales, acotados por instituciones que les inducen conductas, los actores políticos responderán ante los incentivos presentes, intentado maximizar su beneficio, que en este caso es político. De esta forma, las instituciones que cobran vida en forma de reglamentos explícitos, impactan directamente a la estructura interna del municipio a través de sus actores políticos.

No es intención de este trabajo tomar una postura de ingeniería en cuanto a la construcción y diseño de instituciones, se afirma que es imposible planear un

---

<sup>13</sup> GUILLÉN T., *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte-Porrúa, México, 1996.

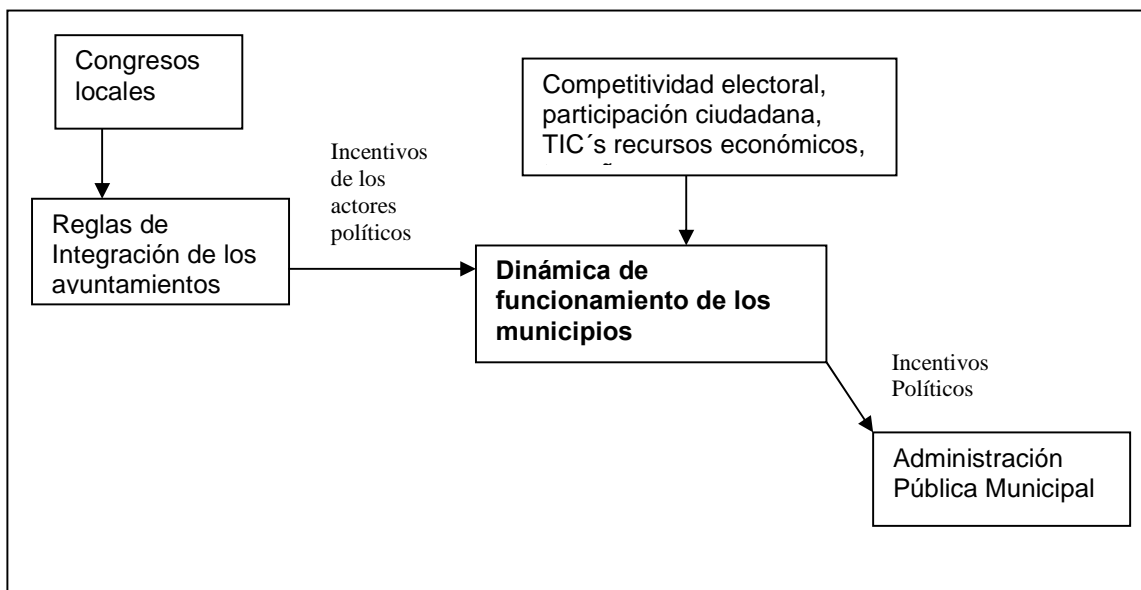
cambio institucional con plena certeza del resultado final. Sin embargo, si es posible asumir que la presencia de ciertas reglas, provocará ciertos comportamientos que traten de maximizar beneficios según los incentivos que éstas provean. Las reglas del juego influyen la manera en como éste se juega, por lo que un cambio de reglas, siempre y cuando estas sean aceptadas por todos los actores involucrados, necesariamente conllevará un cambio en el juego mismo<sup>14</sup>.

Los municipios se encuentran entrampados en una lógica que les asigna un conjunto de reglas que fueron establecidas en otros tiempos y bajo diferentes circunstancias. La forma que se le dio al municipio, tanto en términos formales como informales durante el régimen de partido hegemónico fue para que éste sirviera a propósitos muy diferentes a los que hoy se le quieren otorgar. Por lo que tenemos un diseño de instituciones obsoleto para las circunstancias actuales que vive nuestro país y el mundo en general. El siguiente cuadro hace más explícito lo anterior:

---

<sup>14</sup> NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

**Cuadro 1**



**Fuente:** Elaboración propia.

Este trabajo sugiere que el funcionamiento y desempeño de la hacienda municipal puede explicarse a partir de su diseño institucional. Así pues, es posible enunciar, por lo menos, los siguientes factores que explican el comportamiento hacendario de los gobiernos locales:

Factores técnicos-administrativos a nivel federal y estatal:

- Existencia de un sistema de coordinación fiscal basado en la asignación de recursos vía participaciones y aportaciones federales, el cual carece de los incentivos necesarios para mejorar la eficiencia fiscal en cada gobierno

Factores técnicos-administrativos a nivel municipal:

- Gobiernos locales institucionalmente débiles en su marco legal, reglamentario y organizacional.

Factores de carácter político:

- Populismo fiscal<sup>15</sup>.
- Clientelismo.
- Nepotismo.
- Cacicazgos locales.

Con base en lo anterior, es posible sugerir que el estudio sobre el desempeño de la hacienda municipal se vuelve un problema multicausal y por demás complejo. Los estudios que abordan el problema del desempeño de la hacienda municipal no profundizan sobre estos factores políticos a diferencia de los aspectos técnicos-administrativos, al mismo tiempo que no vinculan de manera clara estos factores de naturaleza política con las limitaciones en las reglas del juego a nivel federal, estatal y municipal.

Esta investigación considera que si se profundiza en el análisis de la dimensión política es posible explicar los límites institucionales a los que se enfrenta el eficiente manejo de la hacienda municipal. A partir de lo anterior, es posible explicar la necesidad de cambios institucionales en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

La hacienda pública municipal no puede quedarse al margen del proceso de construcción de un régimen democrático, ya que si los principios que inspiran un régimen no logran expresarse en las finanzas gubernamentales, corre el riesgo de no consolidarse y vivir un retroceso. La democracia mexicana debe traducirse

---

<sup>15</sup> Proceso por el que un gobierno gasta más de lo que recauda y cubre sus gastos mediante el aumento de deuda pública u otras fuentes de financiamiento (transferencias de otro orden de gobierno). Una expresión clara del populismo fiscal es cuando se reducen los impuestos con el fin de agradar a la opinión pública, arriesgando así la estabilidad de las finanzas públicas. Véase al respecto, CABRERO, E., *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007.

también en gobiernos eficaces y honestos. En palabras de Carmen Solórzano (2003):

Cuando se logran estos avances, que para los regímenes democráticos son las elecciones libres, competitivas, se hace urgente pasar a la definición de leyes y a la construcción de instituciones que permitan a la sociedad reproducirse de acuerdo con los principios y valores propios del régimen de que se trate. De manera muy concreta esas leyes e instituciones son en primer lugar, las que norman y hacen funcionar la Hacienda pública<sup>16</sup>.

Considerando lo anterior, la investigación tiene como finalidad señalar elementos que no pueden dejarse de lado en el estudio de la hacienda municipal, en tanto elemento necesario en la construcción y consolidación de la democracia.

La importancia de lo público en estos tiempos de cambio, implica revisar las tareas y la calidad de las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno, en este caso, los que tengan que ver con el desempeño eficiente de la hacienda municipal.

Este trabajo desea contribuir al debate y la construcción de una hacienda pública municipal eficiente y eficaz, basada en los valores democráticos y republicanos establecidos en nuestro pacto federal.

De igual manera, se busca profundizar en las variables de naturaleza técnico-administrativas y políticas que pueden estar interviniendo y condicionando el desempeño de la hacienda municipal. Dicha investigación, por lo tanto, busca hacer resaltar las carencias que existen en la literatura actual en este tema, especialmente en el caso mexicano.

---

<sup>16</sup> SOLÓRZANO, C. “Democracia y Hacienda pública”, en Enrique Suárez-Iñiguez (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), México, 2003, p.83.

## **Objetivos**

El objetivo principal de esta investigación consiste en tener una visión más integral y completa sobre la situación de la hacienda municipal; ello, a partir de variables tanto de carácter político como técnico-administrativo. En este contexto, se busca tomar en consideración aspectos cualitativos que no obstante poseer distinta naturaleza juegan un rol importante en esta explicación.

Puede afirmarse que, de algún modo, las reglas del juego o el entramado institucional pueden incentivar determinados patrones de conducta. No es claro, sin embargo, que pueda controlarse la dirección de cierto cambio institucional<sup>17</sup>. Es difícil afirmar que se puedan construir instituciones de manera premeditada y planeada, pero el valor explicativo que el marco institucional provee a la conducta humana es sin duda de gran valor a las ciencias sociales.

## **Cuestionamiento General**

¿Cómo las situaciones institucionales (o las reglas formales –leyes y reglamentos- e informales –reglas culturales y códigos de conducta cotidiana-) inducen a las personas a realizar juicios y elecciones acerca del presente y futuro en un momento particular del tiempo en el nivel municipal? Es decir, ¿cómo los elementos del contexto (macro y micro) ayudan a explicar las decisiones de los actores en un tiempo determinado en el ámbito municipal?.

## **Cuestionamientos Particulares**

- ¿Cómo influye una serie de reglas -transferencias de recursos federales al orden municipal; ley de servicio civil de carrera; la ley que norma sobre la

---

<sup>17</sup> Véase ARELLANO GAULT, D., *La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*, CIDE, México, documento de trabajo 117, 2002.

situación de la Contraloría municipal- en las decisiones de los actores políticos sobre la hacienda municipal?

- ¿Cómo influyen una serie de factores de naturaleza técnico-administrativa y político-social a nivel local, en las decisiones de los actores políticos sobre la hacienda municipal?

Para intentar dar respuesta a estas preguntas, nos hemos formulados las siguientes hipótesis de partida:

### **Hipótesis General**

Los resultados en el desempeño de la hacienda pública local variarán, por una parte, en función del diseño institucional, y por la otra, en función de elementos de carácter político-social que no explican las instituciones formales del arreglo federal mexicano.

### **Hipótesis Secundarias**

- ◆ Existen debilidades institucionales que afectan la capacidad técnica y administrativa del gobierno y de la administración pública de los gobiernos locales.
- ◆ Las haciendas públicas municipales se enfrentan con serias dificultades en la relación entre las tesorerías locales y sus contrapartes estatales y federales.
- ◆ Otro factor que limita el eficiente funcionamiento de las haciendas públicas municipales tiene que ver con la existencia de relaciones Intergubernamentales fragmentadas.

- ♦ El ciclo hacendario municipal enfrenta limitaciones institucionales particulares, es decir, se carece de un entramado que favorezca la responsabilidad presupuestaria.
- ♦ Ausencia de mecanismos eficientes de profesionalización, lo que condiciona una prestación adecuada del servicio por parte de los servidores públicos respectivos.

En este sentido, el desempeño eficiente de la hacienda municipal depende, por un lado, del diseño institucional a nivel federal, estatal y municipal que evite dejar zonas abiertas a prácticas patrimonialistas, corruptas y prebendatarias, y por el otro, del cálculo estratégico que realizan los administradores de turno para maximizar los beneficios que pueden obtener en tres años de gestión.

### **Técnicas de la Investigación**

A efecto de contrastar las hipótesis diseñadas, esta investigación utilizó la metodología de estudios de casos<sup>18</sup>. Se consideró que ésta ofrecía los elementos suficientes para abordar un problema con características multidimensionales, en el cual se manejan elementos cuantitativos y cualitativos asociados a variables políticas, sociales, económicas, organizacionales y culturales. Por lo tanto, se incorporan al análisis las especificidades de cada realidad municipal. La forma en cómo se seleccionaron los casos fue la siguiente:

---

<sup>18</sup> NAVA CAMPOS, G. “Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación”, en Cabrero, Enrique y Gabriela Nava Campos (coordinadores), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000; ARRELLANO GAULT, D., *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

e) Se eligieron municipios medios, según la clasificación del INEGI, del Estado de México: Chimalhuacán, 525,389 habitantes; Cuautitlán Izcalli, 514,143 habitantes y Texcoco 209,389 habitantes.

f) La selección permite observar características contrastantes entre sí, al ser municipios con diferentes grados de desarrollo económico: Texcoco, con un peso importante en el sector primario y terciario, y definiéndose como un municipio rural-urbano; Chimalhuacán, con características semi-urbanas y un bajo desarrollo económico; y Cuautitlán Izcalli con características urbanas y con una prosperidad económica que contrasta con el relativo desarrollo que presenta Texcoco y el atraso que observa Chimalhuacán.

g) Se consideró la distribución del poder político y alternancia como elementos que influyen de una manera importante. Así, cada municipio es gobernado por un partido distinto: Chimalhuacán gobernado ininterrumpidamente por el PRI, es decir, no habido alternancia política a la fecha; Texcoco gobernado por el PRD; y Cuautitlán Izcalli por el PAN. El caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli han sido gobernados durante las tres últimas administraciones por el mismo partido.

h) Otra constante en estos municipios resulta ser la existencia de formas tradicionales de relación corporativa, es decir, el gobierno se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas no necesariamente integradas al partido político pero afines a este. Este tipo de “instituciones informales” (clientelismo, caciquismo,

personalismo, etc.) han impregnado en la vida cotidiana de sus sociedades, al punto de que forma parte de la cultura política de la región.

i) Como se ha mencionado, se trata de municipios pocos desarrollados en el ámbito económico -sector secundario y terciario-, donde gran parte de la población vive con servicios bajos en calidad, no resultando extraño que grandes grupos de población situados en la pobreza y desprovistos de formación se muestran incapaces de organizarse democráticamente. Una cultura de masas todavía muy esperanzada en recibir favores de la cúpula del poder local. Una cultura manipulable, comprable y controlable. Lo estrictamente ciudadano juega un papel menor en este municipio.

j) Finalmente, y con los datos de los que disponemos hasta el momento, los tres municipios han tenido un mal desempeño en su hacienda municipal<sup>19</sup>.

Con el fin de llevar a cabo esta investigación, se pretende realizar una amplia recolección de información sobre el funcionamiento de las haciendas públicas municipales en los municipios estudiados. A la luz del enfoque institucionalista económico, se reunirán argumentos y experiencias que solidifiquen los argumentos planteados. Finalmente, se elaborará un estudio de caso de las ciudades de Texcoco, Cuautitlan Izcalli y Chimalhuacán, lo anterior para realizar un estudio comparativo de los tres casos, que nos permita extraer algunas conclusiones, que ratifiquen o rechacen las hipótesis planteadas inicialmente.

---

<sup>19</sup> SILVA RODRÍGUEZ, J. A., *Análisis potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México, 2006; SOUR, Laura “El sistema de transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública* volumen XIII, número 3, II semestre de 2004, pp.733-751.

La información a recabar será primeramente aquella que apoye los argumentos sobre la imposibilidad de una hacienda pública eficiente. Asimismo se reunirá información que documente el proceso llevado a cabo para elevar la calidad de los servicios que prestan las haciendas públicas locales, con el objeto de comparar estas condiciones con las imperantes en los municipios a estudiar. También se hará una revisión sobre el funcionamiento legal del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal con atribuciones legislativas.

Para la elaboración del estudio de caso, se solicitará el apoyo de las autoridades de los municipios señalados anteriormente. Se solicitará información sobre el área de Tesorería, específicamente sobre ciertas características del ciclo hacendario del municipio. Se han escogido estos municipios por sus similitudes en cuanto a población, alternancia política, ingresos brutos del gobierno y legislación en torno a la conformación de los ayuntamientos. Este método de casos muy similares, nos permitirá entender como es que dos municipios similares pueden presentar diferentes situaciones respecto al fenómeno que se pretende estudiar.

Es claro que así como la metodología de estudios de casos nos auxilia para obtener mayores conocimientos específicos sobre un tema, es débil para intentar realizar generalizaciones. Sin embargo, no es la intención de esta tesis obtener conclusiones generalizables. Dada la enorme diversidad en los municipios del país, es más sensato intentar ampliar el conocimiento de situaciones e institucionalidades específicas.

## Estructura general de la investigación

Con el propósito de establecer las relaciones que existen entre el desarrollo institucional de la hacienda municipal y la intervención de diversos factores que explican la configuración de un tipo de hacienda local determinado, este trabajo se ha dividido en los siguientes apartados:

En el capítulo 1 *El Nuevo Institucionalismo Económico y sus bondades en la explicación de los asuntos públicos*, se ofrece el marco teórico que permite establecer el eje analítico de la reflexión a desarrollar en esta investigación. Los conceptos que se manejan son los derivados del *enfoque neoinstitucional*, el cual está interesado en los procesos políticos y administrativos que determinan el buen o mal funcionamiento de los gobiernos. Para tal efecto, se abordan cuestiones conceptuales como institución, cambio institucional y diseño institucional.

El capítulo 2 *Marco metodológico. Importancia de los Estudios de Caso en la Investigación en ciencias sociales* presenta el método del caso desde el diseño hasta la presentación de sus resultados; así como, un breve desarrollo teórico sobre el método y la política comparada; esto último permitirá hacer más comprensible la relevancia del capítulo 7 de esta investigación.

En el Capítulo 2 se presentan argumentos que señalan que dicha metodología está estrechamente vinculada con la teoría. Una teoría es una respuesta a una pregunta del tipo “por qué” o “cómo”, y encierra generalmente un mecanismo causal. El caso permite indagar detalladamente en este mecanismo, con mayor profundidad que los estudios estadísticos. Su ámbito de aplicación está bien

definido: estudia temas contemporáneos sobre los cuales el investigador no tiene control y responde a preguntas de tipo “cómo” y “por qué”.

El tercer apartado *Una visión de la hacienda municipal en México: desempeño, diseño institucional, limitaciones y obstáculos*, presenta el “estado de la cuestión”, es decir, se ofrece una visión de la realidad actual de la hacienda municipal en México; para ello, se analizan las fronteras institucionales y políticas existentes respecto de la hacienda municipal.

Los capítulos 4, 5 y 6 describen y analizan los estudios de caso concernientes a esta investigación: Chimalhuacán, Texcoco y Cuautitlán Izcalli. En estos apartados, las hipótesis general y secundarias son sometidas a comprobación a través del análisis de cada estudio de caso.

El capítulo 7 se encarga de presentar una comparativa de la evidencia encontrada en los tres municipios elegidos, el ejercicio que en este apartado se realiza encuentra su base teórica en la breve descripción que del método y la política comparada se realiza en el capítulo 2 de esta investigación.

Asimismo, se presenta un apartado destinado a las conclusiones y a la presentación de recomendaciones de política pública para construir un esquema de relaciones intergubernamentales más eficiente en el caso mexicano.

A efecto de favorecer la réplica de este trabajo de investigación, al final de éste se incluyen los anexos que se derivaron del trabajo de campo realizado (cuestionario y 4 entrevistas).

## **CAPÍTULO 1**

### **EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO Y SUS BONDADES EN LA EXPLICACIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS**

El presente capítulo hace una exposición de algunas premisas fundamentales del significado del nuevo institucionalismo, para lo cual pone énfasis en aquellos conceptos que, desde el particular punto de vista del autor, son necesarios para explicar y, en su caso, contrastar las hipótesis planteadas en este trabajo.

El trabajo doctoral que aquí se presenta, centra su análisis y estudio en el funcionamiento de las haciendas municipales. A partir de lo anterior, es necesario determinar el marco teórico a la luz del cual habrán de explicarse las hipótesis anteriormente planteadas.

Por las razones que a continuación se exponen, se consideró que el estudio de las instituciones, en tanto herramienta para el análisis de la acción gubernamental, era la teoría adecuada para explicar: el por qué de la evolución de las haciendas públicas; el por qué de sus cambios de mayor o menor trascendencia, y; para explicar hasta qué punto el contexto influye, condiciona, estructura o determina las preferencias y estrategias de los actores que integran las instituciones y sus resultados.

#### **1.1. Importancia de las instituciones**

*Grosso modo*, los diversos enfoques del Nuevo Institucionalismo definen la importancia de las instituciones como las reglas del juego (leyes, normas, valores, reglas, lenguajes, usos, costumbres, etc.) que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos, la sociedad y el Estado;

son estructuraciones históricas en las que se sincretizan valores, tradiciones culturales y todas las convenciones existentes de una sociedad; por eso, pueden ser formales (leyes y reglamentos) o informales (reglas culturales y códigos de conducta cotidiana).

Las instituciones son parte esencial de todos los sistemas sociales. De una u otra forma, éstas coadyuvan a la satisfacción de las necesidades y al logro de los objetivos individuales.

La mayoría de las acciones del gobierno devienen en instituciones. El análisis de las instituciones políticas constituye una herramienta fundamental para entender mejor la vida pública de un país, para comprender como actúan estos cuerpos y cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan en ellos. En este sentido, es posible definir desde una perspectiva institucional un gobierno como un conjunto de reglas que se han diseñado para permanecer rígidas en el tiempo y establecer las reglas de convivencia entre los individuos que viven dentro de su territorio. Si el gobierno no estuviera institucionalizado, tendría que inventar en cada momento las mejores formas de conducirse lo que sería sumamente ineficiente. Así, existen instituciones formales en un gobierno, como leyes, códigos y reglamentos escritos que permiten mantener un equilibrio estable tanto para el gobierno como para la sociedad. Si lo vemos en una perspectiva histórica, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre

existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros.

Las instituciones son cruciales porque regulan, aunque sea de manera imperfecta, el comportamiento social de los ciudadanos individuales. Así, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes y a la sociedad en su conjunto, las cuales pueden ser cambiadas por estos mismos cuando ya no cumplen con sus expectativas.

Para el análisis institucional es conveniente distinguir entre institución y organización, ya que en el lenguaje común suele utilizarse estos conceptos como sinónimos y sin embargo, debe entenderse que se trata de dos objetos de estudio íntimamente relacionados, pero muy diferentes al momento de diseñar y hacer operativa una investigación sobre el tema.

Vale la pena presentar la diferencia entre institución y organización, mientras que las instituciones son las reglas que organizan las interacciones humanas, las organizaciones son instancias que estructuran la interacción humana y aseguran en su espacio el logro de objetivos y metas a través de una combinación de estrategias. Ahora bien, las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco institucional.

Si la importancia de las instituciones radica en que son parte esencial de todos los sistemas sociales, dentro de esta categoría destacan las instituciones políticas, porque son las que buscan que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades y sobre todo que logren sus objetivos. En este sentido, el planteamiento y la perspectiva neoinstitucional es sumamente rica para

adentrarnos en el estudio de nuestros sistemas políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad y el desempeño gubernamental.

La percepción de que las instituciones en las sociedades modernas (mucho más complejas que las tradicionales) juegan un papel en ocasiones nuevo y, ciertamente, más complejo y determinante que nunca, impulsó una nueva ola de esfuerzos sistemáticos en el estudio de las instituciones que a principios de los años ochenta empezó a revelarse en forma clara. Estados Unidos volvió a ellos, cuando neomarxistas como Theda Skocpol hicieron ver la capacidad del Estado para moldear el resultado de las políticas<sup>20</sup>. A partir de entonces, surge el “nuevo institucionalismo”, como lo denominan March y Olsen.

En su origen, esta idea ha pretendido destacar que la autonomía de lo económico está asociada con una forma particular de conducta, apoyada en el cálculo y orientada hacia la obtención del máximo beneficio. Contra las formas tradicionales de observar la conducta, la teoría neoclásica supuso que la conducta económica tenía su motor en el interés, y que era -por ello- desapasionada y calculadora. El *homo economicus* no era, pues, un hombre egoísta, sino un hombre interesado, es decir, racional.

El núcleo del modelo económico de la racionalidad es la capacidad de *preferir* una cosa sobre otra. Esto es, la posibilidad de *valorar* las cosas y ordenarlas en una jerarquía que permite elegir. Para los teóricos de la elección racional, las instituciones carecían de valor explicativo; los individuos eran concebidos como

---

<sup>20</sup> SKOCPOL, T., “Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research”, en: P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press. pp. 3-37.

átomos conectados entre sí por sus interacciones, de tal manera que el comportamiento político poco se diferenciaba del comportamiento económico. Asimismo, los modelos racionales prestan poca atención al contexto donde se desenvuelven los agentes. En estos modelos, la interacción entre agentes está libre de toda “fricción”, por lo cual es suficiente con conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para deducir su comportamiento. A partir de ahí, la teoría de la elección racional ha tratado de ser trasladada al resto del análisis social con diversas fortunas.

Así, durante el período que va de la década de 1950 y hasta principios de 1980, la revolución conductista transformó a las ciencias sociales al preocuparse por dotar de estatus científico específico a sus investigaciones, abandonando el estudio de las instituciones, ya que no pueden someterse a medición.

Durante esos años, las instituciones políticas fueron consideradas desde diversas perspectivas, a saber:

- Como un simple apéndice de la vida social, nada que fuera especial (visión *contextualista*);
- Como el resultado de la adición de las consecuencias del comportamiento personal (visión *reduccionista*);
- Como el producto de los cálculos individuales elaborados con fines de satisfacción de intereses egoístas de los sujetos (visión *utilitarista*);
- Como un proceso histórico eficiente que llevaba hacia un estado final de equilibrio social (visión *funcionalista*), o;

- Como una parte de la vida social en donde la toma de decisiones y la asignación de recursos eran las variables de mayor importancia (visión *instrumentalista*).<sup>21</sup>

El nuevo institucionalismo adopta la etiqueta de “nuevo” para destacar que existen diferencias sustantivas tanto en la propia definición de las instituciones como en los enfoques teóricos y las técnicas utilizadas. Por tanto, ni las instituciones que se estudian ni los métodos que se aplican son los mismos. En este sentido, la nueva definición de las instituciones no sólo centra la atención en los aspectos formales o legales (las instituciones como “organizaciones jurídicas”), sino, sobre todo, en sus aspectos sustantivos, es decir: hasta que punto influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores y los resultados del juego político. Bajo este enfoque es más importante observar como funcionan las estructuras y describir esos hechos y no analizar como fueron diseñadas desde la formalidad de las leyes para ver si corresponden con el espíritu del deber ser.

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. La relevancia e importancia de las instituciones, entendidas como “reglas de juego”, es que no son neutrales, importan y mucho, porque en contextos similares y con preferencias similares, las diferencias institucionales primarán estrategias diferentes de comportamiento.

El institucionalismo actual no ha vuelto en todo caso, a ser la corriente dominante exclusiva de antaño ni comparte un mismo marco teórico y conceptual. En efecto,

---

<sup>21</sup> MARCH, J. G. & Olsen, J. P. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*. Vol. 78. No. 3. pp. 734-774.

las diferencias que existen entre los distintos autores que han puesto su atención son notables y se justifica porque están indudablemente influidas por su formación previa o porque parten de tradiciones explicativas radicalmente distintas. Cabe señalar entonces, la necesidad de diferenciar estos distintos tipos de neoinstitucionalismo según Peter Hall y Rosemary Taylor<sup>22</sup>: el histórico, el racional-económico y el sociológico.

En esta perspectiva, para el nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas formales e informales, las normas y las prácticas, los hábitos y las costumbres que “influyen” en el proceso político, bien en el nivel “macro” (las Constituciones, la cultura política, etc.), bien en el nivel “micro” (el sistema electoral, el reglamento de un parlamento, el reglamento de un municipio, los aparatos burocráticos-administrativos, etc.). No es de extrañar que, de acuerdo con estos criterios, la definición de instituciones que manejan los neoinstitucionalistas sea tan amplia. Efectivamente, las diferencias que existen entre los distintos autores que han puesto su atención son notables y se justifica porque están indudablemente influidas por su formación previa o porque parten de tradiciones explicativas radicalmente distintas (ciencia política, economía y sociología). Sus coincidencias no van mucho más allá de las siguientes premisas señaladas por Jorge Bravo:

1. Un rechazo ante los reduccionismos conductista –las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad- y economista –las

---

<sup>22</sup> Para ahondar al respecto se sugiere consultar el artículo de HALL, P. y R. Taylor, “Political science and the three new institutionalisms”, en *Political Studies* 44, 1996.

instituciones como una realidad incómoda para los estrechos supuestos de la microeconomía-.

2. La convicción de que los arreglos institucionales –como sea que estos se definan- cuentan en la explicación de la vida social, económica y política.
3. Una definición inicial muy general de las instituciones como las reglas del juego de una sociedad.<sup>23</sup>

Así, los politólogos se centraron, sobre todo, en el papel del Estado y adoptaron una perspectiva histórica, los sociólogos abrieron sus investigaciones al estudio de las relaciones e interacciones sociales, mientras, los racional-economistas enfocaron su atención más específicamente hacia las instituciones. Ahora bien, la visión institucional de los asuntos de política y políticas públicas no es monolítica, es decir, no significa que sea vista sólo desde la perspectiva histórica o normativa-politológica. Por el contrario, el enfoque es producto de una rica historia y desarrollo, y actualmente se encuentra muy lejos de ofrecer una perspectiva unificada sobre los asuntos públicos. En lugar de ello, este enfoque analítico ha progresado en las distintas vertientes mencionadas, con diferentes supuestos y variables relevantes, aunque compartiendo una lógica general similar guiada por la consideración de las instituciones como factores de influencia real en la vida política.

Para Douglas North, las instituciones priman o penalizan unos comportamientos frente a otros; son, por tanto, “las reglas del juego de una sociedad o, más

---

<sup>23</sup> BRAVO PUGA, J., “Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las normas sociales. ¿Apuestas complementarias?”, México, El Colegio de México, inédito, 1995.

formalmente, los constreñimientos diseñados para moldear la interacción humana. En consecuencia, estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos”.<sup>24</sup>

Este redescubrimiento de las instituciones tuvo mucho que ver con la constatación de los problemas que traía consigo la aplicación de los modelos económicos neoclásicos al campo de la ciencia política. Esto permitió abrir una muy fructífera línea de investigación centrada en la pregunta de hasta que punto las instituciones condicionan la manera en la que se solucionan determinados problemas y, más concretamente, hasta que punto resuelven problemas de acción colectiva.

Cuando un economista ve una institución, señala muy gráficamente Shepsle<sup>25</sup> inmediatamente piensa en una solución negociada a algún tipo de problema de cooperación (falta de información, falta de confianza, etc.). Los estudios que se agrupan bajo esta etiqueta del institucionalismo racional tienen en común cuatro elementos sustantivos:

- **Primero**, el supuesto de racionalidad instrumental y maximizadora de los actores. El argumento básico del institucionalismo racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional.

---

<sup>24</sup> NORTH, D., *El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700)*, Siglo XXI, Madrid 1990, p. 1.

<sup>25</sup> SHEPSLE, K., “Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, núm. 1, 1989, pp.131-147.

- **Segundo**, el planteamiento de la acción política en términos de dilemas de acción colectiva, debido a los cuales la racionalidad individual tiende a producir resultados subóptimos desde el punto de vista agregado. La primera acotación que es necesario introducir en la teoría de la elección racional para hacerla útil en el análisis político es que la racionalidad de los actores es *limitada* –tal como lo ha desarrollado Herbert Simon en su obra- tanto por el entorno.
- **Tercero**, el énfasis en los comportamientos estratégicos de los actores o, más llanamente, la suposición de que todo actor, antes de emprender un determinado curso de acción, intenta anticipar que harán los demás a continuación.
- **Cuarto**, la consideración de las instituciones como instrumentos designados ex profeso para reducir las incertidumbres inherentes a toda interacción humana.<sup>26</sup>

En el Nuevo Institucionalismo Económico no existe una receta única para diseñar, aprobar y poner en marcha instituciones que posibiliten crear nuevos incentivos para la sociedad. Tomando en cuenta los elementos o supuestos para el diseño institucional, se presentan diferentes modelos que explican el diseño de medios adecuados para la creación de instituciones políticas:

Ahora bien, la visión institucional de los asuntos de política y políticas públicas no es monolítica, es decir, no significa que sea vista sólo desde la perspectiva histórica y normativa. Por el contrario, el enfoque es producto de una rica historia y

---

<sup>26</sup> HALL, P. y R., *op. cit.*

desarrollo, y actualmente se encuentra muy lejos de ofrecer una perspectiva unificada sobre los asuntos públicos.

En lugar de ello, este enfoque analítico ha progresado en distintas vertientes (el histórico, el normativo, el racional económico y el sociológico), con diferentes supuestos y variables relevantes, aunque compartiendo una lógica general similar guiada por la consideración de las instituciones como factores de influencia real en la vida política.

## **1.2. Comportamiento e incentivos en las instituciones**

Como se apuntó, el nuevo institucionalismo concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Este apartado toma en consideración el enfoque económico de elección racional y el enfoque sociológico para el análisis de las instituciones políticas que permita hacer operativa la investigación sobre la hacienda municipal.

Pese a la base individualista que sustenta el enfoque analítico de los institucionalistas de la elección racional, éstos han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas.<sup>27</sup>

Dentro de la perspectiva de la elección racional, las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. Teniendo en cuenta la base económica del modelo de elección racional, una de las consideraciones

---

<sup>27</sup> TSEBELIS, G., *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press, 1990.

primarias en su evaluación es la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones. Por lo tanto, este enfoque busca buenas instituciones que lleven a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, manteniendo el compromiso con otras normas, tales como la democracia.

La primera versión de la teoría de la elección racional vinculada, por lo general, con la obra de Elinor Ostrom, utilizaba las reglas como un medio para “prescribir, proscribir y permitir” conductas. Esta versión del institucionalismo es común también en la economía y en la historia económica institucional.

Esta versión del enfoque basado en la elección racional concibe a las instituciones como conglomerado de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura.

El componente de racionalidad del comportamiento en esta forma de institucionalismo se pone en evidencia de dos maneras. La primera es que los individuos pueden obtener ciertos beneficios por el mero hecho de pertenecer a una institución y, por lo tanto, están dispuestos a sacrificar cierta amplitud de acción. Entre las ventajas más importantes destaca una mayor predictibilidad de la conducta por parte de los otros individuos cuando todos están constreñidos por su afiliación institucional.

Otro elemento de la racionalidad de las instituciones basadas en las reglamentaciones se refiere al argumento de Ostrom que señala que los líderes de una institución tienen gran interés en que sus normas sean seguidas. Las reglas son decisivas para regular el comportamiento de los individuos cuando su

búsqueda racional de beneficio individual podría producir resultados colectivamente indeseables.

Con el propósito de lograr los objetivos deseados, los analistas que se basan en las reglamentaciones elaboran maneras de diseñar mejores normas, relativas, por ejemplo a los derechos de propiedad y también maneras de lograr que esas normas sean más fáciles de aplicar. Estos analistas se ocupan especialmente de la creación de resultados deseables que puedan persistir a lo largo del tiempo.

Hay algo que establece una distinción entre el enfoque orientado hacia las reglas y otras versiones del institucionalismo de la elección racional: la disposición del primero a reflexionar sobre el ajuste paulatino de las reglamentaciones, y no sobre la renovación radical del diseño. Las reglas pueden ser formulaciones absolutas, pero también son casi infinitamente adaptables a las cambiantes demandas y a la nueva información. Esto contrasta abiertamente con los cambios fundamentales que se asocian con otras formas de la elección racional.

En este sentido, en este enfoque teórico las instituciones son interpretadas como conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida. Así, se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. Por lo tanto, las variantes institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismos para canalizar y constreñir la conducta individual. La argumentación sostiene que, si bien los individuos pueden participar en una institución, también deben aprender

cuanto antes normas y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en esa institución. La argumentación implícita para justificar esa actitud es que si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento. A medida que las instituciones se hacen más eficientes, se tornan más capaces de moldear las preferencias individuales, a veces aún antes de que se incorporen formalmente a la institución<sup>28</sup>.

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional. Este cuerpo teórico exhibe un manifiesto interés en la manipulación y el diseño de las instituciones. A diferencia de los otros enfoques del institucionalismo, la escuela de la elección racional da por sentada la existencia de un elemento comportamental –la maximización individual- y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones. Entonces, esta tendencia diseña instituciones que utilizará la conducta de esos individuos para producir resultados más convenientes. Así, estos teóricos apoyan el desarrollo de instituciones que posean incentivos (positivos y negativos) que puedan, al menos dentro de los parámetros de su teoría, producir el modelo de resultados comportamentales buscados por los diseñadores.

---

<sup>28</sup> NORTH, D., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Ahora bien, existen diversas variantes de la versión de la elección racional del institucionalismo: las instituciones como reglas; las reglas para la toma de decisiones; los individuos dentro de las organizaciones; modelos basados en la relación jefe-agente; y modelos de instituciones basadas en la teoría de juegos. Sin embargo, todas dan por sentado que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjunto de reglamentaciones que moldea la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas.

Al definirse las instituciones por reglas y por un conjunto de incentivos, esto tiene cierta vinculación con el concepto de que las instituciones se definen por valores, pero el mecanismo de acatamiento que se pretende imponer es algo diferente. Mientras que desde el institucionalismo normativo el acatamiento es moral y normativo<sup>29</sup>, en la versión de la elección racional es más calculador. Según la terminología usada por Scott<sup>30</sup>, la mayor parte del análisis racional suele ser “regulador”, en vez de “normativo” o “cognitivo”.

En el caso mexicano, evidentemente ninguna institución pública está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas. Desde luego, siempre existe la posibilidad de que se produzca una desviación sustancial de los valores a menos que existan claros mecanismos de control sobre los miembros. Es un lugar común afirmar que algunos de quienes detentan un

---

<sup>29</sup> Sobre el particular se sugiere consultar el texto de MARCH, J. G. y J. P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>30</sup> SCOTT, W. R., *Institutions and Organization*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.

cargo público pueden ocasionar, en muchos casos, un gran daño al conjunto de la sociedad a cuyo servicio se encuentran. Su poder les da la oportunidad de favorecer diversos intereses privados, lo que muchas veces conlleva severos costos para la sociedad. Ningún nivel de gobierno escapa a esta situación, y con mayor razón las instituciones municipales. Es innegable que en los gobiernos municipales de México existen serias limitaciones en el diseño institucional de la administración pública, lo que puede generar entonces acciones por parte de los actores políticos o la burocracia que se alejen de lo adecuado. En todo un cúmulo de áreas políticas, a menudo vemos que la peor práctica es la que se adopta y no la mejor. Se parte de la idea de que individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, pues éstas les proporcionan una utilidad individual más grande, por eso su persistencia. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición y sanción para tratar los inevitables casos de desacato. Así, cuando un individuo viola una norma institucional, generalmente lo hará asumiendo el riesgo que eso lleva implícito. Entonces, para que la lógica de lo adecuado funcione deberá existir no sólo cierta forma de imposición, sino también, de sanciones e incentivos.

Las instituciones pueden ser concebidas como conglomerados de reglas. Los miembros de las organizaciones aceptan estas reglas a cambio de los beneficios que obtiene por pertenecer a la estructura. Como ya se apuntó, esta definición es muy similar a las definiciones de las instituciones empleadas por el institucionalismo normativo, ya que ambas se apoyan en el establecimiento de pautas de conducta para establecer la índole de las estructuras. La principal

diferencia está en los diferentes grados de formalidad y, sobre todo, en la posibilidad de imponer tales pautas, lo que se pone de manifiesto en el uso de los términos “norma” y “regla”. En la visión normativa del comportamiento institucional, se daría por sentado que los actores se comportarían adecuadamente debido a su aceptación de los valores institucionales. El enfoque institucional de elección racional por su parte apoya el desarrollo de instituciones que posean incentivos positivos y negativos. El incentivo positivo recompensa al agente por elegir de manera adecuada; la negativa (sanción) lo castiga por hacerlo incorrectamente.<sup>31</sup>

Así, los incentivos pueden servir para reforzar una determinada forma de conducta; su propósito es asegurar que determinados agentes puedan realizar determinadas elecciones, y no otras. En este sentido, las reglas son decisivas para regular el comportamiento de los individuos cuando su búsqueda racional de beneficio individual podría producir resultados colectivamente indeseables.<sup>32</sup>

Otro modelo que tiene cierta relación con el anterior –y del que se adoptan sus premisas- es el basado en la relación jefe-agente, que significa la interacción entre instituciones y entre individuos e instituciones. En el modelo del tipo jefe-agente se asume que el proceso es realizado principalmente por medio de reglas y que la actividad de control es unidireccional. Esta perspectiva puede ser aplicada dentro de las organizaciones como también servir de medio para comprender las interacciones entre grupos de instituciones dentro del sector público. Se ha convertido, por ejemplo, en el medio estándar para analizar las políticas

---

<sup>31</sup> PETTIT, P., “El diseño institucional y la elección racional” en Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*, editorial Gedisa, España, 2003.

<sup>32</sup> OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

reguladoras, especialmente en el caso de los Estados Unidos. El problema que aquí se identifica consiste en dilucidar como diseñar estructuras de modo que el jefe (por ejemplo el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (por ejemplo en la repartición pública de recursos federales a gobiernos locales) satisface los requisitos del jefe. En este sentido, este enfoque ha incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento.

Al adoptar la investigación el enfoque institucional de elección racional, tiene como finalidad tratar la situación de desviación de conducta de los actores respecto de las instituciones, al dejar las instituciones zonas abiertas a la desviación de las reglas y no establecer claramente incentivos positivos o negativos, particularmente en lo correspondiente a las relaciones intergubernamentales en lo que respecta a la transferencia de recursos por parte del gobierno federal a los gobiernos locales (aportaciones y participaciones); en el diseño institucional a nivel estatal respecto de las reglas que establece para los gobiernos municipales; y en el diseño institucional en el gobierno municipal.

Por otro parte, el contexto es otro factor importante en el que se desenvuelven las instituciones como determinantes en las acciones de los sujetos. Al respecto, Rodolfo Vergara señala que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre el comportamiento de los actores<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> VERGARA, R., “El redescubrimiento de las instituciones”: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política, en J. G. March y J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

En esta lógica, es clave analizar que lo que da forma a nuestras conductas no se limita a las “instituciones formales”, sino que incluye lo que se conoce como “instituciones informales”, que según Helmke y Levitsky son aquellas creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente existentes.<sup>34</sup>

Ambos tipos de reglas coexisten en diferentes combinaciones en todas las sociedades contemporáneas, por lo que los regímenes políticos constituyen entramados institucionales conformados por una combinación muy intrincada de constreñimientos u obligaciones formales e informales, donde, en algunos casos, las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se les da a las reglas formales.<sup>35</sup>

Al respecto, el nuevo institucionalismo –económico, político y sociológico– argumenta que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. En particular, la teoría del nuevo institucionalismo sociológico, destaca que la acción y el desempeño de los individuos no sería otro que el conformado por un lado, por el entorno cultural y social, por el otro, por la propia acción de las instituciones, principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales cuando se quiere definir una institución. En esta corriente, se concibe a un actor que no se mueve sólo en función de racionalidad, sino principalmente a través de patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción

---

<sup>34</sup> HELMKE, G. y S. Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics* 2, 2004.

<sup>35</sup> ROMERO, J. J., “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Mauricio Merino (coordinador), *La Ciencia Política en México*, CONACULTA-F.C.E., México, 1999, pp. 234-264.

respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia. Así, el neoinstitucionalismo sociológico dará importancia al estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan.

Ahora bien, ¿en qué contribuye este enfoque sociológico al estudio de las instituciones en la ciencia política, particularmente para el estudio de la hacienda municipal? Para el caso de las instituciones políticas mexicanas, este enfoque resulta un elemento importante para la comprensión y explicación de su funcionamiento, dado que muchas veces el comportamiento de los actores responde más a la influencia de pautas culturales que a la racional-instrumental. La siguiente cita ilustra bien este punto:

La modernización de las agencias gubernamentales en los países desarrollados es en muchos casos un problema estrictamente de mayor eficiencia administrativa. En el continente latinoamericano la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado, es un problema de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo.<sup>36</sup>

Esto implica por lo tanto abordar los asuntos públicos desde la compleja multidisciplinariedad que conjugue los análisis de la economía, la sociedad, la política y la administración, además de considerar las diferentes racionalidades de los actores institucionales, sociales y políticos. Precisamente por eso, la investigación busca ir más allá del aspecto puramente técnico-administrativo que

---

<sup>36</sup> CABRERO, E., *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1997.

está afectando el desempeño de la hacienda municipal. Nuestra tesis señala que en el desempeño de la hacienda municipal, aspectos de carácter político-social están condicionando también su eficiencia ante el deficiente diseño institucional (a nivel macro y micro) que presenta para su funcionamiento.

En la práctica de las instituciones mexicanas, no sólo son las reglas formales las que le dan forma a la vida pública, sino también, fenómenos de naturaleza política como el clientelismo, el personalismo, el caciquismo, el caudillismo y la corrupción. Estas “instituciones informales” tienden a socavar y ahuecar las instituciones formales que más que aspectos institucionales bien pudiera definirse como culturales con sesgo anti-institucional. En este sentido, al hablar de “institucionalización informal” Guillermo O’Donell presupone el uso de una noción más amplia, más sociológica, de institución.<sup>37</sup>

Así, el intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes, grupos de poder) es uno de los problemas más complejos de la política mexicana, así como también uno de los mecanismos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político. De igual manera, el clientelismo, el caciquismo y/o el patrimonialismo impregnan la vida cotidiana de la sociedad mexicana, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino parte de la cultura política de la región.

La principal contribución que hace este cuerpo de ideas consiste en señalar que las instituciones dependen de su entorno y que están incluidas dentro de la

---

<sup>37</sup> O’DONELL, G., “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, núm. 7 vol. 2 pp. 34-51.

sociedad y la economía. El nuevo institucionalismo sociológico concibe al gobierno como una totalidad compleja, que necesita estudiarse en forma integral en sus ámbitos económico, social y político. Por lo tanto, un buen análisis institucional requiere el estudio en profundidad, no sólo del funcionamiento de las instituciones “formales”, sino también de las “informales”.

En este sentido, es claro que las normas y rutinas ligadas al funcionamiento del municipio no sólo determina la constitución de la hacienda municipal. A ello debe sumarse las normas y rutinas ligadas al sistema electoral, al funcionamiento del partido en el poder, así como el contexto local en el que se mueva (clientelismo, caciquismo, patrimonialismo), lo que obliga al presidente a actuar en una diferente lógica a lo que puedan indicar las normas institucionales establecidas en un municipio.

Esta situación mencionada tiene relación con la tesis que señala el institucionalismo sociológico de que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento, como también el de los individuos que pertenecen a ellas para la toma de decisiones, depende de los significados incorporados que perciben de las situaciones dentro de su estructura y entorno. Este enfoque por lo tanto, resulta necesario para poder explicar a fondo el comportamiento de los gobiernos municipales vistos como organizaciones. Es decir, como en formas similares, en este caso los municipios, se darán tomas de decisiones diferentes dado que los ambientes sociales y políticos pueden ser diferentes e influir en el comportamiento al adoptar los actores significados diferentes provenientes de su entorno.

En esa tesitura, para Mayer y Rowan<sup>38</sup> las instituciones no sólo son las reglas formales, los procedimientos o las normas, sino los sistemas simbólicos, los guiones cognitivos y las estructuras morales que dan significado a las acciones humanas. Así, estos autores presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen “mitos y ceremonias” que se legitiman a través del tiempo al moldear a las formas organizacionales, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad; incluso posee mayor fuerza su adopción que la adopción de las transformaciones técnicas, que son más importantes para las organizaciones. La perspectiva que aquí se emplea es que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento como también el de los individuos que pertenecen a ellas, depende de los significados incorporados y de los símbolos manipulados. Los símbolos y significados adquieren trascendencia institucional cuando se aceptan en la acción social y se asumen como parte de los diversos sistemas y organizaciones. En este mismo sentido, la negociación o el conflicto como expresión de reglas y juegos del poder se condicionan a las creencias, los símbolos y los significados.

### **1.3. Diseño de las instituciones, cambio institucional y arquetipos organizacionales**

Modelar el comportamiento de los actores públicos al modo de los actores del mercado, bajo el supuesto de que persiguen los mismos propósitos de utilidad

---

<sup>38</sup> MEYER, J. y B. Rowan, “Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, núm. 83, 1977.

autorreferida y que practican en sus decisiones la racionalidad instrumental maximizadora de utilidades, ha sido uno de los giros importantes de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XX.

El nuevo enfoque puso de manifiesto la hegemonía disciplinaria que había alcanzado la ciencia económica entre las ciencias sociales. Una de sus criaturas ha sido la escuela de la elección pública, que ha servido para explicar los comportamientos negativos de la burocracia, tales como su tendencia a la hipertrofia, el crecimiento de su presupuesto muy por encima del óptimo social, y a partir de lo cual ha inferido atrevidamente la conclusión de que las jerarquías/burocracias van sustituidas por los mercados en el terreno de las acciones públicas distributivas de recursos.

La crítica más conocida y radical de la burocracia, desde el supuesto de funcionarios concebidos como agentes maximizadores de sus intereses personales, ha sido la de W. Niskanen. Pero no ha sido la ortodoxa elección pública, cuyo supuestos y modelos condujeron lógicamente a prescribir una Administración Pública mínima, reducida sólo a la provisión de bienes públicos y a las actividades regulatorias de los intercambios, sino la teoría económica de las organizaciones o el neoinstitucionalismo económico, particularmente en su modalidad de “costos de transacción” y/o asimetría de información”.<sup>39</sup>

En todos estos enfoque teóricos las instituciones son interpretadas como conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores

---

<sup>39</sup> Para ahondar en la cuestión véase NISKANEN, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

interdependientes. Así, en estos modelos se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones.

Ya se los defina o no específicamente como institucionales, los diversos enfoques de las instituciones según el Nuevo Institucionalismo Económico exhiben las mismas características de conducta egoísta que se encuentran en los enfoques basados en la elección racional que se ocupa de otros aspectos del comportamiento político. Sin embargo, las variantes institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual.

El argumento básico del Nuevo Institucionalismo Económico basado en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones. Así, desde este punto de vista los individuos eligen racionalmente verse hasta cierto punto constreñidos por su afiliación a las instituciones, sea tal afiliación voluntaria o no.

Dentro del neoinstitucionalismo una cuestión que demanda atención está referida al diseño y cambio institucional. Sin embargo, cada una de las corrientes del nuevo institucionalismo atribuye a los actores una distinta capacidad para el diseño y cambio institucional. Las diferencias en la capacidad se explican a partir

del nivel de racionalidad que se atribuye a los actores en cada corriente. Así, el grado de racionalidad que el institucionalismo económico de elección racional otorga a sus actores es mayor que el del nuevo institucionalismo sociológico.

En el enfoque institucionalista de elección racional, como ya se apuntó más arriba, el diseño así como el cambio institucional consciente es un elemento fundamental en la formación de las instituciones; las instituciones moldean la conducta de los individuos que están dentro de ellas, pero también los individuos moldean el comportamiento de las instituciones. Bajo esta concepción, el propósito fundamental que induce a comprender las instituciones es ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. El enfoque basado en las reglamentaciones plantea elaborar maneras de diseñar mejores reglas y también maneras de lograr que esas reglas sean más fáciles de aplicar. Algo que establece una distinción entre el enfoque orientado hacia las reglas y otras versiones del institucionalismo de la elección racional es la disposición del primero a reflexionar sobre el ajuste paulatino de las reglamentaciones, y no sobre la renovación radical del diseño. Las reglas son adaptables a las cambiantes demandas y a la nueva información.

El enfoque basado en la relación jefe-agente persigue algunos objetivos similares, tiene como preocupación fundamental la manera en que las elecciones de los individuos crean instituciones, así como su capacidad para moldear las instituciones eficazmente, con miras a producir los resultados deseados.

La aparente contradicción que existe en el institucionalismo de la elección racional se resuelve en la práctica, entre otras razones, porque los individuos comprenden

que las reglamentaciones institucionales condicional también a sus competidores en el juego de maximización en que creen estar participando.<sup>40</sup> Dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de la aceptabilidad. Y en última instancia, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes, y quizá también a la sociedad en su conjunto. Las instituciones son capaces de producir cierta predictibilidad y regularidad de resultados que beneficia a todos los participantes, así como esclarece la probable gama de decisiones que están a disposición de los actores sociales no directamente involucrados en el proceso de determinada organización. Así, las empresas pueden beneficiarse con régimen regulador establecido por el gobierno, aun cuando puedan cuestionar algunas restricciones.

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones racionales individuales que, sin la presencia de reglas institucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional. A diferencia de los otros enfoques del institucionalismo, la escuela de la elección racional da por sentada la existencia de un elemento comportamental –la maximización individual– y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones. Entonces esta tendencia diseña instituciones que utilizará la conducta de esos individuos para producir resultados socialmente más convenientes.

---

<sup>40</sup> Véase SCHULTZ, K. A. y B. R. Weingast, *The Democratic Advantage. The Institutional Source of State Power in International Competition*, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1996.

La reconocida capacidad de las instituciones para limitar la conducta individual brinda también a los analistas de la elección racional un importante medio de acceso para abordar el diseño institucional. A diferencia de la mayoría de los analistas del institucionalismo, cuando se dispone a manipular las estructuras políticas, los teóricos de la elección racional tienen en mente una teoría explícita del comportamiento individual. Así, estos teóricos pueden apoyar el desarrollo de las instituciones que poseen incentivos (positivos y negativos) que podrían al menos dentro de los parámetros de su teoría, el modelo de resultados comportamentales buscado por los diseñadores. Dentro de este enfoque las instituciones son consideradas en general como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento dentro de los modelos.

Pese a las importantes diferencias internas entre los enfoque del Nuevo Institucionalismo Económico, estos modelos contienen ciertas similitudes fundamentales. Entre ellas se encuentran:

a) ***Un conjunto de supuestos comunes.*** Todas las variantes del Nuevo Institucionalismo Económico basados en la elección racional dan por sentado que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjuntos de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los

incentivos y restricciones establecidos por esas reglas. Además se espera que la mayoría de los individuos respondan de la misma manera a los incentivos.

Así pues, las instituciones se definen por reglas y conjunto de incentivos. Esto tiene cierta vinculación con el concepto de que las instituciones se definen por valores, pero el mecanismo de acatamiento que se pretende imponer es algo diferente. Según la terminología usada por Scott,<sup>41</sup> la mayor parte del análisis racional suele ser “regulador”, en vez de “normativo” o “cognitivo”.

b) **Un conjunto de problemas comunes.** Los enfoques basados en la elección racional se ocupan de las diversas maneras de restringir la variabilidad del comportamiento humano y tratan de resolver algunos de los problemas clásicos que se presentan en la toma de decisiones colectivas políticas o de otra índole.

El otro problema común a todas las instituciones basadas en la perspectiva de la elección racional es la coordinación y control de la burocracia pública. La teoría plantea que no es fácil asegurarse de que tanto las organizaciones como los burócratas individuales acaten los deseos de los líderes políticos.

c) **Incentivos y restricciones.** Los resultados del proceso de diseño están determinados por la índole de los incentivos y restricciones que se construyen dentro de las instituciones. La historia pasada de la institución u organización tiene escasa relevancia y un nuevo conjunto de incentivos puede producir comportamientos diferentes con bastante facilidad.

Así, esta línea de pensamiento es fuerte al aportar explicaciones para el comportamiento dentro de las reglamentaciones existentes. Por tanto, este

---

<sup>41</sup> SCOTT, W. R. *op. cit.*

enfoque confía mucho en las reglas. La argumentación para justificar esa actitud es que si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera azarosa, así que por eso mismo y por el bien común, se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento. El comportamiento individual no debe manifestarse libremente en relación con los demás, sino que debe ser controlado y moldeado.

Dentro de la perspectiva de Nuevo Institucionalismo Económico el diseño consciente es un elemento importante de la formación de instituciones. En este enfoque, el propósito fundamental que induce a comprender las instituciones es ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. Así, las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el mercado o el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. Por lo tanto, el diseño de una buena institución es aquella que sea capaz de elaborar reglas que restrinjan la maximización individual cuando es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado.

Sin embargo, el abordaje de las instituciones desde la perspectiva de la elección racional, o, en términos más generales, los enfoques económicos, nos recuerdan que la creación de instituciones no es una actividad gratuita. En efecto, el surgimiento y diseño de las instituciones no es un proceso guiado por la racionalidad individual de un agente, como si éste se encontrara decidiendo en un vacío social. Las instituciones son, en realidad, fruto de las negociaciones, de acuerdos que logren la máxima aceptación, que su aplicación sea posible y de

largo plazo. Por lo tanto, el diseño y su creación requiere una inversión de tiempo y talento; requiere determinar si la inversión de recursos tiene sentido en comparación con los beneficios que se espera lograr con la creación de la institución. Estos arreglos se reflejan en aspectos clave:

- El sistema político institucionalizado garantiza la estabilidad de las estructuras políticas.
- La certidumbre en el cumplimiento del Estado de derecho eleva la confianza en el cumplimiento de las leyes constitucionales.
- La institucionalidad de la política restringe la discrecionalidad de las burocracias y, en cambio, favorece la aplicación de reglas. El resultado de esto último es que la política económica se vuelve más predecible y aumenta la confianza.

La creación de nuevas instituciones, ciertamente, no es algo que por sí mismo garantice y automáticamente resulte en una mejoría del desempeño de los individuos. En efecto, posterior a la creación institucional, le debe seguir un proceso de aprendizaje en el manejo y operación de las nuevas instituciones. La operación práctica no es instantánea o automática, por el contrario, supone necesariamente un proceso de “aprendizaje institucional”, a veces largo y contradictorio. Así, la aplicación y operación cotidiana de las instituciones están sometidas a un proceso de ensayo/prueba/error; es decir, las nuevas instituciones deben ser probadas en la práctica. Este proceso será, a fin de cuentas, el único que permitirá discriminar entre buenas y malas instituciones.

Conviene por lo tanto reconocer que el establecimiento de nuevas instituciones o la reforma de las existentes no es un proceso fácil. Las nuevas instituciones

pueden ser aprobadas muy rápidamente, pero su operación y aprendizaje dependen de otros factores que escapan al ámbito meramente formal. Por supuesto, existen razones específicas como es el papel que juegan los intereses de la burocracia y de los grupos de presión en el diseño institucional. Estos intereses pueden conducir al diseño de instituciones socialmente ineficientes, porque reflejan sólo los intereses de alguno de esos grupos. Pero a pesar de que este es un problema complejo y difícil de resolver, ciertamente existen posibilidades para diseñar instituciones eficientes especialmente si se crean las condiciones. En efecto, para enfrentar este problema se debe diseñar una estructura de incentivos que permita a los políticos y burócratas mejorar su desempeño para mejorar sustancialmente la eficiencia de la administración pública.

Es posible mejorar significativamente el marco regulatorio de las actividades gubernamentales. En muchos casos las políticas regulatorias pueden llevarse a costos más bajos. Es probable que en la etapa de aprendizaje de las nuevas políticas e instituciones los costos sean altos, pero después tenderán a bajar y los beneficios sociales se elevarán. Una buena política de regulación puede elevar significativamente las ganancias de bienestar a un costo bajo y con aparatos burocráticos pequeños.

Mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias es una de las más importantes preocupaciones y un tema obligado en el enfoque neoinstitucionalista económico. Buenas instituciones y políticas en educación, medio ambiente, mejoramiento del gobierno, infraestructura física, y de apoyos

financieros no será un lujo sino una necesidad. En resumen, el Nuevo Institucionalismo Económico es una herramienta poderosa para que las buenas propuestas de la política ofrezcan buenos resultados.

Por otra parte, la bibliografía sociológica sobre las instituciones en lo que respecta al proceso de creación y cambio de las instituciones está más desarrollada que las teorías normativa y económica de elección racional, ello en virtud de que en sociología, las organizaciones e instituciones constituyen desde hace tiempo un destacado foco de atención.

Como bien señala Guy Peters, si se quiere entender el institucionalismo en ciencia política es necesario integrar las ideas originadas en la bibliografía sociológica.<sup>42</sup>

Para Peters, el institucionalismo sociológico resulta más sólido para explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan. Por el contrario el enfoque institucional económico es más eficiente en la explicación de los efectos de las instituciones que en la descripción de su creación o disolución.

Según el enfoque sociológico de las instituciones, se puede distinguir tres etapas en el proceso del cambio institucional: a) La formación institucional; b) El desarrollo institucional, y; c) El cambio institucional, que integra la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.<sup>43</sup>

En el proceso de formación institucional, el enfoque sociológico de las instituciones se ocupa de los procesos de creación y marcos cognoscitivos dentro

---

<sup>42</sup> PETERS, B. G., *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, editorial Gedisa, Barcelona España, 2003. p. 148.

<sup>43</sup> DIMAGGIO, P. y W. Powell, *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 33-75.

de una organización. En esta perspectiva las instituciones no sólo son entidades objetivas, sino que son construidas socialmente por las percepciones y cogniciones de sus miembros.

El desarrollo institucional se caracteriza por una visión reguladora que se apoya en las reglas y el control para definir las instituciones. Esta visión del desarrollo de las instituciones no es muy diferente de la versión racional del institucionalismo que ya se mencionó más arriba; en este proceso el rol de las instituciones es regular el comportamiento dentro de sus límites y controlar el comportamiento en un ámbito más amplio el de la sociedad. En este sentido, las reglas también definen a las instituciones en el enfoque sociológico de las instituciones y son asimismo un medio a través del cual las instituciones influyen sobre los individuos, pero con la particularidad de que los individuos no sólo aceptan normas y reglas, sino también valores de su organización.

Finalmente, el proceso del cambio institucional es considerado un componente natural del campo. Según esta versión, el cambio se produce a través de una mayor institucionalización o la desinstitucionalización. Una mayor institucionalización significa por un lado, agregar más roles y características a la institución, por el otro, hallando los medios necesarios para adaptarse a los desafíos presentes de su entorno. La desinstitucionalización implica la eliminación de viejas estructuras (incluyendo sistemas de valores y símbolos) y el reemplazo por otras nuevas. Para C. Oliver<sup>44</sup> la “desinstitucionalización” se inicia con un deterioro gradual (*dissipation*) en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos

---

<sup>44</sup> OLIVER, C., “The Antecedents of Deinstitutionalization”, *Organization Studies*, núm. 13, 1992, p. 4.

valores sociales, cambios regulatorios y presiones a favor de la innovación) o internas (como puede ser el deterioro grave de la eficiencia, la obsolescencia y la diferenciación creciente).

Ahora bien, en el enfoque sociológico de las instituciones encontramos la elaboración de arquetipos de formas institucionales con fines comparativos en el análisis de las formas organizacionales. Además de ser útil con fines comparativos, el análisis de arquetipos es conveniente para abordar problemas de cambio en las instituciones. En este punto, la argumentación es similar a la empleada por Max Weber en su desarrollo de la metodología de “tipo ideal” para el análisis de las organizaciones formales, como también de otros aspectos de la vida social. La diversidad de formas en las organizaciones y las instituciones es lo suficientemente grande como para que todo intento de examinarlas termine con el investigador empantanado en una interminable serie de detalles. Por lo tanto, es más conveniente crear tipos ideales de instituciones contra los que se puedan comparar las instituciones del mundo real. Al respecto, señala Guy Peters que al concentrarse el análisis en las instituciones, estas suelen ser relativamente permanentes y hasta inflexibles, de modo que es difícil detectar el cambio.<sup>45</sup> En este sentido, Hinings y Greenwood<sup>46</sup> plantean que la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda, es decir son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo

---

<sup>45</sup> PETERS, B. G., *op. cit.*, pp. 157-158.

<sup>46</sup> HININGS, C. R. y R. Greenwood, *The dynamics of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

“arquetipo”<sup>47</sup> o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original). Característica señalada por éste método, es que el paso de un arquetipo a otro implica un proceso de desinstitucionalización y la consiguiente reinstitucionalización cuando un conjunto de estructuras es reemplazado por la nueva alternativa.

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos municipales en Gran Bretaña durante una década con objeto de observar qué tan frecuente era el cambio dentro del mismo arquetipo (*evolutionary change*) y qué tan frecuente era el cambio de orientación hacia otro arquetipo (*revolutionary change*). El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo fueron menos frecuentes, y aunque en muchos casos hubo en algún momento la intención de cambiarlo, por diversas causas el cambio no fue consumado y se regresó al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los “itinerarios de cambio” (*prototypical tracks*) que seguían los diversos gobiernos municipales. Los autores establecieron así cuatro tipificaciones:

a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir, no deteriora los arreglos fundamentales ni cambian el arquetipo);

---

<sup>47</sup> Para Hinings y Greenwood los arquetipos son estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los actores que poseen una coherencia interna.

- b) Las “excursiones fracasadas” (que consiste en itinerarios del cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos);
- c) Las “reorientaciones” (que es el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro nuevo con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación), y;
- d) Las “excursiones no resueltas” (se abandona definitivamente el arquetipo original, sin embargo no se logra adoptar uno nuevo, existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa que pueden persistir por mucho tiempo y deja a la organización en una situación de indefinición prolongada).<sup>48</sup>

#### **1.4. Arreglos institucionales para el estudio de municipios en México**

Para nuestro estudio, se utiliza la idea de “arreglo institucional” como cercana al concepto de *archetype*. Sin embargo, cabe aclarar que no es equivalente. El concepto de *archetype* es más que un arreglo institucional; es altamente coherente y sólido, y logra instituir valores y creencias, por lo que requiere más tiempo de maduración. En contraparte, la idea de arreglo institucional puede tener o no tener permanencia y llegar o no llegar a interiorizar valores y creencias. Se trata de tipos de arreglos que si bien se pueden instalar claramente en algún momento, lo que permite al observador o investigador identificarlos, en poco tiempo incluso pueden verse nuevamente alterados.

---

<sup>48</sup> Una revisión más amplia de las diversas orientaciones sobre el cambio organizacional puede verse en ARELLANO GAULT, D., E., Cabrero y A. del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Nuestro objetivo es pues, observar cómo estos acomodados o arreglos institucionales dependen de la continuidad de un partido político en distintos periodos de la administración local, del clima de competencia política local y regional, de la dinámica de regulación que impera en el interior de la configuración gubernamental y de las relaciones intergubernamentales. En lo que se quiere poner énfasis aquí es, cómo una serie de factores o variables de naturaleza técnica y de naturaleza política condicionan el arreglo institucional del municipio y en particular, de la hacienda local. Así, se puede identificar los siguientes arreglos institucionales:

*A) Tradición gubernamental.*

Este primer arreglo institucional presenta una fuerte inercia que no altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema mexicano. Desde esta perspectiva, puede haber elementos dominantes en la cultura política que limitan la capacidad de una institución para desviarse del *statu quo*, es decir, un contexto débil de competencia política entre partidos en el que el partido en el poder se presenta como hegemónico al mantenerse durante varias administraciones. La relación intergubernamental se caracteriza por un gobierno local subordinado al gobierno estatal o federal, por lo general de su mismo color político. Asimismo, el gobierno local se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas integradas al partido político. Finalmente, el gobierno tiende a ser hermético en su estructura, es decir, difícilmente innova en sus estructuras y sistemas de gestión; se compone de

funcionarios que han llevado a cabo su carrera en la política partidista; y la cohesión interna se logra a través del control vertical.

Un concepto importante que se adopta en este arreglo institucional es el que utilizan Tolbert y Zucker<sup>49</sup> llamado “sedimentación”. Este término describe una característica de la vida humana: que las prácticas se asientan sobre el pasado. Es decir, en una organización puede haber capas de concepciones y valores que han subsistido desde épocas pasadas. La idea de “sedimentación” refleja la índole histórica y acumulativa de las instituciones. Estas estructuras pueden transformarse a lo largo del tiempo, pero también conservan gran parte de su historia pasada. Sin embargo, no se considera que las organizaciones estén totalmente cautivas de su historia, sino que se las percibe reflejando su pasado, pero también redefiniéndose. Esta visión de las instituciones, tiene interesantes consecuencias para la conceptualización del cambio en la teoría institucional. En vez de ser una cuestión de diseño y cambio que se produce de una vez y para siempre, el cambio implica el desarrollo de nuevos conceptos y símbolos que no sean incompatibles con los anteriores. Esto hace que el cambio sea más lento, pero también más posible. El cambio, por lo tanto –si es que existe-, responde más a la influencia de pautas culturales que a la racionalidad-instrumental.

Esto refleja que las instituciones no sólo son las reglas formales, los procedimientos o las normas sino también sistemas simbólicos, guiones cognitivos y estructuras morales.

### *B) Innovación gubernamental.*

---

<sup>49</sup> TOLBERT, P. S. y L. G. Zucker, “The institutionalization of Institutional Theory”, en Clegg, S.; Hardy, C. y Nord, W.R. (comps.): *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, California, Sage, 1996.

Este arreglo institucional en la configuración gubernamental es aquel en el que surge un impulso innovador desde el gobierno local, es decir, se trata de detonar un cambio gubernamental. En este caso se observa un clima político de mayor competencia política; se pueden encontrar casos de alternancia del partido en el poder o simplemente de una intensa competencia que se caracteriza por resultados electorales cerrados. Por su parte, la relación intergubernamental se modifica eliminando la subordinación automática, se entra en una fase de mayor negociación entre el orden municipal y el estatal, aunque claro, esto puede generar igualmente escenarios de tensión y conflicto entre ámbitos de gobierno, sobre todo cuando nos enfrentamos a gobiernos yuxtapuestos de diferentes colores políticos. De igual forma, la relación entre el gobierno municipal y los actores no gubernamentales se ve transformada en una relación más “independiente”. En lo que se refiere a la administración interna se generan nuevas ideas, frecuentemente se intenta adoptar nuevos sistemas de gestión y adoptar estructuras administrativas y de planeación; además los funcionarios locales tienden a presentar un perfil más diverso en su formación y en ocasiones en su trayectoria profesional.

En este sentido, las acciones de modernización administrativa que consideran la adopción de nuevas reglas y procedimientos, de nuevas técnicas, de nuevos sistemas de gestión, de nuevas estructuras de organización interna o de reorientación en la finalidad de la acción gubernamental, constituyen todas ellas propuestas innovadoras que en la medida en que vayan modificando el arreglo institucional original generan un cambio gubernamental de mayor impacto. Se

busca encontrar cohesión interna en torno a un “espíritu innovador”, a la generación de cambios, de presentar la imagen de un gobierno que busca transformar la acción gubernamental, y por ello se mueven los arreglos anteriores (desinstitucionalización) ya sea de una manera superficial (adaptación organizacional a un nuevo proyecto) o de manera más profunda (cambio radical).

En ese contexto, se adopta el concepto referente a la innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional. La innovación se entiende como nuevas formas de hacer, de estructurar, de manifestar nuevos comportamientos sociales; significa movilidad, adaptación, transformación constante, novedad radical; incorporación de alta tecnología, profesionalización del trabajo, organizaciones ligeras y adaptables al cambio, trabajadores en permanente actualización, ámbitos organizacionales orientados a resultados, fomento a la creatividad, nuevas interacciones político-sociales<sup>50</sup>. Originalmente la idea de innovación ha sido desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios sociales en la organización derivan de cambios en los sistemas técnicos. Sin embargo, autores como Damapour señalan a la innovación como “constructo social complejo en el que están presentes una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales”<sup>51</sup>. Por su parte, para Alter la innovación no permite la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado; la

---

<sup>50</sup> Al respecto se puede analizar en mayor detalle algunos elementos en CABRERO, E., *La nueva gestión municipal en México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

<sup>51</sup> Sobre esta definición, véase CABRERO, E., *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México 2005.

innovación aparece entonces como un acto necesario pero no racional ni pacífico. La innovación se concibe desde esta perspectiva como un trayecto en sí incierto en el que cohabitan la movilización y diversas legitimidades en la acción organizada que coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

*C) Transformación gubernamental.*

Este tercer tipo de arreglo institucional a observar se referirá a la consolidación de un gobierno que ha introducido cambios radicales importantes en el interior de la administración municipal. Si bien, no es necesariamente un arreglo definitivo y permanente, se trata de un arreglo en el que los actores gubernamentales están orientados a la construcción no sólo de un nuevo estilo de gobierno, sino de una nueva institucionalidad de base para ejercer la tarea de gobierno. En este caso, la intensa competencia política entre partidos es algo que forma parte de la nueva normalidad política local. Sin embargo, lo que se busca es que las instituciones locales de gobierno tengan la estabilidad necesaria para que las alternancias no alteren drásticamente la dinámica de la administración municipal. Las relaciones intergubernamentales, por su parte, son plenamente horizontales, es decir, existe un marco de respeto del sistema federal en el que ningún orden de gobierno puede imponer al gobierno municipal decisiones; más bien se trata de un marco de negociación y acuerdo, y si bien no está exento de tensiones y conflictos, éstos se resuelven en un contexto legal de resolución de controversias o negociación que lleva a la firma de acuerdos. Por su parte, la administración interna tiende en estos casos a encontrar menos movilidad y más preocupación por consolidar los cambios ya iniciados; se observa una mayor tendencia a la profesionalización de

los administradores locales. El reto de este tipo de arreglo institucional es poder generar las condiciones para que los cambios en el gobierno local sean capaces de sobrevivir más allá del periodo trienal de gobierno. La coherencia interna se busca por el compromiso de institucionalizar los cambios iniciados, por dar solidez y sostenibilidad al espíritu de transformación con una visión más allá del horizonte de tres años. El reto en este arreglo no sólo es desinstitucionalizar viejas prácticas, sino más bien se trata de institucionalizar las nuevas; por ello se crean reglamentos, estructuras, sistemas profesionales y departamentos o instancias no sujetas al cambio trienal. Se trata de buscar un cambio radical enraizado en nuevas normas, reglas de juego e instituciones.

Si bien, estos tres tipos de arreglos institucionales que pueden caracterizar diferentes momentos de la configuración gubernamental parecería constituir un itinerario lógico, dado que va desde la tradición de gobiernos locales sometidos hasta la transformación en gobiernos locales emprendedores y con capacidad endógena, no necesariamente significa que lo encontremos en los casos de estudio a investigar. El objetivo no es tanto encontrar si cumplen esta lógica de evolución. Más bien, se trata de encontrar cómo los arreglos en la configuración de la hacienda local surge como resultado de condiciones externas e internas del gobierno municipal: el contexto local, las relaciones intergubernamentales, la configuración de los actores gubernamentales, que pueden alterar los ritmos y secuencias de la evolución de los arreglos de la hacienda local en el tiempo. No hay un elemento único que determine la configuración de la hacienda local, sino un conjunto de elementos.

Finalmente, un último concepto que se utilizará y que se relacionará con los tres arreglos institucionales mencionados, es el de “isomorfismo institucional”, entendido como el desarrollo de una estrecha semejanza entre las organizaciones en cada sector de actividad. Esta tendencia hacia la convergencia tiene como objetivo la disminución de la incertidumbre y de la turbulencia en el contexto, proceso a través del cual las organizaciones buscan sobrevivir por su presencia como instituciones en el entorno social. Asimismo, la lógica de esta tendencia, como lo plantean los trabajos de DiMaggio y Powell<sup>52</sup>, se explica en el hecho de que a un régimen institucional le permite crear estabilidad política disminuyendo los costos de transacción, el oportunismo y otras formas de tensión. Dicho de otra forma, se logra que la acción organizada sea, si bien no óptima o eficiente, al menos estable, lo cual explica el hecho de que formas organizacionales poco eficientes persistan durante mucho tiempo. Entonces, dicho proceso podría responder más a la idea de incorporar los cambios que son aceptados como apropiados, que a cualquier otra consideración relacionada con las ventajas de dichos cambios tendrían en la estructura y gestión interna del gobierno. En este sentido, desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, el cambio adopta más frecuentemente la forma de inercia que la de cambio revolucionario, y cuando este llega a darse se explica más por factores del contexto institucional del sector de actividad que presionan hacia el isomorfismo, que por una capacidad innovadora propia; esta capacidad es la excepción y no la regla. Sin embargo, el cambio revolucionario, aunque excepcional, también existe. DiMaggio y Powell lo

---

<sup>52</sup> DIMAGGIO, P. J. y W. Powell, “El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

explican como un proceso que ocurre cuando las condiciones del arreglo social que da sustento al régimen institucional comienza a volverse problemáticas y ya no garantizan la estabilidad.

La observancia de este concepto de “isomorfismo”, es decir, de semejanza entre las instituciones, tiene como objetivo saber en qué lógica se mueve los gobiernos municipales: de verdadera transformación e innovación que buscan disminuir la incertidumbre en sus instituciones, o se mueven por inercia con respecto a los cambios institucionales que otros ya lo han hecho sin tomar en serio las ventajas de dichos cambios reflejando por lo tanto más su pasado que ideas innovadoras o de transformación.

Desde una perspectiva económica. Ronald Coase señala en *La Naturaleza de la Empresa* que en la economía existen costos asociados a las transacciones que la visión neoclásica no incorpora al mecanismo de precios, pero que tiene un efecto real en los totales. Los costos de transacción se encuentran vinculados a los de información, de negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de los contratos y de defensa de los derechos de propiedad, que se encuentran implícitos a la hora del intercambio. De acuerdo con Coase, fue precisamente el reconocimiento de la existencia de tales costos lo que reveló la necesidad de construir espacios organizados de producción mejor conocidos como *empresas*, con el objeto de reducir los costos de transacción.<sup>53</sup>

En este sentido, la economía de las organizaciones o neoinstitucionalismo nace alrededor de la cuestión planteada por Coase sobre la existencia y naturaleza de la empresa y, específicamente, ante las preguntas de ¿Por qué en determinadas

---

<sup>53</sup> Véase COASE, R. H. “The Nature of the Firm” *Economica* 4, 1937, pp. 386-405.

situaciones los mercados fallan en coordinar los intercambios y, por ende, aparecen organizaciones que mediante jerarquía de mando se encargan de gobernarlos? y ¿Por qué las organizaciones o jerarquías sustituyen a los mercados?

Los mercados fallan cuando son demasiados altos los costos que implican la transacción en un determinado intercambio, “cuando hay un costo por utilizar el mecanismo de precios”. Los costos de transacción son particularmente “costos de coordinación”, que son los costos que la realización del intercambio implica y que se relacionan con el acoplamiento de actores independientes y especializados en sus actividades, productos y preferencias, a los que se suman los “costos de motivación” que se refieren al proceso deliberativo que lleva a los actores a decidir participar en un intercambio o cancelarlo o posponerlo. En ambos casos, para coordinar las transacciones o motivar a una transacción particular, es vital la información (sobre sus preferencias, recursos, tecnologías, planes, actividades y precios, atributos y funciones del producto...) que normalmente es incompleta y asimétrica, pues los participantes carecen de la información relevante y suficiente para decidir de una manera segura a entrar en el intercambio de un determinado producto, además de que la información está distribuida desigualmente entre los participantes en el intercambio, lo cual tensa las transacciones, encareciéndolas, dificultándolas o cancelándolas.

En *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, Oliver E. Williamson retoma las ideas de Coase y aborda el estudio de la economía desde un punto de vista contractual, tomando como unidad de análisis básica a la

*transacción* e introduciendo en ella los conceptos de racionalidad limitada y oportunismo, que ocurren cuando los agentes establecen un contrato y debido a esa racionalidad limitada el contrato lleva intrínsecamente un grado de incertidumbre sobre su cabal cumplimiento por parte de los agentes involucrados en la transacción.<sup>54</sup>

Así, los costos derivan de cuatro factores: la racionalidad limitada de los actores, la incertidumbre sobre el futuro, una situación de mercados no competitivos (un pequeño número de actores y materias en el intercambio) y el oportunismo como resultado final o premisa inicial de las partes que intervienen en la transacción. Cuando la racionalidad limitada empata con la incertidumbre y con situaciones de mercados no suficientemente competitivos el desenlace es el oportunismo de los participantes en los intercambios, que ocasionan se vuelvan prohibitivos los costos de transacción. A este punto, la solución final es dar forma a organizaciones en las que la jerarquía (una persona o un colectivo con mando) se encargue de coordinar los intercambios mediante sus reglas y órdenes.

En ese contexto, Oliver Williamson también habló de los costos de transacción como un impedimento para utilizar siempre el mecanismo de mercado en la organización de las actividades humanas. Para este autor, alternativamente al mecanismo de mercado se podían utilizar estrategias de jerarquía que si bien incurrían en ineficiencias por el hecho de estar concentradas y no estar sujetas a una competencia constante, estas ineficiencias podían representar costos menores que los de utilizar el mercado. Los costos de buscar con quien transar,

---

<sup>54</sup> Véase AYALA, J., *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, UNAM-Facultad de Economía, México, 1998.

definir condiciones, monitorear su cumplimiento y aplicar mecanismos de castigo si se perciben desviaciones pueden ser sumamente altos bajo ciertas circunstancias. Por eso en ocasiones es mejor afrontar los costos de una estructura jerárquica, como una empresa, que contratar todo en un mercado que no es perfecto o en ocasiones no existe.<sup>55</sup>

Para enfrentar mercados con altos costos de transacción los exponentes del Nuevo Institucionalismo Económico proponen que los seres humanos han creado instituciones. Las instituciones son organismos que concentran poder y establecen reglas para las interacciones diarias de los individuos en cualquier actividad colectiva. Las instituciones son una forma alterna de organización que es jerárquica y posibilita un horizonte de planeación con mayor certidumbre que uno con un mercado muy fragmentado y débil. Las instituciones o arreglos formales que obligan a dos partes o más a cumplir con ciertas reglas de operación garantizan la continuidad en el funcionamiento de una relación.

Más allá de la cuestión del origen de las empresas y las organizaciones públicas, que parecen resolver aceptablemente la falla del mercado libre, hay un segundo problema, relativo a la naturaleza o configuración de la organización, y que consiste acerca de cuál es la organización que puede reducir en mayor grado los costos de transacción y, más aún, reducir los costos de transacción que inevitablemente se presentarán dentro de ella misma, puesto que una organización privada o pública es un sitio de numerosos y cotidianos intercambios internos aunque estructurado por autoridades y normas.

---

<sup>55</sup> Idem.

La sustitución del mercado mediante una organización jerárquica no significa la solución sin más de todos los problemas de los costos de transacción que reaparecerán naturalmente en la organización debido a que hay numerosos intercambios entre los miembros directivos y los agentes operativos subordinados y en razón de que no desaparecerán las circunstancias de racionalidad limitada, la incertidumbre, la especialización y el oportunismo de sus miembros, lo cual hará imposible elaborar “contratos perfectos y completos” (en los que se precisa lo que hará cada una de las partes en cada contingencia y la manera como se distribuirán los costos y los beneficios en cada circunstancia) que asegurarían una relación armónica y duradera, tan inmune al comportamiento oportunista de alguna de las partes.

Asimismo, este tipo de organización al no incluir necesariamente mecanismos de competencia puede derivar en ineficiencias y estructuras pesadas y lentas, por eso una organización decidirá constituirse de manera jerárquica e instituir normas de funcionamiento rígidas en la medida en que los costos que esto le representen sean menores a los costos de usar el mercado.

Una empresa que no tenga certeza de la calidad, efectividad y cumplimiento de sus proveedores, decidirá integrarse con uno de ellos para garantizar el flujo de materias primas sin importar que esto le represente ciertas ineficiencias. Lo anterior ocurrirá si el mercado de proveedores en el que se desenvuelve esta empresa es demasiado débil e inconstante.

Ahora bien, en el caso del gobierno, los costos de transacción puede ser definido como todo costo relacionado con la creación, cambios y usos de una institución u

organización. En este sentido, los gobiernos para ser eficientes deben seleccionar una estructura organizacional (es decir, instituciones formales e informales) que minimicen los costos de transacción. Es decir, la eficiencia gubernamental requiere de leyes y normas simples que disminuyan, los costos de intercambio entre individuos; de derechos de propiedad que induzcan a incentivar los miembros de la sociedad y a las empresas conducirse de manera eficiente (a través de contratos certeros que protejan la inversión en capital humano, físico y social), y a construir una cultura organizacional que minimice los costos de comunicarse, de intercambiar información, insumos, bienes y servicios.

Hasta aquí se presentan categorías, conceptos y referentes que constituyen en mayor o menor medida las herramientas teóricas de la investigación. Con el fin de entender en detalle y profundidad las características de la acción gubernamental en los municipios, era necesario primeramente contar con esta visión de la teoría neoinstitucional particularmente del enfoque económico de elección racional y del enfoque sociológico en el análisis de las instituciones políticas.

### **1.5. El microanálisis: los componentes del desempeño administrativo**

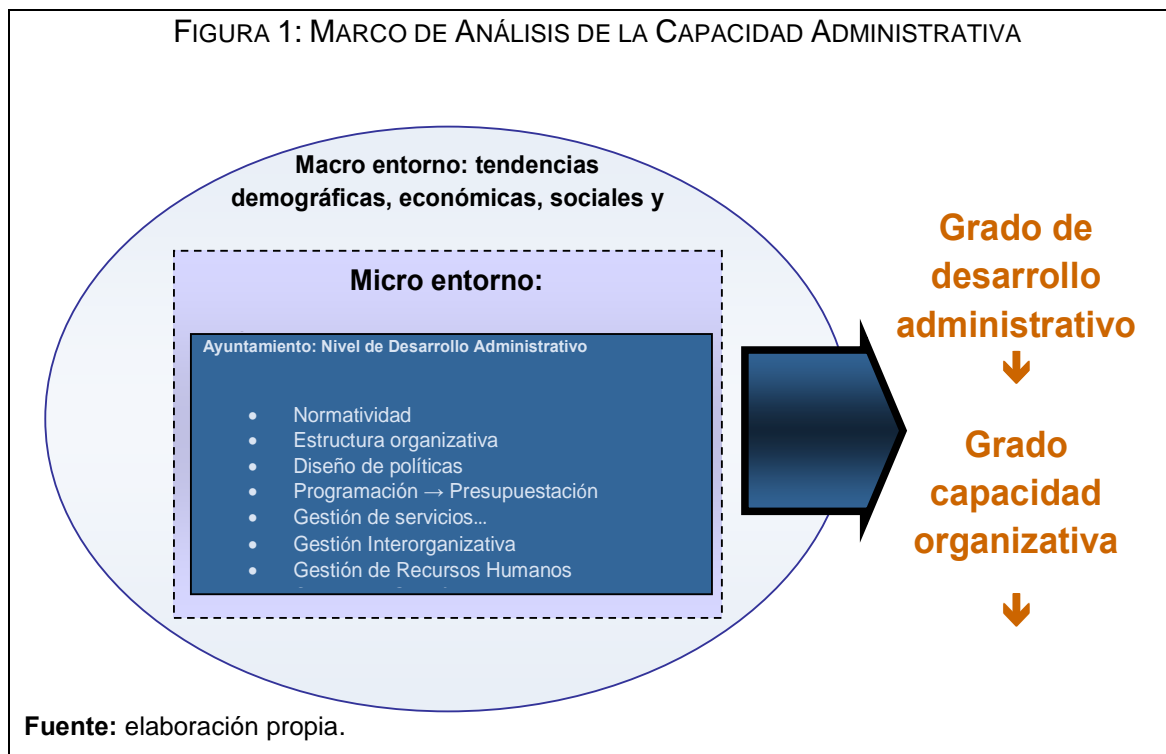
La eficacia directiva de un gobierno se sustenta en más capacidades que la sola habilidad administrativa: implica tener capacidad institucional, política y financiera. Aunque la capacidad administrativa es transversal a las demás capacidades debido a que cualquier actividad de regulación institucional, de recaudación y asignación de recursos o de formación de consensos y neutralización de conflictos implica identificar, organizar y ejecutar de manera eficaz y eficiente las acciones

que se consideran necesarias para realizar los objetivos que se han propuesto las actividades institucionales, financieras y políticas.

La existencia y el grado o nivel de capacidad administrativa, en su doble sentido de *capacidad directiva y operativa* de una organización, depende tanto de *factores internos* de la organización (por ejemplo: adecuación de las normas, idoneidad de los niveles jerárquicos y de las prácticas directivas, capacidades del personal, ambiente laboral, suficiencia de equipo e infraestructura...), como de *factores exteriores* que afectan la operación interna (tendencias demográficas, situación de la economía y la política, expectativas sociales sobre la educación, organización familiar, entre otros).

De esta forma, el marco de análisis que guía este estudio se basa en el supuesto heurístico de que el nivel de rendimiento potencial de una organización pública depende tanto de su capacidad interna para planear, asignar recursos, comunicar mandatos, coordinar actividades, controlar el desempeño de sus miembros, evaluar los resultados e impactos de sus acciones, así como de los factores del entorno que, según el manejo que se logre hacer de ellos, facilitan o hacen muy difícil o costosa la realización de sus objetivos (ver figura 1). La capacidad se muestra en parte en las respuestas suficientemente exitosas que la organización ha decidido dar para hacer frente a los cambios en las condiciones del entorno, que pueden influir en el logro de sus objetivos, pero es también proactiva, en la medida que sabe anticipar, identificar y aprovechar las oportunidades que se abren a una organización para realizar sus objetivos, así como la capacidad de

prever las restricciones o adversidades que se ciernen sobre ella y de manejarlas moderando por lo menos sus efectos nocivos.



La capacidad administrativa o gerencial es, como toda capacidad, una potencialidad de desempeño, es decir, la aptitud de una organización para realizar determinados objetivos deseados o prescritos (como es el caso del sector público). La capacidad gerencial, como toda potencialidad de acción, no es una realidad empíricamente registrable. Su existencia se conoce de manera indirecta, a partir de los efectos observables que las acciones de una organización han producido, comparados con los resultados que se deseaba o era obligado producir conforme a determinados objetivos y metas. Dicho de otro modo, la capacidad de una organización se define a partir del desempeño o de la eficacia observable de la organización (a partir de lo que realmente hace y produce), comparada con la

eficacia deseada o exigida. En este sentido, el concepto de capacidad es un *concepto relativo*, en tanto se refiere a la realización de determinados objetivos deseados o prescritos, y es también un *concepto de grado*, en tanto que la capacidad de una persona u organización será mayor o menor según que su desempeño produzca resultados que son conformes (o disconformes) en mayor o menor grado con los resultados que los objetivos deseados o prescritos contemplan.

El carácter relativo y de grado del concepto de capacidad hace posible formular el concepto de *desarrollo administrativo o gerencial*, que se refiere al grado o nivel de capacidad administrativa que una organización muestra tener en un momento dado respecto de la realización de determinados objetivos, medido por su desempeño observable y por la mayor o menor similitud de sus resultados con los resultados que se deseaba o era obligado producir conforme a determinados objetivos y metas. En nuestro caso el desarrollo administrativo de un ayuntamiento tiene que ver con su mayor o menor capacidad, medida por su mayor o menor desempeño para llevar a cabo y/o asegurar la prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos.

Para realizar este objetivo, se desglosa analíticamente el concepto de capacidad administrativa en los siguientes componentes:

1. **Normatividad:** se refiere a la idoneidad, actualización y congruencia del marco normativo que rige a los ayuntamientos, que abarca tanto la legislación estatal vigente relativa a la prestación de servicios públicos (normatividad externa), como a las disposiciones, reglamentos y manuales

elaborados por el ayuntamiento (normatividad interna) para operar la prestación de los servicios.

2. **Estructura organizativa:** se refiere a la idoneidad de la estructura de autoridad y de trabajo de la organización para realizar los objetivos institucionales de manera permanente y particularmente para ofrecer servicios públicos de manera eficiente y con calidad.
3. **Diseño de políticas públicas:** se refiere a la capacidad para aprovechar la información, la mejor investigación científica y académica disponible y el conocimiento experto de los funcionarios con el fin de diseñar políticas municipales estatales que sean técnicamente correctas por su idoneidad causal y eficiencia económica para realizar los objetivos del ayuntamiento.
4. **Programación-presupuestación:** se refieren a la capacidad de definir en congruencia con los valores, objetivos y lineamientos de las políticas educativas a) el conjunto de acciones que se ejecutarán en un tiempo dado por considerarlas idóneas para realizar los objetivos de la política municipal, y b) para estimar y asignar de manera eficiente los recursos requeridos para la realización de los objetivos de la política. En otras palabras, se trata de la capacidad para transformar las políticas institucionales en conjuntos de acciones específicas en un tiempo dado y en prioridades de gasto.
5. **Gestión de calidad:** se refiere a la capacidad para establecer y administrar los sistemas y procesos que controlen, aseguren, evalúen y mejoren de manera continua la calidad de los servicios públicos ofrecidos tanto a los

usuarios directos y las familias interesadas, como a la ciudadanía en general.<sup>56</sup>

6. **Gestión interorganizativa:** se refiere a las capacidades de la organización para establecer y administrar las relaciones con otras organizaciones públicas, sociales y privadas, que son indispensables o convenientes para lograr la eficiencia y calidad del servicio público.
7. **Evaluación:** se refiere a la capacidad para generar sistemas de información, medición y evaluación que permitan valorar periódicamente el grado de avance y logro de los objetivos planteados, de manera que sea posible realizar ajustes o cambios en las políticas y programas.
8. **Gestión de recursos humanos:** esta dimensión, que atraviesa a todas las anteriores, se refiere a la capacidad de reclutar, seleccionar, capacitar, retribuir, incentivar y evaluar el desempeño y retirar al personal, de manera que se asegure la existencia y desarrollo de las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) indispensables para asegurar no sólo una operación sin sobresaltos sino el logro eficaz y eficiente de los objetivos institucionales.
9. **Control de gestión:** se refiere a la capacidad para establecer sistemas de información que aseguren conocer, dar seguimiento y evaluar el comportamiento de los diversos componentes de la organización que han sido considerados decisivos para el logro de los fines institucionales y

---

<sup>56</sup> Por “calidad” se entiende el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas.

particularmente para una prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos.

A partir de este marco general, se considerarían evidencia de un bajo grado de desarrollo administrativo situaciones como las siguientes:

- **Sobrerregulación inarticulada:** existe una variedad innecesaria e incongruente de normas;
- **Falta de claridad competencial:** las organizaciones tienen un ámbito de competencia indefinido o impreciso, que con frecuencia ha sido producto de decisiones particulares y modificables según las circunstancias;
- **Deficiente ejercicio de planeación-programación:** la planeación y su especificación en programas se realiza sin apego a un conjunto clarificado de prioridades y sin disponer de la información requerida para seleccionar las acciones causalmente idóneas, de modo que con frecuencia planes y programas sucumben a decisiones discrecionales y se inspiran en criterios de utilidad política particular;
- **Presupuestación poco transparente e ineficiente:** las formas de elaboración del presupuesto y su ejercicio, que estiman y aportan los recursos indispensables para la realización de los programas, son opacas, técnicamente improvisadas u obedecen a consideraciones políticas.
- **Estructuras administrativas débiles:** las formas de distribución de la autoridad, división del trabajo y las formas de comunicación organizativa están poco formalizadas, por lo que las unidades administrativas se sobreponen, existen redundancias innecesarias de mando, pulverización de

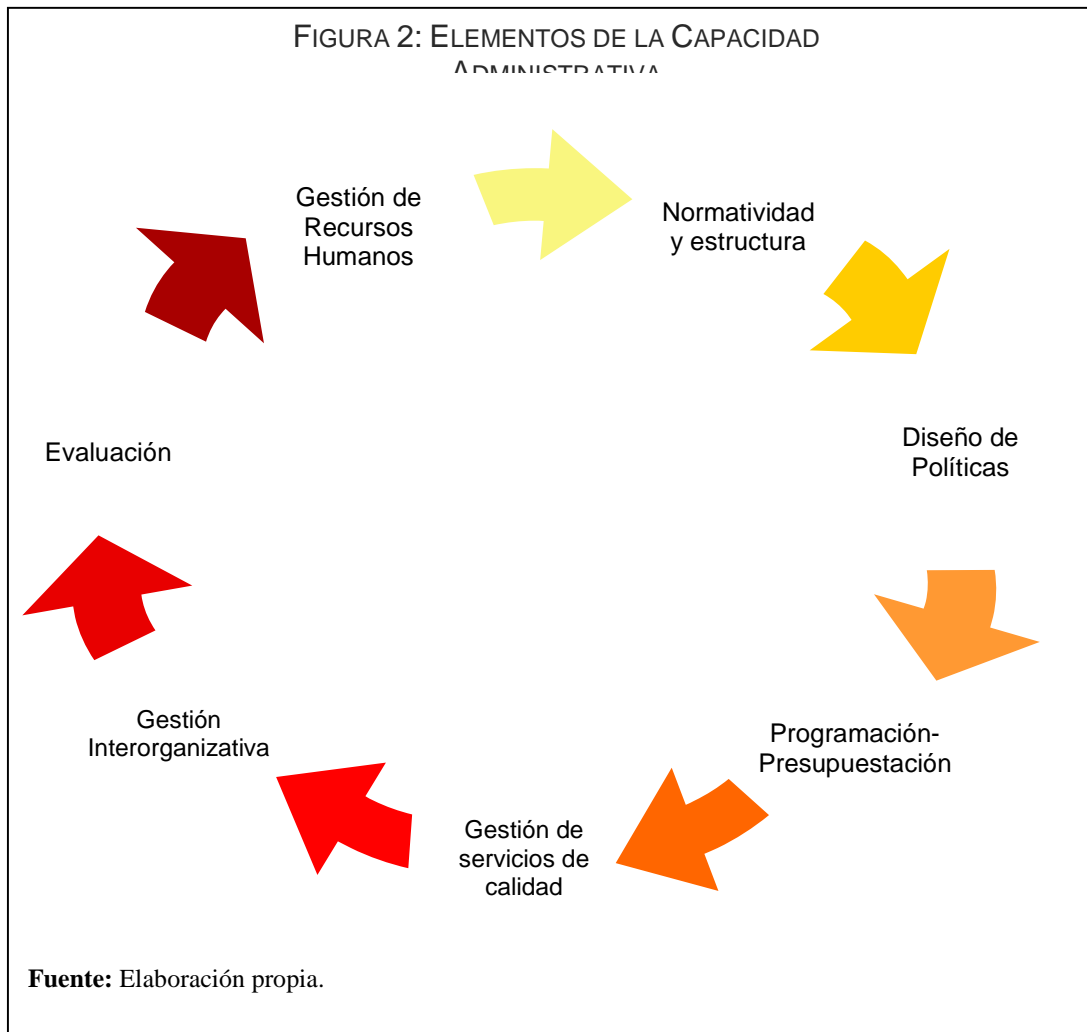
tareas y retrabajos y las decisiones se toman de manera poco estandarizada y sistemática.

- **Debilidad institucional:** existen “reglas de comportamiento” formales e informales que no evitan la aparición de conductas inapropiadas como la ilegalidad, la corrupción y la ineficiencia.

En el caso de las administraciones municipales en nuestro país, se tiene una amplia *diversidad de grados de desarrollo administrativo*. Algunas administraciones presentan condiciones que se acercan a la situación arriba descrita, mientras otras han superado esos defectos y cuentan con normas, estructuras organizativas, prácticas directivas y operativas más idóneas y consolidadas. Valorar el grado de desarrollo administrativo, por tanto, exige adoptar una visión integral de los ayuntamientos, que tome en consideración los aspectos estructurales de la organización, así como sus aspectos “suaves”, relacionados con la cultura organizativa y los estilos directivos. Pero también, que considere que la combinación de las capacidades internas y las circunstancias externas es el factor que determina el grado de desempeño de una organización pública y, a su vez, su capacidad para ofrecer políticas, regulaciones, programas, servicios y bienes que son socialmente valiosos y responden a los resultados deseados o prescritos de un servicio público eficiente y de calidad. El grado de desarrollo administrativo de un ayuntamiento se concibe entonces como la interacción compleja de estos elementos internos y externos, cuyo desenlace local puede establecerse mediante investigación empírica.

En la parte de la investigación aquí descrita se adopta asimismo *un enfoque evolutivo* que asume que en el sector público el desarrollo de capacidades gerenciales requiere una estrategia “paso a paso”, que primero trata de cimentar los componentes básicos de la administración del servicio público (por ejemplo, fortalecer y / o adecuar la normatividad y la estructura) y después avanza de manera gradual a elementos más complejos (como la gestión de calidad, la evaluación y la gestión de recursos humanos).

Por último, aunque nuestro marco de referencia fue elaborado para propósitos descriptivos, con el fin de retratar el modo como sucede el desarrollo administrativo en la realidad de los ayuntamientos, puede tener también un uso normativo, en tanto facilita comprender cómo deben interactuar los diferentes componentes descritos y de esta manera permite recomendar a las administraciones municipales sus componentes inexistentes, débiles o desarticulados (véase la figura 2).



La parte de la investigación que aquí se reporta tuvo como objetivo cognoscitivo la identificación del grado de desarrollo administrativo de los ayuntamientos y la averiguación acerca de cuáles son los elementos que pueden tener una mayor influencia determinante en la administración de su hacienda. Se trató de un estudio cualitativo que, combinando la metodología de entrevista estructurada, recoge los puntos de vista de los propios funcionarios municipales sobre el grado de desarrollo administrativo que muestran sus instituciones y los factores que, en su opinión, determinan en mayor medida dicho desarrollo. El estudio ofrece una

*tipología* de grados de desarrollo administrativo, que señala situaciones administrativas reales y posibles de los ayuntamientos, y de ninguna manera tiene como objetivo o producto un “ranking” de éstos según su grado de desarrollo administrativo, lo que exigiría otro tipo de proyecto más específico y amplio.<sup>57</sup>

### **1.6. Consideraciones generales**

El Nuevo Institucionalismo subraya en mayor o menor medida el papel central de las instituciones en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política, al definir la importancia de las instituciones como las reglas del juego que permiten una interacción ordenada, sistemática, predecible y estable entre los seres humanos y entre la sociedad y el Estado.

En esta investigación se adopta principalmente los enfoques económico y sociológico en su vertiente organizacional para el estudio de las instituciones políticas. El institucionalismo económico sostiene que en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos deben ser una función de reglas e incentivos. La calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental. Por su parte, el institucionalismo sociológico destaca que la acción y el desempeño de los individuos en las organizaciones no sólo está conformado por reglas, sino también, por el entorno cultural y social como marcos de referencia de los actores. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales en el enfoque sociológico.

Uno de los aspectos importantes sobre el que centra su atención el neoinstitucionalismo (independientemente del enfoque) está referido al diseño y

---

<sup>57</sup> El grado de capacidad administrativa de un ayuntamiento depende de factores endógenos y exógenos. Es difícil en un estudio establecer el peso de todos ellos y las relaciones de causalidad.

cambio institucional. Para el enfoque económico el diseño y el cambio institucional tiene una carga fuerte el elemento racional. Para el enfoque sociológico, el diseño y cambio institucional ha centrado su atención especialmente en la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

El enfoque sociológico de las instituciones en el análisis del cambio institucional, ha centrado su atención en la elaboración de arquetipos de formas institucionales para el análisis de las organizaciones y para fines comparativos. Para el caso del estudio de municipios Hinnings y Greenwood han desarrollado los siguientes arquetipos: a) La “inercia” (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de la organización); b) las “excursiones fracasadas” (consiste en itinerarios que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo); c) las “reorientaciones” (abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales); y d) las “excursiones no resueltas” (se abandona el arquetipo original, pero no se logra adoptar uno nuevo).

En este enfoque el contratismo interno surge como la pieza crucial: *una administración pública contractual*. Pero descartada la posibilidad del contrato completo, el asunto se centra entonces en determinar los contratos que minimizarán los costos de transacción y los de asimetría informativa en las relaciones de agencia. Por consiguiente obliga a analizar, sopesar y decidir entre “los contratos de corto plazo” o los “contratos de largo plazo”,<sup>58</sup> y para

---

<sup>58</sup> Oliver Williamson señala que en situaciones donde la racionalidad limitada se suma a la incertidumbre de futuro, lo que procede racionalmente es evitar “contratos de largo plazo”, pues es imposible anticipar y describir las contingencias y las respuestas apropiadas a las mismas, a la vez que habrá que promover condiciones organizativas de flexibilidad, ajuste, aprendizaje, que permitan manejar la incertidumbre o reducir sus costos. En situaciones donde las situaciones no competitivas de pequeños números se combinan con oportunismo, lo que se procede es evitar la reiteración de “contratos de corto plazo”, que fomentará el oportunismo del agente y procede, en cambio, utilizar al máximo la capacidad instalada de la organización.

intercambios destinados a extenderse en el tiempo (como son la mayor parte de las funciones públicas) o los “contratos relacionales” o “contratos implícitos”,<sup>59</sup> y “los contratos de trabajo” (empleo) y “los contratos de desempeño”.

La inconsistencia de una política a lo largo del tiempo no puede producir más que contratos imperfectos o incompletos, por lo que el contrato entre el principal y su delegado asumirá la forma de un “contrato relacional”, cuya característica peculiar es que las partes puedan manejar las contingencias imprevistas en el sentido deseado por ellas o conforme a los propósitos que buscan. Por consiguiente, para neutralizar la desconfianza o incredulidad social ante los compromisos de los políticos, que afectan el bienestar presente y la prosperidad futura de una sociedad, la parte a la que se le delega la autoridad deba ser aquella que tiene más que perder al momento de perder reputación. Muy probablemente será el sujeto que tenga el más amplio horizonte de tiempo, el de mayor visibilidad y el que está involucrado en un campo de transacciones frecuentes: una corte o una entidad reguladora independiente más que un político electo o un burócrata anónimo, desde la perspectiva del principal y, con un instrumental analítico semejante, llega a otra concepción del agente: a la del agente *fiduciario*.<sup>60</sup>

El problema es análogo al de origen de la empresa, planteado por Coase, pero en el terreno político-gubernamental: ¿Por qué las instituciones no mayoritarias, que por diseño no son responsables ante los votantes o ante sus representantes

---

<sup>59</sup> En lo relativo a contratos que comportan transacciones complejas y que se extienden en el tiempo introdujeron el “contrato relacional”, en el que las partes no acuerdan planes detallados de acción sino objetivos y principios generales, los criterios que se deben seguir para decidir que hacer en contingencias imprevistas, quien tendrá el poder de decidir lo que hay que hacer en ese momento y qué clase de acciones se pueden decidir y que además contengan mecanismos de resolución de eventuales disputas.

<sup>60</sup> Véase MAJONE, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica, 1998.

elegidos, aparecen en los regímenes democráticos en los que se supone que la política pública es producida por personas que son responsables ante sus electores? Y es análoga la línea de respuesta.

Con base en los arquetipos diseñado por Hinnings y Greenwood, Enrique Cabrero, diseña el modelo de arreglos institucionales para el caso de los municipios mexicanos: a) tradición gubernamental (no se altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político-administrativo mexicano); b) innovación gubernamental (se detona un cambio en la acción gubernamental a través de la innovación), y; c) transformación gubernamental (se rompe con viejos esquemas institucionales al introducir cambios radicales en la acción gubernamental).

Otros conceptos sobre los que pone atención para la hacienda municipal y se integran al modelo de arreglos institucionales de Enrique Cabrero, son los provenientes del enfoque sociológico como el de la “sedimentación” (donde las prácticas institucionales se asientan sobre el pasado); el de “isomorfismo” (tendencia de parte de las organizaciones –en circunstancias objetivas aparentemente diferentes- hacia la convergencia alrededor de un formato institucional); y el de innovación (nuevas formas de hacer, de estructurar y de manifestar nuevos comportamientos sociales).

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO METODOLÓGICO. IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS DE CASO EN LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES**

#### **2.1. Introducción**

Este apartado presenta algunos aspectos del estudio de caso como método de investigación en las ciencias sociales. Se concentra, en particular, en el método como forma de generar teorías sobre fenómenos sociales y organizacionales de causalidad compleja. La aplicación correcta de herramientas rigurosas legitima la investigación e invita al uso de sus resultados; facilita así la conexión fructífera entre el mundo académico y la realidad social. En particular, los casos de investigación son especialmente valiosos, porque permiten el estudio de la causalidad y la plasman en una teoría.

El estudio de caso se considera como constructo teórico general, y estos constructos como resultado del trabajo erudito colectivo y la interacción; por lo tanto, como externos a cualquier efecto de investigación particular.

Esta concepción no es absoluta, de modo que podremos usar ambos, unidades empíricas convencionales, aceptando de ellas su validez empírica y tratando de generar nuevas categorías teóricas o constructos de caso en el curso de su investigación. Las frustraciones con definiciones convencionales de casos y prácticas pueden llevarnos a intensificar las fuentes empíricas y definir los casos y fronteras de forma más inductiva.

En los últimos años, el análisis de los gobiernos locales ha concentrado la atención de la investigación en las ciencias sociales, de manera que han aparecido diversos estudios sobre el tema en el campo de la sociología, la ciencia política y la administración.

Fue en el espacio municipal donde se produjeron las primeras formas de cambio político en México, de tal manera que el estudio del acontecer municipal se convirtió en un reto.

Un supuesto teórico detrás de estas investigaciones es la relación entre los niveles micro y macro de análisis, donde se supone que al observar los cambios generados en el nivel local, se puede generalizar e inferir con respecto a otras situaciones.

En estos temas, el estudio de caso es el recurso metodológico que los investigadores de México y América Latina privilegiaron en los estudios locales, situación que permite el conocimiento del municipio, pero centrándose siempre en un espacio y un momento determinado, sin cuestionar el grado de generalización que pueden alcanzar las investigaciones realizadas.

Tal vez el mayor problema al que nos enfrentamos es el cuestionamiento al posible abuso en la utilización de los estudios de caso, sin una reflexión metodológica rigurosa y sin un intento de generalizar o encontrar casos similares en el análisis de las Haciendas Pública Locales en México.

Este apartado está organizado del siguiente modo: En el punto 2.2. se consideran algunos aspectos epistemológicos. Se compara el caso de investigación con el caso de enseñanza, que es un método que se basa en casos concretos de un grupo de personas que enfrentan una situación particular. Sirve para vincular los contenidos curriculares con la vida diaria. Los casos son instrumentos educativos complejos que se presentan: como textos narrados, se centran en asignaturas

específicas, tienen como eje una gran idea y plantean problemas del mundo real a partir de preguntas críticas, se discute su carácter científico y se propone un enfoque epistemológico cercano al realismo para abordar los estudios de caso. En el subapartado 2.3. se delinea el ámbito de aplicación del método y se discute la inferencia hacia la teoría, comparándola con la inferencia estadística. La sección 2.4. presenta la importancia de la teoría en el método del caso. La teoría, con distintos grados de desarrollo, acompaña al caso en todas sus etapas: es su fuente y su producto. También se dan recomendaciones generales sobre cómo desarrollar teorías y se presenta a éstas como construcciones explicativas basadas en mecanismos causales. Dada la importancia de la teoría, ¿cómo podemos asegurar su validez y la del estudio que la genera? El punto 2.5. nos da la respuesta, tanto desde el punto de vista de la metodología convencional como desde una perspectiva menos ortodoxa. Por último, el apartado 2.6. persigue mostrar un instrumental mínimo que permita distinguir las diferencias fundamentales entre el método comparativo y la política comparada.

## 2.2. Consideraciones metodológicas

### 2.2.1. Casos de enseñanza y casos de investigación

Desde hace varias décadas se viene trabajando con el método de los casos en la enseñanza de diversas disciplinas.<sup>61</sup> A través de un diálogo organizado sobre una situación real, el método utiliza la experiencia del caso para la transmisión del conocimiento. Crespo sostiene que la discusión del caso es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento: la recreación, en suma, de la metodología de la ciencia práctica. En palabras de este autor:

La racionalidad de las tareas administrativas es una racionalidad práctica que utiliza instrumentos técnicos y estima con prudencia su validez y factibilidad, teniendo en mente las circunstancias culturales e históricas concretas y, sobre todo, la personalidad de quienes componen la firma. De allí que el método del caso aparezca como un procedimiento extremadamente apropiado para su enseñanza.<sup>62</sup>

Además de los casos de enseñanza existen los casos de investigación. Se aplican en múltiples terrenos, como la sociología o la ciencia política. Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso es, según la definición de Yin:

Una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de

---

<sup>61</sup> BARNES, L. B. et al, *Teaching and the Case Method: Text, Cases, and Readings*, Harvard Business School Press, Boston, 1994.

<sup>62</sup> CRESPO, R. F., "The Epistemological Status of Managerial Knowledge and The Case Method", en Second ISBEE World Congress "The Ethical Challenges of Globalization", Proceedings Latin America, 2000, p. 213.

triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.<sup>63</sup>

El caso de investigación difiere del caso de aprendizaje, aunque ambos comparten la conveniencia de ver a las organizaciones como una totalidad. Si bien los resultados de un caso de investigación se pueden utilizar como caso de estudio para el aula, el primero tiene otros objetivos, como la descripción de una situación, la explicación de un resultado a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales, o la validación de teorías. En este apartado nos concentramos en el estudio de algunos aspectos del método del caso de investigación como herramienta para crear teorías con mecanismos causales. La orientación fundamental de este estudio se basa en la observación de experiencias en su valor por sí mismas, es decir que lo que destaca son las especificidades propias de cada caso pretendiendo con ello ejemplificar el tipo de problema que enfrentan hoy en día las haciendas locales e el contexto de una gestión municipal.

### **2.2.2. Las ventajas del realismo**

Muchos estudiosos de las ciencias sociales no se preocupan por cuestiones epistemológicas y siguen por inercia las formas de investigar de otros estudiosos. Esta no es, en nuestra opinión, una buena práctica. El trabajo de investigación se enriquece cuando se fomenta el diálogo entre la epistemología y las acciones de campo, para conocer mejor las limitaciones de sus enfoques y, en particular, los posibles sesgos de sus supuestos, desarrollos y conclusiones.

---

<sup>63</sup> YIN, R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994, p. 13.

Dado que la concepción epistemológica del investigador influye sobre el desarrollo de un caso, es valioso que cada estudioso exponga la perspectiva epistemológica que adopta. En efecto, la investigación siempre se realiza dentro de una modalidad de búsqueda específica.

Como perspectiva epistemológica, el realismo corre con ventajas cuando se examinan las alternativas de paradigmas para el estudio de caso. El realismo acepta que “la verdad está en correspondencia con los hechos y nuestro conocimiento de la verdad es un asunto independiente”.<sup>64</sup>

El investigador parte de que existe una realidad externa, compleja, que puede ser conocida por la observación y la triangulación (ya que la observación es falible); además, el realismo supone la posibilidad de evaluar el conocimiento con medidas de fiabilidad y validez, algo que no es tan evidente en el constructivismo y la teoría crítica.

La literatura académica recomienda para el estudio de casos una posición cercana al realismo. Diversos autores sostienen que con métodos objetivos de búsqueda y análisis de la evidencia es posible llegar a teorías confiables. El caso de investigación, en esta concepción, intenta realizar inferencias válidas a partir del estudio detallado de acontecimientos que no se desarrollan en un laboratorio, sino en el contexto de la vida social e institucional. Aún así, se espera que brinde un “conocimiento científico”.<sup>65</sup>

Los estudios de caso permiten explicar resultados empíricos a través del examen de mecanismos causales, definidos como aquellos factores estables e

---

<sup>64</sup> CRAIG, E., “Realism and antirealism”, Rutledge Encyclopedia of Philosophy, 1990.

<sup>65</sup> Idem

independientes que, bajo ciertas condiciones, vinculan causas con efectos. En la sociedad y en la naturaleza existen relaciones complejas de “origen causal” y estas relaciones pueden ser estudiadas a través de casos.<sup>66</sup>

### 2.2.3. El método científico en el desarrollo de los estudios de caso

¿Es posible hacer ciencia con el método del caso? El estudio del hombre y sus organizaciones es complejo. Al acercarnos a él con espíritu científico, antes que con la actitud práctica del individuo común y corriente, ¿qué podemos ofrecer a nuestros alumnos, a la sociedad industrial, a nuestros colegas?

Chalmers y otros autores alertan sobre las dificultades epistemológicas descubiertas al interpretar la historia de las ciencias naturales.<sup>67</sup> Resume Zanotti:

Por más sorprendente que parezca, todo el debate post -popperiano de la ciencia ha llevado a las siguientes conclusiones: a) la ciencia depende de presupuestos meta-físicos (Popper); b) la ciencia no puede probar con exactitud, tampoco puede falsar o corroborar con exactitud (Popper); c) la ciencia no se maneja con hechos desnudos de interpretación, pues los supuestos hechos objetivos son interpretados desde la teoría que queremos contrastar (Popper); d) la ciencia depende de paradigmas históricos tan cercanos a la mentalidad del científico, que éste no los ve como tales (Kuhn); e) la ciencia, con conciencia de ello o no, corre el riesgo de la progresividad o no de esos paradigmas (Lakatos), y; f) la ciencia depende de audaces posturas que rompen reglas, más que seguirlas (Feyerabend).<sup>68</sup>

Zanotti predice el re-descubrimiento de un nuevo tipo de racionalidad, esa racionalidad humana de la cual la racionalidad matemática es sólo un aspecto, también predice que “poco a poco las ciencias llamadas exactas volverán a ser

---

<sup>66</sup> GEORGE, A. y A. Bennett, *Cases Study and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, 2005.

<sup>67</sup> CHALMERS, A. F. *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*, 3ª edición. Siglo Veintiuno de Argentina, Buenos Aires, 2000.

<sup>68</sup> ZANOTTI, G. J., *Filosofía para filósofos*, disponible para consulta en <http://www.economia.ufm.edu.gt/ProfesoresInvitados/Zanotti/Filosof%C3%ACa%20para%20filosofos.htm>, 2003, p. 60.

más humildes, y que poco a poco se volverá a hablar de las ciencias como lo que realmente son: parte de las humanidades.”<sup>69</sup>

Si esto es válido para las ciencias duras, mucho más lo será para las ciencias blandas: ¿qué significa entonces “ser científicos” en el estudio de las ciencias sociales? En palabras de Sanguinetti: “... es el conocimiento ordenado y mediato de los entes y sus propiedades, por medio de sus causas”.<sup>70</sup> Esto implica, en nuestro caso, conocer por medio de sus causas o principios las propiedades de la empresa y de los fenómenos que ocurren en ella; implica, además, hacerlo de modo metódico, aplicando el rigor en la búsqueda de las causas.

A partir de lo anterior, es posible aplicar el método científico si se delimita bien el objeto de estudio y se le aplica una técnica de investigación adecuada. Por un lado, se busca mantenerse cerca de los fenómenos; pero, por otro se busca “objetividad”, para lo cual es necesario alejarse de los primeros

¿Cómo logramos ambos fines? Bajando al campo, hablando con la gente de la organización estudiada, operacionalizando variables, triangulando respuestas de distintos entrevistados, buscando modelos causales, eliminando conjeturas poco probables, o sea... realizando casos.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>70</sup> SANGUINETTI, J. J., *Lógica*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1994, p. 167.

## 2.3. Particularidades de los estudios de caso

### 2.3.1. El uso de la metodología de los estudios de caso

Los diversos métodos de investigación social tienen ventajas y desventajas según el tipo de problema abordado y sus circunstancias. En la decisión de qué método elegir deben considerarse tres condiciones, a saber:

- a) el tipo de pregunta de investigación que se busca responder;
- b) el control que tiene el investigador sobre los acontecimientos que estudia, y
- c) la "edad del problema", es decir, si el problema es un asunto contemporáneo o un asunto histórico.

Cada método se aplica en situaciones específicas, como se indica en la siguiente tabla.

#### MATRIZ PARA LA ELECCIÓN DE UN MÉTODO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA DE INTERÉS

ESTRATEGIA	FORMA DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	REQUIERE CONTROL SOBRE LA CONDUCTA DE LOS EVENTOS	SE CENTRA EN EVENTOS CONTEMPORÁNEOS
Experimento	Cómo, por qué	Si	Si
Encuesta	Quién, qué, dónde, cuándo	No	Si
Análisis de archivo	Quién, qué, dónde, cuándo	No	Si/No
Historia	Cómo, por qué	No	No
Estudio de caso	Cómo, por qué	No	Si

**Fuente:** YIN, R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1994, p.6.

Los casos son particularmente válidos cuando se presentan preguntas del tipo "cómo" o "por qué"; cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo. Muchas de las preguntas de tipo "¿qué?" son exploratorias o descriptivas y se contestan realizando encuestas o consultando bases de datos. Las preguntas "cómo" y "por qué" son más explicativas y llevan fácilmente al estudio de caso, la historia y los experimentos,

porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, más que con frecuencias. Los estudios de caso y la historia también permiten tratar con el rastreo de procesos. Las preguntas sobre el “cómo” y el “porqué” son especialmente relevantes, porque sus respuestas son las teorías.<sup>71</sup>

¿Cómo formular buenas preguntas, entonces? La definición de la pregunta de investigación es casi con seguridad el paso más importante en un estudio de investigación. Hay muchas referencias a la formulación de una pregunta de investigación, que es de por sí un acto creativo. Popper escribió que “no existe tal cosa como un método lógico de tener nuevas ideas... El descubrimiento contiene un ‘elemento irracional’, o una ‘intuición creativa’.”<sup>72</sup>

Por buscar los mecanismos causales, el estudio de caso permite acercarse a los fenómenos de interés, y evitar que ocurra lo que describe Daft:

Como revisor de artículos, se me hace dolorosamente claro que muchos autores nunca han visto o sido testigos de los fenómenos sobre los cuales escriben. Los autores no pueden dar un ejemplo para ilustrar un punto. Pasan por un momento enormemente difícil al pensar debajo de los coeficientes de correlación para discutir lo que los coeficientes representan en términos de actividades y procesos organizacionales. Los autores típicamente reportan descripciones muy tenues de un gran número de relaciones, y nunca consideran el porqué de las correlaciones, tratando solamente con el hecho de que la variable Y está relacionada con la variable Z, como si eso fuera todo.<sup>73</sup>

En nuestro caso, nos preguntaríamos ¿Cuáles son y como influyen las limitantes institucionales al interior de los municipios de Cuautitlan Izcalli, Chimalhuacan y Texcoco del Estado de México, que impactan en el fortalecimiento de las Haciendas Públicas Locales?

---

<sup>71</sup> SUTTON, R. I. y B. M. Staw, “What theory is not”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, Septiembre, 1995, pp. 371-384.

<sup>72</sup> Citado en GEORGE et al., *op. cit.*, pág. 12.

<sup>73</sup> DAFT, R. L., “Learning the Craft of Organizational Research”, *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 4, 1985, pp. 543.

### 2.3.2. Consideraciones sobre la inferencia en los estudios de caso

Tanto los estudios de caso como los estadísticos y otros enfoques cuantitativos buscan desarrollar teorías con consecuencias verificables empíricamente. Sin embargo, la lógica de la metodología es distinta entre ellos en cuanto a la selección de muestras, la operacionalización de variables y el uso de la inferencia; específicamente, el estudio de caso propone la generalización y la inferencia “hacia la teoría” y no hacia otros casos.<sup>74</sup>

Ignorar las particularidades de esta lógica lleva a una crítica frecuente: El caso no permite generalizar sus conclusiones a toda una población. Esta carencia no permitiría generalizar los hallazgos a otros “casos” que no fueran el estudiado, ya sea por razones del pequeño tamaño de la muestra de casos utilizada o por la falta de representatividad de los casos elegidos. Una forma (la “salida débil”) de evitar este problema es considerar al caso como una etapa preliminar de un estudio que luego buscará resultados generales a través de los medios estadísticos propios de la econometría, por ejemplo; o bien se busca introducir dentro del caso datos cuantitativos que permitan “endurecer” los hallazgos cualitativos.

Otra forma de actuar (la “salida fuerte”) es decir: “No busco generalizar mis hallazgos a toda la población de casos similares; estudio simplemente cuán plausible es la lógica del análisis, para desarrollar sobre su base una nueva teoría”. Mitchell justifica este camino, pues la inferencia lógica es “epistemológicamente bastante independiente de la inferencia estadística”. ¿Cómo

---

<sup>74</sup> Citado en GEORGE, A. et al., *op. cit.*, pág. 6.

fundamenta el autor esta afirmación? ¿Cómo es posible realizar inferencias generales a partir de un caso aislado? Escribe:

En cuanto a las características descriptivas de la muestra (y por lo tanto de la población madre), la validez de la inferencia es probablemente sólida. La distribución de edad de una muestra representativa extraída de una población madre probablemente refleje con razonable precisión— dados los errores de muestreo— la distribución de edades dentro de esa población. Una dificultad se presenta, sin embargo, cuando se considera la relación entre las características. En la muestra analizada puede notarse una relación— una correlación, de hecho— entre, por ejemplo, la edad y la probabilidad de estar casado. En términos de los cánones de la inferencia estadística, el analista puede suponer que la misma relación existe entre las mismas características en la población madre. Note, sin embargo, que la inferencia desde la muestra en relación con la población madre se realiza simplemente sobre la variación concomitante de las dos características. El analista debe ir más allá de la muestra y acudir al pensamiento teórico para unir entre sí aquellas características... La inferencia sobre la relación lógica entre las dos características no está basada en la representatividad de la muestra y por lo tanto en cuán típica es, sino más bien en la plausibilidad o en el grado de lógica del nexo entre las dos características.<sup>75</sup>

En la inferencia lógica (que algunos llaman científica o causal), el investigador postula o descubre relaciones entre características, en el marco de un esquema conceptual explicativo. La relevancia del caso y su generalización no provienen, entonces, del lado estadístico, sino del lado lógico: las características del estudio de caso se extienden a otros casos por la fortaleza del razonamiento explicativo.

Si se trabaja con múltiples casos se debe seguir la lógica de la replicación, no del muestreo. Esta lógica lleva a incrementar el tamaño de una muestra hasta garantizar cierto grado de certeza. La lógica de la replicación es análoga a la del experimento múltiple, y lleva a seleccionar los casos de modo que se anticipen

---

<sup>75</sup> MITCHELL, J. C., "Case and situation analysis", *Sociological Review*, Vol. 31, Issue 2, Mayo de 1983, pp. 187-225.

resultados similares en todos ellos (es la llamada “replicación literal”) o resultados contradictorios, en función de razones predecibles (“replicación teórica”).<sup>76</sup>

Ambos tipos de replicación— literal y teórica— facilitan la formulación de teorías. La replicación literal sugiere bajo qué condiciones se materializará probablemente cierto fenómeno, mientras que la replicación teórica sugiere bajo qué condiciones probablemente no se materializará.<sup>77</sup> La teoría resultante, que puede ser tanto de interés académico como aplicado, puede después aplicarse a nuevos casos.

En suma, los casos no deben tomarse para evaluar la incidencia de un fenómeno. Además, su valor reside en parte en que no solo pueden estudiar un fenómeno, sino también su contexto. Esto implica la presencia de tantas variables que el número de casos necesarios para tratarlas estadísticamente sería imposible de estudiar.

#### **2.4. El papel de la teoría en el estudio de caso**

El estudio (explicativo) de caso viene de la teoría y va hacia ella. Antes de iniciar el trabajo de campo, el estudio debe ser precedido por el desarrollo de una teoría que permita la observación. La observación está siempre acompañada de una teoría, aunque sea incipiente. El desarrollo de los primeros esbozos teóricos clarifica y profundiza los componentes del caso.

---

<sup>76</sup> ¿Cuántos casos de réplicas literales deben utilizarse? Se realizan dos o tres réplicas literales cuando no hay necesidad de gran precisión o cuando las teorías rivales son muy distintas. Si requiero gran precisión o cuando las diferencias son leves, entonces, 4 ó 6 réplicas serán suficientes. ¿Cuántos casos de réplicas teóricas? Depende de cuán difícil sea obtener la validez externa. Si uno no sabe con certeza si las condiciones externas producirán diferentes resultados del estudio de casos, entonces, estas condiciones se especifican con más detalle al comienzo y se incluye un mayor número de casos. Si por otra parte se considera que las condiciones externas no producirán demasiada variación en el fenómeno estudiado entonces se requiere un menor número de réplicas teóricas.

<sup>77</sup> YIN, R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1994.

Todo buen diseño incorpora una teoría, que sirve como plano general de la investigación, de la búsqueda de datos, y de su interpretación. A medida que el caso se desarrolla, emerge una teoría más madura, que se va cristalizando (aunque no necesariamente con perfección) hasta que el caso concluye. En esta sección examinamos el concepto de teoría, su utilidad, sus orígenes, y su papel en la explicación de mecanismos causales.

#### **2.4.1. ¿Qué es una teoría?**

Una teoría es una respuesta a un por qué. Para el lenguaje coloquial, es un conjunto organizado de ideas referentes a cierta cosa o que tratan de explicar un fenómeno. Más técnicamente, una teoría científica es “un sistema de leyes empíricas relacionadas con un sistema formal.”<sup>78</sup> Es una estructura de ideas sistemáticas de amplio alcance que explica regularidades, observadas o postuladas, en los objetos y los eventos.

En las teorías se relacionan unidades observadas y unidades aproximadas. Las unidades observadas son las variables, que se pueden medir. Las unidades aproximadas son las construcciones conceptuales, creaciones de la mente que no pueden observarse directamente. Las variables se relacionan entre sí por medio de hipótesis; las construcciones conceptuales, por medio de proposiciones. Además de variables y construcciones conceptuales, una teoría tiene supuestos. Las teorías pueden exhibir un alto grado de formalización, como las teorías matemáticas, con sus axiomas, teoremas, lemas y principios, o pueden estar estructuradas con menos cuidado: Un simple relato, si explica un fenómeno, es

---

<sup>78</sup> VAZQUEZ PRESEDO, V. “Fundamentos de la explicación científica en economía y otras disciplinas”, *Documento de Trabajo No. 126*, Universidad del CEMA, Argentina, febrero 1998.

una teoría. Una teoría, a diferencia de una ley, no puede ser fácilmente comprobada. Para comprobar una ley empírica se mide la relación entre observables. Las teorías, por su parte, pueden estar vinculadas con varias leyes, y hasta pueden predecir nuevas leyes.

Sutton et al. hace hincapié en la relación de la teoría con los procesos causales.

En palabras de estos autores:

La teoría trata con las conexiones entre fenómenos, es un relato de porqué ocurren los actos, eventos, estructura y pensamientos. La teoría hace hincapié en la naturaleza de las relaciones causales, identificando qué viene primero, así como la temporalidad de estos eventos. La teoría fuerte (...) indaga en los procesos subyacentes de modo de entender las razones sistemáticas de una ocurrencia particular o de una no-ocurrencia. A menudo escarba profundamente en los microprocesos, lateralmente en conceptos vecinos, o en una dirección hacia arriba, atándose a fenómenos sociales más amplios. Usualmente está entrelazada con un conjunto de argumentos convincentes y lógicamente interconectados. Puede tener implicaciones que no hayamos visto con el ojo desnudo (o no ayudado teóricamente). Puede tener implicaciones que vayan contra nuestro sentido común.<sup>79</sup>

#### **2.4.2. ¿Para qué sirven las teorías?**

Una buena teoría explica y predice. Además, estimula la investigación empírica más allá de lo que permiten otros marcos que no buscan el rigor académico, como algunos de los empleados en consultoría. También permite incrementar la productividad de los estudios de administración, al fijar líneas de investigación relativamente claras. Por ejemplo, Desde la perspectiva de la elección racional, el tema del desarrollo, visto por la economía política, trata de la forma en que los actores en los mercados realizan conductas estratégicas de elección y

---

<sup>79</sup> SUTTON, R. I. y B. M. Staw, "What theory is not", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, Septiembre, 1995, pp. 376.

razonamiento para maximizar sus propios intereses que persiguen en función de incentivos, así como de los problemas de agregación mediante la teoría de la acción colectiva y de la acción democrática.

Desde el punto de vista práctico, una teoría está a la espera de problemas concretos todavía no identificados que habrá de resolver. La búsqueda de teorías, para finalizar, contribuye a mantener la creatividad de las organizaciones académicas e industriales. Al pasar de la academia a la empresa, las teorías incentivan el pensamiento administrativo original de los gerentes, directores y del personal en general.

### **2.4.3. El origen de las teorías**

El investigador de casos (al igual que otros) se hace con frecuencia una pregunta clave: ¿De dónde obtenemos ideas para el desarrollo teórico? La dualidad “contexto de descubrimiento-contexto de justificación” es muy comentada en la literatura y en las aulas.

La formulación de una buena idea para un desarrollo teórico está muy cerca del contexto de descubrimiento. En esta sección bosquejamos algunas respuestas tentativas a la pregunta.

Existen diversas fuentes de teorías. La recopilación bibliográfica puede servir como disparador de nuevas ideas. A veces, la teoría nace de una síntesis conceptual de trabajos previos, complementados por la observación y la indagación en el know-how de los expertos. Smith indica, refiriéndose a su experiencia de investigador, que las entrevistas son un proceso de desarrollo

continuo de ideas; y que la teoría es el resultado de una combinación del estudio de otros trabajos, la recolección de datos y conversaciones y hechos azarosos. Con frecuencia una nueva teoría nace de aplicar en un campo perspectivas provenientes de otros, para alterar las metáforas y gestalts y desafiar los supuestos de las teorías existentes.<sup>80</sup>

Glaser and Strauss, en un trabajo clásico, proponen un método de codificación de datos comparativo y constante, que permite el desarrollo de la teoría durante el estudio.<sup>81</sup> En el mismo tenor, Weick propone adoptar principios de “imaginación disciplinada” y considerar a la formulación de teorías como un proceso evolutivo de selección artificial. Weick asigna mucha importancia al proceso de teorizar:

Los productos del proceso de teorizar rara vez emergen como teorías totalmente florecidas, lo que significa que la mayor parte de lo que pasa por teoría en los estudios organizacionales consiste de aproximaciones. Aunque estas aproximaciones varían en su generalidad, pocas de ellas toman la forma de teorías fuertes, y la mayoría de ellas se puede leer como textos creados "en lugar de" teorías fuertes. Estos sustitutos de la teoría pueden resultar de un teorizar holgazán en el cual la gente trata de injertar teoría en meros conjuntos de datos. Pero también pueden representar esfuerzos intermedios en los cuales la gente intencionalmente se mueve de a centímetros hacia teorías más fuertes.<sup>82</sup>

Mintzberg, un autor original de temas de administración, ha publicado un artículo sobre su propio método para generar teoría, en donde establece una serie de puntos. En primer lugar, las teorías no son “la verdad”, porque simplifican el mundo. Además, las teorías no son descubiertas, sino creadas; no pueden ser objetivas ni deducibles. Después de reconocer que no ha “pensado mucho sobre

---

<sup>80</sup> SMITH, N. C., “The case study: a useful research method for information management”, *Journal of Information Technology*, Vol. 5, 1990, pp. 123 -133.

<sup>81</sup> GLASER, B. G. y A. L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, New York, 1967.

<sup>82</sup> WEICK, K. E., “What theory is not, theorizing is”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, Septiembre 1995, pp. 387.

qué es una teoría”, pues está interesado en la explicación, sin que le importe mucho cómo se la llame, teoría u otra cosa, Mintzberg pasa a explicar que la teoría parece ser un continuo, que va desde las listas o categorías, a las tipologías o listas comprensivas, a impresiones de relaciones entre factores, a causalidades entre estas relaciones y patrones vinculantes, para llegar a modelos totalmente explicativos, que tejen entre sí a todos los factores considerados. La buena teoría parece ser, además, inesperada: sorprende, cambia nuestra percepción.<sup>83</sup>

El tema de la sorpresa no es nuevo. En años recientes se ha producido una revalorización de los trabajos de Charles S. Peirce, en particular, de su lógica de la abducción. Para Peirce, el razonamiento abductivo es la primera etapa de la búsqueda científica. Este filósofo y científico habló de la lógica de la sorpresa, que es el origen de muchas investigaciones. La sorpresa se produce al encontrarse con una regularidad inesperada, no predecible. El espíritu se rebela contra la falta de lógica, e inicia el proceso de investigación para cerrar la brecha entre lo observado y lo inicialmente anticipado.

Finalmente, las teorías pueden emerger del mismo estudio de caso. Eisenhardt provee lineamientos para construir teorías a partir del estudio de caso como herramienta de investigación y examina las ventajas y desventajas de esta construcción, así como los ámbitos de aplicación y la evaluación de la investigación realizada. En particular, cuando solo se tienen descripciones iniciales de un fenómeno, es posible emprender un caso de investigación de tipo exploratorio. Pero aún aquí es necesario aclarar qué se va a explorar, con qué

---

<sup>83</sup> MINTZBERG, H., *Developing Theory about the Development of Theory*, Capítulo de un libro en preparación por Smith y Hitt, *Great Minds in Management*, Oxford University Press, 2005. Disponible para consulta en <http://www.mintzberg.org>.

objeto y cómo se va a juzgar el éxito o fracaso de la exploración, que llevará, en etapas posteriores, a una o varias teorías.<sup>84</sup>

#### **2.4.4. Las teorías como construcción de explicaciones**

Algunas teorías sólo explican, otras predicen, pero cuando en ciencias sociales se estudian casos no se busca prioritariamente la explicación o el pronóstico. El objetivo primero es, en general, crear teorías para explicar los fenómenos. Por supuesto, si las teorías predicen mejor, pero estamos tranquilos si al menos explican, si presentan una serie de conexiones lógicas que lleven de las causas al efecto. Las explicaciones reflejan una proposición teórica subyacente que culmina eventualmente en el pronóstico y, con elegancia y parsimonia, en el deleite.

Desde el punto de vista del investigador, son importantes los consejos prácticos.

Desde la perspectiva de Yin, los pasos de un estudio de caso son los siguientes:

- Realizar una afirmación teórica inicial o proposición inicial sobre política o comportamiento social.
- Comparar los hallazgos de un caso inicial con tal afirmación o proposición.
- Revisar la afirmación o proposición.
- Comparar otros detalles del caso con la revisión.
- Revisar nuevamente la afirmación o proposición.
- Comparar la revisión con los hechos de un segundo, o tercer caso, o posterior.
- Repetir este proceso tantas veces como sea necesario.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> EISENHARDT, K. M., "Building Theories from Case Study Research ", *Academy of Management Review*, Vol. 1989, No. 4, pp. 532-550.

A través de la iteración, los conceptos se van aclarando y va tomando forma una explicación plausible y probable, que excluye explícitamente a otras explicaciones rivales.

#### **2.4.5. Mecanismos causales**

Explicar el mundo es el objetivo central de la ciencia. La idea de causalidad está íntimamente conectada con la de explicación, si bien la naturaleza de esta conexión depende de la posición epistemológica de los diversos autores. En años recientes, los investigadores de casos han dedicado esfuerzos a la identificación y verificación de los mecanismos causales.

Conocer un mecanismo causal tiene consecuencias operativas prácticas y es a la vez un instrumento de la construcción de teorías. No hay un acuerdo general sobre qué es un mecanismo causal. Tentativamente, un mecanismo causal es un dispositivo que transfiere materia, energía o información entre diversos entes, físicos, sociales o psicológicos; este dispositivo, o proceso, puede tener características muy diversas, pero todo mecanismo causal es capaz de transmitir cierta estructura o cierto orden entre entes. Los mecanismos nos permiten ir de lo más grande a lo más pequeño y, además, reducen el lapso que media entre el *explanans* y *explanandum*, para dar lugar a una cadena continua, sin solución de continuidad, de relaciones causales.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> YIN, R. K., *op. cit.*, p. 111.

<sup>86</sup> ELSTER, J., *Explaining technical change: A case study in the philosophy of science*, Cambridge University Press, 1983.

Con frecuencia, a las teorías explicativas basadas en los mecanismos causales se les oponen las teorías que usan explicaciones causales probabilísticas, llamadas efectos causales. Para George una explicación causal satisfactoria debe incluir mecanismos causales y efectos causales.<sup>87</sup>

Hay distintos tipos de relaciones causales: simples, complejas, y enigmáticas. En las relaciones causales simples, ciertas variables sencillas son necesarias y suficientes para que ocurra determinado resultado. En las relaciones complejas interactúan variables causales mutuamente dependientes. Las relaciones enigmáticas son de diverso tipo, por ejemplo, relaciones no lineales —dificiles de estudiar tanto estadísticamente como con casos— o situaciones de efectos desproporcionados en donde pequeños cambios en variables causales difíciles de identificar producen grandes consecuencias.

Para algunos investigadores deben buscarse en sus disciplinas las relaciones causales simples, bajo la forma de leyes abarcadoras. Otros estudiosos, con un enfoque tradicionalmente asignado a los historiadores, hacen hincapié en la “originalidad” de cada caso y prefieren considerar causalidades enigmáticas, como mecanismos causales probabilísticos y complejas relaciones entre muchas variables. Los postmodernistas también tienden a suponer que existen causalidades enigmáticas y descreen de la posibilidad de estudiar objetivamente la vida social y las acciones de los seres humanos.

Sin duda en la vida de las organizaciones y de las sociedades hay causalidades complejas, pero aún estas pueden modelarse realizando generalizaciones

---

<sup>87</sup> GEORGE, A. et al., *op. cit.*

contingentes o teorías tipológicas, dado que en muchos fenómenos sociales existen patrones y secuencias causales identificables.<sup>88</sup>

Aunque el correlato no es perfecto, existe paralelismo entre las nociones de causalidad simple, compleja y enigmática y tres concepciones de la teoría. Las relaciones causales simples suelen estar asociadas con una teoría de proposiciones generales y abstractas, válidas en muchas circunstancias, es decir, con leyes abarcadoras. Fue precisamente la complejidad de las relaciones causales en la sociedad y la dificultad de encontrar leyes abarcadoras en las ciencias sociales lo que llevó al estudio de los mecanismos causales, con sus propios problemas. Finalmente, existen teorías intermedias entre las basadas en leyes de cobertura y los mecanismos causales: estas teorías clasifican a los fenómenos en diversos tipos, dentro de los cuales se pueden aplicar generalizaciones contingentes.

## **2.5. Validación empírica**

### **2.5.1. Concepto e importancia de la validez**

La validez de un estudio es la cualidad que lo hace creíble y da testimonio del rigor con que se realizó. La validez implica relevancia del estudio con respecto a sus objetivos, así como coherencia lógica entre sus componentes. En los últimos años, parece existir una tendencia hacia un tratamiento menos riguroso de los temas metodológicos en la investigación administrativa, particularmente en los asuntos vinculados con la validación interna y externa, la validación de las teorías y la

---

<sup>88</sup> Idem.

validación de las conclusiones estadísticas.<sup>89</sup> Esto no debería ser así. Si bien las teorías pueden ser juzgadas desde múltiples perspectivas, a veces no del todo compatibles, es necesario asegurar la validez de los hallazgos. La validez se va desarrollando a lo largo de todo el estudio, en cada una de sus etapas. Un caso tendrá resultados válidos si todos los procesos se monitorean adecuadamente, desde el diseño del caso y el desarrollo del trabajo de campo hasta la preparación del informe y la difusión de sus resultados.

### **2.5.2. Cuatro tipos de validación**

La validación (que es el aseguramiento de la validez) comienza en el diseño de la investigación. Consideramos cuatro aspectos de la validez, que se aplican en general a los estudios empíricos de las ciencias sociales: validez de la construcción conceptual (*construct validity*), validez interna, validez externa, y fiabilidad.

La validez de las construcciones conceptuales implica operacionalizar las métricas que se utilizarán durante el estudio para poder inferir legítimamente, a partir de estas métricas, hacia las construcciones conceptuales que les dieron origen. Siguiendo un enfoque realista, suponemos que es posible medir, aunque imperfectamente, las construcciones conceptuales.<sup>90</sup> En otras palabras, suponemos que cierta construcción conceptual, como el clima organizacional, realmente existe, y la validez de la construcción conceptual es precisamente una

---

<sup>89</sup> SCANDURA, T. A. y E. A. Williams, "Research methodology in management: Current practices, trends, and implications for future research", *Academy of Management Journal*, Vol. 43, No. 6, 2000, pp. 1248-1264.

<sup>90</sup> TROCHIM, W. M., "Construct Validity", en *Research Methods Knowledge Base*, 2001. Disponible para consulta en <http://www.socialresearchmethods.net/kb/constval.htm>.

medida de cuán bien estoy midiendo el clima organizacional, de cuán bien el fenómeno observado corresponde al fenómeno de la teoría.

Yin sugiere diversas tácticas para aumentar la validez de las construcciones conceptuales. Dos de ellas se aplican durante la recolección de datos: utilizar múltiples fuentes de evidencia y establecer una cadena de evidencia. Una tercera, durante la preparación del informe: hacer que el borrador del caso lo revisen informantes clave.<sup>91</sup>

La validez interna es la lógica de la causalidad de un estudio explicativo, y está vinculada con la verdad de las inferencias que se realizan para determinar las causas de los fenómenos. En este punto es usual mencionar la importancia de evitar las correlaciones no causales y las correlaciones ecológicas.<sup>92</sup> La clave de la validez interna es mostrar que lo que ocurrió con tales variables efectivamente causó lo que ocurrió en tales otras. Las herramientas más usadas para asegurar la validez interna de un caso con el “*pattern-matching*”, la construcción de explicaciones y el análisis de series cronológicas.<sup>93</sup>

La historia puede aportar puntos de vista relevantes sobre la causalidad en los estudios de caso, ésta enriquece la discusión sobre la verdad de una explicación o argumento o, en nuestra terminología, el tema de la validación. En cuanto a la necesidad de proveer evidencias de nuestras afirmaciones, la prueba exige evidencia decisiva; esto significa evidencia que confirma un punto de vista y excluye a sus rivales.

---

<sup>91</sup> YIN, R. K., *op. cit.*

<sup>92</sup> Correlaciones ecológicas son las derivadas del uso inadecuado de valores promedio.

<sup>93</sup> TROCHIM, W. M., *op. cit.*

Ni la simple consistencia de los hechos con una hipótesis, ni la plausibilidad de su ocurrencia, son confirmaciones de la hipótesis, porque la consistencia y la plausibilidad también podrían darse con hipótesis alternativas. Tanto para el historiador como para el analista de casos, la verdad de un hecho se asigna en base a su probabilidad, más que en su plausibilidad o su mera posibilidad de ocurrencia. No nos referimos, naturalmente, a un concepto axiomático de la probabilidad, sino a cuán verosímil resulta que un hecho haya ocurrido (o no) de tal forma, sobre la base de cierta evidencia. Esta probabilidad es ponderada y evaluada, es juzgada. Los investigadores deben aplicar “criterio” y fundamentar sus razonamientos y conclusiones en el estado del arte de su disciplina y en su experiencia vital. La validez interna se aplica a la realización de inferencias sobre la ocurrencia de eventos que el investigador no vio con sus propios ojos, sino que se enteró en entrevistas o leyendo documentos. ¿Es correcta? ¿Se consideraron todas las hipótesis rivales?<sup>94</sup>

En algunas instancias, el método, cuando está bien aplicado, permite analizar hipótesis rivales plausibles para fortalecer la inferencia causal. El origen del caso puede ser empírico, es decir, derivado del examen de datos, o hipotético; ahora bien, estas hipótesis y datos empíricos no se utilizan para confirmar o corroborar

---

<sup>94</sup> Donald T. Campbell, en su prólogo al libro clásico de Yin (1994) sobre diseño y métodos de investigación por medio de estudios de caso, sostiene que habría dos estrategias para tratar con las hipótesis rivales plausibles. La primera es la asignación aleatoria al grupo de control o al grupo de tratamiento en un experimento; la segunda es el aislamiento experimental, propio del control de un laboratorio. La primera estrategia intenta controlar un número infinito de hipótesis rivales, pero “sin especificar qué es cualquiera de ellas”; el control puede hacerse tan estricto como uno desee y permitan sus recursos, según la teoría estadística. La segunda estrategia controla explícitamente unas pocas hipótesis rivales; como indica Campbell, “estas nunca se controlan perfectamente, pero lo suficientemente bien para tornarlas implausibles. Qué hipótesis rivales se controlan es función de las disputas en boga en la comunidad científica de cada tiempo. Más tarde, en retrospectiva, podría verse que otros controles eran necesarios.” En cuanto a especificar y controlar cada hipótesis rival, el método de los casos se aproxima en algún sentido al método del aislamiento experimental. Sin duda su éxito está lejos del de la ciencia experimental de nuestros días, pero es un avance en la búsqueda de validez.

teorías, sino para examinar una red amplia de implicaciones que permiten, aunque de modo incompleto, un enfoque científico de los problemas. Es importante en los casos proponer explicaciones alternativas de un fenómeno y analizar su plausibilidad. Todas las alternativas relevantes, vinculadas o derivadas de las hipótesis, deben presentarse explícitamente y sujetarse a un examen crítico, eliminando las que no pasen pruebas cruciales.

La validez externa establece el dominio al cual pueden generalizarse los hallazgos del estudio. En muchos casos se suele asociar la validez externa con la idea de muestreo y obtención de muestras representativas. En los estudios de caso la validez que interesa es la que lleva a la generalización analítica, por la cual los resultados se generalizan hacia una teoría más amplia, que permita en el futuro identificar otros casos en que los resultados del primero sean válidos.

La fiabilidad demuestra que las operaciones de un estudio pueden repetirse con los mismos resultados. Está vinculada con la calidad de la medición. Un estudio es más fiable cuanto mayor es la consistencia de sus mediciones: Si otro investigador realizara nuevamente el mismo estudio (no otro, no una réplica) los resultados serían los mismos. Para asegurar esta fiabilidad es importante escribir procedimientos de las tareas que se realizarán en el estudio y llevar un registro de todos los pasos dados. En términos técnicos, es necesario contar con un protocolo del caso y construir una base de datos con la información recopilada a medida que el proyecto de investigación se va realizando.

### **2.5.3. Una perspectiva heterodoxa de la validación**

Weick sostiene que las restricciones impuestas por los procesos de validación producen a menudo teorías triviales. En su opinión, estas restricciones debilitan el proceso de creación de teorías, al restringir el papel que pueden jugar la imaginación, la representación, los procesos evolutivos de selección artificial y el pensamiento especulativo. La calidad de una teoría es función de la precisión y grado de detalle de la definición del problema que dispara la construcción de la teoría, del número e independencia de las conjeturas que intentan resolver el problema y del número y diversidad de los criterios de selección empleados para verificar las conjeturas. Los esfuerzos invertidos en someter las teorías a la validación durante todo el proceso de creación son improductivos en tanto no ayuden a mejorar la calidad de la teoría.<sup>95</sup>

Para Weick la contribución de la ciencia social no está en el conocimiento validado, sino más bien en la sugerencia de relaciones y conexiones que hacen cambiar a las acciones y las perspectivas.<sup>96</sup> Desde esta mirada heterodoxa de la validación, la plausibilidad debe ocupar el lugar de las pruebas de validez recomendadas normalmente. Es necesario que el investigador genere numerosas conjeturas teóricas y que seleccione las conjeturas plausibles. ¿Cómo se realiza esta selección? El juicio del investigador debe tomar el lugar hasta ahora asignado a las pruebas de validación. Este juicio se manifiesta en expresiones del tipo “¡eso es interesante!”, “¡eso es absurdo!”, “¡eso es irrelevante!”, o “¡eso es obvio!”. Estos

---

<sup>95</sup> WEICK, K. E., “Theory Construction as Disciplined Imagination”, *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, 1989, pp. 516-531.

<sup>96</sup> Idem.

juicios no son arbitrarios, pues se basan en comparaciones con toda una historia previa de experiencias del investigador.

## **2.6. El Método y la Política Comparadas**

El objetivo fundamental de este apartado consiste en otorgar un instrumental mínimo que permita distinguir las diferencias fundamentales entre el método comparativo y la política comparada; así como, determinar cuáles son los métodos más utilizados dentro de esta disciplina de la Ciencia Política, para a partir de lo anterior, contar con las herramientas teórico-metodológicas que permitan, ante un problema dado, la mejor toma de decisiones o bien la evaluación de determinada política pública o de algún fenómeno social.

La construcción de teoría, el desarrollo de la ciencia, son posibles sólo mediante el uso de un método. Sin embargo, no resulta arriesgado sugerir que en Ciencias Sociales existen distintos métodos para explicar los fenómenos. Giovanni Sartori sugiere que las ciencias del hombre se valen de 4 instrumentos o técnicas de comprobación, a saber:

- Método experimental, utilizado principalmente en psicología;
- Método estadístico, utilizado principalmente en la ciencia económica, dado que se utiliza cuando hay pocas variables e infinidad de unidades de análisis;
- Método comparado, utilizado cuando el experimento es imposible, y cuando faltan datos pertinentes y suficientes para un tratamiento estadístico, y

- Método histórico, el cual ha demostrado ser un método de control débil.<sup>97</sup>

Como se observa, existen una infinidad de métodos científicos que permiten establecer proposiciones empíricas generales. El método comparado es un método científico, que no el método científico, éste es una herramienta para descubrir relaciones empíricas entre variables, no un mecanismo de medición cuantitativa. Cada método científico ha sido diseñado para cumplir con un fin en específico, por ejemplo, Hall sostiene que el método comparado es una herramienta que permite la construcción de teorías causales.

Al igual que cualquier método científico, el método comparado posee fortalezas y debilidades. Un análisis simplista de esta herramienta podría sugerir que su mayor debilidad radica en que a menudo se enfrenta ante la existencia de muchas variables y pocas unidades de análisis para explicarlas. Lo anterior, más que una debilidad debe ser visto como una fortaleza. Me explico, un análisis comparado intensivo que se realiza con pocos casos, puede arrojar mayor información que un análisis estadístico que puede llegar a ser superficial dada la amplitud de unidades de análisis.

El uso del método estadístico a menudo induce al investigador al deseo de construir generalizaciones más que probabilidades. Aunado a lo anterior, es prácticamente imposible que quien utiliza este método se atreva a rechazar una hipótesis ante la presencia de un “dato aberrante”, lo cual no ocurre con el método comparado, en donde, la existencia de éste a menudo obliga a replantear nuestra hipótesis.

---

<sup>97</sup> Véase SARTORI G., *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

La Ciencia Política ve en el método comparado una herramienta importante en la construcción de la teoría. Sin embargo, es necesario tener presente que solamente se hace política comparada cuando las comparaciones se vuelven de implícitas y causales a explícitas y sistemáticas.

Para los comparativistas la comparación por género próximo y diferencia específica resulta ser la primera aproximación al estudio de la política comparada. En la medida en que nuestros conceptos indican diferencias de género (cualitativas) y, en que usamos una lógica dicotómica de identidad-diferencia, o de inclusión-exclusión, desembocamos en dificultades insuperables. Pero si nuestros conceptos indican diferencias de grado (cuantitativas) y, si usamos una lógica del más o del menos, entonces nuestras dificultades pueden resolverse por la medición, y el verdadero problema se convierte entonces en cómo medir.

La política comparada se sustenta en el uso conjunto de teoría y metodología, quien hace política comparada puede utilizar todos los métodos científicos disponibles, para contrastar las hipótesis que se plantea, la PC puede y debe utilizar una infinidad de métodos científicos, no solamente el comparado.

La política comparada es, por derecho propio, una subdisciplina de la ciencia política, ésta busca explicar variaciones entre unidades políticas para entender determinados resultados sociales, políticos, económicos o culturales. La política comparada busca resolver problemas, el método comparado establece herramientas para entender el por qué de éstos.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Véase LANDMAN T., *Política Comparada. Una Introducción a su objeto y métodos de investigación*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.

Dado que el investigador forma parte del objeto de estudio, la imparcialidad a menudo resulta difícil de alcanzar, es en tal virtud que la academia sugiere el uso combinado de distintos métodos de control para contrastar las hipótesis planteadas, so pena de incurrir en resultados poco fiables.

Así pues, es posible sugerir que mientras que el método comparado es un método de control (un método científico, que no el método científico), la política comparada es una rama de la ciencia política que no puede ser definida estrictamente en términos de un único campo de estudio. Mair sugiere tres elementos relacionados, a saber:

- El estudio de países extranjeros;
- Comparación sistemática entre países (elaboración y comprobación de teoría), y
- Enfoque basado en el método de investigación.<sup>99</sup>

Así pues, la política comparada es una disciplina que se define tanto por su sustancia (primeros dos puntos) como por su método (último punto). En términos de su método, esta subdisciplina de la Ciencia Política resulta difícilmente distintiva, en cuanto que la variedad de enfoques desarrollados también son aplicables dentro de todas las restantes ciencias sociales.

## 2.7. Entrevistas

Tal como lo señalan Benney y Hughes (1970), la entrevista es "la herramienta de excavar" favorita de los científicos sociales. Para adquirir conocimientos sobre la vida social, los investigadores reposan en gran medida sobre relatos verbales.

---

<sup>99</sup> MAIR P., "Política Comparada: Una visión general", en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001.

Cuando oyen la palabra "entrevista", la mayor parte de las personas piensan en un instrumento de investigación estructurado como las encuestas de actitud o de opinión y los cuestionarios. Estas entrevistas son típicamente "administradas" a un grupo grande de "sujetos" (Benney y Hughes,1956). Puede que se le pida a los encuestados que ubiquen sus sentimientos a lo largo de una escala, que seleccionen las respuestas más apropiadas a un conjunto preseleccionado de preguntas, o incluso que respondan a preguntas abiertas con sus propias palabras. Aunque estos enfoques investigativos difieren en muchos aspectos, todos adoptan una forma estandarizada: el investigador tiene las preguntas y el sujeto de la investigación tiene las respuestas. De hecho, en las entrevistas más estructuradas a todas las personas se les formulan las preguntas en términos idénticos para asegurar que los resultados sean comparables. El entrevistador sirve como un cuidadoso recolector de datos; su rol incluye el trabajo de lograr que los sujetos se relajen lo bastante como para responder por completo a la serie predefinida de preguntas.

En completo contraste con la entrevista estructurada, las entrevistas cualitativas son flexibles y dinámicas. Las entrevistas cualitativas han sido descritas como no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas. Utilizamos la expresión "entrevistas en profundidad" para referirnos a este método de investigación cualitativo. *Por entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus*

*propias palabras*. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas.

La diferencia primordial entre la observación participante y las entrevistas en profundidad reside en los escenarios y situaciones en los cuales tiene lugar la investigación. Mientras que los observadores participantes llevan a cabo sus estudios en situaciones de campo "naturales", los entrevistadores realizan los suyos en situaciones específicamente preparadas. El observador participante obtiene una experiencia directa del mundo social. El entrevistador reposa exclusiva e indirectamente sobre los relatos de otros. Los problemas que esto le crea son examinados en la sección siguiente.

Es así como se tendrá una mejor comprensión de la problemática a que se enfrentan los municipios del estudio de caso en el fortalecimiento de sus Haciendas Públicas.

## **CAPÍTULO 3**

### **APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA**

El siguiente capítulo ofrece un panorama de la hacienda municipal en México. Antes de entrar en materia es necesario presentar unos breves apuntes sobre el municipio en México, posteriormente se desarrolla el tema la descentralización de recursos por parte de la Federación y sus limitaciones institucionales, para continuar con el análisis de la cuestión de los ingresos y gastos en los gobiernos municipales y su mal desempeño por parte de la hacienda municipal. Finalmente, se estudia, por un lado, el diseño institucional de la administración municipal y sus limitaciones en cuanto a normatividad, administración y profesionalización, y; por otro, los factores políticos que influyen en el rendimiento de la hacienda municipal dados los vacíos que dejan las reglas institucionales en los tres niveles de gobierno.

#### **3.1. El Municipio mexicano. Antecedentes**

Conocer el pasado es esencial para entender el presente y para construir el futuro. Para dirigir el municipio hacia un destino deseable, es necesario entender los orígenes y el contexto histórico que los delineó. El objetivo fundamental de este apartado es realizar una reseña histórica sobre el municipio en México. Los objetivos específicos son dos: el primero, es describir de manera general el proceso histórico que delineó las formas de los municipios mexicanos actuales; el segundo, es analizar brevemente las reformas más importantes que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Mexicana.

El principal interrogante que motiva esta parte es saber si los municipios han avanzado de manera constante en su autonomía y competencias (en nuestro caso, las fiscales), a través de las reformas constitucionales al artículo 115, hacia una dirección específica. Podría ser, por el contrario, que los municipios en su evolución histórica no tengan una trayectoria bien definida por lo que sus cambios irían en direcciones diversas y, a veces, hasta contrapuestas. La tesis que se sostiene en este apartado, es que el desarrollo histórico de los municipios ha obedecido a una lógica coherente a la del federalismo, desde la década de los años ochenta. Se pretende argumentar que las reformas constitucionales de 1983, 1987 y 1999, al artículo 115, han buscado, de manera coherente, la descentralización de la vida política en México.

Para lograr los objetivos anteriores este apartado se ha dividido en tres grandes epígrafes. Primero, se realizará una breve reseña sobre los acontecimientos más relevantes que dieron forma al municipio mexicano. Segundo, se describirán las más importantes reformas hechas al artículo 115, para después argumentar las razones por las que las tres últimas realizadas a partir de la década de los años ochenta, han dado un nuevo rumbo a la vida municipal. Finalmente, se plantearán algunos posibles escenarios derivados de estas nuevas reformas.

### **3.1.1. Breve reseña histórica**

El municipio mexicano ha heredado tradiciones políticas de culturas diversas. La historia nos muestra que en la formación del México actual, han confluído diversas razas, ideas y culturas. Dado que el municipio mexicano es también producto del

la mixtura intercultural que ocurrió en el país, descomponer los elementos de dicha mezcla puede ayudar a entender mejor el conjunto final. Las principales tradiciones que influyeron en la forma del municipio mexicano fueron: la española y la prehispánica. Aunque de manera indirecta lo hicieron la romana, visigoda y la árabe. A continuación se hará una breve reseña de cada una de ellas y se puntualizarán las razones por las que se argumenta que influyeron en la formación del municipio mexicano.

El municipio español es uno de los principales precursores del municipio mexicano. A su vez, este primero ha sido influido por la tradición romana, árabe y la visigoda. Durante la dominación romana, España adoptó muchas de las instituciones que tradicionalmente eran romanas, una de estas instituciones fue el municipio. Posteriormente, esta institución se fue fusionando con muchas tradiciones propias del esquema político español. Después de la caída del imperio romano, los godos invaden España y también les transmiten muchas de sus formas gubernamentales. Durante la reconquista de España, el municipio se utilizó como instrumento para fortalecer las fronteras entre la parte árabe y la parte ya reconquistada.

Antes de la dominación romana, era imposible observar una división territorial, apropiadamente definida y respetada, en el territorio español. Es sólo a la llegada de roma que los municipios tuvieron un papel fundamental en la vida de España. "La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas ciudades, sometidas por conquista que aunque en la situación de subordinación conservaban una

autonomía mas o menos amplia.<sup>100</sup> Es así como al interior, algunas de los territorios conquistados empleaban la misma forma de organización, que a ellos se les imponía del exterior.

En el caso de la tradición visigoda, se observa en el *conventus publicus vicinorum*, una antecedente directo a la forma del actual municipio. Esta institución era una asamblea de hombres libres de cada población o distrito rural, en ella se resolvían administrativamente cuestiones de deslinde y amojonamiento, intervenía en las huidas de los siervos y presenciaba la ejecución de las penas. Por lo anterior, las tradiciones visigodas no eran ajenas a la herencia romana en España, ambas se conjugaron para enriquecer la vida municipal.<sup>101</sup>

España aún debía sufrir un influjo más, en materia municipal, antes de ir a establecer su esquema en el territorio conocido como Nueva España. La ocupación árabe en varios territorios del sur de España propició las circunstancias para que muchas costumbres de los primeros permanecieran en las tradiciones políticas de los segundos. La figura del alcalde que es equivalente a la de un jefe general, con funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que era electo, deviene de dicha influencia árabe en España.

Los reyes españoles, otorgaban concesiones a quienes desearan establecer comunidades en la frontera con los árabes, a cambio se les pedía que colaboraran en la guerra de reconquista. Los **fueros** de frontera, nombre que se les dio a estas

---

<sup>100</sup> Para ahondar en ello, puede consultarse a DE LA GARZA F., *El municipio; historia, naturaleza y gobierno*, Editorial JUS, México, 1947.

<sup>101</sup> Idem.

nuevas comunidades, representaban amplios espacios de discrecionalidad para quienes los controlaban.

España llevó su esquema municipal a tierras americanas, específicamente al actual territorio mexicano, y toda la herencia de otras culturas se trasladó también a México. En este país, ya existían antecedentes a lo que serían los municipios mexicanos. Los calpullis, organizaciones familiares que se desarrollaron en el Imperio Azteca, eran comunidades de familias que compartían a los dioses, participaban en la solución de sus problemas, ocupaban un mismo territorio y aceptaban a una autoridad de manera oficial.

El municipio español y la herencia indígena dieron forma a los actuales municipios mexicanos. Identificar la genealogía de los municipios, es útil para comprender las inercias que esta institución arrastra y que estarán presentes para resistirse a cambios o modificaciones que se proyecten. Una reforma municipal debe contemplar las herencias del pasado, que marcan el presente y condicionan el futuro.

### **3.1.2. El municipio y el centralismo en el sistema político mexicano**

Para aprender de nuestra historia es obligatorio conocerla, interpretarla y sobre todo confrontarla apropiadamente con la realidad actual. Conocer nuestra historia puede auxiliar a identificar ciertas tendencias y continuarlas si son provechosas o intentar revertirlas si no lo son. Interpretar los momentos relevantes del pasado implica situarnos en el contexto general de la época, comprender un hecho

histórico desde una perspectiva actual puede ser imposible. Para confrontar los hechos históricos con la realidad actual, hay que conocerlos e interpretarlos adecuadamente, cada etapa histórica viene acompañada de nuevos elementos que sería inapropiado eludir.

Los municipios son parte del entramado institucional que ha sostenido al Estado mexicano. A partir de la formación del régimen político post-revolucionario, la nación ha tenido que consolidar las estructuras legales y rutinarias que le han permitido preservar el orden y la estabilidad política. En diferentes medidas, el municipio ha cumplido una función esencial para mantener esta estabilidad mencionada.

En los primeros años del régimen post-revolucionario, su preocupación más elemental fue la de centralizar el poder. Bajo la lógica centralista se elaboraron las primeras reformas políticas del país, incluyendo las municipales. Las primeras reformas municipales están alineadas con el propósito de solidificar y afianzar la predominancia del centro.<sup>102</sup>

La institución municipal surgió supeditada a los intereses del centro, con funciones meramente administrativas, sin autonomía en sus decisiones y por lo tanto con pocas posibilidades de desarrollar instituciones propias. Esta debilidad institucional se pone de manifiesto en cuanto inicia un proceso de apertura política, que es acompañado por un impulso descentralizador y con espíritu federalista. En esta

---

<sup>102</sup> Véase CRESPO J. A., *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia y la desintegración total*, Editorial Grijalbo, México DF, 1998.

etapa, posterior a la de centralización del poder, se aspiraba a que los municipios desempeñaran muchas funciones que antes se reservaban para la federación.

Las reformas municipales iniciadas en la década de los ochenta, pueden resultar en un resultado contrario al esperado si no se toman en cuenta las variables institucionales involucradas. La huella del centralismo es aún profunda y amenaza con desestabilizar cualquier pretensión de cambio o reforma. El reto principal que los municipios enfrentan es el de lograr crear instituciones que puedan sostener sus nuevas tareas. Lo anterior es de gran dificultad, pues crear instituciones no es un asunto de ingeniería ni de cálculo premeditado, en ocasiones el cambio institucional es un proceso gradual, no plenamente controlable y hasta cierto punto incierto.<sup>103</sup>

La figura del municipio ha existido asimismo a lo largo de la historia en las constituciones mexicanas, desde la de Apatzingan, bases orgánicas de 1843, la de 1857, incluso hasta después del Porfiriato.

La Constitución de 1917 por su parte cobijó tres temas sociales de amplia trascendencia: el tema agrario, el del trabajo, y como novedad de derecho público pero con un alto contenido social, el tema municipal.

---

<sup>103</sup> Véase ARELLANO, D., E. Cabrero y A. Del Castillo, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Porrúa-CIDE, México, 2000.

De forma novedosa, la Constitución federal de 1917 contempló un apartado normativo para el municipio en el artículo 115. El citado artículo ha tenido 11 reformas o adiciones de las cuales se deben resaltar cuando menos dos de ellas: la de febrero de 1983 y diciembre de 1999, que junto a las reformas de 1994 que se le hicieron al artículo 105, nos dan los principales perfiles jurídico-constitucionales de nuestro actual municipio.

El municipio como institución ha servido de base esencial y primordial a la organización de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia. La cuestión y problemática principal que se presenta, tiene qué ver con el proceso de institucionalización constitucional del municipio. Cuestión que no resulta fácil de abordar por lo poco estudiado de este tema.

Dejando de lado un poco los aspectos históricos, es indispensable analizar cuáles son los problemas a los que se enfrenta el municipio, derivado del padecimiento de una débil autonomía.

**El artículo 115 constitucional** previene que el gobierno municipal estará a cargo de un Ayuntamiento, cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes, y puede contar con juzgados municipales; aunque en nuestro país esto no se da en realidad, ni siquiera lo previene el citado artículo, mismo que define al Municipio Libre como la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa. Aunque esperamos que la reforma

pendiente de aprobarse por la mayoría de las Legislaturas Estatales dé la facilidad para poner en práctica la tan mencionada autonomía municipal.

Podríamos decir, que la estructura conforme a la cual se halla constituido el Estado Federal Mexicano responde en total coincidencia, con la problemática y las necesidades surgidas de la vida social de nuestro pueblo. Así, el municipio tiene una gran importancia, como la estructura gubernamental más cercana a la ciudadanía para la solución de sus necesidades y exigencias. Luego, el artículo 39 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien, en nuestra opinión delega dicha soberanía para la protección de sus intereses, en forma de mandato en sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente, que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida.

De tal manera el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida.

Respecto a la soberanía estatal (art. 40 Constitucional) y la autonomía municipal (art. 115 Constitucional), la carta magna concede expresamente la calidad de libre al municipio, pero no de autónomo en pleno sentido, y menos de soberano. Resulta difícil entender tal libertad, porque así, los ciudadanos son súbditos del gobierno estatal y no del municipio, convirtiendo este último, en simple delegatario

obediente de las funciones que le ordene la entidad, la constitución federal y la estatal.

### **3.1.3. Las reformas constitucionales al artículo 115**

Las reformas al artículo 115 pueden ayudarnos a detectar la vereda que ha seguido el municipio hasta llegar a su actual ubicación en el régimen constitucional mexicano. En este apartado se intenta argumentar que dichas reformas son un testimonio escrito del papel que han tomado los municipios en México. Las primeras reformas perseguían objetivos centralistas, alineados con los intereses del régimen post-revolucionario.<sup>104</sup> Estas primeras modificaciones al texto original, que tenían objetivos centralistas, se realizaron en los siguientes años: 1928, 1933, 1943, 1947 y 1953.

Después de la apertura política, que para muchos fue iniciada en 1968, las reformas tomaron otro sentido también acorde con los intereses del régimen en el poder. La etapa descentralizadora de los ochenta coincide con momentos de crisis económica y política que obligaron al gobierno federal a encomendar cada vez más responsabilidades a los municipios. Las reformas de 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999 son representativas de lo anterior. La de 1977 se centró en cuestiones de tipo electoral mientras que las demás abarcaban cuestiones relacionadas con las facultades y atribuciones municipales.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Véase CRESPO J. A., *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia y la desintegración total*, Editorial Grijalbo, México DF, 1998.

<sup>105</sup> Véase AGUIRRE P., R. Becerra y J. Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México, 1995.

La reforma de 1928 tuvo como principal objetivo disminuir el número de diputados en los congresos locales, haciendo que su cantidad fuera proporcional al número de representados. La de 1933 persiguió como objetivo fundamental eliminar la posibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. Las modificaciones elaboradas en 1947 y 1953 consintieron el voto de las mujeres pero restringieron de igual manera la posibilidad de reelección.

Todas estas reformas de alguna manera iban acordes con propósitos centralistas. Disminuir la cantidad de diputados locales se puede interpretar como un intento de restar poder a las fuerzas políticas locales. Al tener menos espacios para ubicar a sus principales cuadros los líderes regionales pierden poder. Impedir la reelección debilita a las élites políticas locales pues les impide perpetuarse en el poder, impone una lógica de movilidad de cuadros dirigentes y deja a las regiones en clara desventaja ante el centro. Ante un cuerpo político institucionalizado y cohesionado, como el PRI en cualquiera de sus denominaciones, las regiones con movilidad de dirigentes permanecían desabrigadas en la lucha política nacional. Por último, permitir el voto femenino pareciera ser una reforma que va en un sentido contrario la de la centralización, seguramente existieron otras presiones para otorgar este cambio, pero no relacionadas con los municipio directamente.

Se puede decir que el primer grupo de reformas al artículo 115 están dentro de un mismo razonamiento congruente con el momento histórico que vivía la nación. Ahora se expresaran los motivos por los que se afirma que existe un segundo conjunto de reformas que perseguían objetivos contrarios a los primeros.

La reforma de 1976 otorgó a los municipios facultades relacionadas con la normatividad de los asentamientos urbanos, con ello se revierte la tendencia anterior e inicia una nueva etapa para los municipios mexicanos. Para 1977, la reforma política formulada bajo la revisión de Jesús Reyes Heróles, introducía el principio de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes. La descentralización, desde la perspectiva administrativa, vivió uno de sus momentos más importantes cuando se instauró la reforma de 1983. Esta fue de suma importancia pues amplió de manera formidable las facultades que le correspondían a los municipios.

Dada la importancia de la reforma de 1983 se abundará un poco más sobre el asunto. Las nuevas atribuciones se enmarcaban dentro de un proyecto de organización municipal urbanista, la mayoría de las nuevas atribuciones estaban pensadas para un centro urbano y no rural. La provisión de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública son algunas de las nuevas tareas que cada municipio debería adoptar.

Otra cuestión de suma relevancia, en la reforma del 83, fue el que los municipios fueron dotados de personalidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio. Lo anterior permitió que existieran nuevas fuentes de ingresos y de certidumbre que facilitaran el funcionamiento y ejercicio de la acción pública municipal. En síntesis, el municipio podía ser administrado de manera autónoma.

La reforma de 1987, extendió el principio de representación proporcional hacia todos los municipios. Finalmente, la reforma de 1999 permitió que los municipios

no sólo fueran entes administrativos autónomos, sino que se convirtieran en una instancia de gobierno. Lo anterior es relevante pues los ayuntamientos en realidad cumplen con funciones políticas al ser electos por votación directa.

Todas las reformas posteriores a la 1976, pueden ser consideradas como parte de un segundo grupo identificado con un proceso de descentralización en el país. Las condiciones políticas y económicas del momento así lo propiciaron, aunque los resultados de estas reformas son ambiguos aún hoy en día. Como se ha postulado anteriormente, la mayor carga de responsabilidades hacia los municipios no estuvo acompañada por un proceso de fortalecimiento institucional.

Los municipios no pueden lidiar con las nuevas tareas asignadas, las reformas implicaron ~~implican~~ un cambio de reglas, un cambio de instituciones formales, pero las instituciones informales, o la falta de ellas, no es un asunto que se arregle con un plumazo o un discurso en la **Cámara de Diputados**. La conducción del proceso de descentralización debe ser cuidadosa en estos aspectos; principalmente debe ser prudente en cuanto a sus potenciales bondades.

Por lo descrito anteriormente, es obvio remarcar que los estudios sobre temas administrativos en el ámbito municipal, son muy relevantes para la problemática actual. Se deben buscar mecanismos que brinden la estructura necesaria para completar la visión federalista. Las herramientas disponibles para lo anterior no son una constante en este asunto, pueden variar a la velocidad del pensamiento. La labor de cualquier cuerpo administrativo, que se llegue a imaginar, deberá ser la de institucionalizar sin hacer demasiado pesado el esquema administrativo municipal.

### **3.1.4. Problemática en los ayuntamientos mexicanos**

Aunque ya se ha hablado de cuestiones históricas sobre el municipio en general y del mexicano en particular, aún no se ha tratado el asunto de los ayuntamientos. Los ayuntamientos son los órganos que gobiernan a un municipio, están formados por un presidente municipal y un cierto número de síndicos y regidores. La cantidad de síndicos y regidores que integran un ayuntamiento depende de la población de un municipio. En general el municipio tiene facultades legislativas y puede emitir ordenanzas, reglamentos y el bando de policía y buen gobierno. De entre los miembros del ayuntamiento, sólo el presidente municipal tiene facultades ejecutivas, para lo que dispone de un cuerpo administrativo que es la administración pública municipal.

En cada Estado de la República Mexicana se considera de diferente manera la forma de componer a su cuerpo administrativo. Indudablemente, las reglas que aplican para la conformación del aparato administrativo, impactan sobre el desempeño del mismo. Un conjunto de reglas que generen incentivos para la productividad y la eficiencia, son necesarias para concretar los objetivos de gobierno postulados por el ayuntamiento.

Se pretende postular que las reglas que apliquen para la conformación del cuerpo político, es decir el ayuntamiento, también pueden impactar de manera indirecta al desempeño del cuerpo administrativo. Un ayuntamiento que sea integrado con reglas plurales, en donde cada regidor o síndico haya sido votado, tendrá al menos la posibilidad de ser plural. Si este es plural, entonces las discusiones

internas entre los representantes municipales serán equilibradas, ya sea entre partidos o por alianzas. Lo anterior, generaría incentivos para acotar cualquier discrecionalidad administrativa del presidente municipal. Pues con un ayuntamiento plural y una vida más democrática cualquier partido político podría perder el poder en algún punto del futuro, con lo que prefería ser oposición ante un régimen acotado administrativamente.

Por muchos años, la reelección inmediata fue, para la clase política mexicana, anatema, tabú, mito, herejía, síndrome de ignorancia o de las más aviesas intenciones. Los orígenes de esta convicción anti releccionista tenemos que buscarlos no solamente en los años treinta (1933) de esta centuria, sino desde la constitución de 1824 que determinó que el presidente de la república no fuera elegido de manera indefinida, sino que debería mediar, al menos, un período entre cada elección.

Hoy día, en el ámbito municipal, de acuerdo a las disposiciones legales en nuestro país, no sólo se prohíbe la reelección del presidente municipal, sino incluso de los otros integrantes del cabildo, incluyendo el síndico y el vicepresidente, lo que hace aún más grave esta cuestión. De esta manera, lo efímero de la acción municipal hace que el municipio mexicano se invente cada tres años.

Sin embargo, esta determinación y ordenamiento constitucional, que tuvo una justificación histórica, ante el abuso que de ella se hizo por caudillos y jefes políticos, así como por la concentración del poder que generó, hoy día representa una disposición vetusta que más que potencializar el desarrollo municipal, lo entorpece y limita. De hecho, como nuestra historia nacional lo demuestra, su

vigencia por más de 66 años no cumplió el objetivo de limitar el acceso y permanencia de caudillos y dictadores en el poder, ni evitó tampoco el enquistamiento de algunos grupos políticos en el poder.

En el ámbito municipal, la reelección no sólo podría generar mejores gobiernos, más profesionales y capaces, sino que también contribuiría, de cierta forma, a solucionar el problema de la representación política, en la medida que los ciudadanos municipales tendrían la oportunidad de ratificar su voluntad electoral ante gobernantes honestos y eficaces, permitiendo la continuidad de planes y programas de gobierno o de rectificar su orientación del voto ante la presencia de malos funcionarios. Aquí es importante apuntar que este escenario planteado tendría lugar favorablemente ante la existencia legal de formaciones políticas municipales.

### **3.2. Finanzas Locales**

#### **3.2.1. La teoría de la provisión de bienes públicos locales y su financiamiento.**

En la actualidad, cualquier forma de Estado, ya sea federal o unitaria, posee estratos administrativos o políticos con competencias diferenciadas. Tal es el caso, por ejemplo de México y España; mientras que el primero posee un gobierno federal, entidades federativas y municipios, el Reino de España se encuentra dividido en Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Municipios.

Los distintos órdenes de gobierno interactúan y se relacionan entre sí de manera más o menos. La teoría económica distingue los siguientes mecanismos de política fiscal para coadyuvar en la relación entre gobiernos centrales y locales:

- Regulación: Estados centrales regulan en todo el territorio. En Estados Federales la atribución es compartida pero la regulación local debe ser acorde con la federal.
- Incentivos: al respecto, la literatura ha sugerido que existen diversos mecanismos, entre los que destacan:
  - Subsidios específicos.- Si los Estados crean programas que son compatibles con las directrices fijadas por el gobierno federal o central, pueden pedir fondos de estos gobiernos; si se niegan a cumplir determinados criterios, pueden perder los que reciben.
  - Subvenciones condicionadas.- Ayudas del gobierno central o federal a los Estados y los municipios para fines concretos. El objetivo es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, este tipo de ayudas pueden generar ineficiencia, dado que los recursos son etiquetados de manera homogénea.
  - Subvenciones equivalentes.- Ayudas equivalentes a los gastos, este esquema si bien es justo puede generar ineficiencia.
- Administración de los fondos federales. Cuando los fondos de los programas provienen del gobierno federal y el local solo los administra.

- Reparto general de los ingresos: financiación incondicionada. El Gobierno federal transfiere recursos a los Estados y los municipios en dicha forma.<sup>106</sup>

Uno de los teoremas de la economía del bienestar sugiere que las razones que justifican la intervención estatal pueden resumirse en: presencia de fallos de mercado; problemas con la distribución del ingreso, y los bienes preferentes. Lo anterior, ocurre en cualquier nivel de gobierno. Como sabemos, entre los fallos de mercado clásicos encontramos los bienes públicos, bienes que no pueden ser **provistos** de manera eficiente por el mercado ante la imposibilidad de asignarles un precio adecuado. En el espacio local, Charles Tiebout se planteó la siguiente cuestión ¿cómo los individuos revelan sus preferencias por los bienes públicos locales? La respuesta a dicho cuestionamiento sugiere que los individuos pueden “votar con sus piernas” (la decisión de vivir en determinado municipio revela sus preferencias hacia los bienes públicos suministrados por él), es decir, las comunidades que suministran los servicios que la gente quiere y los suministran eficientemente observarán que atraen a nuevos habitantes; las que sean incapaces de hacerlo observarán como pierden habitantes. Esta migración transmite a los políticos señales sobre los bienes que debe de proveer. La anterior asignación no siempre es eficiente en términos de Pareto.<sup>107</sup>

La hipótesis de Tiebout no es del todo aplicable en los espacios municipales modernos; ello, porque se requiere que haya muchos municipios que compitan

---

<sup>106</sup> Para ahondar en el tema, puede revisarse a STIGLITZ J., *Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, Madrid, 1998.

<sup>107</sup> Véase TIEBOUT C., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (5), 1956, pp. 416-424.

entre sí, esto no suele ocurrir. Aunado a lo anterior, las decisiones no siempre son tomadas en términos de eficiencia económica.

### **3.2.2 Los ingresos: dimensiones institucionales y fiscales**

Si bien la tradición centralista de este país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y práctica gubernamental, es indudable que, pese a ello, el sistema político está cambiando. Hasta épocas recientes, en la historia del sistema federal mexicano, su sistema político estuvo inmerso en un proceso de mayor apertura democrática, lo que generó un fortalecimiento de su sistema federal, a partir de la independencia institucional y de facultades autónomas de gobiernos estatales y municipales, es decir, una descentralización que incluye factores políticos – elecciones directas y populares- y factores administrativos –descentralización de funciones-.

En el caso del ámbito municipal, las reformas al artículo 115 constitucional que se llevaron a cabo en 1983 y 1999, permitieron precisar las funciones que tendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública local; así como, el otorgamiento de medios fiscales y ámbitos de decisión propios que, hasta entonces, descansaban en los Estados. Por otra parte, hizo posible que los gobiernos municipales adquirieran el carácter que presupone ese nombre: ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas. El cuadro que a continuación se presenta, muestra de manera breve los principales cambios institucionales acaecidos a partir de la última reforma constitucional que favorece al Municipio mexicano.

**Reformas al artículo 115 de la Constitución federal**

3 de febrero de 1983	23 de diciembre de 1999
<p><i>Control constitucional de los ayuntamientos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se reglamentó las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido por el poder legislativo (es decir, las razones por las que las autoridades municipales electas podían ser sustituidas por otras). También ofreció, formalmente, el derecho de audiencia, es decir, la posibilidad de defenderse legal y públicamente.</li> </ul>	<p><i>Reconocimiento del municipio como orden de gobierno.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los municipios adquieren el carácter de ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas.</li> </ul>
<p><i>Facultad de administrar servicios públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se definió por primera vez un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal (agua potable, alumbrado público, <b>limpieza</b>, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito).</li> </ul>	<p><i>Facultades exclusivas del municipio.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se reconoce que la prestación de servicios públicos es facultad exclusiva del municipio.</li> </ul>
<p><i>Facultad reglamentaria.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.</li> </ul>	<p><i>Facultad reglamentaria.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece la facultad del ayuntamiento para expedir las disposiciones y reglamentos que regulen las actividades de la administración pública municipal. Esto significó que las facultades entregadas a los ayuntamientos ya no pueden ser ejercidas por ningún otro nivel de gobierno.</li> </ul>
<p><i>Facultad exclusiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definió que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio que no puede ser enajenado por otra instancia.</li> </ul>	<p><i>Facultades concurrentes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se le otorga al municipio la capacidad de participar en materias concurrentes.</li> </ul>
<p><i>Facultad de celebrar convenios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí para la atención de problemas comunes a dos o más municipios.</li> </ul>	<p><i>Asociación entre municipios y con el Ejecutivo del estado.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se le da al municipio la facultad de asociarse y coordinarse con otros municipios y con el Ejecutivo estatal para la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal.</li> </ul>
<p><i>Hacienda pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Precisó las fuentes de ingresos propios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.</li> </ul>	<p><i>Hacienda pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer contribuciones sobre la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas de los estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se convierte en intransferibles las fuentes de ingresos propios de los municipios.</li> </ul>
<p><i>Facultades de territorialidad y ecología</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los invistió como autoridades de pleno derecho para planear y regular el desarrollo urbano y ecológico de pueblos y ciudades.</li> </ul>	<p><i>Fiscalización de la cuenta pública municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y fiscalizarán sus cuentas públicas.</li> </ul>
<p><i>Integración del ayuntamiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos a todos los municipios del país independiente de su población.</li> </ul>	<p><i>Participación ciudadana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece que es facultad de los ayuntamientos expedir los bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal.</li> </ul>
<p><i>Facultades en materia de relaciones de trabajo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sugirió a las legislaturas la promulgación de leyes específicas a la seguridad laboral de los empleados municipales.</li> </ul>	<p><i>Solución de controversias entre poderes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece que las legislaturas estatales establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán conflictos que se presenten entre municipios o entre éstos y el gobierno del estado con motivo del ejercicio de una función municipal o prestación de un servicio público.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las reformas constitucionales señaladas.

A partir de estas reformas de 1983 y 1999, el modelo de “federalismo dual” se ha ido modificando por otro, en el que los gobiernos municipales ya no están confinados por completo a la esfera jurídica de las entidades federales, sino que se asumen como parte activa de la federación en su conjunto, con facultades plenas para regular su régimen interior.

En ese mismo contexto, las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales (RIG's) también han cambiado. Si hasta 1983 se consideraba a las administraciones municipales como parte de los gobiernos de los Estados y, en ese sentido, la participación de los primeros, en planes y programas gubernamentales estaba mediada por los Estados, a partir de ese año

los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias de recursos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación; la propia Constitución les otorgó el derecho de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Asimismo, con las reformas fiscales que se llevaron a cabo en 1997, cuando se creó un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación para transferir recursos a las entidades federativas, los gobiernos municipales fueron incorporados como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales.

Así, en México, las transferencias federales a gobiernos subnacionales se lleva a cabo a través de dos figuras: las *participaciones federales* y las *aportaciones*. Las *participaciones* son resultado de la coordinación en el sistema tributario nacional conocido como SNCF. Este sistema evita la doble tributación mediante convenios firmados entre la Federación y los Estados, por lo cual estos últimos renuncian a gravar algunas fuentes de ingresos a cambio de recibir dichas participaciones federales, que incluye ingresos tributarios provenientes de gravámenes, como impuesto al valor agregado (IVA); el impuesto sobre la renta (ISR); el impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS), y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN); así como, aquellos derivados tanto de derechos federales como de la producción y venta de petróleo.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación debe distribuir entre las entidades federativas, el 20% de la recaudación fiscal mediante las participaciones federales. El monto se calcula por medio de una fórmula que toma en cuenta tres criterios: el primero es con base en los impuestos asignables

originados en el territorio (45.17%); el segundo se reparte en función directa del número de habitantes (45.17%), y el resto (9.66%) se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa. A su vez, los Estados quedan obligados a transferir a sus municipios al menos 20% de las participaciones que reciben. En la práctica, son pocos los casos de Estados que sobrepasan este porcentaje.<sup>108</sup>

En buena parte de las entidades federativas, existe también una fórmula de distribución hacia los municipios similar a la federal. Cabe mencionar que una vez que las participaciones federales entran a la hacienda pública estatal o municipal, su ejercicio es libre por parte de cada uno de los órdenes de gobierno. Por otro lado, las *aportaciones* (Ramo 33) son transferencias condicionadas por parte de la federación para fines específicos

A pesar de lo anterior, el sistema federal fiscal en México sigue altamente centralizado. Aún cuando en las últimas dos décadas se han observado importantes cambios por una mayor descentralización en cuanto a recursos se refiere a Estados y municipios, ello no ha implicado mayores atribuciones fiscales. En conjunto, los ingresos de los gobiernos estatales y municipales en 2002 como porcentaje de los ingresos fiscales del país fue del 5.6%, en comparación con el

---

<sup>108</sup> Al respecto, un estudio reciente que señala que sólo diez de las entidades federativas otorgan un porcentaje superior a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25% en los casos de Hidalgo y Morelos. CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. y M. G. Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.

promedio de 18.7% de los países miembros de la OCDE<sup>109</sup> o el 30% de los sistemas federales del mundo<sup>110</sup>.

México es uno de los países del mundo donde las transferencias a Estados y municipios son más elevadas, representan el 93.3% de los ingresos totales de los gobiernos estatal y municipal, en comparación con el 39.4% que es el promedio de América Latina, el 29.3% de Estados Unidos y el 16% de Brasil. Esto implica por lo tanto, una gran dependencia de los municipios con respecto a los recursos federales y un alto desequilibrio fiscal.

**EN LOS DATOS QUE HAS OFRECIDO EN LOS DOS ANTERIORES PÁRRAFOS NOS FALTA EL AÑO DEL QUE OFRECES LOS DATOS.**

**Transferencias fiscales a Estados y municipios  
Porcentaje del PIB**

<b>País</b>	<b>Transferencias</b>
Chile	5.7
Brasil	16.3
Finlandia	23.1
Alemania	24.5
E.U.A	27.5
Canadá	29.3
Francia	34.2
Promedio América Latina	39.4
Bolivia	44.0
México	93.3

<sup>109</sup> UGALDE, L. C. *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México; *Reforma*, 18 de febrero de 2002, con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>110</sup> DÍAZ-CAYEROS, A. "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y gobierno* vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004; con base en datos de las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI en 1999.

**Fuente:** Ugalde, L. C., *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2002.

Durante el año 2000, el ingreso directo en los Estados representó 5.8% respecto a los ingresos directos por nivel de gobierno. En países desarrollados, la proporción es mucho mayor, por ejemplo, en los casos de Alemania (2003) representa un 22.5%; Austria (2002), 9.3%; Canadá (2003), 41.1%, y Estados Unidos (2000), 26.3%.<sup>111</sup>

Ahora bien, con respecto a los niveles de dependencia de los gobiernos estatales en México, alrededor del 60% de los recursos provienen del gobierno federal mediante el SNCF y alrededor de 26% proviene de otras transferencias federales, las cuales son “etiquetadas” desde el gobierno federal y deben aplicarse de acuerdo con criterios definidos centralmente; alrededor de 14% son ingresos que provienen de ingresos fiscales directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas).<sup>112</sup>

En México durante el año 2000, el ingreso directo en municipios, como proporción del ingreso total, representó el 2.2%; mientras tanto, en los países desarrollados, la proporción también fue mucho mayor, por ejemplo, en los casos de Alemania (2003) representó un 10.2%; Austria (2002), 13.4%; Canadá (2003), 10.5%, y Estados Unidos (2000), 15.2%.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> CABRERO, E., *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006; cuya fuente es: Base de datos en Government Finance Statistics, Yearbook 2004, FMI.

<sup>112</sup> CABRERO, E., *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005.

<sup>113</sup> CABRERO, E., *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México.

Ahora bien, con respecto a los niveles de dependencia de los gobiernos municipales en México, alrededor del 37.4% de los recursos provienen del gobierno federal mediante el SNCF (participaciones) y alrededor del 42.3% proviene de las transferencias federales “etiquetadas” en el Ramo 33 (aportaciones).<sup>114</sup>

Así pues, los recursos de los municipios se han incrementado vía transferencias de participaciones y aportaciones. Sin embargo, los gobiernos municipales tienen poco margen de autonomía en el manejo de sus recursos. Esto se deriva de que los ayuntamientos cuentan con pocas potestades tributarias, pero también porque no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen.

Además de las transferencias provenientes del gobierno federal, los gobiernos municipales cuentan con el rubro de *ingresos directos*, los cuales son ingresos propios recaudados directamente por el gobierno municipal (impuestos locales, cobro de tarifas de servicios, multas y productos de venta de activos). Cabe mencionar que estos ingresos son ejercidos con plena autonomía por el gobierno municipal, pero se recaudan a partir de tasas impositivas fijadas por el Congreso local. Así, el total de ingresos municipales está compuesto por los ingresos directos, por las participaciones federales y por las aportaciones.

Durante el periodo que va de 1994 a la fecha que se muestra la gráfica 3.1., existe una tendencia incremental del ingreso total municipal. Sin embargo, a lo largo de más de dos décadas, las tendencias en las finanzas locales han sido cambiantes. Al respecto, Enrique Cabrero sugiere que en una primera fase: 1978-1983, se

---

<sup>114</sup> SEDESOL-INEGI, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.

observa una “precaria autosuficiencia” de los municipios ante la ausencia, en algunos de esos años, de un sistema de coordinación fiscal nacional. En una segunda fase (1984-1988), a partir de la reforma constitucional de 1983 que dio al municipio potestad sobre el tributo de la propiedad inmobiliaria, los ingresos propios (directos) –sobre todo de los municipios urbanos- se incrementaron. En una siguiente fase: 1989-1994, se observa un esfuerzo de aprovechamiento real de estas potestades, orientado a la generación de mayores ingresos vía impuestos y vía el cobro de bienes y servicios (derechos). Finalmente, a partir de 1995 y hasta la fecha se da una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios: las participaciones federales y los ingresos directos tienden a separarse drásticamente mostrando una fuerte dependencia financiera municipal (gráfica 3.2).<sup>115</sup>

Este comportamiento, señalan diversos investigadores, parece ser resultado de la aparición de nuevas transferencias del orden federal al municipal (Ramo 33), aspecto que ha venido desincentivando el esfuerzo fiscal por ampliar la captación de recursos propios que se había generado entre los años 1989 y 1994.<sup>116</sup>

Ahora bien, desagregando los ingresos directos propios para un mayor detalle, existe un crecimiento de los impuestos en dicha composición después de la crisis de 1995 (gráfica 3.3.). Sin embargo, comparado con otros países, México sigue siendo un país con baja recaudación predial. En efecto, en los países miembros de la OCDE, en promedio se recauda por impuesto predial el 1% del PIB; en países con similar nivel de desarrollo como Argentina y Chile la recaudación

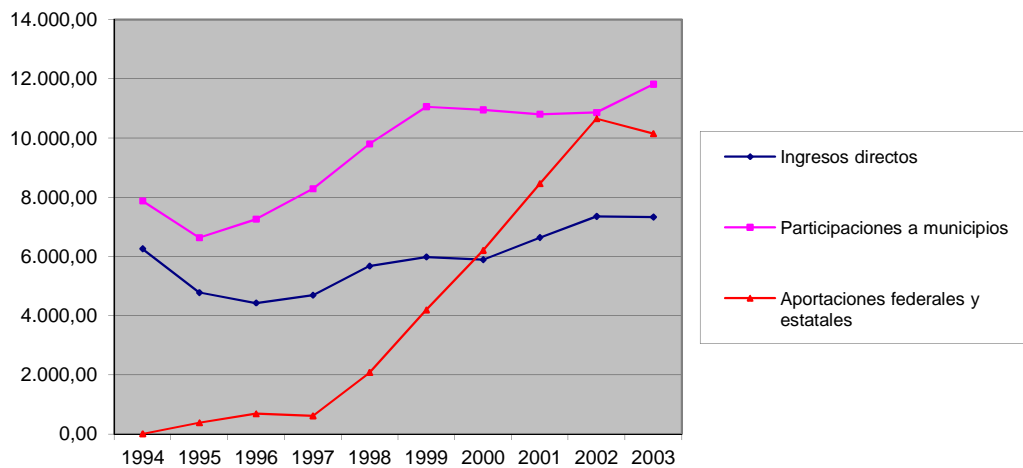
---

<sup>115</sup> CABRERO, E, *op. cit.*, (2005).

<sup>116</sup> DIAZ CAYEROS, A., “El Federalismo y los Límites Políticos de la Redistribución”, *Gestión y Política Pública*, XIII(3): 663-687, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, México.

predial como proporción del PIB en 1996 fue de 1.4%; en contraste, en México llega tan sólo al 0.2%. En países desarrollados como Estados Unidos y Francia la recaudación por este concepto llega a significar 3.5 y 2.5% respectivamente.<sup>117</sup> De igual manera, ingresos derivados de otro tipo de impuestos; así como, los ingresos por derechos no han sido explotados de la mejor manera por los municipios.

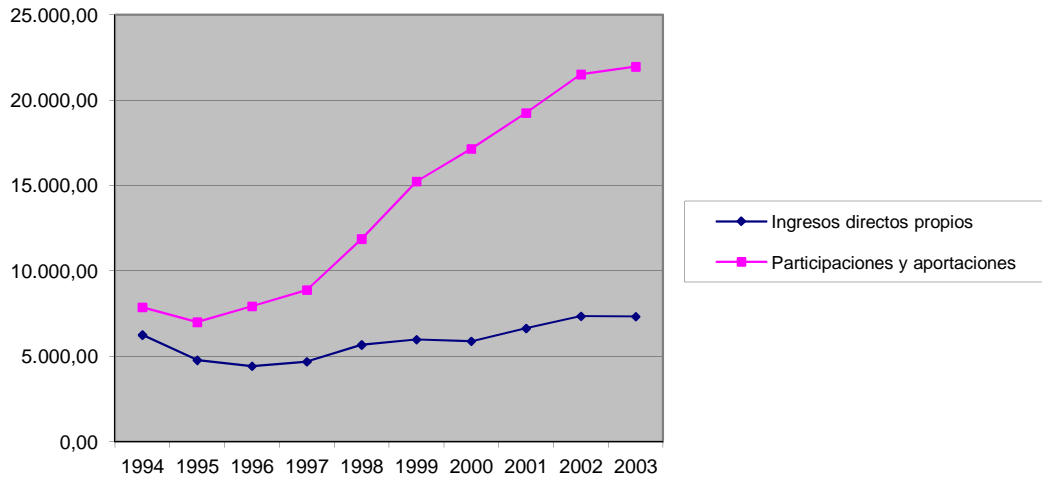
**Gráfica 3.1. Ingresos directos propios, participaciones y aportaciones, 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

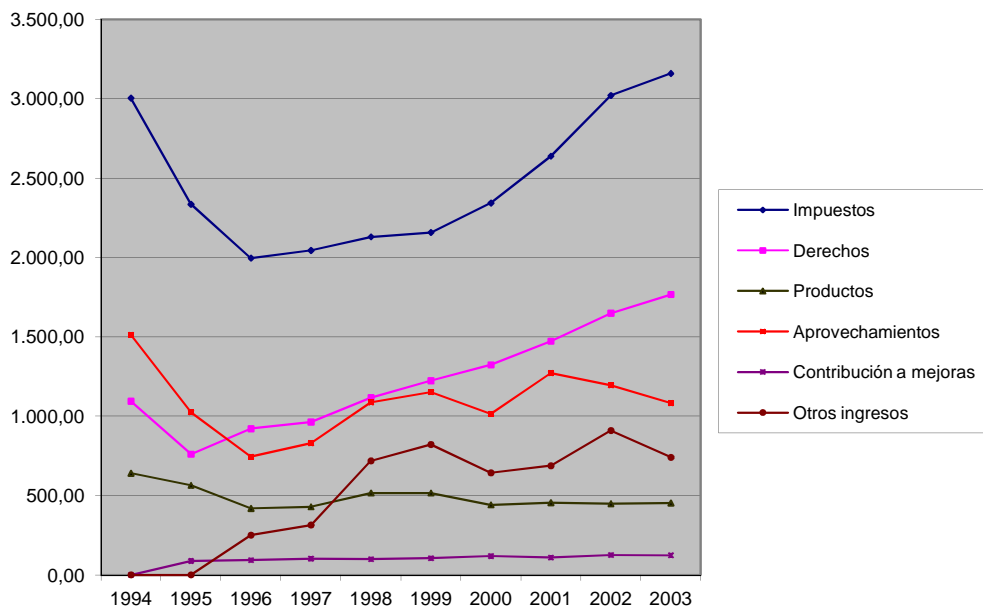
<sup>117</sup> Con base en datos del FMI y el INEGI

**Gráfica 3.2. Ingresos directos propios, participaciones y aportaciones, 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

**Gráfica 3.3. Ingresos directos propios 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Una distinción necesaria es el análisis por separado del conjunto de municipios. El peso de los ingresos propios en el total de ingresos municipales significó un 47% en promedio para el conjunto de municipios urbanos grandes, en contraste con el 18% de ingresos propios en promedio para el conjunto de municipios rurales.<sup>118</sup> Si lo vemos desde otra perspectiva, el 58.2% de los ingresos totales de los municipios agrupados como de muy baja marginación dependen de los recursos federales transferidos; mientras que el 85.1% para los de muy alta marginación. A su vez, los ingresos propios del primer grupo de municipios corresponden a un 26% del total de ingresos y apenas a un 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación.<sup>119</sup>

### **3.2.3. El gasto**

Como se apuntó con relación a los ingresos, los cambios en la distribución del gasto público siguen siendo insuficientes, sobre todo cuando se hace la comparación con otros sistemas en el ámbito internacional. En efecto, en México, en el año 2000, el 9.9% del gasto público era ejercido por el orden municipal como proporción del gasto público total. Este dato dista del gasto local de países desarrollados que llegan a tener una participación del 57.4% en Dinamarca (2001); 36.9% en Finlandia (2003); 64.6% en Japón (2002); 44.3% en Suecia (2002); aunque cabe aclarar que dichos países no tienen gasto estadual o estatal<sup>120</sup>. Ahora bien, si tomamos en cuenta aquellos países que cuentan con gasto tanto en el orden regional como en el local de países desarrollados, de cualquier manera el

---

<sup>118</sup> CABRERO, E., *op. cit.* 2005.

<sup>119</sup> MERINO, M., *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones Nostra, México, 2007, p. 45.

<sup>120</sup> CABRERO, E., *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.

gasto sigue siendo mayor aunque no en la proporción presentada por los países señalados anteriormente. El caso de Alemania (2003) presentaba una participación de 14.2%; Austria (2002), 14.1%; Estados Unidos (1999), 26.0%; Suiza (2001), 21.8%<sup>121</sup>.

Por el lado de los egresos, existen dos rubros principales: el *gasto corriente* (gasto administrativo) y el *gasto de inversión* (gasto en obra pública). A partir del análisis de dichos rubros en las finanzas locales se puede entender la evolución de los gobiernos municipales en México y los márgenes de autonomía de gestión.

El gasto municipal, como consecuencia del comportamiento de los ingresos, presenta una expansión a partir del año en que se hace la medición (gráfica 3.4). Sin embargo, existe un desplazamiento del gasto de obras públicas y fomento (gasto de inversión) a favor del componente administrativo del gasto (gasto corriente). A partir de 1994, ambos tipos de gasto están separados significativamente. Para el año 2003, el gasto corriente equivale casi al doble del monto de gasto de inversión (gráfica 3.5).

Este comportamiento puede interpretarse de la siguiente manera: a) expansión del gasto administrativo ante el incremento de los ingresos, **y/o** b) expansión irracional de estructuras administrativas y burocráticas. Es probable por tanto, que ante la expansión del gasto municipal se estén dando ciertas tendencias **que favorezcan** su ineficiencia. Una estructura de gasto altamente cargada de lado del gasto corriente hace al municipio más dependiente de otros órdenes de gobierno en las decisiones de inversión pública, las cuales son de gran importancia en el contexto mexicano, dado los fuertes rezagos en infraestructura urbana. En efecto, los

---

<sup>121</sup> Idem.

gastos en obra pública se han incrementado notablemente a partir de 1998 pero como efecto de la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997 con la creación de los nuevos fondos de las aportaciones municipales. Si la mayor parte de los recursos municipales se emplean en gasto administrativo.

Los municipios en el país registran un mayor gasto corriente que los gobiernos estatales, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2008, ya que este concepto representó a nivel nacional 56 por ciento de los egresos de los ayuntamientos, mientras que su erogación en capital apenas llegó a 30 por ciento.

En 2008 la estructura del gasto corriente de los municipios -sin contar las 16 delegaciones del Distrito Federal- fue la siguiente: por cada 100.00 pesos, se destinaron al pago de la burocracia 31.00 pesos.

Asimismo, los egresos del gasto corriente a nivel agregado nacional durante el periodo de 2005 a 2008 creció a una tasa promedio anual de 7.3 por ciento en términos reales.

Los servicios personales en 2005 representaron 56.1 por ciento del gasto corriente, mientras que en 2008 fue de 54.3 por ciento; "una disminución que se atribuye a la contratación de personal por la vía del outsourcing". El gasto en servicios personales es el más difícil de controlar, debido a factores políticos o a negociaciones con sindicatos de burócratas, "por lo que puede tonarse en una excesiva carga financiera y afectar el desempeño del propio gobierno"<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> AREGIONAL., *Gasto corriente representó 60 por ciento del gasto total municipal a nivel nacional en 2007*, 19/05/2009

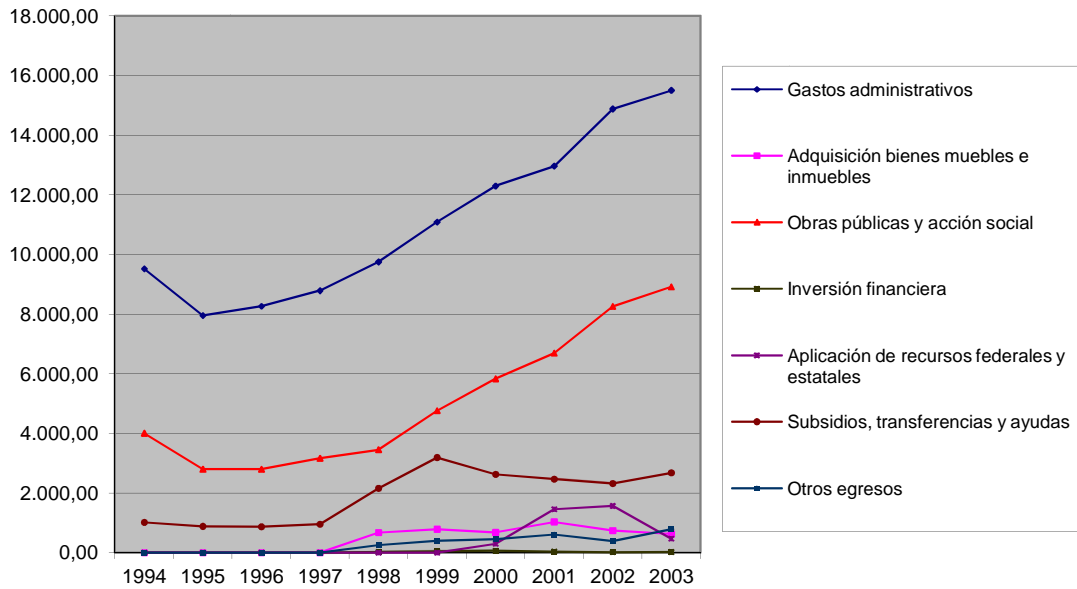
Aunque la asignación en servicios personales representa entre 50 y 60 por ciento del gasto corriente; Baja California tuvo un gasto de 68.2 por ciento, seguida de Colima con 68.0 por ciento y Baja California Sur con 63.0 por ciento., eso significa que esos recursos provienen de las transferencias federales que no están etiquetadas, por lo que la principal fuente de financiamiento de obra pública para los gobiernos locales lo constituyen los fondos del Ramo 33 que están etiquetados.

Una estructura más equilibrada del gasto mostraría un esfuerzo por racionalizar el gasto administrativo y una mayor autonomía para emprender proyectos de inversión local. Al respecto, Mauricio López sugiere que el gasto corriente debería ser cubierto en un 80% por los ingresos propios del municipio,<sup>123</sup> de esta manera, el municipio tiene margen de contar con los recursos del gobierno federal para inversión exclusivamente de obra pública. Si se cuenta con una estructura más equilibrada del gasto, se puede interpretar como un esfuerzo por racionalizar el gasto administrativo y una mayor autonomía para emprender proyectos de inversión local.

---

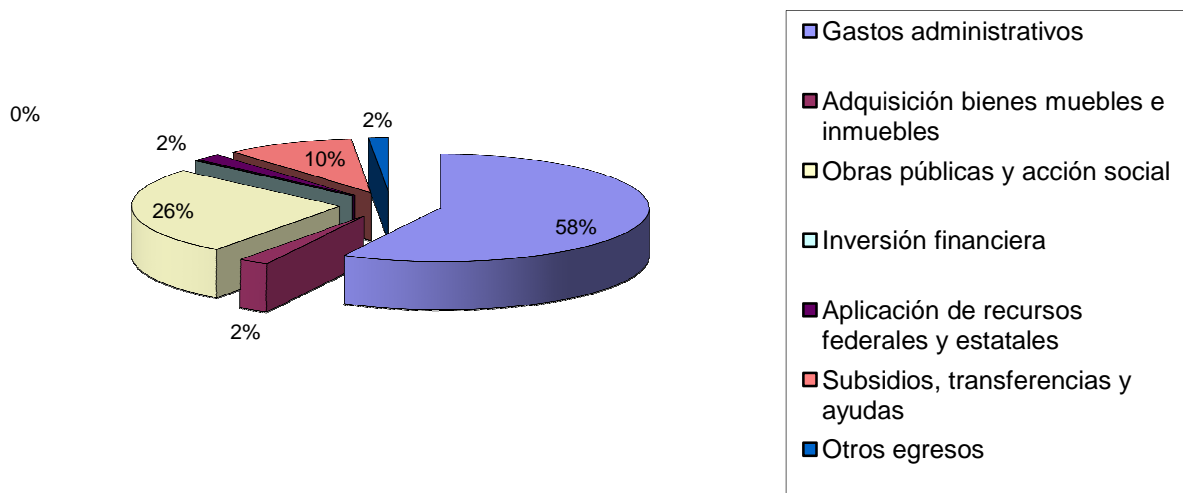
<sup>123</sup> Para mayor detalle ver LÓPEZ, M., *Finanzas Municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo núm. 147, CIDE, División de Administración Pública, México, 2004.

**Gráfica 3.4. Egresos de los municipios 1994-2003 (millones de pesos constantes 1993)**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

**Gráfica 3.5. Estructura Promedio del gasto de los municipios de México 1994-2003**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Así pues, la evolución que muestra la composición del gasto municipal no es del todo apropiada, ya que está generando desequilibrios en la estructura del gasto y restringiendo la autonomía municipal en materia de inversión. Como se apuntó más arriba, en México, los ayuntamientos cuentan con pocas potestades por un lado; pero por el otro, no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen.

### 3.2.4. Indicadores Financieros

Un análisis más claro de las tendencias de la hacienda municipal y los diferentes comportamientos en la gestión financiera en municipios urbanos, se puede derivar del análisis de algunos indicadores financieros que nos proporcionan información sobre los niveles de esfuerzo fiscal, autonomía financiera y eficiencia en el gasto municipal, a saber:

- *Autonomía fiscal:* Este indicador muestra la relación Ingreso propio/Ingreso total. Lo ideal sería que el municipio contara con una estructura de ingresos propios del 50% en relación al total de ingresos, ya que a mayor porcentaje de estos, aumenta la independencia fiscal respecto a la Federación<sup>124</sup>
- *Capacidad financiera.* Este indicador muestra la relación entre Ingreso Propio/Gasto Corriente. Señala la capacidad que un municipio tiene para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación. Da una idea de la viabilidad de la gestión municipal ante una reducción fuerte de las transferencias

---

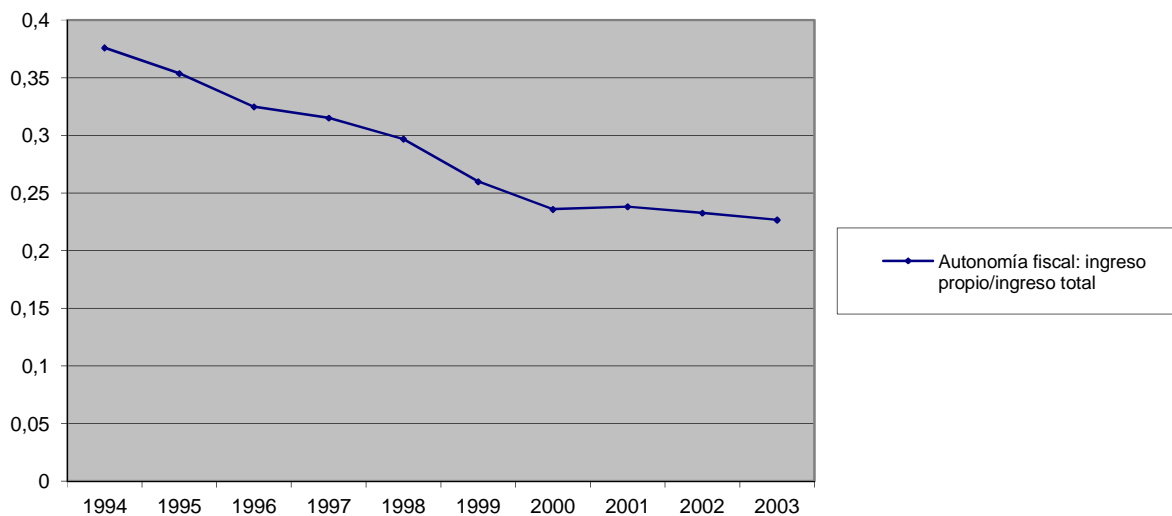
<sup>124</sup> ESCALANTE C. Scarlet. *Autonomía Fiscal de los Gobiernos Locales: una revisión formal de los Determinantes*. Trimestre Fiscal No 82. Marzo del 2006. Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Publicas INDETEC. ISSN 0188-6088. Guadalajara Jalisco - México.

federales y entre más cercano esté al 100% más eficiente será la utilización de sus propios ingresos. Así, a mayor capacidad financiera mayor autosuficiencia y equilibrio en la estructura del gasto.

- *Dependencia financiera.* Este indicador muestra la relación entre participaciones federales derivadas del convenio de coordinación fiscal y el gasto total del municipio: *Participaciones/Gasto Total*. Mientras mayor es el índice de dependencia financiera menor será la autonomía de gestión. Generalmente su comportamiento será inverso al indicador anterior.
- *Inversión municipal.* Gasto de Inversión/Total de Gasto (indicador de eficacia). Este indicador muestra el porcentaje de gasto municipal dedicado a la inversión en obras públicas. Pondera el grado de autonomía que el gobierno local tiene para la inversión pública. Por lo tanto, este indicador deberá estar alrededor del 50% para tener un equilibrio con el gasto corriente.

En relación con el indicador de *autonomía financiera: ingreso propio/ingreso total*, se observa una alarmante caída a lo largo del periodo, es decir, que el nivel municipal de gobierno en México, pese al incremento de ingresos propios, se agudiza su autonomía. Por supuesto, que aquí se toma la totalidad de los municipios de México.

**Gráfica 3.6. Indicador de autonomía financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)**  
**Ingreso propio/Ingreso Total**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Ahora bien, de una muestra de 338 municipios urbanos de tamaño grande y metropolitano, el monto que cubre el municipio por cuenta propia para satisfacer sus necesidades de gasto, varía del 5.95% al 34.57%.<sup>125</sup> Como se apuntó, se considera que lo ideal sería contar con una estructura de 50% con respecto a sus ingresos totales. La muestra hace evidente que a pesar de ser municipios similares por su número de habitantes y los más poblados de México, existe una amplia disparidad en sus niveles de recaudación. En el extremo inferior de este indicador, tenemos a municipios como Centro que cuenta con 5.95% de autonomía; Tuxtla Gutiérrez con 8.51%; Matamoros con 9.63%; Veracruz con 11.51%; Cuautitlán con 13.47%. En contraste, se encuentran municipios con una

---

<sup>125</sup> SILVA RODRÍGUEZ, J.A., *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), México, 2006.

autonomía fiscal relativamente alta como Atizapán con 34.57%; Benito Juárez con 34.15%; Querétaro con 33.27%; Tultitlán con 26.81% y Zapopan con 25.9%.

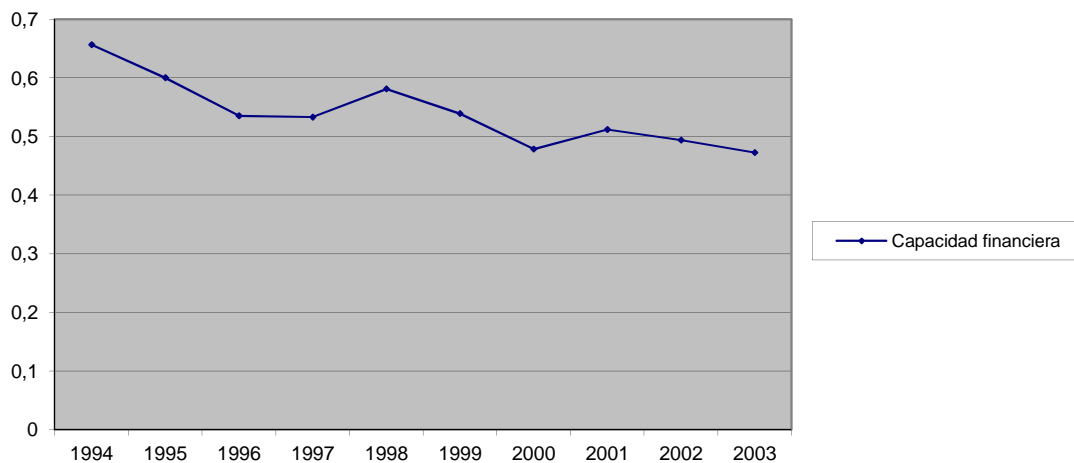
Como se apuntó, los niveles de recaudación son muy heterogéneos, aun siendo municipios con condiciones similares de población en cuanto a su magnitud. A partir de lo anterior, cabría preguntar entonces si es una cuestión de factores técnicos-administrativos solamente el que los diferencia en el diseño institucional de la hacienda municipal o si intervienen además otros factores de manera indirecta, en este caso políticos-sociales, los que pudieran estar afectando también el desempeño de la hacienda municipal en cuanto a su nivel de recaudación. Este argumento sustenta la necesidad de profundizar el problema, mismo que puede ir más allá del diseño institucional de la hacienda municipal y de la dependencia de las transferencias del gobierno federal.

Con respecto al indicador de *capacidad financiera* que muestra la relación entre los ingresos propios (directos) y el gasto corriente, de igual manera, se observa una caída a lo largo del periodo. Pese al incremento en ingresos propios, cada vez es menos la capacidad de los municipios de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo (gráfica 3.6).

En teoría, los municipios que tienen una mayor autonomía financiera con respecto a la Federación tienen un alto porcentaje de capacidad financiera, lo que les permite tener una mayor eficiencia en su gasto. Tal es el caso de Querétaro que cuenta con una capacidad financiera del 128.09%; Chihuahua con 79.84%; Atizapán con 55.44%; Benito Juárez con 52.75%; Zapopan con 50.87%; Tultitlán

con 43.06%, entre otros.<sup>126</sup> En contraste, la heterogeneidad en municipios similares (en cuanto a población) se hace nuevamente evidente. Municipios que cuentan con una baja capacidad financiera: Tuxtla Gutiérrez con 13.95%; Matamoros con 16.53%; Veracruz con 18.25%; Xalapa con 19.20%; Centro con 20.17%; Cuautitlán con 20.95%, entre otros.

**Gráfica 3.7. Indicador de capacidad financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje)**  
**Ingreso propio/Gasto corriente**



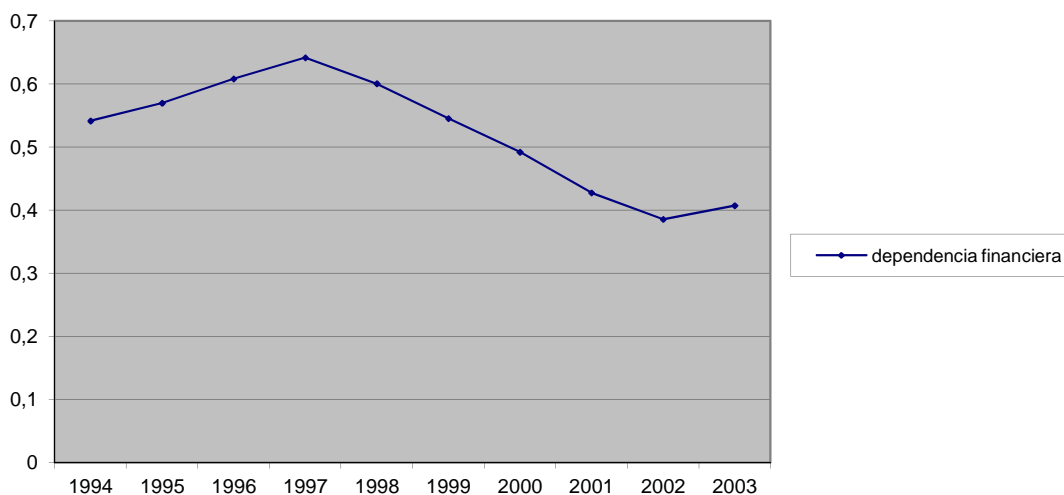
**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

Por lo que hace al indicador *dependencia financiera*, que muestra la relación entre participaciones federales y el gasto total del municipio, este presenta aparentemente una caída. Sin embargo, año con año han aumentado las Participaciones en los ingresos de los municipios, pero el mayor crecimiento lo han venido a representar las Aportaciones en términos brutos y porcentuales. Por lo tanto, aunque pareciera que disminuye la dependencia de las Participaciones en el

<sup>126</sup> Idem.

gasto total, es una ilusión, pues en el gráfico 3.7 no se toma en cuenta a las Aportaciones en el gasto total.

**Gráfica 3.8. Indicador de dependencia financiera en los municipios de México, 1994-2003 (porcentaje) Participaciones/Gasto total**



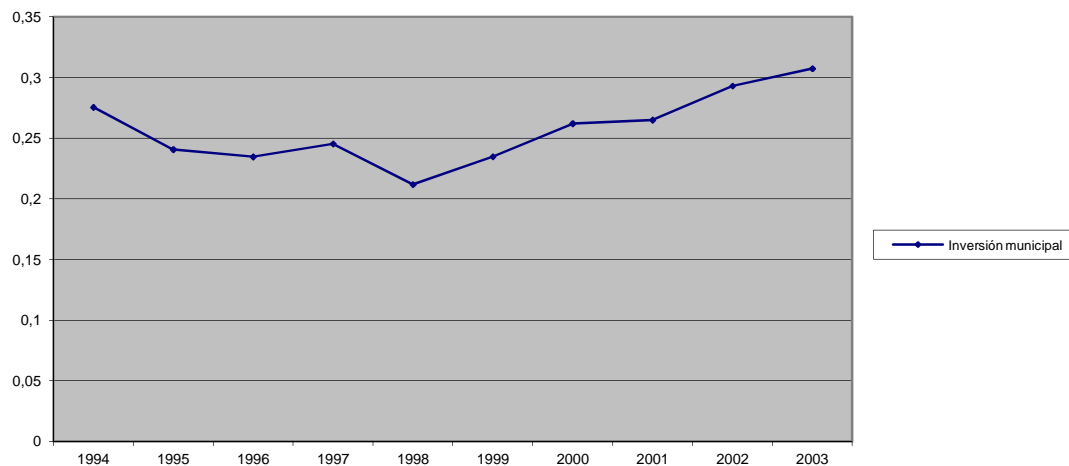
**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

El siguiente indicador **enfatiza** la eficacia del gasto en *inversión municipal*. En un escenario eficiente, los resultados de este indicador deberán girar sobre el 50%, ya que ello indicaría un equilibrio en las decisiones de gasto por parte del municipio. Sin embargo, durante el periodo de 1994-2003, los gobiernos locales han destinado sólo 31.2% de sus recursos totales a la inversión en infraestructura (obra pública y construcción).

Este indicador nuevamente evidencia la heterogeneidad en los gastos de inversión en municipios similares con respecto al número de habitantes. Los porcentajes van desde 10.83%, hasta el 61.79 que corresponde a Querétaro.

**Gráfica 3.9. Indicador de inversión en los municipios de México, 1994-2003  
(porcentaje)**

**Gasto de Inversión/Total de Gasto**



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de Mauricio Merino (2007) tomados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Coordinación Entidades Federativas (SHCP-UCEF), mayo de 2006.

En resumen, existe una alarmante caída de los ingresos propios en los municipios a lo largo del periodo que va de 1994 al 2003, es decir, que el nivel municipal en México, pese al incremento en ingresos y margen de gasto, cada vez es menos capaz de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo; se agudizan, por así decirlo, los desequilibrios verticales, dado que dicha capacidad financiera disminuye casi a la mitad en el periodo. Directamente relacionado con ello, existe una cada vez mayor *dependencia financiera*. Cabe señalar que ambas tendencias muestran diferencias significativas por tipo de municipio.

Por lo que hace a nuestro interés particular sobre municipios urbanos, es evidente que estos tienen una mayor capacidad de generación de recursos propios, aunque

buena parte de ellos están destinados al gasto de tipo administrativo. Por otro lado, cabe subrayar también el hecho de que la expansión de ingresos propios en los municipios ha retrocedido en los últimos años, es decir, no se ha consolidado una “cultura de responsabilidad fiscal” en este tipo de municipios. En el siguiente apartado se aborda tal situación.

### **3.3. Limitaciones institucionales y Obstáculos en el desempeño de la Hacienda Municipal**

#### **3.3.1. Limitaciones institucionales en las transferencias de recursos**

Si los municipios no logran incrementar sus ingresos, tampoco tendrán más recursos para resolver con mayor rapidez y eficacia los problemas que enfrentan. Por lo anterior, resulta trascendente analizar primeramente las reglas del sistema de transferencia de recursos federales hacia los gobiernos locales, tales reglas se han convertido en incentivos negativos que originan que mientras más dinero reciben los municipios mexicanos, menos esfuerzo fiscal realizan para obtener ingresos propios.

El diseño institucional en el sistema de transferencia de recursos (participaciones y aportaciones), se sustenta en fórmulas casi siempre sin condiciones, sin estímulos; reglas del juego que generan una serie de incentivos perversos en el esfuerzo de recaudación, los cuales hacen más dependiente al orden municipal del gobierno federal.

Algunos de estos fondos dependen principalmente del tamaño de la población de cada municipio: se les llama *participaciones fiscales*. Así, el 20% de todo el dinero

que el gobierno federal cobra por distintos impuestos generales se destina a una bolsa denominada *Fondo General Participable*. Los municipios deben recibir por lo menos 20% de esa bolsa, conforme a los siguientes criterios:

- 45.17% en proporción directa a la población que cada uno tenga en el ejercicio fiscal anual;
- 45.17% sobre la base de una fórmula que premia la facturación y el monto de los salarios pagados en cada entidad federativa en el año anterior, y
- 9.66% en proporción inversa a las participaciones recibidas por habitante en cada entidad federativa.<sup>127</sup>

Ahora bien, dado que cada Estado tiene sus propias fórmulas, se consideró pertinente saber si los sistemas estatales de coordinación fiscal poseen elementos que incentiven una mejor explotación de las fuentes de ingresos propios de los municipios. Al respecto, sólo nueve entidades federativas del país han diseñado e implementado modelos institucionales que favorecen el fortalecimiento de la hacienda municipal. Los incentivos otorgados consisten en el otorgamiento de un porcentaje superior a lo establecido por la Federación (20%) a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25%, en la medida en que fortalezcan sus ingresos propios (Baja California Sur, Colima, Jalisco y Zacatecas, 22%; Nayarit y Querétaro, 22.5%; Campeche, 24%; Hidalgo y Morelos, 25%).<sup>128</sup>

Como se observa, no se ha generalizado un modelo de sistema fiscal que premie de manera especial a los gobiernos locales que, en lugar de tener mayor

---

<sup>127</sup> MERINO, Mauricio, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, Ediciones Nostra, México, p. 52.

<sup>128</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. y M. G. Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas d coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.

población, hayan tenido más éxitos económicos o hayan realizado una mejor inversión pública. De esta manera, los gobiernos municipales tienen muy poco que aportar, salvo casos realmente excepcionales.<sup>129</sup>

Otra situación similar sucede con los recursos transferidos bajo el nombre de *aportaciones federales*, dinero que está reunido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este Ramo crea siete fondos con destinos específicos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
4. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
5. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF);
6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), y
7. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este último fondo se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

---

<sup>129</sup> Uno de ellos, es el municipio de Querétaro que ha mantenido una excelencia en todos sus indicadores financieros. SILVA RODRÍGUEZ, J. A., *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿tarea de la federación o del municipio?*, Tesis, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), México, 2006.

De los siete fondos que componen el Ramo 33, sólo los dos últimos se transfieren a los municipios por conducto de los Estados: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), esos recursos son distribuidos a los municipios con base en criterios de marginalidad y pobreza extrema. Así, el financiamiento se destina a infraestructura en electrificación, agua potable, alcantarillado y drenaje; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda y, construcción de caminos.

Dicho Fondo tiene el problema de que no premia al gobierno más eficaz, sino al que tiene mayor número de población en condición de pobreza. Llevada al extremo, la fórmula de ese fondo de aportaciones podría llevar al absurdo de castigar, en el mediano plazo, al gobierno que haya encontrado los mejores resultados para abatir la pobreza extrema y, en cambio, le daría más dinero al gobierno que haya aumentado el tamaño de la población con mayores rezagos sociales.<sup>130</sup>

El problema radica en que la asignación de ese dinero depende, a su vez, del número de escuelas o maestros, o de hospitales, médico y enfermeras, o de policías que tenga cada municipio. Son aportaciones fiscales con propósitos propios y asignados de manera precisa para pagar el mantenimiento de esos servicios. No son recursos que se transfieran por resultados obtenidos en materia de salud o seguridad, sino por la existencia de la infraestructura instalada o de los

---

<sup>130</sup> Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 53.

sueldos que deben pagarse, es decir, no se considera el efecto concreto que esos gastos generan en las condiciones de la población. En efecto, la fórmula de distribución de estos recursos establecida en la Ley de Coordinación Fiscal no reconoce los esfuerzos realizados, al no prever indicadores de resultados que permitan realizar la evaluación de las acciones, por lo cual, no estimula la eficiencia en su aplicación. Lo que resulta que en el combate a la pobreza se puede gastar mucho y mal.

Por otro lado, el FORTAMUN está dirigido esencialmente a cubrir las obligaciones financieras de las haciendas municipales y a las necesidades de seguridad pública de sus habitantes. Son recursos federales que se entregan en proporción directa al número de habitantes de cada Estado y municipio. El problema es que tampoco genera incentivos para la recaudación fiscal propia de los municipios.

Si bien, los recursos del FAISM se destinan bajos reglas de gasto que los municipios deben seguir puntualmente, Steven B. y Christian Y. González señalan que, aun cuando están condicionados estos recursos, ninguno de los fondos o aportaciones para los municipios tienen un destino muy rígido, de manera que los municipios tienen una relativa libertad para disponer de esos recursos<sup>131</sup>.

La Auditoría Superior de la Federación de México recientemente ha hecho una serie de observaciones respecto a las debilidades que tiene la operación, distribución y aplicación de los Fondos que conforman el Ramo 33, destacando las siguientes:

---

<sup>131</sup> STEVEN B. y C. Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 722.

- a) Existen tendencias importantes de concentración de recursos en las cabeceras municipales;
- b) Las autoridades estatales no cuentan con mecanismos de planeación que garanticen la orientación de los recursos hacia los grupos más pobres y a las necesidades más apremiantes;
- c) La capacidad de gestión de la población de las comunidades no es tomada en cuenta para la determinación de las obras que se requieren, de tal manera que, las localidades más pobres y más lejanas son las más afectadas en este rubro;
- d) La entrega a la Secretaría de Desarrollo Social de informes de avance físico-financiero trimestral referentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, ha sido muy irregular y en ocasiones ni siquiera se presentan, y
- e) La difusión de la aplicación de los recursos, así como de las acciones y resultados alcanzados en la operación de los Fondos, observa muy poco avance, afectando la transparencia de su manejo.<sup>132</sup>

Así, el marco actual provisto por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es un excelente ejemplo de cómo las reglas condicionan la acción de los actores. Los incentivos para la recaudación municipal no son claros y este aspecto es más notorio para el caso del gasto, en donde no existe incentivo o premio alguno a la eficiencia y eficacia por el lado del gasto municipal. Sobre esta situación señala George Peterson:

En general, los gobiernos locales tienden a preferir las transferencias gratuitas de los niveles superiores de gobierno que a cubrir los costos políticos de la recaudación de sus ingresos propios.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, editorial Color-ASF, México, 2008, pp. 23-25.

<sup>133</sup> Citado en PORTMAN, U. R. “Comentarios sobre la ponencia Municipio y Sistema de Coordinación Hacendaria”, en Raúl I. Solís Barrueta y Miguel Bazdrech Parada (coordinadores), *Memoria del 2º Congreso IGLOM, Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, IGLOM, México, 2002, p. 377.

En ese contexto, fortalecer la gestión descentralizadora no es solamente una cuestión de mandar más recursos económicos. No es que estos apoyos no sean importantes, sino que podrían ser aún más efectivos si tomasen en cuenta la utilidad de usar incentivos positivos y negativos (estímulos y sanciones) en las instituciones como lo plantea el neoinstitucionalismo de elección racional, para que los dineros que se cobran, utilizan y administran en los gobiernos municipales se utilicen de mejor manera. Se reconoce por lo tanto, que en la actualidad se requiere de una adecuada estructura institucional para que se lleve a cabo un proceso de descentralización eficiente, es decir, un sistema que establezca las responsabilidades entre órdenes de gobierno con mayor claridad y permita llevar un control más riguroso. La descentralización debe plantear un esquema con verdaderos incentivos y sanciones para los gobiernos locales. Se considera aquí, que un arreglo institucional cargado sólo de reglas, normas y valores pero no de incentivos, poco promueve un arreglo institucional con responsabilidad compartida. Desde esta perspectiva, una institución es buena si es capaz de elaborar reglas que restrinjan acciones negativas para el sistema, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado. Al respecto, señala Alberto Díaz-Cayeros que:

Las federaciones donde la participación de ingresos está vinculada con el esfuerzo recaudatorio suelen mostrar poca redistribución. Si, en cambio, gran parte de los ingresos se recauda en el nivel central, y las fórmulas de participación de ingresos no están relacionadas con el esfuerzo recaudatorio, el alcance de la redistribución aumentará mucho.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> DIAZ-CAYEROS, A., *El federalismo y los límites políticos de la redistribución*, en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., volumen XIII, número 3, II semestre de 2004., p. 666.

Como se apuntó en el primer capítulo, el modelo basado en la relación agente-principal de la teoría neoinstitucional de elección racional es muy usado para ciertos grupos de instituciones u organizaciones públicas. Se ha convertido en el medio para dilucidar como diseñar estructuras de modo que el principal (el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (los gobiernos locales) satisface los requisitos del jefe. Este modelo ha incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento valiéndose de controles para asegurar el acatamiento.<sup>135</sup>

### **3.3.2. Limitaciones técnico-administrativas en la administración municipal**

Los problemas de carácter institucional que se presentan al interior de los gobiernos municipales en México, son obstáculos que han limitado el funcionamiento eficiente de la administración municipal. A continuación se mencionan algunos datos que describen la situación administrativa de estos gobiernos locales.

#### *A) Marco normativo*

La vida de la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de leyes y reglamentos. La exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan, en gran medida, el rigor y la eficacia con los que realiza su actividad el gobierno municipal. Si bien un marco jurídico, claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para un buen manejo de sus funciones, si constituye una condición necesaria. Con base en la Encuesta INDESOL-INEGI del año 2000, en extenso, Enrique Cabrero señala lo siguiente:

---

<sup>135</sup> PETERS, B. G., *El Nuevo diseño institucional. Teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona España, 2003, pp. 81-82.

- 55% de los municipios del país no tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en un 8% aunque existe no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Esto supone desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.
- 74% de los municipios del país no tiene un reglamento de planeación y en 4% aunque existe no está actualizado. Es decir, en casi 80% de los municipios no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. Por lo tanto, la función presupuestal, por ejemplo, es improvisada y muy elemental.
- Menos del 50% de los municipios tienen reglamentos sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente. Por lo tanto, es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.
- Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que permite -al menos en la forma- el orden en el manejo de las finanzas municipales. En los congresos locales hay una exigencia para que las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.
- Sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal; 10% de esos reglamentos no han sido actualizados. Sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo. Así, una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, no se cumple o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales.
- Una tercera parte de los estados del país no cuentan con una Ley de Deuda Pública que de claridad a nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse

recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda.

- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.<sup>136</sup>

Al analizar los datos presentados, llama la atención que aun en el nivel reglamentario, el panorama es preocupante. El problema en buena parte, es propio a la gestión interna, es decir, de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al no contar con las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para cumplir con esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión municipal tri-anual.

Un último aspecto a mencionar en este sentido, se refiere al caso de municipios urbanos grandes en los que si bien se ha avanzado en la capacidad interna de reglamentación, ahora se enfrentan a la dificultad de avanzar hacia un marco normativo metropolitano que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. Surge la necesidad de abrir espacios a un marco normativo que no es ni estatal, ni tampoco municipal, ya que implica un nivel de legislación intermunicipal. En esta materia, pese a la existencia de algunas experiencias interesantes, los rezagos a nivel nacional son muy grandes.

#### *B) Sistemas administrativos*

Existe una persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales, lo que ha generado ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles:

---

<sup>136</sup> CABRERO, E., *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005. p. 142.

- 55% del total de municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.
- Sólo 39% del total de municipios cuenta con un área de Oficialía Mayor o equivalente. Esto significa que más de un 60% de los casos, no tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. La ausencia de un sistema mínimo que lleve a cabo la función de organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y control de los mismos se cuide con un mínimo de eficiencia.
- Sólo el 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras; sólo un 41% lleva a cabo una actividad sistemática de control para disminuir costos, y sólo el 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria. Por lo tanto, muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría sólo lleva a cabo funciones operativas de ejercicio del gasto, o simplemente improvisan.
- 75% de los municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos un 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios del país no tenía un equipo de computación para tareas administrativas. Difícilmente se puede pensar en incorporar

sistemas administrativos más actualizados sin la existencia de una infraestructura informática mínima.<sup>137</sup>

Estos resultados reflejan que la mayoría de los municipios del país todavía no tiene formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el manejo racional de la hacienda local.

### C ) Perfil profesional de los funcionarios

Generalmente llegan a la administración municipal funcionarios sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo tria-nual son parte de la realidad nacional.<sup>138</sup>

- 21% de los presidentes municipales sólo había cursado la escuela primaria; 13% tenía estudios de secundaria; y el 43% de los presidentes municipales tenía como último grado de estudio la licenciatura completa.
- En el caso de los secretarios de ayuntamiento, 8% tenía como último grado de estudios la primaria; 15% contaba con estudios de secundaria; una cifra equivalente tenía estudios completos de preparatoria; y el 47% de los secretarios había completado estudios de licenciatura.

---

<sup>137</sup> CABRERO, E., *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 764; CABRERO, E., "Políticas De modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", p. 166., en Enrique Cabrero (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003; UGALDE, L. C., *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.

<sup>138</sup> MERINO, M., *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicano*, México, ediciones Nostra, 2007, y MERINO, M. (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2006, pp. 39-41.

- Con respecto a los tesoreros: 13% contaba sólo con escuela primaria; 14% con secundaria, 11% con estudios de preparatoria y 50.29% con estudios de licenciatura.

A la todavía insuficiente formación escolar debe sumarse el hecho de que los principales funcionarios municipales tampoco disponían de experiencia previa en ese nivel de gobierno. Así, de acuerdo con la misma fuente citada:

- Sólo 11% de los presidentes municipales habían ocupado algún cargo en ese nivel de gobierno, mientras que más de 61% había sido trabajador independiente o provenía de la empresa privada o de un negocio propio.
- Sólo el 16.7% de los secretarios de ayuntamiento había trabajado en algún gobierno municipal, mientras que un 26% tenía experiencia laboral previa en un organismo público federal o estatal; en tanto que otro 47.2% había sido profesionista independiente o provenía de la empresa privada.
- En cuanto a los tesoreros, seis de cada diez (61.5%) se había dedicado a ser profesionista independiente, o bien provenía de la empresa privada o de un negocio propio; esta cifra contrasta con un 14.7% que había trabajado antes en el nivel del gobierno municipal.
- Sólo un 26.2% de los titulares de las unidades de planeación habían trabajado alguna vez en un gobierno municipal, mientras que sólo el 24.4% de los responsables de las unidades de personal había ocupado una plaza en ese nivel de gobierno.

- La rotación de los titulares de las áreas administrativas de mayor jerarquía es de 95% cada tres años. Si se toma en cuenta que hasta el año 2002 había 548 mil empleados municipales en todo el país, y que 47 % de ellos era personal de confianza, este dato indica que todos los años hay una rotación promedio de 173 mil personas en los cargos municipales lo cual impide la continuidad laboral y dificulta la continuidad de las propias políticas públicas.

Lo anterior da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema que no es atendido adecuadamente por los niveles federal y estatal de gobierno.

Por otro lado, buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos.

#### *D) Sistemas de planeación*

La ausencia de sistemas de planeación que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo de cada municipio es otra característica que muestran los municipios. La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la previsión, lo que evidentemente genera grandes problemas. De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe

elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo, el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general, el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros.<sup>139</sup> Así:

- Sólo 8% de los municipios urbanos tienen cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto tiene un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto.
- Sólo 33% de los municipios del país tiene un área específica de planeación y sólo 23% tiene también una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir, alrededor del 70% de los municipios, las administraciones municipales al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión ordenada y secuenciada en la asignación de recursos y en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo. **Ronda el 80%, los municipios que no pueden dar seguimiento y evaluar sus políticas.**
- Casi 60% de los municipios reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación.

---

<sup>139</sup> CABRERO, E., *Acción pública y desarrollo local*, F.C.E., México, 2005. p. 142; Cabrero, E., *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004. p. 764; CABRERO, E., "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", p. 166., en Enrique Cabrero (coordinador), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003; Ugalde, L. C., *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.

Este panorama muestra que la mayor parte de los municipios mexicanos requiere de un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. En el caso de municipios con mayor nivel de desarrollo, aunado a estos problemas, también se observa que, por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir, que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente y compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar la estructura institucional con la expansión del aparato administrativo. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país estén equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos; parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia. Asimismo, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal; se trata pues, de inversiones que no siempre mejoran la administración.

Resulta necesario insistir en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar. Así pues, es evidente que las diferentes condiciones administrativas y el distinto perfil de los funcionarios locales responsables de actividades financieras son variables que determinan mucho el desempeño de los

gobiernos municipales en relación con el manejo de sus haciendas locales. Sin embargo, como se ha insistido en esta investigación, resulta necesario saber si otros factores están interviniendo también, en este caso de carácter político-social, ante los vacíos que dejan los malos diseños institucionales tanto del sistema de transferencias de recursos, como del diseño institucional de la administración municipal, a fin de establecer con mayor claridad la influencia de todos los atributos institucionales en el desempeño de la haciendas municipales. Se considera aquí, que esta área de la gestión municipal puede ser altamente sensible a la variable de carácter político-social mientras no existan buenos diseños institucionales; por lo tanto, en un contexto como el mexicano, es necesario ir más allá de los supuestos causales desarrollados en muchos estudios sobre la hacienda municipal.

### **3.3.3. Factores políticos-sociales como obstáculos en el desempeño de la hacienda municipal**

En los apartados anteriores se ha expuesto que los factores que pueden determinar la eficiencia en la hacienda municipal en cuanto a su potencial de recaudación, de gasto corriente y de inversión pública, tienen que ver con variables institucionales de carácter técnico-administrativo a nivel federal, estatal y municipal. Así, entre mejor diseño institucional se tenga en los tres niveles de gobierno, se propicia que la hacienda municipal tenga mayor potencial de recaudación y sea más eficiente la ejecución de su gasto tanto administrativo como de inversión. Sin embargo, si ello no sucede, se hace necesario definir que otras variables pueden influir también en el desempeño de la hacienda municipal

ante la situación de que las instituciones mencionadas dejan zonas abiertas al comportamiento y a la interpretación de los actores políticos locales, los cuales, al mismo tiempo inhiben los cambios institucionales necesarios en la administración municipal, convirtiéndose esto en un círculo vicioso.

Algunos especialistas de la realidad municipal señalan que factores de naturaleza político-social están interviniendo también en el desempeño de la hacienda municipal sin llegar a profundizar en estas ideas, quedando al mismo tiempo estas ideas aisladas unas de otras. Considerando lo anterior, se presentan de manera conjunta estas ideas que han sido mencionadas por los especialistas haciendo ver la complejidad que presenta el problema de la hacienda municipal y la necesidad de atender el arreglo institucional en los tres órdenes de gobierno que en ella inciden.

*A) Pluralismo, competencia política por el poder y populismo fiscal:*

Esta perspectiva señala que la competencia electoral puede determinar el comportamiento de los individuos en el desempeño de la hacienda municipal. Juan Pablo Guerrero Amparán parte de la premisa de que un nivel de competencia alto por el poder, incentiva al partido político en el gobierno a atender las necesidades de la población, lo que obliga a una mayor eficiencia en la hacienda local para contar con los recursos y atender esas necesidades. Al contrario, una débil competencia política, con una fuerte preponderancia de un partido en la escena local, inhibe a los gobiernos municipales a tomar la dolorosa decisión de incrementar sus ingresos propios vía impuestos, pues ello podría generar

molestias e inconformidades entre los contribuyentes, lo cual se reflejaría en votos contrarios a la hora de las elecciones.<sup>140</sup>

En contraste, Enrique Cabrero (2005) señala que la intensificación de la competencia política local ha inhibido este comportamiento de mayor responsabilidad fiscal, esto ante las críticas y ataques de los partidos en competencia sobre cualquier decisión del partido que esté gobernando, con relación al aumento de precios y tarifas de servicios, o con la ampliación de la base gravable en impuestos locales, pero también ante la situación de evitar costes políticos que se podrían ver reflejados en su continuidad en el poder, no como autoridad municipal, sino como tradición partidista en el poder.<sup>141</sup>

En cualquier contexto, los argumentos señalan la existencia de un “populismo fiscal” (el no cobro de impuestos) presente en la competencia política partidista.

#### *B) Configuración gubernamental<sup>142</sup>.*

Enrique Cabrero<sup>143</sup> en su investigación sobre cuatro estudios de caso en municipios mexicanos, muestra como la organización, es decir, el partido, influye, condiciona, estructura o determina las preferencias y estrategias (decisiones) de los actores, dado que, las organizaciones socializan a los individuos en los valores, en las normas y en las prácticas de la organización. En este sentido, Cabrero presta particular atención a los titulares de la administración municipal

---

<sup>140</sup> GUERRERO AMPARÁN, J. P., “De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal”, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 25 de octubre de 1996.

<sup>141</sup> CABRERO Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>142</sup> Se define como configuración para los fines de este estudio, el acomodo de los actores o coaliciones que participan en las acciones del gobierno.

<sup>143</sup> CABRERO, E., *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

cuyos intereses responden a su formación partidista, y como en este sentido, su gestión se puede expresar en una gestión tradicional (esto es, un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo por el viejo sistema político mexicano y por la aceptación de la sociedad) o en una gestión innovadora.

Otro aspecto importante en la configuración gubernamental, es el papel que juegan los intereses de la burocracia, ya que en la búsqueda de un nuevo diseño institucional traducido en nuevos modos de gestión, puede generar resistencias para cambiar patrones de comportamiento tradicionales por los intereses creados - patrimonialismo y clientelismo- de grupos sindicalizados y gremios que han dominado el área por años.<sup>144</sup>

Finalmente, en la cultura política de México desde el plano local persisten patrones muy arraigados que pueden estar configurando al gobierno municipal con prácticas como el nepotismo -entendido como aquellas prácticas en la que se nombra, contrata o promueve como servidores públicos a personas con quienes se tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependen jerárquicamente de una unidad administrativa de la que sea titular-<sup>145</sup>, lo que se traduciría en nóminas infladas y por consecuencia, en un gasto corriente excesivo para la hacienda municipal.

### C) La estructura local del poder:

---

<sup>144</sup> AYALA ESPINO, J., "Instituciones y Desempeño Económico" en *El mercado de valores*, México, octubre 1999.

<sup>145</sup> Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Estado de México, enero de 2006, p. 55., en <http://www.cddiptados.gob.mx>

Juan Pablo Guerrero Amparán<sup>146</sup> señala que la presencia de estructuras corporativas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en la prestación tradicional de los servicios, puede trabar los intentos de llevar a cabo con eficiencia el trabajo de la hacienda municipal en lo que respecta a la recaudación de ingresos.

Asimismo, Juan Pablo Guerrero (1996) comenta que el poder de esos grupos inclusive puede rebasar al poder municipal y tener la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias, es el caso de municipios pequeños como los rurales.

*D) La relación intergubernamental municipio/estado/federación:*

Juan Pablo Guerrero Amparán<sup>147</sup> señala que las relaciones intergubernamentales pueden explicar una compleja red de vínculos formales e informales que responden a intereses políticos. En este sentido, la "necesidad" de tesorerías fuertes es menor cuando, por alguna razón, los municipios cuentan con el apoyo del gobierno del Estado o de la Federación, por una parte, en lo que corresponde a las transferencias de recursos –participaciones y aportaciones-, por la otra, para llevar a cabo obras, crear infraestructura y responder a demandas sociales, independientemente del esfuerzo municipal. Al respecto, menciona que en 1995, en el Estado de México fueron los casos de Ecatepec, Netzahualcóyotl y, en cierta medida, Naucalpan. En los dos primeros, el PRI tenía asegurado un voto duro

---

<sup>146</sup> GUERRERO AMPARÁN, J. P., "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 25 de octubre de 1996.

<sup>147</sup> Idem.

esencial para obtener el triunfo de la gubernatura del Estado al representar más de una cuarta parte del electorado de éste. Por lo tanto, habían sido históricamente municipios con índices mayores de inversión estatal y federal en infraestructura a la media regional.

En este mismo sentido, Alberto Díaz Cayeros<sup>148</sup> en un estudio más reciente, introdujo la variable política como condicionante en el reparto de las transferencias de recursos federales (aportaciones) hacia las entidades federales; aunque la investigación hace referencia en el momento en que el PRI ocupaba todavía el Ejecutivo Federal.

Por su parte, Steven B. Webb y Christian Y. González<sup>149</sup> señalan que los recursos del FORTAMUN, se distribuyen en los municipios a discreción del gobierno del Estado, reflejando la discrecionalidad del nivel federal.

Finalmente, Laura Flamand<sup>150</sup> señala que, aunque las asignaciones discrecionales han disminuido, todavía hay muchos recursos que pueden obtenerse mediante hábiles negociaciones políticas.

En ese contexto, como bien señala, Jorge Alberto Silva Rodríguez, se crean escenarios tanto en el ámbito subnacional como en el ámbito federal donde se presenta una delgada línea entre lo económico y lo político en el cual, el Estado no aparece para ejercer su función de gobierno, sino por el contrario, en el esquema

---

<sup>148</sup> DÍAZ CAYEROS, A., “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., volumen XIII, II semestre de 2004.

<sup>149</sup> STEVEN B. y C. Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Volumen XIII, Número 3, II semestre de 2004. pp. 689-731.

<sup>150</sup> FLAMAND, L., “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos.”, en *Política y gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., vol. XIII, núm. 2. II semestre de 2006, pp. 315-359.

de las RIG's la racionalidad política se sobrepone a la racionalidad económica lo que dificulta el desempeño eficiente de la hacienda en el ámbito subnacional.<sup>151</sup>

*E) Responsabilidad política.*

El Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados del Estado de México señala que una de las restricciones institucionales que enfrentan todavía las haciendas públicas es la falta de una cultura fiscal entre la población lo suficientemente ligada a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos frente a la autoridad.<sup>152</sup> Al mismo tiempo, éste Órgano de Fiscalización señala que una parte importante de esta situación se debe también a la escasa o nula información que generan los gobiernos locales en lo que respecta al uso de los ingresos y gastos públicos.

Por su parte, Alberto Díaz Cayeros<sup>153</sup> señala que los ciudadanos al no pagar sus impuestos, carecen de los incentivos para exigir cuentas de un gasto financiado con recursos provenientes de otros ciudadanos y regiones del país.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación de México ha expresado que la alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la Federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos, estimula un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes, generando al mismo tiempo, apatía y

---

<sup>151</sup> SILVA RODRÍGUEZ, J. A., *Análisis del potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?*, Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México 2006, p. 78.

<sup>152</sup> Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*, Toluca, Estado de México, enero de 2006, p. 56.

<sup>153</sup> Díaz-Cayeros, A., "Federalismo", en *Nexos*, México, enero de 2002.

desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales.<sup>154</sup>

En este mismo tenor, Luis Carlos Ugalde<sup>155</sup> señala que en sociedades en que la carga fiscal es limitada, el sentido de responsabilidad política de los gobernantes frente a sus gobernados es menor que en otras sociedades donde la gente financia la gestión de su gobierno y se siente con derecho para exigirle cuentas.

Así, vemos que existen otros factores, de carácter político-social, que están influyendo también en el desempeño de la hacienda municipal, por un lado, aprovechando la situación de un deficiente diseño institucional en los tres niveles de gobierno, al no existir reglas bien diseñadas que se manejen estrictamente por normas, valores e incentivos (estímulos y sanciones); por el otro, inhibiendo al mismo tiempo con su sesgo anti-institucional, cualquier reforma de carácter institucional para el mejor desempeño de la hacienda municipal.

Si bien, parte de estos factores político-social muestra poca evidencia empírica dada la escasa literatura e investigación, la importancia de nuestra investigación radica en investigar estos factores político-sociales, generar mayor información y darle mejor evidencia empírica a través de los estudios de caso que se presentan en el siguiente capítulo.

En cada uno de los estudios de caso realizados y que se presentan a continuación, se analizan uno o varios de los factores descritos, lo que deja ver al mismo tiempo, que independientemente del desarrollo del municipio y del color del

---

<sup>154</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano*, 2008, p. 23

<sup>155</sup> UGALDE, L. C., *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México, 2002.

partido que lo gobierna, no dejan de manifestarse las prácticas de la vieja cultura política mexicana.

## **CAPÍTULO 4**

### **ESTADO DE MÉXICO Y CHIMALHUACÁN**

En este capítulo se parte primero de una visión general del Estado de México - región donde se encuentran los estudios de caso. Posteriormente, se aborda el marco jurídico -las reglas institucionales- que tienen relación con el tema de la hacienda municipal y su análisis, por un lado, el Código Financiero del Estado y sus municipios; por el otro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En un segundo momento, se aborda la contextualización de los estudios de caso, para después entrar en lo que corresponde de manera importante a la investigación: por un lado, el contexto político local, en el cual, el componente empírico de este estudio examina la conducta de los gobiernos municipales; y por el otro, las características de la administración y finanzas del municipio. De esta manera, se busca tener una visión general sobre el origen de los actores, la forma de trabajar del gobierno local y sus resultados.

#### **4.1 Estado de México**

##### **4.1.1. Características sociodemográficas**

En el Estado de México existen 125 municipios, tanto rurales como urbanos, en los cuales viven más de 14 millones de habitantes, que representa el 13% de la población total del país con una tasa media de crecimiento anual del 1.19%. La población derechohabiente a servicios de salud para el 2005 es de 5 millones 936 mil 128 habitantes con una cobertura del 42.4 %.

El perfil educativo de la población mexiquense en el año 2005 con bachillerato es de 34.8% y el que cuenta con licenciatura 13.0%; los valores correspondientes a

nivel nacional son de 32.1 y 13.6 por ciento. El porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica es de 98% en 2005; las que tienen acceso a agua potable por medio de la red pública, de 92.4%, y las que cuentan con drenaje 92%. El porcentaje de las viviendas con piso de tierra en la entidad es de 5.5% en el 2005, en tanto que el promedio nacional es del 10.2 por ciento.<sup>156</sup>

La siguiente imagen muestra la ubicación del Estado de México dentro de la República Mexicana:



#### **4.1.2. Visión general del Estado**

El contexto político de la entidad mexiquense puede entenderse dentro de la lógica tradicional de la cultura política mexicana que caracterizó a su sistema político durante décadas, en el que subyacen el uso discrecional del poder, la estructura clientelista y corporativista, y cuyos aspectos han alimentado formas de arbitrariedad, corrupción y manipulación política.

---

<sup>156</sup> Toda la información disponible del II Censo de Población y Vivienda 2005, de la cual se ha mostrado aquí sólo una pequeña parte, puede ser consultada en la página de Internet del INEGI, en la dirección [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

La política contemporánea en el Estado de México tiene su referente en 1942, cuando el Presidente Manuel Ávila Camacho termina con la camarilla política dominante en la entidad mexiquense encabezado por Abundio Gómez.<sup>157</sup> El Presidente Ávila Camacho llama a una figura de la revolución, el licenciado Isidro Fabela, a quien nombra gobernador para terminar el período de Zárate Albarrán. Con el respaldo presidencial de Ávila Camacho, Fabela se dio a la tarea de desplazar a los caciques del gomismo, rodeándose de gente nueva como Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín, además de reclutar a jóvenes del movimiento vasconcelista, entre ellos Adolfo López Mateos.<sup>158</sup>

Con la civilidad política de Isidro Fabela se conforma un grupo político, el “Grupo Atlacomulco” (un término que representa nexos laborales, políticos y familiares), en el que la mayoría de sus personajes serán originarios de los municipios del Valle de Toluca: Atlacomulco, Toluca, Lerma, Tianguistengo y Metepec; grupo que a la fecha no ha dejado de funcionar y controlar el Estado de México. La gubernatura y otras posiciones políticas como senadurías, diputaciones y presidencias municipales, han estado bajo el control político de este grupo.<sup>159</sup>

El respaldo federal fue otro factor importante que permitió que éste poder político se institucionalizara en la entidad. Los vínculos fuertes con la Federación se

---

<sup>157</sup> Durante el periodo que abarca los años de 1921 a 1941, se considera como la etapa “gomista” en la que Abundio Gómez gobierna la entidad mexiquense (1921-1925) y posteriormente ejerce influencia sobre los siguientes gobiernos: Carlos Rivapalacio (1925-1929), Filiberto Gómez (1929 - 1933), Wenceslao Labra (1937-1941) y Alfredo Zárate Albarrán (1941); conformando además a su alrededor a diputados locales, federales y presidentes municipales.

<sup>158</sup> URIBE ACEBEDO, J. G., *Las elites políticas en el Estado de México*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México, 2001.

<sup>159</sup> ARREOLA AYALA, Álvaro “Atlacomulco: la antesala del poder”, en Carlos Martínez Assad (coordinador), *Municipios en conflicto*, Instituto de investigaciones sociales-UNAM-G.V. editores S.A.; Álvaro Arreola Ayala, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1995.

expresaron también a través del hecho de que gobernadores de la entidad hayan sostenido una carrera política previa o posterior en la federación,<sup>160</sup> presentándose en las décadas de los 80 y 90, periodos de gobiernos estatales inconclusos.<sup>161</sup>

La figura del caciquismo ha fungido como una pieza clave en la política oficial del Estado mexiquense. La actuación del aparato público estatal ha logrado perfilar una estructura corporativa de poder sindical, popular (transportistas, de asentamientos irregulares, taxistas, etc.) y rural, leal al gobierno estatal, permitiendo a su vez, consolidar poderosos cacicazgos urbanos y rurales perfectamente adaptados a la modernidad y anclados a los intereses de los grupos en el poder y de los agentes económicos a través de la configuración de redes de poder formal e informal.<sup>162</sup>

A partir de los años setenta, el Estado se afianzó como la entidad más importante en términos económicos después del Distrito Federal, aportando a la fecha alrededor del 10% del PIB nacional. Sin embargo, la planeación del desarrollo ha sido desigual para el Estado, concentrándose el desarrollo económico principalmente en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Cabe mencionar que con Enrique Peña Nieto -gobernador de la entidad- como figura visible y aspirante a candidato del PRI a la Presidencia, el Grupo Atlacomulco reaparece para intentar llegar a la Presidencia de la República. Si en

---

<sup>160</sup> Gustavo Baz Prada, Carlos Hank González, Jorge Jiménez Cantú, Alfredo Baranda García e Ignacio Pichardo Pagaza.

<sup>161</sup> Es el caso de Alfredo del Mazo (1981-1986), Mario Ramón Beteta (1987-1989) y Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) quienes tuvieron que dejar la gubernatura para ocupar cargos en el gobierno federal.

<sup>162</sup> MALDONADO ARANDA, S., "Poder regional en el Estado de México: entre grandes hombres y pequeños caciques", en *Relaciones*, otoño, año/vol. XXIV, número 096, Colegio de Michoacán Zamora, México, 2003.

el 2009, el PRI consigue que en las elecciones municipales, una parte importante de los municipios –particularmente municipios importantes del Valle de Toluca y del Valle de México que son posiciones valiosas política y económicamente”.- se pinten con los colores de este partido, el gobernador mexiquense tendrá la plataforma de lanzamiento para competir por la Presidencia de la República en el 2012.

Actualmente el PRI tiene la mayoría relativa en el Congreso estatal con 19 diputados, mientras que el PRD cuenta con 17 y el PAN con nueve; a nivel municipal el PRI gobierna en 53 alcaldías, el PRD en 29 y el PAN en 25.

#### **4.1.3. Marco Jurídico-Institucional**

*A) Esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación estado-municipios, el caso del Estado de México*

De acuerdo con la Constitución Política de México y la Ley de Coordinación Fiscal, las legislaturas estatales son las responsables de determinar los criterios de distribución de las Participaciones entre los municipios de cada entidad federativa. En el caso del Estado de México, estas disposiciones se encuentran contenidas en el Código Financiero del Estado y sus municipios. De acuerdo con el Art. 221, Fracción I, de este ordenamiento, la asignación de las Participaciones entre los municipios se determinará con base en los siguientes criterios:

- a) A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.
- b) Adicionalmente, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo.

La primera disposición proporciona certeza de un ingreso mínimo cada año a todos los gobiernos municipales. Para determinar en qué medida la segunda disposición incentiva el esfuerzo fiscal de los municipios, se describe la fórmula que se emplea para distribuir el incremento que el Fondo de Participaciones tiene cada año. A partir de las reformas realizadas a la entonces Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y sus Municipios en 1991, este incremento se asigna entre los municipios del Estado considerando tres variables:<sup>163</sup>

- a) El 40% se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año para el que se hace el cálculo, considerando la última información proporcionada por el INEGI.
- b) Otro 40% se distribuye en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20% restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio después de haberse aplicado las dos variables anteriores.

La primera variable, la de población, pretende determinar las necesidades de gasto de cada municipio. La segunda variable, el aumento registrado por cada municipio en la recaudación de sus impuestos y derechos, comparando los dos años anteriores, es el único criterio que trata de estimular el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales por lo que respecta a la distribución de las Participaciones.

---

<sup>163</sup> Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría, Subdirección de vinculación municipal, *Elementos para la eficacia y eficiencia de la Tesorería municipal*, 2005, p. 35-38.

De los tres principales fondos federales que reciben los municipios, sólo el Fondo General de Participaciones o Ramo 28 contempla algún incentivo para estimular el esfuerzo fiscal de los municipios del Estado. Pero estos criterios de eficiencia son aplicados sólo al incremento que este Fondo registra cada año.

Con el fin de determinar qué porcentaje de los recursos municipales, recibidos vía transferencias federales, se encuentra vinculado a disposiciones que estimulan su esfuerzo fiscal, Ady Carrera señala que de 1990 a 2002, si se calcula dicho 40% que se asigna incentivando el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, se tiene que el incremento del Fondo General de Participaciones sólo significó el 4% de los recursos que los municipios recibieron a través de transferencias federales, y representó tan sólo el 2% del total de los ingresos de los gobiernos locales del Estado.<sup>164</sup>

Se tiene entonces que de 1990 a 2002, sólo el 2% en promedio del total de los ingresos de los municipios de la entidad se asignó considerando su esfuerzo fiscal, es decir, los criterios diseñados prácticamente no proveen ningún incentivo para que los gobiernos locales traten de mejorar su esfuerzo fiscal; por lo tanto, el diseño y la dinámica con la que funcionan actualmente las RIG's en nuestro país y, en particular en el Estado de México, lejos de coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía financiera de los gobiernos municipales más bien parecen confeccionados para imposibilitarla.

La situación actual del sistema de relación fiscal Estado-municipios muestra que este mecanismo es limitado. El caso del Estado de México ilustra como el diseño

---

<sup>164</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. y M. G. Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas d coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007, p. 14-16.

perverso de las transferencias federales se ve reforzado por los criterios que la legislatura estatal ha fijado para su distribución entre los municipios: los Ayuntamientos no están poniendo énfasis en ampliar su capacidad contributiva bajo la política de la conformación de padrones de contribuyentes debidamente actualizados, esto se puede ver en el porcentaje de dependencia financiera calculada en base a los Ingresos Totales de 105 Tesorerías con relación al Ejercicio Fiscal 2003.<sup>165</sup>

- Dependencia Externa entre un 100% y 91%.- 47 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 90% y 81%.- 34 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 80% y 71%.- 12 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 70% y 61%.- 2 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 60% y 51%.- 6 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 50% y 41%.- 3 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 40% y 31%.- 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 30% y 21%.- 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 20% y 11%.- 0 Municipios.
- Dependencia Externa entre un 10% y 1 %.- 1 Municipio.

Resulta por lo tanto fundamental, que dichos criterios consideren elementos que premien a los gobiernos municipales que sean capaces de explotar de manera eficaz y eficiente su base fiscal, independientemente de su tamaño.

---

<sup>165</sup> Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Subdirección de vinculación municipal, p.34.

### *B) Contraloría municipal*

Un aspecto importante son los mecanismos de control interno que posibilitan saber si las haciendas municipales están realizando sus tareas financieras en forma eficiente o no. En este sentido, el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece como órgano de fiscalización y control interno de la administración municipal a la Contraloría Municipal. Sin embargo, un diagnóstico realizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México confirma la necesidad de que las Contralorías cuenten con mayor autonomía e independencia frente al resto de las autoridades municipales como pieza clave para arribar a una nueva institucionalidad en materia de control y vigilancia de los recursos.<sup>166</sup>

En efecto, aunque el titular de la Contraloría es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, el problema que enfrenta dicha contraloría es que su titular es una persona de confianza del Presidente Municipal, lo que limita la imparcialidad, objetividad y condiciona su desempeño de una manera considerable.

### *C) Servicio profesional de carrera*

La Ley Orgánica del Municipal del Estado de México establece en su capítulo noveno (artículo 145-147) obligaciones puntuales de los ayuntamientos para establecer servicios profesionales. Sin embargo, una evaluación realizada a esa normatividad por la Red Mexicana de Servicio Profesional encontró que se trata de

---

<sup>166</sup>Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiptados.gob.mx](http://www.cddiptados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Sistema de control y evaluación del desempeño financiero para los gobiernos municipales en el Estado de México: el papel del contralor interno*, 2005.

reglas específicas en materia de capacitación y separación, cuyos contenidos no pueden considerarse como un servicio profesional propiamente dicho, es decir, que regule los procesos propios de una política de profesionalización integral.<sup>167</sup>

En este sentido, el diseño institucional de esta norma no está del todo del lado de la profesionalización.

En los siguientes apartados correspondiente a los estudios de caso, se muestra como ante este diseño institucional en la entidad mexiquense, por un lado, no se incentiva un mejor diseño institucional de la administración municipal que permita un desempeño eficiente de la hacienda municipal, y por el otro, se incentiva de manera perversa para que factores de naturaleza política intervengan en el desempeño de la hacienda municipal.

#### **4.2. Antecedentes del municipio de Chimalhuacán**

El nombre de Chimalhuacán significa “Lugar donde están los que tienen escudo y rodela.” La historia de Chimalhuacán se remonta a varios siglos atrás; su origen data de 1259, fecha en que Chimalhuacán fue fundado por tres jefes hermanos llamados Huauxomatl, Chalchiutlatonac y Tlatzcantecuhli. Los jefes o tlatoani y su gente eran originarios de Tula; otra parte originaria de Chimalhuacán era del pueblo de Culhuacán.

Chimalhuacán se funda como uno de los señoríos de Texcoco y por ello pertenece a la Triple Alianza México (Texcoco y Tlacopan), a partir de 1431. El centro de la actividad política y religiosa en ese entonces se concentraba en lo que hoy es la cabecera municipal.

---

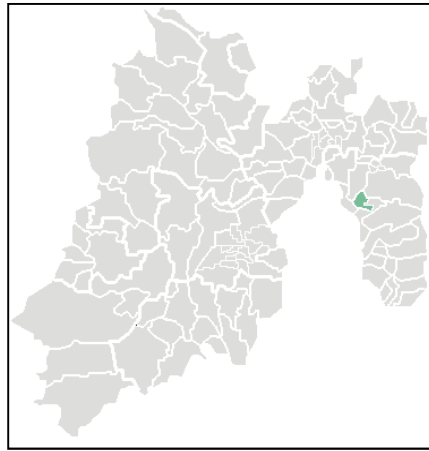
<sup>167</sup> MERINO M., (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2006, p. 23.

Sin mayor relevancia durante la conquista, la cabecera del municipio dependió para su evangelización, de los frailes dominicos asentados en la región originalmente ocupada por los franciscanos; la parroquia fue construida por éstos en el siglo XVI. En 1528 aparece la encomienda en Chimalhuacán y como era hereditaria hasta la quinta generación, en Chimalhuacán subsistió por 142 años, desapareciendo en 1670 y organizándose políticamente como “Republica de indios”.

En 1825 se publica el decreto No. 36 que trata de la organización de ayuntamientos, solicitando que para tener ayuntamiento se debería contar con un mínimo de 4,000 habitantes, por lo que Chimalhuacán al tener solo 2,000 se integra al municipio de Chicoloapan y otros pueblos. La municipalidad de Chimalhuacán se erigió en 1842, durante el centralismo, cuando el Estado de México se convirtió en departamento.

Chimalhuacán sufre su primera fragmentación en 1875, cuando se separan la Magdalena, Tecamachalco y San Sebastián Chimalpa para formar un nuevo municipio. En 1963 se da la segunda fragmentación (más de la mitad de su territorio), cuando se erige el municipio de Netzahualcóyotl sobre las colonias del Ex -vaso del lago de Texcoco, tierras que pertenecían a Chimalhuacán desde sus orígenes. En la imagen que a continuación se muestra es posible observar la ubicación del Municipio dentro del Estado de México:

### **Chimalhuacán**



#### **4.3. Características del desarrollo económico en Chimalhuacán**

Para 1922, se dota al pueblo con terreno ejidal lo que favorece a la economía; de esta fecha hasta 1949 se da un auge de la agricultura. En 1952, el proceso de desecación del lago, que alimenta a la agricultura, llega prácticamente a su fin; los pozos artesanos bajan su nivel. A partir de este momento la agricultura va disminuyendo paulatinamente. En la actualidad, las actividades agropecuarias no son significativas en el municipio; del total del territorio, solamente el 27% de la superficie se destina a esta actividad. La ganadería, de igual forma representa una actividad menor destacando pocas granjas avícolas y algunos establos lecheros. Por lo que respecta a otra actividad primaria como la minería, el lomerío del cerro del Chimalhuachi se encuentra provisto de materiales para la construcción como tepetate y tezontle.

Con respecto al sector secundario<sup>168</sup>, se registra escasa actividad industrial contando con pequeñas empresas, como fábricas que producen tabicón y tubos de concreto, láminas de cartón, estopa, hilados, fibras, velas, figuras de resina, enseres domésticos de plástico, sombreros de fieltro, molienda de nixtamal y estructuras metálicas<sup>169</sup>.

Finalmente, el sector terciario es el que representa la principal actividad de este municipio. Sin embargo, esta actividad está representada por 5,104 pequeños comercios que en su mayoría son tiendas de abarrotes, verdulerías, tortillerías y expendios de pan.

Así, las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente forma, según el Censo de 1990: sector primario, 0.01%; sector secundario, 8.21%; y, sector terciario, 91.79%. Sin embargo, la fuente de trabajo se centra fuera del municipio recayendo gran parte de ésta en la ciudad de México.

#### **4.4. Características del desarrollo sociodemográfico en Chimalhuacán**

En 1950, el municipio contaba con una población de 13,004 habitantes y para 1960, la población creció a 76,740 habitantes. En 1970 disminuye a 19,946 habitantes, como consecuencia de la pérdida de territorio en 1963 que dio paso para conformar el nuevo municipio de Netzahualcóyotl. De 1970 hasta la fecha la población ha estado en aumento; para 1980 la población era de 61,816 habitantes, para 1990 la cifra se establece en 242,317 habitantes, para 1995 el total de

---

<sup>168</sup> En el año 2011 se anunció la construcción de un parque industrial, el cual sería un detonante económico para la región y el país, ya que se crearían 40,000 empleos, a la fecha el proyecto no se ha aterrizado y se negocia con los pequeños propietarios la venta de terrenos.

población es de 412,014 habitantes. Es importante señalar que la tasa de crecimiento media anual en los años 1990-1995 fue del orden de 11.20%. Para el año 2000, de acuerdo con los resultados del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 490,245 habitantes. Finalmente, los resultados que presentó el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio cuenta con un total de 525,389 habitantes. El crecimiento poblacional es producto de la alta inmigración dada la cercanía del municipio con el Distrito Federal, pero también producto de la falta de un plan de ordenamiento territorial en materia de urbanismo y planificación<sup>170</sup>.

La cobertura de los principales servicios públicos de acuerdo a los datos del INEGI 2005 es:

#### Servicios Públicos en Chimalhuacán

Agua potable	86.97%
Drenaje urbano	93.25%
Energía eléctrica	95.65%

---

<sup>170</sup> Esta población está retornando del municipio de Netzahualcoyotl, el cual, pareciera que está expulsando población, ya que en el estudio de Ana Lourdes Vega (2005), se ha encontrado un porcentaje elevado de colonos en las áreas de reciente creación que tienen como lugar de residencia anterior el municipio de Netzahualcoyotl. Podríamos decir que muchos de los que vivían en ese municipio y que se han ido a comprar un terreno irregular en Chimalhuacán, por ejemplo, antes eran inquilinos. El deseo de adquirir un terreno en propiedad y autoconstruir su morada los llevó a poblar la zona de las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, zona de “reciente creación”. Por supuesto sin servicios ni infraestructura urbana, ya que el poblamiento de esta parte se ha llevado a cabo sin autorización de las autoridades municipales correspondientes. VEGA J, Ana Lourdes, *Los retos que enfrentan los gobiernos locales del oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al final de siglo XX* UAM Iztapalapa, 2005.

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) con base en datos del INEGI 2005, en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

Los datos señalan un porcentaje alto de cobertura en servicios públicos si se compara al municipio de Chimalhuacán con el Estado de México en porcentaje<sup>171</sup>; pero si se compara Chimalhuacán con cualquiera de los municipios que le rodea, existe una brecha en cuanto a la calidad de los servicios públicos, debido a la alta inmigración. Así, por cada 5 colonias que se atienden surge por lo menos 1 que carecerá de los servicios porque es un asentamiento irregular, que tiene entre otros problemas la regularización de sus predios<sup>172</sup>.

#### **4.5. Características sociales de la localidad**

De ser un pueblo rural y agrícola, Chimalhuacán pasa a ser un municipio populoso. La población del municipio de Chimalhuacán es principalmente de escasos recursos, a la que se le une la gente inmigrante venida de la parte sur del país que llega a asentarse en este municipio; de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 49% de los habitantes de este municipio proviene de otras entidades. En este sentido, en Chimalhuacán conviven dos grupos de población bien distintos: la población nativa y la población llegada recientemente. La población nativa tiene sus costumbres y tradiciones bien arraigadas mientras que la otra población desconoce las tradiciones e historia de su municipio. Los sectores nativos han sentido el impacto de este nuevo alud

---

<sup>171</sup> Comunicado núm. 101/06, *Resultados definitivos del II conteo de población y vivienda 2005 para el estado de México*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), 24/mayo/06.

<sup>172</sup> PANTOJA CAMPA, M. C., *Análisis y propuesta para mejorar el desempeño de los recursos humanos en el municipio de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Administración, UAM-Iztapalapa, México, 2000, p. 11.

humano, que ha traído consigo los problemas inherentes a toda ciudad en expansión acelerada, como son la criminalidad, demanda de vivienda, asentamientos irregulares y fuertes presiones para incrementar la prestación de servicios públicos.

Respecto a la población inmigrante, el clientelismo ha envuelto a este sector de la sociedad; muchas de estas personas se han unido a diferentes grupos políticos y sociales de la localidad debido a la promesa de adquirir vivienda a bajo costo y fácil. Los encargados de vender los terrenos han sido principalmente organizaciones como Antorcha Popular y la Organización de Pueblos y Colonias. Por la misma condición natural en que se adquirió la propiedad, ésta no cuenta con los servicios básicos. Aquí cobran importancia los líderes, ya que la dotación de servicios se solicita a través de estos, quienes negocian con las autoridades. Naturalmente, esto ha generado vínculos fuertes de grandes sectores de la sociedad con algún partido político, en particular con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>173</sup> Sin embargo, esta situación de clientelismo no es característica exclusiva del PRI, el municipio vive un multipartidismo, con líderes bien identificados y estructuras organizadas bien trazadas y definidas.<sup>174</sup>

Si bien, la participación de la comunidad en la vida política es dinámica, creando espacios de participación donde se desarrollan, que van desde las agrupaciones informales o temporales que aglutinan a un número importante de personas, que a su vez tienen conexión con las principales organizaciones que existen en el

---

<sup>173</sup> SALGADO AGUIRRE, I., *Servicios públicos en el municipio de Chimalhuacán: el caso del agua potable*, Tesis de Licenciatura en Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1999.

<sup>174</sup> HERRERA MIJANGOS, N., *Descripción Organizacional de la Cabecera Municipal de Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Psicología Social, UAM-Iztapalapa, México 2002

municipio, es difícil hablar de la existencia de un sistema de participación social autónoma durante estos años, al estar la organización social fuertemente influida por la dinámica política. A lo largo de los últimos años, sectores importantes de la sociedad, representan un grupo incondicional al servicio del gobierno, quien los emplea para la organización de mítines y como votos asegurados en las elecciones municipales.

Así, el municipio de Chimalhuacán se caracteriza por la existencia de formas tradicionales de relación corporativa, es decir, el gobierno se relaciona con los actores no gubernamentales mediante estructuras corporativas no necesariamente integradas al partido político pero afines a este. Este tipo de “instituciones informales” (clientelismo, caciquismo, personalismo, etc.) han impregnado en la vida cotidiana de la sociedad de Chimalhuacán, al punto de que forma parte de la cultura política de la región. En municipios pocos desarrollados en el ámbito económico -sector secundario y terciario-, donde gran parte de la población vive en áreas pobres y con servicios bajos en calidad, no resulta extraño que grandes grupos de población situados en la pobreza y desprovistos de formación se muestran incapaces de organizarse democráticamente y lógicamente renuncian a apoyar a los partidos que no satisfacen adecuadamente sus demandas. Una cultura de masas todavía muy esperanzada en recibir favores de la cúpula del poder local. Una cultura manipulable, comprable y controlable. Lo estrictamente ciudadano juega un papel menor en este municipio. Al respecto, regidores de ese ayuntamiento recientemente denunciaron que los recursos que se tiene para obra pública siempre están destinados sólo para las colonias populares afines a la

organización a la que pertenece el edil Marco Antonio Lázaro Cano, es decir, a Antorcha Popular.<sup>175</sup>

#### 4.6. Características del contexto político local en Chimalhuacán

El municipio de Chimalhuacán se ha considerado bastión del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sus candidatos a la presidencia municipal hasta el año 2006 (fecha en que se realizaron las últimas elecciones municipales) han triunfado. A pesar de la hegemonía del PRI en Chimalhuacán, este partido comienza a perder terreno frente al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esto puede observarse en la última elección en la que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha comenzado a ganar más votos, ya que de contar con 28.44% en 1999, incrementó su votación a 38.41% en 2006. Esto significa que existe una competitividad política alta en el municipio, al mismo tiempo que la hegemonía del PRI se ve amenazada por el avance del PRD.

**Cuadro 4.1. Elecciones municipales en el municipio de Chimalhuacán (% de votos)**

<i>Año/Partido</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>
1999	52.08	28.44	19.40	.08
2003	43.32	17.22	8.51	30.95
2006	44.11	38.41	9.82	7.66

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Como se explicó, el contexto político del municipio de Chimalhuacán puede entenderse dentro de la lógica tradicional de la cultura política mexicana, es decir, las prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente

---

<sup>175</sup> <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>, 11 de diciembre de 2008.

los procesos de participación e interacción social y política en este municipio no altera en lo fundamental los arreglos institucionales de lo que fue por mucho tiempo el sistema político mexicano.

El surgimiento de organizaciones sociales poderosas, con claros intereses políticos, en el municipio ha generado una fuerte liga con los mecanismos tradicionales que caracterizaron el corporativismo mexicano durante décadas de disciplina, lealtad y clientelismo, que han permitido al PRI conservar el control político del municipio.<sup>176</sup>

#### **4.7. Característica de la administración y finanzas municipal**

##### **A) Evolución de la estructura administrativa**

##### **Recursos humanos**

Actualmente existen 2,400 trabajadores activos en el municipio de acuerdo con la siguiente estructura orgánica.

### **H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN**

#### **ESTRUCTURA ORGÁNICA**

- **1 PRESIDENCIA MUNICIPAL**
  - 1.1 Secretario Particular
  - 1.2 Secretaría Técnica de Gabinete
  - 1.3 Contraloría Interna
    - 1.3.1 Coordinación de Auditoría y Fiscalización
    - 1.3.2 Coordinación de Responsabilidades Administrativas
  - 1.4 Dirección Jurídica y Consultiva

---

<sup>176</sup> El sistema unipartidista que dominó en México durante el siglo XX tuvo sus bases en el sistema corporativista y clientelista originado durante la época del Presidente Lázaro Cárdenas. El corporativismo interpuso organizaciones oficiales entre la ciudadanía y el gobierno que permitieron la negociación de beneficios sólo entre funcionarios y los representantes de estas agrupaciones. El clientelismo por su parte, se refiere a las relaciones entre individuos e intermediarios políticos con mucha más información y acceso al poder, en las que se establece un intercambio de votos por apoyo material. Como señaló Gilberto Rincón Gallardo: “El PRI nunca fue, en lo fundamental, un partido de ciudadanos, al modo de los partidos democráticos modernos, sino una gran coalición de sectores, organizaciones y clientelas que intercambiaban beneficios concretos por lealtad política”. Véase RINCÓN GALLARDO, G., PRI versus PRI, en Periódico Reforma.

- 1.5 Dirección de Salud Municipal
  - 1.5.1 Departamento de Control de Zoonosis
- 1.6 Dirección de Comunicación Social
  
- **2 SECRETARIA DEL H. AYUNTAMIENTO**
  - 2.1 Departamento de Archivo
  - 2.2 Departamento de la Junta Municipal de Reclutamiento del S.M.N.
  - 2.3 Departamento de Oficialía de Partes
  - 2.4 Departamento de Enlace con Delegados Municipales y Consejos de Participación Ciudadana
  - 2.5 Departamento de Desarrollo Político y Asuntos Electorales
  
- **3 TESORERIA MUNICIPAL**
  - 3.1 Dirección de Ingresos
    - 3.1.1 Departamento de Tianguis
    - 3.1.2 Departamento de Mercados
    - 3.1.3 Departamento de Comercio Establecido
    - 3.1.4 Departamento de Vía Pública
    - 3.1.5 Departamento de Espectáculos
    - 3.1.6 Departamento de Coordinación de Receptorías
      - 3.1.6.1 Oficina Receptora No. 1 (Cabecera Municipal)
      - 3.1.6.2 Oficina Receptora No. 2 (San Lorenzo)
      - 3.1.6.3 Oficina Receptora No. 3 (Vidrieros)
      - 3.1.6.4 Oficina Receptora No. 4 (Santa Elena)
      - 3.1.6.5 Oficina Receptora No. 5 (Z.U.E.)
    - 3.1.7 Oficina de Sistemas
  - 3.2 Dirección de Egresos y Administración
    - 3.2.1 Departamento de Recursos Humanos
      - 3.2.1.1 Oficina de [Personal](#)
      - 3.2.1.2 Oficina de Seguridad Social
      - 3.2.1.3 Oficina de Coordinación de Servicio Social
    - 3.2.2 Departamento de Capacitación
    - 3.2.3 Departamento de Control de Inventarios
    - 3.2.4 Departamento de Informática
    - 3.2.5 Departamento de Eventos [Especiales](#)
    - 3.2.6 Departamento de Servicios Generales e Intendencia
    - 3.2.7 Departamento de Control de Vehículos
  - 3.3 Dirección de Catastro
    - 3.3.1 Oficina de Cartografía y Dibujo
    - 3.3.2 Oficina de Catastro (Cabecera Municipal)
    - 3.3.3 Oficina de Catastro (Z.U.E.)
    - 3.3.4 Oficina de Catastro (San Lorenzo)
    - 3.3.5 Oficina de Catastro (Santa Elena)
    - 3.3.6 Oficina de Catastro (Vidrieros)
  - 3.4 Contador General
  
- **4 DIRECCION GENERAL DE PLANEACIÓN**
  - 4.1 Dirección de Planes y Programas
    - 4.1.1 Departamento de Análisis Municipal y Regional

- 4.1.2 Departamento de Evaluación y Seguimiento
  - 4.2 Dirección de Asuntos Metropolitanos
    - 4.2.1 Departamento de Estudios y Proyectos Metropolitanos
    - 4.2.2 Departamento de Gestión Metropolitana
- **5 DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO**
  - 5.1 Departamento de Licencias de Uso de Suelo
  - 5.2 Departamento de Licencias de Construcción
  - 5.3 Departamento de Regularización de Tenencia de la Tierra
  - 5.4 Departamento de Apertura de Vialidades y Afectaciones
  - 5.5 Departamento de Áreas de Donación
- **6 DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS**
  - 6.1 Subdirección de Obras Públicas
  - 6.2 Departamento de Estudios y Proyectos
  - 6.3 Departamento de Control de Licitaciones, Adquisiciones e Informes
  - 6.4 Departamento de Planeación Urbana
  - 6.5 Departamento de Ejecución y Supervisión de Obra
  - 6.6 Departamento de Maquinaria
  - 6.7 Departamento de Mantenimiento de Calles
  - 6.8 Departamento de Electrificación
- **7 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS**
  - 7.1 Departamento de Bacheo y Balizamiento
  - 7.2 Departamento de Limpia
  - 7.3 Departamento de Alumbrado Público
    - 7.3.1 Oficina de Alumbrado Público
    - 7.3.2 Oficina de Almacén de Alumbrado
    - 7.3.3 Oficina de Instalaciones Electricas
  - 7.4 Departamento de Panteones
    - 7.4.1 Oficina de Proyectos de Panteones
  - 7.5 Departamento de Parques y Jardines
    - 7.5.1 Oficina de Proyectos de Parques y Jardines
- **8 DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL**
  - 8.1 Dirección de Seguridad Pública Preventiva
    - 8.1.1 Supervisión de Seguridad Pública Preventiva
    - 8.1.2 Departamento de Prevención del Delito
  - 8.2 Dirección de Tránsito y Vialidad Municipal
    - 8.2.1 Supervisión de Tránsito y Vialidad Municipal
  - 8.3 Dirección Administrativa
    - 8.3.1 Departamento Arrastre, Deposito de Vehiculos y Bienes Muebles
  - 8.4 Dirección del Centro de Capacitación Policial
  - 8.5 Coordinación de Protección Civil y Bomberos
    - 8.5.1 Departamento de H. Cuerpo de Bomberos
    - 8.5.2 Departamento de Protección Civil
  - 8.6 Coordinación Jurídica
- **9 DIRECCION DEL MEDIO AMBIENTE**
  - 9.1 Departamento de Emisión de Contaminantes y Tóxicos
  - 9.2 Departamento de Medio Ambiente
- **10 DIRECCION GENERAL DE GOBERNACION**

- 10.1 Departamento de Reglamentación
- 10.2 Departamento Población
  
- **11 DIRECCION GENERAL DE EDUCACION Y CULTURA**
  - 11.1 Dirección de Educación
    - 11.1.1 Departamento de Educación Básica y para Adultos
    - 11.1.2 Departamento de Educación Superior y Media Superior
    - 11.1.3 Coordinación de Bibliotecas
      - 11.1.3.1 Biblioteca Cabecera Municipal
      - 11.1.3.2 Biblioteca Vidrieros
      - 11.1.3.3 Biblioteca Sta. Ma. Nativitas
      - 11.1.3.4 Biblioteca San Lorenzo
      - 11.1.3.5 Biblioteca Barrio Herreros
      - 11.1.3.6 Biblioteca el Mirador
      - 11.1.3.7 Biblioteca Xochitenco
      - 11.1.3.8 Biblioteca Zona Urbana Ejidal San Agustín
      - 11.1.3.9 Biblioteca Atlapulco San Agustín
      - 11.1.3.10 Biblioteca Santa Elena
  - 11.2 Dirección de Cultura
    - 11.2.1 Coordinación de Módulos Culturales
      - 11.2.1.1 Módulo de Cultura Vidrieros
      - 11.2.1.2 Módulo de Cultura San Pedro
      - 11.2.1.3 Módulo de Cultura Acuitlapilco
      - 11.2.1.4 Módulo Cultural San Agustín
    - 11.2.2 Coordinación de Grupos Culturales
    - 11.2.3 Departamento de Banda Musical Municipal
    - 11.2.4 Departamento de Museo
  - 11.3 Dirección del Deporte
  - 11.4 Dirección del Turismo
  
- **12 DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**
  - 12.1 Departamento de Bienestar Social
  - 12.2 Departamento de Atención a Grupos Etnicos
  - 12.3 Coordinación Municipal de Vivienda
  - 12.4 Departamento de Atención a la Juventud
  - 12.5 Departamento de Apoyo de Adultos Mayores y Personas con Capacidades Diferentes
  - 12.6 Departamento de Atención a la Mujer y Perspectiva de Género
  
- **13 DIRECCION DE DESARROLLO ECONÓMICO**
  - 13.1 Departamento Fomento Artesanal
  - 13.2 Departamento de Fomento Agropecuario y Forestal
  - 13.3 Departamento de Fomento al Transporte
  - 13.4 Departamento de Fomento al Empleo
  - 13.5 Departamento de Fomento Industrial
  - 13.6 Departamento de Fomento al Comercio
  
- **14 DIRECCION DE LA OFICIALIA MEDIADORA-CONCILIADORA Y DE LAS OFICIALIAS CALIFICADORAS**
  - 14.1 Oficialia Mediadora- Conciliadora No. 1 (Cab. Municipal)
  - 14.2 Oficialia Calificadora No.1 (Cab. Municipi)
  - 14.3 Oficialia Calificadora No. 2 (Fundidores)
  - 14.4 Oficialia Calificadora No. 3 (Vidrieros)
  - 14.5 Oficialia Calificadora No. 4 (San Pedro, La Montada)

- 14.6 Oficialía Calificadora No. 5 (Zona Urbana Ejidal San Agustín)
  
- **15 COORDINACION DE ATENCION A LA CIUDADANIA**
  
- **16 DEFENSORIA MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**
  
- **17 OFICIALIAS DEL REGISTRO CIVIL**
  - 17.1 Oficialía de Registro Civil No. 1 (Cab. Municipal)
  - 17.2 Oficialía de Registro Civil No. 2 (Santa Elena)
  - 17.3 Oficialía de Registro Civil No. 3 (San Lorenzo)
  - 17.4 Oficialía de Registro Civil No. 4 (Zona Urbana Ejidal San Agustín)
  - 17.5 Oficialía de Registro Civil No. 5 (San Pedro)
    - 17.5.1 Oficialía Auxiliar del Registro Civil No. 6 (Canteros)
  - 17.6 Oficialía de Registro Civil No. 7 (Vidrieros)
  
- **18 ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO (O.D.A.P.A.S.)**
  - 18.1 Consejo Directivo
  - 18.2 Dirección General
  - 18.3 Subdirección General
  - 18.4 Gerencia Administrativa
  - 18.5 Gerencia de Finanzas
  - 18.6 Gerencia de Operación y Mantenimiento
  - 18.7 Gerencia de Construcción
  - 18.8 Unidad Jurídica
  - 18.9 Organismo Interno de Control
  
- **19 SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**
  - 19.1 Junta de Gobierno
  - 19.2 Dirección General
    - 19.2.1 Subdirección General
  - 19.3 Dirección de Tesorería y Finanzas
  - 19.4 Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
  - 19.5 Dirección de Área Médica
  - 19.6 Dirección de Procuración de Fondos
  - 19.7 Contraloría Interna

Como en los anteriores casos descritos, la gente a fin a las organización del Presidente en turno son colocados por la misma administración del Ayuntamiento en puestos directivos, incluso a nivel de secretaria particular, pudiendo participar en las decisiones del gobierno para beneficiar particularmente sus organizaciones populares y colonias que habitan, facilitando el clientelismo entre autoridades y

ciudadanos.<sup>177</sup> Es en la etapa de proselitismo donde el candidato para Alcalde empieza a colocar a sus allegados, así como personas de otras organizaciones populares que comprometen al candidato a apoyo electoral a cambio espacios en la administración pública, por lo que se realiza la contratación de estas personas en labores de oficina, sin el perfil adecuado lo cual limita la toma de decisiones en las áreas de trabajo por falta de experiencia y preparación, ocasionando sesgos en la atención hacia sectores y/o organizaciones de la población.

#### Estructura administrativa y modernización

La estrategia que caracteriza a los gobiernos priistas en la última década (1997-2007) se concentró, por una parte, en clarificar procedimientos y normas, lo cual en la medida de lo posible ha permitido una mayor institucionalidad al fortalecer el marco de referencia formal de la administración. Así, es de destacar la elaboración de los siguientes reglamentos:

- Reglamento de Tianguis de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento de Salud Municipal de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, Edo. Méx.
- Reglamento de Vía Pública de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento de Comercio Establecido de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento de Espectáculos de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento de Mercados de Chimalhuacán, Estado de México

---

<sup>177</sup> CRUZ MAR, H. A. y G. Santiago Martínez, *op. cit.*, p. 55.

- Reglamento de Arrastre, Depósito y Custodia de Vehículos y Bienes Muebles de Chimalhuacán, Estado de México
- Reglamento de la Oficialía Mediadora-Conciliadora y de las Oficialías Calificadoras de Chimalhuacán, Edo. Méx.
- Reglamento Interior de la Secretaría del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, Edo. Méx.
- Reglamento Interior de Cabildo de Chimalhuacán, Edo. Méx.<sup>178</sup>.

Así como el manual de procedimientos de la Dirección General de Obras Públicas

La evolución de esta agenda ha sido impulsada desde el Gobierno del Estado de México sobre todo en los municipios metropolitanos de la Ciudad de México. En ese contexto, la evolución de la estructura administrativa de Chimalhuacán a lo largo de los dos últimos periodos de gobierno del PRI ha mostrado en cada periodo un proceso de modernización, donde se va dejando la agenda concentrada en servicios básicos municipales y avanzando en la deliberación de temas que permitan un desarrollo más integral del municipio, lo que ha sido lento toda vez que la administración municipal se ha visto rebasada por los innumerables asentamientos irregulares en proceso de consolidación.

De hecho las tareas de administración son parte de la Tesorería Municipal y se comparten con la Dirección de Egresos, no existe evidencia ni programas de modernización administrativa.

---

<sup>178</sup> <http://www.chimalhuacan.gob.mx>

En lo que respecta al vínculo con la sociedad, existe la coordinación de atención a la ciudadanía la cual da seguimiento a las peticiones y gestiones de las habitantes, por su parte la Contraloría interna también recibe quejas sobre los servicios públicos. Los ciudadanos participan a través de Consejos de Participación Ciudadana y Autoridades Auxiliares (Delegados) en Fraccionamientos, barrios y colonias, los cuales terminan siendo operadores políticos de los partidos, la mayoría del PRI, tratando de capitalizar las obras y acciones en favor de su causa política.

En lo correspondiente al tema de finanzas, ha sido la intención mejorar cada día en los servicios que se brindan a la población y bajo este tenor, se han creado sistemas de cómputo para reducir tiempos de respuesta y eliminación de requisitos innecesarios:

- Configuración inicial del sistema de recaudación, dictaminado por el Instituto Hacendario del Estado de México para la actualización de catálogos de cuentas de información catastral y de traspaso;
- Ejecución del proyecto para la unificación de la base de datos y centralización de recaudación municipal, esto con la finalidad de que haya un cruce de información con el área de Catastro a través de internet.

Una de las necesidades del municipio es fortalecer el control de las diversas actividades comerciales, los cuales reportan una buena parte de los ingresos a las arcas estatales, por lo que los departamentos encargados de dicha comisión han barrido el municipio de acuerdo con la información proporcionada por la Tesorería Municipal.

- *TIANGUIS* Realizaron 880 recorridos para el cobro de plaza, expidiendo 225 órdenes de pago; 82 refrendos y 8 convenios, minutas y actas circunstanciadas; atendieron 1,565 quejas y denuncias, así como 880 recorridos de supervisión y la regulación, ordenamiento y delimitación de 82 tianguis, ingresaron en el segundo año de trabajo \$ 1' 536,490.00.
- *MERCADOS* Emitieron 4,500 cédulas de empadronamiento, así como 4,500 órdenes de pago; instauraron 450 procedimientos administrativos, 2000 visitas de verificación e inspección; entregaron 330 notificaciones a locatarios o mesas directivas; realizaron 70 convenios de conciliación con particulares, así como 15 asambleas extraordinarias; llevaron a cabo 45 gestiones para el mejoramiento de la infraestructura de diversos mercados. Por las diversas actividades ingresaron a la Hacienda Municipal \$828,083.00.
- *COMERCIO ESTABLECIDO* Ejecutaron 230 recorridos de supervisión; emitieron 5,939 notificaciones, 218 auditorías de audiencia, 74 convenios y 21 suspensiones a establecimientos; atendieron 47 quejas y denuncias ciudadanas; distribuyeron 4,250 volantes, dípticos y trípticos; recibieron 3,294 pagos por refrendo y expidieron 4,208 órdenes de pago, dando un ingreso anual de \$ 3'695,962.00 pesos.
- *ESPECTÁCULOS* Instauraron 600 procedimientos administrativos a anuncios publicitarios, 200 a salones de fiesta, 200 a billares, 700 a establecimientos de máquinas de videojuego y cómputo, 20 a eventos

públicos clandestinos, 20 a juegos mecánicos, 20 a bares en el marco del Programa de Regularización de Funcionamiento; atendieron solicitudes de permisos para circos, perifoneos, volanteo y pago de publicidad, ascendiendo sus ingresos a \$ 3' 407,713.00 pesos.

- **VÍA PÚBLICA** Otorgaron 674 permisos para eventos sociales, 5 para puestos fijos, 550 para puestos semifijos, 90 a puestos ambulantes, 1 a casetas telefónicas, 11 a bases de taxis y 8 para festividades religiosas; asimismo, ejecutaron 2 procesos administrativos para sancionar a comerciantes que no cumplieron con las normas. Por sus actividades, ingresaron \$ 1' 353,552.00 pesos al erario municipal<sup>179</sup>.

Finalmente, en cuanto a transparencia, su página web ofrece información útil respecto al ejercicio público, cuya estructura es estandarizada respecto a otros municipios del Estado de México, así pues podemos encontrar información en los diferentes rubros de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México:

Artículo 12. Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio magnético impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información siguiente:

<b>FRACCIÓN I:</b>	<p><b>Marco Jurídico.</b></p> <p>1.- Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos.</p> <p>2.- Manual de organización</p> <p>3.- Manual de procedimientos</p>
<b>FRACCIÓN II:</b>	<p><b>Directorio de servidores públicos.</b></p> <p>1.- Nombramiento oficial</p> <p>2.- Puesto funcional</p> <p>3.- Categoría</p>

<sup>179</sup> Datos porporcionados por Miguel Angel Rivero, Tesorero Municipal de Chimalhuacan

	<p>4.- Remuneración 5.- Otras remuneraciones 6.- Organigrama</p>
<b>FRACCIÓN III:</b>	<b>Programas anuales de obras.</b>
<b>FRACCIÓN IV y V:</b>	<p><b>Difusión del derecho de acceso a la información.</b> 1.- Sistemas (SICOSIEM) 2.- Procesos (de acceso y RR) 3.- Oficinas, ubicaciones, teléfonos y horarios 4.- Costos 5.- Responsables de atender solicitudes 6.- Solicitudes de acceso recibidas 7.- Solicitudes de acceso atendidas</p>
<b>FRACCIÓN VI:</b>	<b>Actas y acuerdos de reuniones oficiales de cualquier órgano colegiado.</b>
<b>FRACCIÓN VII:</b>	<b>Presupuestos Asignado (Vigente) e informes sobre su ejecución.</b>
<b>FRACCIÓN VIII:</b>	<p><b>Padrones de beneficiarios de programas estatales y municipales.</b> 1.- Montos 2.- Diseño 3.- Acceso 4.- Ejecución</p>
<b>FRACCIÓN IX:</b>	<p><b>Situación financiera.</b> 1.- Ingresos 2.- Egresos 3.- Deuda pública</p>
<b>FRACCIÓN X:</b>	<b>La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral.</b>

<b>FRACCIÓN XI:</b>	<b>Procesos de licitación y contratación para adquisiciones de bienes, servicios y arrendamientos.</b>
<b>FRACCIÓN XII:</b>	<b>Convenios.</b>
<b>FRACCIÓN XIII:</b>	<b>Mecanismos de participación ciudadana para la elaboración e implementación de políticas públicas y toma de decisiones.</b>
<b>FRACCIÓN XIV:</b>	<b>Planeación, programación y contenidos de información en medios escritos y electrónicos.</b>
<b>FRACCIÓN XV:</b>	<b>Agenda de reuniones públicas.</b>
<b>FRACCIÓN XVI:</b>	<b>Índices de información clasificada.</b> 1.- Reservada 2.- Listados de bases de datos personales
<b>FRACCIÓN XVII:</b>	<b>Expedientes administrativos concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones.</b>
<b>FRACCIÓN XVIII:</b>	<b>Informes de auditorías, aclaraciones y resoluciones de los órganos de control interno, Secretaria de la Contraloría, OSFEM y despachos externos.</b>
<b>FRACCIÓN XIX:</b>	<b>Programas de trabajo e informes anuales de actividades.</b>

<b>FRACCIÓN XX:</b>	<b>Indicadores tomando en cuenta las metas y los objetivos planeados.</b>
<b>FRACCIÓN XXI:</b>	<b>Trámites y servicios con requisitos.</b>
<b>FRACCIÓN XXII:</b>	<b>Informes y estadísticas.</b>
<b>FRACCIÓN XXIII:</b>	<b>Cuentas públicas estatales y municipales.</b>

**Artículo 15. Los Sujetos Obligados a los que se refiere el artículo 7 fracción IV de esta Ley, adicionalmente a la información señalada en el artículo 12 deberán contar, de manera permanente y actualizada, con la siguiente:**

<b>FRACCIÓN I:</b>	<b>Datos referentes al desarrollo de obras para brindar servicios públicos.</b>
<b>FRACCIÓN II:</b>	<b>Plan de desarrollo municipal. Reservas territoriales. Reservas ecológicas. Participaciones federales. Recursos que integren su hacienda.</b>
<b>FRACCIÓN III:</b>	<b>Información en materia de protección civil. Planes de desarrollo urbano. Ordenamientos ecológicos. Uso de la vía pública.</b>

Fuente: [www.chimalhuacan.gob.mx/transparencia.php](http://www.chimalhuacan.gob.mx/transparencia.php)

Es importante mencionar que todas las fracciones arriba citadas tienen enlaces a documentos y archivos que pueden ser consultados sin solicitudes previas, en un esfuerzo importante de transparencia por parte de las autoridades municipales por mantener actualizada la información del portal, sin embargo se sabe de casos en los que el municipio ha negado otorgar información más específica al solicitante,

por lo que ha sido necesaria la intervención del Instituto de Transparencia del Estado, para que dicha información sea entregada.

## **B) Evolución de la estructura financiera**

### **Estructura de Ingresos**

A los recursos federales y estatales que se obtienen por las participaciones, se agregan los ingresos de los fondos derivados del Ramo 33, principalmente, que hacen mayores aportaciones:

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), destinado a cubrir necesidades de agua potable, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUM). Esta aportación federal se destina al cumplimiento de sus obligaciones financieras y necesidades vinculadas a la seguridad pública.

Las finanzas públicas se constituyen en los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla proyectos y promueve la dinámica económica municipal.

## Evaluación de ingresos del Municipio de Chimalhuacán

CONCEPTO	AÑO													
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%
Impuestos	22,964.00	5.70	27,089.00	6.16	31,961.00	6.12	35,566.00	6.11	49,192.00	7.90	53,358.00	6.56	50,961.00	6.14
Derechos	8,287.00	2.06	10,318.00	2.35	11,370.00	2.18	10,865.00	1.87	16,677.00	2.68	16,970.00	2.09	17,600.00	2.12
Aportación de Mejoras	2,635.00	0.65	5,098.00	1.16	5,069.00	0.97	4,109.00	0.71	5,615.00	0.90	7,918.00	0.97	5,816.00	0.70
Productos	610.00	0.15	781.00	0.18	573.00	0.11	1,673.00	0.29	2,795.00	0.45	1,414.00	0.17	2,800.00	0.34
Aprovechamientos	3,088.00	0.77	2,255.00	0.51	5,250.00	1.00	7,501.00	1.29	11,606.00	1.86	11,899.00	1.46	900.00	0.11
Otros Ingresos	51,055.00	12.66	64,742.00	14.72	81,933.00	15.68	68,584.00	11.77	98,398.00	15.81	83,905.00	10.32	126,862.00	15.28
Ingresos Derivados de Financiamiento	35,000.00	8.68	42,000.00	9.55	44,145.00	8.45	45,220.00	7.76	40,000.00	6.43	66,500.00	8.18	55,000.00	6.62
Accesorios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11,200.00	1.35
Ingresos Derivados del Sector Auxiliar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos Municipales Derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria	277,073.00	68.73	283,399.00	64.45	336,960.00	64.50	408,918.00	70.21	398,228.00	63.97	571,036.00	70.24	559,098.00	67.34
Ingresos Propios DIF	2,443.00	0.61	4,059.00	0.92	5,180.00	0.99	25.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>403,155.00</b>	<b>100</b>	<b>439,741.00</b>	<b>100</b>	<b>522,441.00</b>	<b>100</b>	<b>582,461.50</b>	<b>100</b>	<b>622,511.00</b>	<b>100</b>	<b>813,000.00</b>	<b>100</b>	<b>830,237.00</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo, 2009-2012

En el municipio la problemática principal es la dependencia que se presenta respecto a las participaciones federales, que significan la parte más importante de los ingresos municipales, dándose en consecuencia una dependencia económica y política.

La revisión del nivel de inversión que presenta el municipio en los últimos cinco años de gestión nos muestra que no es constante, variando de un ejercicio presupuestal a otro en forma significativa.

El financiamiento de obra pública municipal, depende en su mayor parte de recursos financieros etiquetados, provenientes de programas Estatales y Federales, ya que la suficiencia económica los dirige a recurrir a esquemas de financiamiento que limitan un adecuado fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

La carencia de un padrón de contribuyentes actualizado en sus distintas modalidades, limita una mayor captación de ingresos. Aunque se han logrado

avances sustanciales en la integración del Padrón de Contribuyentes, por rubro de ingreso, aún falta consolidarlo para que coadyuve a elevar el ritmo de recaudación en beneficio del desarrollo que requiere el municipio.

El INEGI y el IGECM, señalan hasta el año 2000, una población de 490,772 habitantes en el municipio, para el censo de población y vivienda 2005, se reportan 525,389. Por lo que respetando las proyecciones oficiales, se tiene una población estimada al 2009 de 596,166 chimalhuaquenses, lo que no corresponde al desarrollo demográfico real del municipio, ni al grado de marginación que en éste prevalece, pues el ritmo de crecimiento poblacional es completamente distinto considerando que de 16 años a la fecha, los asentamientos irregulares rebasaron las expectativas de proyección de las instituciones federal y estatal. De acuerdo a estimaciones del Depto. Municipal de Población, se considera que la población rebasa el 1'000,000 Habitantes.

Este estado de indefensión jurídica para canalizar mayores recursos de las aportaciones federales, obliga a un mayor esfuerzo para desarrollar programas que impulsen la captación de ingresos propios, por otra parte se requiere gestionar la asignación equitativa de participaciones federales, conforme a la poblacional que realmente existe en el municipio, así como al grado de marginación y pobreza extrema que padece. Es indispensable la obtención de apoyos estatales y federales que permitan con la ampliación de la base de contribuyentes, la modernización de un sistema fiscal integral para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, que permita, contar con finanzas sanas que incrementen paulatinamente la inversión en infraestructura y gasto social, así como la

disminución paulatina de la deuda pública municipal, motivo por el cual será premisa del presente gobierno municipal:

- Ejercer a plenitud la facultad tributaria del municipio, desarrollando acciones eficaces de fiscalización y cobranza.
- Garantizar una aplicación estricta de la ley tributaria con respeto a los derechos de los contribuyentes.
- Simplificar y modernizar la administración tributaria municipal, a fin de elevar la recaudación ampliando la base de contribuyentes, con una mayor eficiencia y un esquema adecuado de incentivos que promuevan la cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Diseñar mecanismos sencillos y viables que estimulen la incorporación al sistema tributario, de las actividades de la economía informal.
- Promover la actualización de precios y tarifas del sector público para que reflejen los costos reales en los servicios.
- Promover e impulsar un programa permanente de actualización del personal adscrito a la Tesorería Municipal, con el propósito de ofrecer un servicio tributario profesional y de calidad.
- Mejorar la calidad del servicio al contribuyente.

### **Recaudación y Padrón de Contribuyentes.**

El sistema de recaudación y padrón de contribuyentes se constituye en el conjunto de mecanismos y procedimientos a través de los cuales el municipio organiza y recauda impuestos.

El sistema de recaudación municipal identifica la composición de los derechos fiscales y el padrón de contribuyentes, los procesos o técnicas de recaudación y los mecanismos de motivación a la población para el pago de sus contribuciones; así como la identificación de la problemática.

Destaca el señalar que se cuenta con padrones de contribuyentes insuficientes y desactualizados, con procesos y técnicas de recaudación deficiente que requieren su modernización, a excepción del Padrón Catastral que se mantiene en un proceso de actualización continua.

El deficiente almacenamiento de expedientes en forma sistematizada obstaculiza la agilidad de la atención al contribuyente; sin embargo destaca que existen los padrones siguientes:

- Predial
- Espectáculos
- Comercio Establecido
- Vía Pública
- Mercados
- Tianguis
- Usuarios del servicio de Agua Potable
- Donantes para recuperación en asistencia social del DIF

La misma situación se presenta en el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) que aún se encuentra en proceso de actualización del Padrón de usuarios, mismo que requiere un sistema de almacenamiento más sistematizado que permita identificar la cobertura real de

usuarios que reciben la prestación del servicio. Y un sistema de lectura, facturación y recaudación más ágil y eficiente que abata el rezago y otorgue continuidad en el rubro de ingresos ordinarios que le de autonomía y autosuficiencia financiera. Por su parte la Dirección Gral. De Desarrollo Urbano y el DIF Municipal, entre otros, mantienen un registro de aquellos contribuyentes que participan en el pago de derechos, prestaciones o recuperación de cuotas.

### **Estructura de Egresos**

El presupuesto de egresos por objeto de gasto se clasifica en tres tipos:

- **Gastos de Operación**, servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; gastos extraordinarios (gastos imprevistos que benefician a la administración) y gastos transferidos.
- **Gasto de Inversión**, activo fijo (gastos por la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del ayuntamiento); y obras de utilidad pública.
- **Deuda pública**, cubre los compromisos de crédito.

La composición presupuestal que ha tenido la Hacienda Pública del municipio, se ha caracterizado por limitaciones financieras para aplicar los recursos necesarios a la inversión pública que demanda la sociedad. Toda vez de que la mayor parte de los recursos presupuestales que anualmente se autorizan, se aplican al gasto corriente y al pago de la deuda. No obstante los esfuerzos realizados en materia presupuestal, los recursos resultan insuficientes para abatir los rezagos existentes en infraestructura urbana y la prestación de servicios básicos, debido a las limitaciones financieras y al elevado crecimiento demográfico.

## Evaluación de Egresos del Municipio de Chimalhuacán

CONCEPTO	AÑO													
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%	Miles de peso	%
Servicios Personales	145,897.00	35.83	171,264.00	36.58	151,865.00	30.41	174,360.00	30.71	203,459.00	34.68	253,547.00	32.34	249,600.00	30.06
Materiales y Suministros	21,888.00	5.37	17,038.00	3.64	37,118.00	7.43	45,393.00	7.99	44,709.00	7.62	57,374.00	7.32	55,500.00	6.68
Servicios Generales	24,986.00	6.14	37,362.00	7.98	49,050.00	9.82	63,967.00	11.27	60,185.00	10.26	88,228.00	11.25	78,400.00	9.44
Transferencias	29,541.00	7.25	33,401.00	7.13	42,698.00	8.55	50,916.00	8.97	59,857.00	10.20	75,855.00	9.67	74,400.00	8.96
Bienes Muebles e Inmuebles	10,046.00	2.47	6,296.00	1.34	14,195.00	2.84	13,254.00	2.33	3,856.00	0.66	7,376.00	0.94	11,400.00	1.37
Obras Publicas	145,498.00	35.73	148,202.00	31.65	173,059.00	34.65	160,761.00	28.31	169,471.00	28.89	233,468.00	29.78	300,937.00	36.25
Inversiones Financieras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales	0.00	0.00	0.00	0.00	11.00	0.00	42.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda publica	29,373.00	7.21	54,616.00	11.67	31,428.00	6.29	59,121.00	10.41	45,167.00	7.70	68,191.00	8.70	60,000.00	7.23
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>407,229.00</b>	<b>100</b>	<b>468,179.00</b>	<b>100</b>	<b>499,424.00</b>	<b>100</b>	<b>567,814.00</b>	<b>100</b>	<b>586,704.00</b>	<b>100</b>	<b>784,039.00</b>	<b>100</b>	<b>830,237.00</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo, 2009-2012

### Cambios porcentuales de la gestión financiera.

Con el fin de poder brindar la cobertura de servicios públicos demandados por la ciudadanía, el gobierno municipal se ve en la necesidad de recurrir al financiamiento a fin de abatir y contrarrestar los rezagos ya señalados. Sin embargo no es suficiente para avanzar en su abatimiento, existiendo un alto déficit presupuestal para atender las necesidades mínimas que la población demanda. La evolución porcentual representa un mínimo crecimiento. Por lo que resulta imperativo el instrumentar acciones que impulsen el incremento del techo financiero para dar solución a las necesidades de extrema pobreza y marginación que padece el municipio.

#### En Gasto programable

- Establecer una política de contención y control del gasto público, para hacer más eficiente el uso de los recursos y, en particular, evitar el crecimiento desmedido del gasto corriente.

- Impulsar un proceso integral de planeación, programación, elaboración de presupuestos, evaluación del desempeño y rendición de cuentas, mediante una política presupuestal con perspectiva de mediano y largo plazo.
- Rediseñar el marco reglamentario municipal que genere estructuras administrativas municipales, a fin de compactar áreas, evitando duplicidad de funciones y promover servicios que eleven la calidad de la gestión pública.
- Vincular los ahorros de gasto corriente a incrementos en el gasto de inversión, estimulando también la adquisición de tecnologías que permitan hacer más eficiente el gobierno municipal.
- Mantener plena vigencia de la normatividad y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización en los procesos de adquisiciones y obra pública.
- Canalizar recursos crecientes al gasto social y a la inversión pública, en la medida en que se fortalezcan los ingresos públicos municipales y que se logre una mayor eficiencia en la asignación y en el ejercicio del presupuesto.

En Proporción de la Deuda pública y alternativas de financiamiento.

- Mantener una política de manejo responsable de la deuda pública, en el marco de una estrategia financiera integral.
- Canalizar ingresos no recurrentes a amortizaciones de deuda pública, cuando las condiciones del mercado favorezcan el desendeudamiento neto.

- Generar nuevos mecanismos que consideren fuentes estables y sólidas de ingresos; gestionando en su caso el apoyo del estado para el pago de deuda.
- Evitar al máximo el endeudamiento del municipio al finalizar la administración 2009–2012.
- Definir esquemas para realizar proyectos a partir de una mayor gestión de recursos de los distintos programas y proyectos estatales y federales.
- Explorar y desarrollar esquemas de financiamiento alternativo para infraestructura, equipamiento y obras públicas, que incluyan la participación de los sectores social y privado.
- Promover esquemas de concesión de obras y servicios públicos, como medio para aprovechar capacidades y utilizar recursos y prácticas exitosas de los sectores social y privado.
- Gestionar y promover esquemas de colaboración y vinculación entre entidades públicas y particulares —Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) — que permitan desarrollar proyectos productivos.
- Promover la participación de la sociedad en los proyectos productivos municipales bajo esquemas como las aportaciones de mejoras.
- Gestionar ante el estado una mayor participación del municipio en los mercados financieros para contar con diversos esquemas de financiamiento.

- Promover la vinculación de organizaciones no gubernamentales para proyectos de impacto social que respondan a las necesidades de la población vulnerable del municipio.

#### **4.8. Conclusiones preliminares**

- El INEGI y el IGECEM, señalan hasta el año 2000, una población de 490,772 habitantes en el municipio, para el censo de población y vivienda 2005, se reportan 525,389. Por lo que respetando las proyecciones oficiales, se tiene una población estimada al 2009 de 596,166 chimalhuaquenses, lo que no corresponde al desarrollo demográfico real del municipio, ni al grado de marginación que en éste prevalece, pues el ritmo de crecimiento poblacional es completamente distinto considerando que de 16 años a la fecha, los asentamientos irregulares rebasaron las expectativas de proyección de las instituciones federal y estatal. De acuerdo a estimaciones del Depto. Municipal de Población, se estima que la población rebasa el 1'000,000 Habitantes.
- Este estado de indefensión jurídica para canalizar mayores recursos de las aportaciones federales, obliga a un mayor esfuerzo para desarrollar programas que impulsen la captación de ingresos propios, por otra parte se requiere gestionar la asignación equitativa de participaciones federales, conforme a la poblacional que realmente existe en el municipio, así como al grado de marginación y pobreza extrema que padece. Es indispensable la obtención de apoyos estatales y federales que permitan con la ampliación de la base de contribuyentes, la modernización de un sistema fiscal integral

para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, que permita, contar con finanzas sanas que incrementen paulatinamente la inversión en infraestructura y gasto social, así como la disminución paulatina de la deuda pública municipal,

Los aspectos que debe mejorar urgentemente el municipio son:

- Ejercer a plenitud la facultad tributaria del municipio, desarrollando acciones eficaces de fiscalización y cobranza.
- Garantizar una aplicación estricta de la ley tributaria con respeto a los derechos de los contribuyentes.
- Simplificar y modernizar la administración tributaria municipal, a fin de elevar la recaudación ampliando la base de contribuyentes, con una mayor eficiencia y un esquema adecuado de incentivos que promuevan la cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Diseñar mecanismos sencillos y viables que estimulen la incorporación al sistema tributario, de las actividades de la economía informal.
- Promover la actualización de precios y tarifas del sector público para que reflejen los costos reales en los servicios.
- Promover e impulsar un programa permanente de actualización del personal adscrito a la Tesorería Municipal, con el propósito de ofrecer un servicio tributario profesional y de calidad.

Mejorar la calidad del servicio al contribuyente.

- La estructura administrativa de Chimalhuacan a lo largo de los tres periodos de gobierno (1997-2007), muestra el trabajo de una administración que ha batallado en la prestación de los servicios públicos, descuidando la modernización de la administración y de los mecanismos de ingresos e la Hacienda Pública Local
- En lo correspondiente a la participación social, no es evidente que los aprendizajes de política hayan sido plenamente incorporados como parte del nuevo marco institucional; en ocasiones al parecer sufrieron retrocesos por ejemplo, al recuperar algunas modalidades de los arreglos tradicionales, como es la organización corporativa de la participación ciudadana, lo que reflejaría un deficiente gasto e irregularidades en inversión al destinarse sólo a determinados sectores afines al Gobierno Municipal
- Por otro lado, aun cuando el PRI es la primera fuerza política en el municipio, hay elementos que no apuntan a una continuidad del servicio público sobre todo en cuadros medios y superiores, producto del juego de organizaciones populares que se disputan el control político.
- La forma cómo funciona el sistema político en el municipio, pareciera que a través de encabezar las peticiones de los colonos que no tienen escriturados sus terrenos o que les falta servicios se hacen llegar adeptos. Pero los que promueven ocupaciones de terrenos ilegales no piensan en las consecuencias de abrir al mercado inmobiliario nuevas áreas. Son sólo intereses particulares los que guían estas acciones y no los intereses de la sociedad.

- Faltan recursos económicos para remunerar a un personal técnicamente calificado que presente soluciones a los problemas, aún cuando los principales problemas a resolver no son técnicos, sino políticos.
- La rapidez del proceso de urbanización que continúa. Con la permisividad que ha reinado, se está permitiendo la apertura de nuevas zonas cada día más amplias y alejadas de las áreas que cuentan con servicios públicos.

## **CAPÍTULO 5**

### **TEXCOCO**

#### **5.1. Antecedentes del municipio**

Localizado en la parte Oriente del Estado de México, forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El nombre oficial del municipio es Texcoco y su cabecera municipal Texcoco de Mora en honor del Dr. José María Luis Mora. La palabra Texcoco se encuentra escrita en diversas épocas y lugares como Tetzcuco, Tezcoco, Tezcuco, y Texcoco. Con base en la etimología náhuatl y en los códices, así como en las reglas fonéticas, Tezcoco tiene las siguientes raíces: “Tlacolt=Jarilla” esto se refiere a la planta que brota en terreno llano “Texcalli-Peñasco o Risco”, por lo que su traducción probablemente sea “En la jarilla de los riscos”.<sup>180</sup>

La historia de la fundación de Texcoco se remonta siglos atrás en la época prehispánica. Tribus toltecas y de teotihuacanos habitaron la región del Valle de Texcoco, cuando la ciudad de Tula Hidalgo estaba en pleno apogeo político, cultural y económico. Las tribus que ocuparon las tierras de Texcoco, después de la destrucción de los toltecas, fueron los chichimecas en el año 647, terminando la primera etapa histórica de la tribu chichimeca en el año 1115. Del año 1120 hasta 1443, la región de Texcoco siguió gobernada por la tribu chichimeca, aunque al Valle de Texcoco, también llegaron a asentarse tribus de la región de la mixteca. Durante los años comprendidos entre 1431 a 1472, la región de Texcoco destaca en el sitio más alto de la cultura Mesoamericana sobre todo en los campos

---

<sup>180</sup> Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México, en <http://www.inafed.gob.mx/wb2>.

relacionados con la ciencia y las artes. En este periodo Tecuchtli Netzahualcóyotl Acolmiztl, el Señor del Reino de Texcoco, une al señorío de Texcoco con los de México Tenochtitlán y Tlacopa para conformar el llamado Imperio Azteca integrado por la famosa triple alianza con reinos confederados. Tras una intensa labor en todos los aspectos creativos, Netzahualcóyotl logra hacer de Texcoco lo que se consideró una Atenas de Anáhuac.

Al terminar la guerra de conquista por parte de España, Texcoco sólo se convierte en una de tantas ciudades ocupadas por el imperio español. Para el período virreinal de Don Luis de Velasco, (1550-1564), la región del Valle de Texcoco, vuelve a retomar su esplendor en el campo de la historia de México. Debido a que Texcoco fue reconvertida en una ciudad netamente colonial: se construyeron importantes capillas religiosas y algunas casonas. Todo lo anterior ayudó de gran manera para que el gobierno virreinal decidiera elevar al rango de Ciudad al pueblo de Texcoco en 1551.

Texcoco en el siglo XIX es una ciudad que se desarrolló en forma lenta. Sin embargo, un hecho importante en la vida histórica de la Ciudad de Texcoco, es sin duda, la que tuvo como residencia oficial de los Supremos Poderes del Estado de México, convirtiéndose para el año de 1827 en la capital del Estado. El Decreto Número 84 expedido el 4 de enero de 1827 por el Congreso Constituyente del Estado, ordenaba el traslado a la Ciudad de Texcoco de los Supremos Poderes del Estado, que se encontraban albergados en la Ciudad de México. Asimismo, el 14 de febrero se promulga en Texcoco la primera Constitución Política del Estado.

Sin embargo, para 1830, Texcoco deja de ser capital del Estado, para trasladarse y alojarse definitivamente en la Ciudad de Toluca.

Ya en el siglo XX, desde hace un par de décadas, Texcoco se convirtió en centro importante de la región, ya que en el municipio se encuentran instancias de carácter judicial y social, como el Palacio de Justicia, la Sub-Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el Registro Público de la Propiedad, la Procuraduría Agraria, el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, oficinas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro), instalaciones de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras dependencias de similar importancia para el desarrollo y atención de pobladores de siete municipios aledaños.

En el mismo sentido, Texcoco es considerado una ciudad universitaria especializada en cuestiones de desarrollo rural con instituciones reconocidas como son la Universidad Autónoma de Chapingo; el Colegio de Postgraduados; el Centro de Investigaciones Agrícolas, Pecuarias y Forestales, y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo. También hay otra institución, de ámbito diferente y reciente: la Unidad Académica de la Universidad Autónoma del Estado de México. La siguiente imagen, muestra la ubicación del Texcoco en el Estado de México:



## **5.2. Características del desarrollo económico**

Característica fundamental del municipio, es la importancia que tiene el sector primario en su economía. Después de la consumación de la independencia, Texcoco destaca por su importancia en la producción agropecuaria. Las tierras dedicadas a la agricultura en su mayor parte son de temporal y en un porcentaje menor de riego. Los productos generados son: maíz, frijol, cebada, chícharo, cebolla, haba, trigo, avena, pera, manzana, capulín, tejocote, ciruela, membrillo, zapote blanco, chabacano, durazno, higo, granada y aguacate. Sin embargo, Texcoco es un municipio grande con mucha tierra todavía sin cultivar. La gente que posee tierra no la aprovecha en todo su potencial, dada la falta de capacidad económica y su perspectiva limitada. En la ganadería, cuentan con ranchos productores lecheros como Xalapango, la Pría, Granja la Castilla, Establo México, Santa Rosa, Santa Mónica y la Moreda que tienen alrededor de 9 mil cabezas de

ganado lechero. En la delegación de Cuautlalpan existe la granja de cerdos "Campoamor" y la granja avícola y productora de carne.<sup>181</sup>

En el sector secundario, la industria en general no se ha desarrollado ampliamente para absorber la creciente demanda de trabajo, por lo que parte de la fuerza de trabajo se desplaza al Distrito Federal, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan. Una parte importante de la industria la constituye la de carácter familiar, tradicional y de tamaño pequeño como la manufactura de "vidrio soplado", "tapetes", "cerámica" y textil. Otro tipo de industria que se ha desarrollado últimamente, es la de alimentos, papel, hule, estructuras de concreto y eléctrica. Sin embargo, el municipio carece de industria suficiente.

Finalmente, Texcoco viene desarrollando en la última década una fuerte actividad en el sector de servicios (que se inició hace tiempo con la Feria Internacional del Caballo), lo que detonó el desarrollo económico del municipio para pasar a ser el principal centro operador de comercio en la región.

La distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) en el 2000 fue la siguiente: el sector primario 13%; el sector secundario 29%; y el sector terciario 55%; el 2.8% restante se registra como no especificado<sup>182</sup>.

### **5.3. Características del desarrollo sociodemográfico**

Para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 203,681 habitantes. De acuerdo a los resultados que presento el II Conteo de

---

<sup>181</sup> Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México, en [www.inafed.gob.mx/wb2](http://www.inafed.gob.mx/wb2).

<sup>182</sup> XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Población y Vivienda en el 2005, el municipio contaba con un total de 209,308 habitantes. La población estimada para 2007 ascendía a 211 mil habitantes con una tasa media anual de crecimiento en el periodo 2000-2005 de 0.4%, inferior a lo observado en el contexto nacional y estatal (1.0% y 1.1%, respectivamente), lo cual contrasta con lo observado en la generalidad de municipios conurbados.

Aproximadamente el 87% de la vivienda cuenta con adecuados servicios públicos, lo cual distingue favorablemente al Municipio de las “ciudades dormitorio” que rodean a la Ciudad de México. De acuerdo con el CONAPO, Texcoco presenta un “Muy Bajo” grado de marginación, ubicándolo en el lugar 76 de menor marginación entre los 165 municipios con más de 100 mil habitantes a nivel nacional.

#### Servicios Públicos en Texcoco

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua entubada	86.83
Drenaje	92.83
Energía eléctrica	95.53

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) con base en datos del INEGI 2005, en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

#### 5.4. Características sociales de la localidad

Texcoco cuenta con una gran cantidad de población indígena, que reside dentro de las 56 comunidades que conforman su superficie territorial. La emigración de

los habitantes de Texcoco a otros lugares es mínima, pero la inmigración (de diversos puntos de la República) ha aumentado debido a la cercanía que tiene el municipio con la capital del país. Sin embargo, la inmigración es mínima comparada con otros municipios conurbados debido a la política de desarrollo urbano implementado por el gobierno municipal. Para prevenir la explosión demográfica y el crecimiento urbano anárquico, el Ayuntamiento de Texcoco ha establecido una planeación territorial que tiene como objetivo no otorgar permisos a inmobiliarias y organizaciones político-sociales que buscan construir viviendas y unidades habitacionales de alto impacto urbano y ecológico. Este decreto data de hace 10 años, y la presente administración municipal 2006-2009 amplió el decreto de moratoria a diez años más, negándose permisos a unas quince inmobiliarias que pretendían construir unas 48 mil viviendas, lo cual hubiera traído una sobrepoblación al municipio de 185 mil nuevos habitantes, que de haberse aprobado, llegaría a impactar en los servicios que proporciona el gobierno municipal a los 240 mil habitantes que viven en Texcoco.

Recientemente, la presente administración 2006-2008, ha tenido que enfrentar este problema de asentamiento urbano con la organización político-social Antorcha Popular. El objetivo de Antorcha Popular es crear un asentamiento urbano de 25 mil viviendas en 40 hectáreas del Rancho de Santa Martha para 100 mil nuevos habitantes. El ayuntamiento negó los permisos apoyándose en el decreto establecido hace diez años<sup>183</sup>. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no ha dado seguimiento a la denuncia penal

---

<sup>183</sup> *La Jornada*, 3 de abril de 2008.

entablada por el gobierno de Texcoco, lo que supone cierto respaldo político de parte del gobierno estatal a la organización Antorcha Popular. El Ayuntamiento de Texcoco tiene el antecedente de dos asentamientos humanos irregulares creados por Antorcha hace doce años; el 100% de los pobladores no pagan ningún tipo de impuesto, pero en cambio exigen mejores servicios públicos e infraestructura a través de plantones y movilizaciones. Esta situación podría presentarse de igual manera, de llegar a asentarse estas 25 mil familias en el municipio, lo que repercutiría en las finanzas del gobierno municipal<sup>184</sup>.

Por otro lado, a partir de que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna el municipio, la organización de la sociedad se venía dando principalmente en torno a los apoyos económicos, capacitación y organización proporcionados por el gobierno municipal en apoyo al campo y a otros proyectos productivos<sup>185</sup>. Sin embargo, a partir del 2001 dejaron de existir estos apoyos por parte del gobierno municipal.

Finalmente, cabe mencionar que el Comité del PRI municipal ha denunciado el manejo clientelar en el uso de los recursos públicos de parte del gobierno municipal, ya que las comunidades que han representado el voto duro del PRD en el municipio han sido las que mayores recursos financieros han recibido<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Entrevista concedida por el Tesorero municipal Lic. Raúl Ramos Vázquez el 18 de agosto de 2008.

<sup>185</sup> RAMÍREZ GARCÍA, G., “Estudios de micro crédito e inversión para la agricultura urbana ” caso Texcoco – México, noviembre de 2002, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), en <http://www.ipes.org/au/pdfs/microcredit/texcoco.pdf>.

<sup>186</sup> <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/4/>, 22 de septiembre de 2008.

## 5.5. Características del contexto político local

El municipio de Texcoco se considera actualmente bastión del Partido de la Revolución Democrática (PRD), sus candidatos a la presidencia municipal han triunfando en las últimas cuatro elecciones. A pesar de la hegemonía actual del PRD en Texcoco, el PRI no deja de tener una presencia importante si se toma en cuenta el porcentaje de su votación. Sin embargo, para el PRD no representa un real peligro en próximas elecciones dada la diferencia de 30 puntos. Pero como ya se apuntó, de lograr asentarse Antorcha Popular y establecer viviendas para 100 mil personas podría cambiar la correlación de fuerzas en los próximos años para este municipio. Mientras tanto, el Partido de Acción Nacional (PAN) no ha podido crecer en presencia en este municipio. En conclusión, se observa un clima político de aceptable competencia política.

**Cuadro 4.2. Elecciones municipales en el municipio de Texcoco (% de votos)**

<i>Año/Partido</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>
1999	40.68	36.22	15.06	8.04
2003	38.55	33.73	14.83	12.89
2006	58.49	27.27	8.26	5.98

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

El perfil de los gobernantes del municipio a través de la década ha sido fundamentalmente político, dado que todos han participado sólo en la vida pública. Cabe señalar, que de las cuatro administraciones en que ha gobernado el PRD han desfilado por el cargo siete presidentes: Jorge De la Vega, Horacio Duarte, Higinio Martínez y Constanzo De la Vega, votados constitucionalmente, y los suplentes Diego López Herrera; Alfredo Ramírez; y Nazario Gutiérrez, quienes

llegaron al cargo ante el interés de los presidentes electos constitucionalmente por escalar otros cargos. En lo que corresponde al actual Presidente municipal, Constanzo De la Vega -Maestro en Ciencias Políticas por la UNAM-, su trayectoria difiere un poco al estar forjada no sólo en el ámbito político y de la administración pública, sino también en el ámbito académico.

Por otro lado, los presidentes electos y suplentes de Texcoco han emergido del Grupo de Acción Política, grupo cuya influencia es importante en el PRD mexiquense y cuyo líder es Higinio Martínez actual diputado local y coordinador de la bancada perredista en la Cámara de Diputados del Estado de México.

Finalmente, cabe señalar que uno de los temas que han causado controversia desde la llegada del PRD al gobierno municipal de este municipio, ha sido la nómina inflada dentro del ayuntamiento, pues desde que Higinio Martínez ocupó la presidencia municipal, el PRI municipal ha destacado que diversos cargos lo han estado ocupando familiares de los presidentes municipales que han circulado por Texcoco, en la que han estado hijos, hermanos, sobrinos, cuñados, etc.<sup>187</sup>

## **5.6. Característica de la administración y finanzas municipales**

### **A) Evolución de la estructura administrativa**

#### **Recursos humanos**

Al cierre de 2007, la entidad contaba con una planta laboral de 1,021 empleados activos, de los cuales, sólo 255 son sindicalizados, lo que representa el 24%. Esto indica un alto porcentaje de trabajadores de confianza, que al término de cada administración pueden ser removidos de su cargo. En este contexto, la filiación partidista es clara en el conjunto de funcionarios municipales.

---

<sup>187</sup> <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

**DEPENDENCIAS  
DEL  
AYUNTAMIENTO  
DE TEXCOCO**

Presidente  
Municipal

Secretaría del Ayuntamiento

Tesorería Municipal	Contraloría Interna Municipal	Dirección General de Desarrollo Municipal	Dirección General de Desarrollo Social y Humano	Dirección General de Seguridad Pública Preventiva y Protección Civil	Dirección General de Educación	Dirección General de Fomento Agropecuario, Forestal y Desarrollo Rural Sustentable	Dirección General de Servicios Públicos	Dirección General de Cultura y Deporte	Oficina Mediadora, Conciliadora y Calificadora	Consejería Jurídica	Defensor de los Derechos Humanos
---------------------	-------------------------------	---	---	--	--------------------------------	--	---	--	--	---------------------	----------------------------------

FUENTE: [www.texcoco.gob.mx](http://www.texcoco.gob.mx)

Aunque era de esperarse que la profesionalización y estabilidad de los funcionarios fuesen en aumento dado que el mismo partido político mantenía el poder en el gobierno, ello no ha sido así, la profesionalización de los servidores públicos sólo se remite a promover la capacitación del personal con el objetivo de actualizar conocimientos y adquirir habilidades que permitan generar eficacia y agilidad en los servicios efectuados por cada área. Así, el servicio civil de carrera al no encontrarse establecido en ninguno de sus reglamentos, no permite procesos claros y transparentes en la contratación y ascenso del personal, al no ser abierto y al no darse a conocer mediante convocatoria pública las oportunidades de empleo con las capacidades requeridas, lo que limita la generación de un ambiente de trabajo competitivo.

El Comité municipal del PRI en Texcoco ha señalado situaciones de irregularidad al interior de la administración desde la llegada del PRD al gobierno local y en cual se sigue presentando en la actual administración 2006-2009, al existir prácticas de nepotismo, lo cual ha permitido que diversos cargos administrativos los estén ocupando gente sin preparación y como consecuencia se presente nómina inflada en la administración.<sup>188</sup>

### **Estructura administrativa y modernización.**

Durante todo el decenio 1997-2007, se observa acciones tendientes a la modernización administrativa; la alternancia política permitió la modificación de estrategias y formas de hacer gobierno. Así, desde la administración 1997-2000, la innovación consistió en la transformación de las Direcciones. Destaca por su importancia la formación de seis nuevas direcciones: la de Planeación y Desarrollo Municipal, la de Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, la de Ecología y Medio Ambiente, la de Educación y Cultura y la de Comunicación Social. Asimismo, se crearon áreas de atención como: la de Promoción al Desarrollo Indígena, Fomento a las Artesanías e impulso al Turismo. Nuevamente aquí, se trata de una administración en la que su agenda se dinamiza y abandona la visión más tradicional de responsabilidades de un gobierno local<sup>189</sup>. Por lo que corresponde a la Contraloría Interna, ésta depende de la Presidencia municipal, limitando con ello la transparencia y la imparcialidad de éste órgano.

---

<sup>188</sup> <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

<sup>189</sup> REYES SILVA, H. F., J. A. Hernández Segundo y J. G. Román Sánchez, *Condiciones y características del municipio Mexicano en el umbral del siglo XXI, Estudio de caso, municipio de Texcoco*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 1998.

Por otro lado, a partir de 1997, se inició la realización de cabildos públicos y abiertos en el cual la ciudadanía participa directamente con sus peticiones y demandas. La Audiencia Pública fue otra forma de estrechar la relación entre gobierno-ciudadanos, teniendo contacto la ciudadanía con las direcciones de las diversas áreas administrativas para recibir una respuesta más inmediata a sus planteamientos.

El “Trabajo Voluntario” ha sido otra forma de integración del gobierno municipal con las comunidades donde se realiza trabajo voluntario por parte servidores públicos con los pobladores en tareas de limpieza, remozamiento, construcción y otros, para el mejoramiento de centros comunitarios.

Otra de las tareas sobre la cual se ha puesto atención fue sobre las deficiencias en instalaciones, equipo -sobre todo de cómputo y comunicaciones- y mobiliario, de vehículos automotores y equipo para el cumplimiento de las labores de seguridad pública, servicios municipales y obras públicas.

En la administración 2000-2003, se implementaron políticas públicas para instaurar mecanismos que mejoraran la planeación, el seguimiento, el control y la evaluación, al mismo tiempo que mejorar la calidad en la prestación de trámites y servicios a la población. Los programas implementados fueron: Reingeniería Organizacional y Administrativa, Programa de Asistencia Técnica (ICMA), Seguimiento Programático y Evaluación en el cumplimiento de Metas y Objetivos, Proceso de Mejora Continúa en Diversas Dependencias del Gobierno y Guía Ciudadana de Trámites y Servicios.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> CABRERO MENDOZA, E., et.al, *Prácticas municipales exitosas*, CIDE-Fundación Ford-INDESOL, t. II, México, 2002, p.203.

En materia de finanzas, la administración 2006-2008 se ha centrado en fortalecer la hacienda municipal mediante la elaboración del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal teniendo como objetivos mejorar la tarea de recaudación en los rubros de impuesto predial, traslado de dominio y derechos de agua potable, mediante la actualización de los padrones de predio, agua potable; el uso de alta tecnología para actualizar la cartografía municipal (uso de fotogrametría y otros medios técnicos de medición y cálculos masivos); mecanismos de incentivos en convenio con los contribuyentes para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas; diversas modalidades de pago: en línea, con tarjeta de crédito y débito; lo cual ha permitido incrementar la captación, contar con finanzas sanas y poder concretar cada uno los proyectos trazados en el Plan de Desarrollo Municipal<sup>191</sup>. Sin embargo, no se garantiza en su Reglamento Interior la inclusión de al menos un regidor de minoría en la Comisión de Hacienda, ya que esto restringiría la posibilidad de tomar decisiones inadecuadas para el municipio.

En lo correspondiente a la reglamentación, aún cuando se han llevado a cabo tareas de modernización administrativa, de ampliación de la agenda de políticas, no ha ido a la par con la creación de reglamentos que permita tener continuidad los procesos con el cambio de administración. Hasta el año de 2006, la administración municipal sólo contaba con el Bando de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento para la Vía Pública. En la presente administración 2006-2009, la falta de formalización imperante en los procesos administrativos del aparato burocrático municipal se ha tratado de cambiar de manera gradual a través de la

---

<sup>191</sup> Entrevista con el Tesorero municipal, Lic. Raúl Ramos Vázquez el 15 de agosto de 2008.

creación del Reglamento Interior de la Tesorería y el Reglamento de Regulación Comercial creación y renovación de reglamentos. Sin embargo, sigue faltando la creación de otros Reglamentos que permitan un mejor desempeño de los procesos internos que lleva a cabo la administración.

Como se observa, existen rezagos importantes en las capacidades administrativas de este municipio, que se caracteriza por bajos niveles de profesionalización y un marco normativo y reglamentario débil.

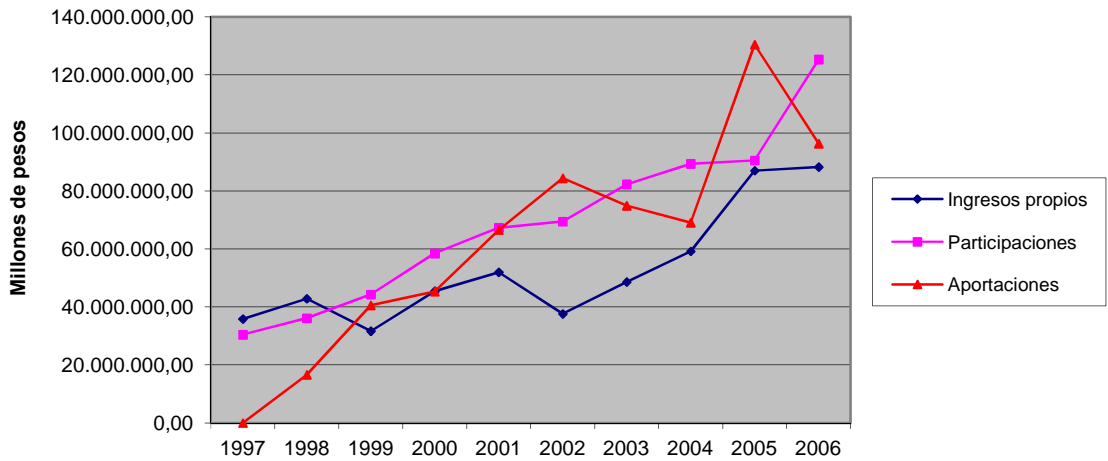
#### B) Evolución de la estructura financiera

Dentro de la composición de los ingresos del municipio, como se observa en la gráfica 4.8, el mayor porcentaje lo ocupan los ingresos indirectos, es decir, las participaciones. En promedio, durante el periodo las participaciones representaron el 37% de los ingresos, lo cual lo coloca como el rubro más importante de los ingresos. La parte correspondiente a transferencias tiene también un papel importante durante el periodo ya que representaron en promedio un 34%, lo cual muestra una proporción importante de los ingresos totales. Finalmente, los ingresos propios representaron el 29%, lo cual habla relativamente bien de la capacidad que tuvo el municipio para obtenerlos y del crecimiento que han tenido éstos en los últimos cuatro años.<sup>192</sup>

---

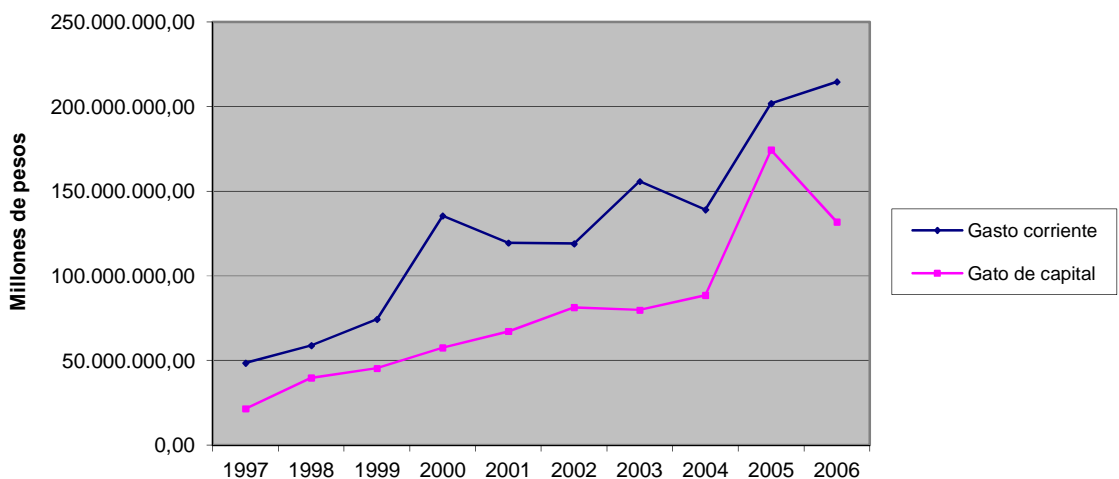
<sup>192</sup> De forma específica, el impuesto predial reportó un crecimiento del 4.5%, motivado por las acciones de regularización y fiscalización. Para el resto de los ingresos propios, se presenta un incremento importante en las Contribuciones de Mejoras, por los ingresos referentes a la concesión de la Feria del Caballo.

Gráfica: Ingresos municipales de Texcoco (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica: Egresos municipales de Texcoco (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

En cuanto a los *egresos* del municipio, los datos muestran una tendencia a un aumento del gasto corriente llegando a representar en promedio 62%; la dinámica en los servicios personales es creciente (7.9%), impulsado por el incremento general en los sueldos del personal<sup>193</sup>. Por el lado del gasto en inversión aun

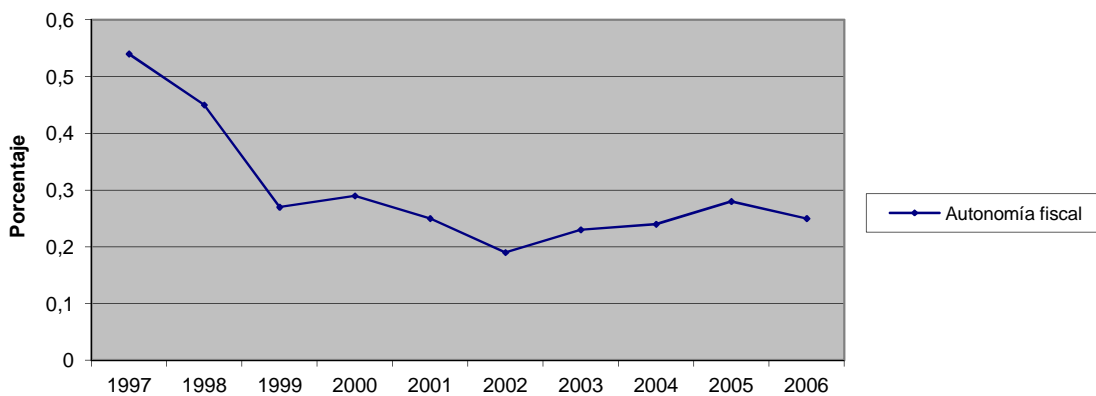
<sup>193</sup> Entrevista con el Tesorero municipal, Lic. Raúl Ramos Vázquez el 15 de agosto de 2008.

cuando esté creciendo (38%), el ritmo de crecimiento del gasto corriente es mayor.

Parte importante del gasto de inversión debe atribuirse al Ramo 33.

El análisis de indicadores financieros muestra en cuanto a la autonomía fiscal del municipio una estructura de ingresos propia de alrededor del 29% en relación al total de ingresos (gráfica 4.10). Al respecto, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México señala la necesidad de implementar programas para mejorar la recaudación de ingresos.<sup>194</sup>

Gráfica: Autonomía fiscal del municipio de Texcoco (a precios corrientes). Ingreso propio/ingreso total

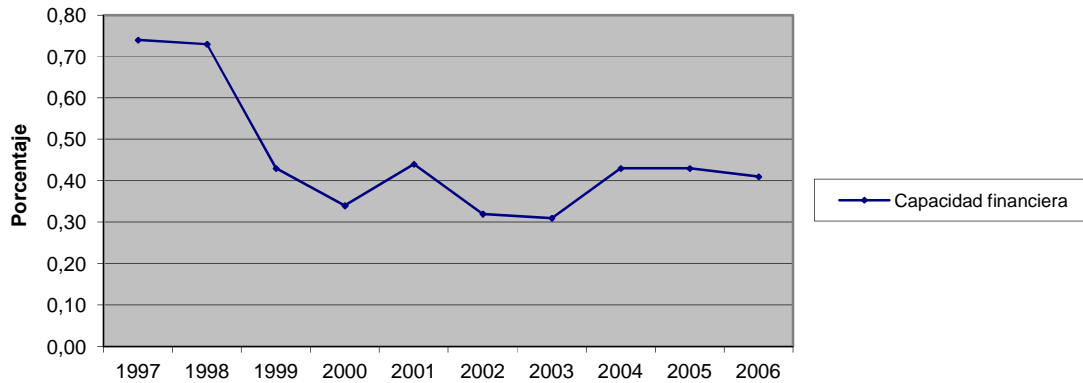


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por su parte en cuanto a la capacidad financiera administrativa, es decir, el monto de ingresos directos disponibles para el gasto administrativo se observa un desequilibrio en el que los ingresos directos del municipio no puede financiar el gasto administrativo, cubriendo sólo 45% de este (gráfica 4.11), y baja a 40% para los últimos cuatro años.

<sup>194</sup> Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>

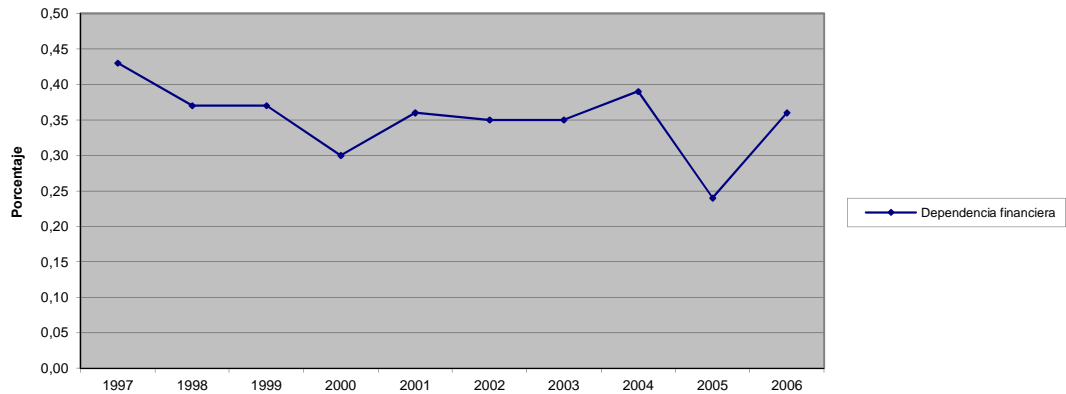
Gráfica: Capacidad financiera del municipio de Texcoco (a precios corrientes). Ingreso propio/gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por lo que corresponde a la dependencia financiera, se mencionó que el municipio depende en un 37% del total de sus ingresos de las participaciones (gráfica 3.12). A ello debe agregarse los recursos federales transferidos vía el Ramo 33 que le representa para el municipio 34%, lo que indica que existe una dependencia alta de los recursos federales por parte del municipio (71%); aunque se percibe una reducción modesta en la relación, según el 2º informe de gobierno presentado en agosto de 2008, aún sigue siendo importante la dependencia.

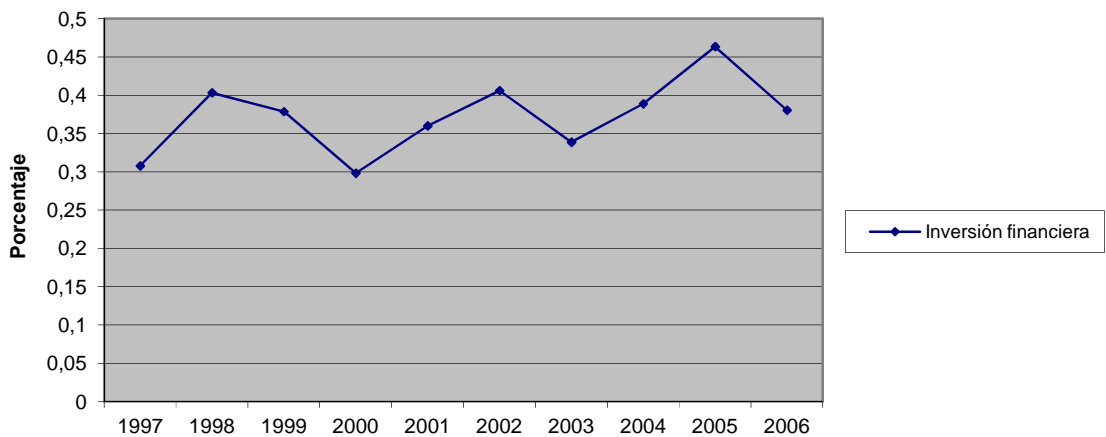
Gráfica: Dependencia financiera del municipio de Texcoco (a precios corrientes). Participaciones/gasto total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, en relación al indicador de inversión, el municipio ha tenido un aceptable desempeño al destinar en promedio 37% del gasto en inversión de obra pública (gráfica siguiente). Cabe mencionar a favor de la gestión financiera de este municipio que hubo un esfuerzo por mantener la capacidad de gasto en inversión. Sin embargo, el esfuerzo por disminuir la dependencia financiera ha sido insuficiente.

Gráfica: Inversión en el municipio de Texcoco (a precios corrientes) Gasto de inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ahora bien, descrita la situación de la hacienda municipal en Texcoco, resulta importante introducir los aspectos de carácter técnico y de naturaleza política que influyen en el desempeño de la hacienda municipal.

Un primer aspecto gira en torno al andamiaje administrativo, normativo y jurídico limitado con el que actúa la Tesorería. Como ya se apuntó más arriba, la baja profesionalización de sus servidores públicos; la falta de un Reglamento de Tesorería que permita orden en el manejo de los recursos refleja poca responsabilidad para lo que se tiene autoridad para reglamentar; la falta de autonomía de la Contraloría del Presidente municipal; la limitación en la designación del Contralor Interno a través del servicio civil de carrera; y la ausencia de un Regidor de oposición en la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento, son elementos de carácter institucional que han limitado el desempeño eficiente de la hacienda pública en este municipio. Al respecto, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México señalaba diversas limitaciones técnicas que no cumplían con la normatividad establecida para el buen desempeño de la hacienda municipal.<sup>195</sup>

A la falta de un buen diseño institucional se deben sumar los elementos de naturaleza política que han influido. Un elemento importante ha sido sin duda la alternancia en el poder local, al llegar nuevos actores con nuevas estrategias y prácticas para la organización del gobierno municipal, lo que ha traído relativamente un mejor desempeño de la administración y, por lo tanto, de la hacienda pública. Sin embargo, esa innovación no se ha reflejado en la estructura

---

<sup>195</sup> Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>

de la administración en lo correspondiente a los recursos humanos debido a que, al no existir el servicio civil de carrera, se sigue considerando a los puestos administrativos como botín político, al mismo tiempo que se dan prácticas de nepotismo, lo que va en detrimento del buen funcionamiento de la Tesorería y de la administración en general.

Por otro lado, no hay una responsabilidad política clara del gobierno municipal para rendir cuentas a los ciudadanos, lo que permite el uso discrecional de los recursos públicos. Al respecto, el Comité Municipal del PRI en Texcoco, señalaba respecto a la presente administración 2006-2009, una serie de irregularidades en el procedimiento de licitación para la asignación de las obras que se han realizado en Texcoco, en razón de no existir transparencia en dicho proceso, y el aparente costo exagerado de cada una de ellas, y en el que se señala que existen diversos intereses en cuestión de obra pública.<sup>196</sup>

Finalmente, en lo correspondiente a los asentamientos irregulares que existen en el municipio, respaldados por Antorcha Popular, y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal, forma parte de los limitantes de carácter político en el desempeño de la hacienda local.

### **5.7. Conclusiones preliminares**

- El caso de Texcoco en la década estudiada muestra una estabilidad política, pese a los problemas políticos-sociales generados en este año 2008 por Antorcha Popular.
- La alternancia dio un cambio importante en los patrones de la gestión municipal. La administración municipal ha tenido un proceso de

---

<sup>196</sup> <http://www.toditotexcoco.com.mx/jmbl/content/view/635/6/>, 22 de septiembre de 2008.

acumulación de algunas innovaciones en procedimientos, técnicas y nuevos sistemas de gestión, nuevas estructuras de organización interna modificando con ello el arreglo institucional anterior. Se ha buscado presentar la imagen de un gobierno que busca transformar la acción gubernamental.

- Al igual que otros municipios similares en tamaño y complejidad, Texcoco fue transformando la agenda de políticas públicas al pasar de una concentración en los servicios básicos municipales para la población a una agenda expandida de deliberación respecto al proyecto de desarrollo urbano y de desarrollo económico.
- La relación entre el gobierno municipal y los actores no gubernamentales se ha transformado en una relación más “independiente”, pero del cual no deja de hacerse observaciones por parte de la oposición (PRI) sobre el manejo clientelar en el uso de los recursos públicos.
- Sin embargo, sigue faltando una mayor innovación en sus estructuras administrativas. Poco se ha innovado en cuanto a reglamentaciones lo que ha repercutido en la falta de profesionalización de sus recursos humanos a través de un servicio civil de carrera teniendo como consecuencia prácticas de la vieja cultura política mexicana como el nepotismo, lo que no ha generado procesos de desinstitucionalización o ruptura con los arreglos institucionales tradicionales. Se trata de un proceso de aprendizaje de políticas de tipo incremental, que ha incorporado algunos rasgos

innovadores, pero que no sufrió transformaciones drásticas en la década estudiada.

## **CAPÍTULO 6**

### **CUAUTITLAN IZCALLI**

#### **6.1. Antecedentes del municipio**

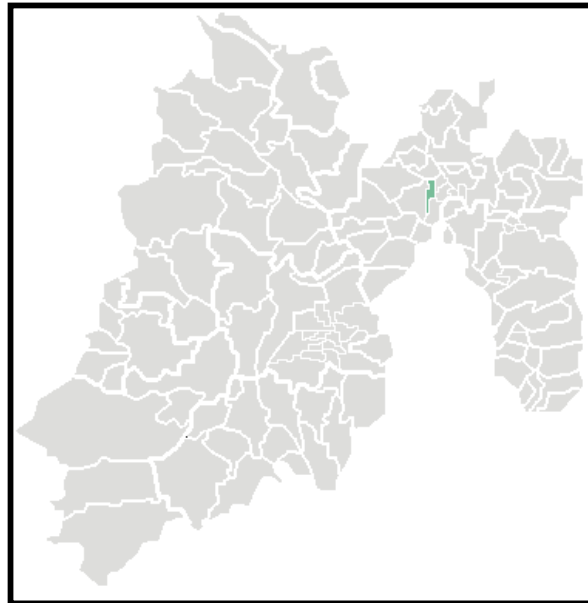
El nombre del municipio proviene del náhuatl, sus radicales son cuauhuatl, “árbol”; titlán, “entre”; iza, “tu” y calli, “casa”, significan “Tu casa entre los árboles”. En el espacio que actualmente ocupa el territorio municipal hubo presencia de chichimecas, quienes tuvieron influencia de otros pueblos como tepanecas, colhuas y mexicas. Sin embargo, la historia del municipio es muy reciente dado que se creó como municipio en 1973, el cual, según el decreto número 50, expedido por el Congreso local el 23 de junio de 1973, se erigió con territorios de los municipios de Cuautitlán, Tepetzotlán y Tultitlán<sup>197</sup>. El objetivo de la creación de este municipio fue el de constituirse en una zona capaz de absorber la expansión de la población del área metropolitana. En este sentido, Cuautitlán Izcalli se crea bajo el concepto de "ciudad modelo", ya que fue planeada por urbanistas, lo que permitió incluir en el modelo elementos estéticos por medio de grandes áreas verdes, amplios bulevares que daría acceso a las zonas habitacionales, colonias y barrios periféricos, así como a los diversos corredores y parques industriales. Asimismo, desde la etapa de planeación, los espacios educativos fueron de importancia primordial.<sup>198</sup> A continuación se muestra de manera gráfica la ubicación de Cuautitlán Izcalli dentro del Estado de México:

---

<sup>197</sup> Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México: <http://www.inafed.gob.mx/wb2>

<sup>198</sup> Cuaderno Estadístico Municipal Cuautitlán Izcalli, Estado de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Edición 1997.

## Cuautitlán Izcalli



### 6.2. Características del desarrollo económico

El Producto Interno Bruto de la entidad en términos *per cápita* se estima en \$6,816 dólares, (1.20 veces el promedio estatal y 0.91 veces el promedio nacional). En cuanto a su importancia económica, es uno de los municipios con mayor participación dentro del Estado de México, dada la planeación que tuvo desde un inicio la canalización de inversión privada. La actividad económica del municipio está diversificada principalmente en los sectores secundario y terciario, el cual ocupa al 61.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, no deja de tener importancia el sector primario al ocupar para uso pecuario, agrícola y forestal el 40 por ciento del suelo del municipio.

La principal producción agrícola del municipio, es de alfalfa, maíz, avena forrajera y frijol. En lo correspondiente a la ganadería, las principales especies en el

municipio son el ganado porcino, bovino y aves. Finalmente, existen 21 unidades de producción rural de actividades forestales y de actividades de recolección.<sup>199</sup>

En el sector secundario, existen ocho fraccionamientos industriales. La rama de producción alimentaria, bebidas y tabacos representa el 30.6%; la de textiles y prendas de vestir el 10%; los productos de madera, el 5.22%; los productos de papel, el 3.83%; sustancias químicas y productos derivados del petróleo, carbón, hule y plástico, el 13.25%; los productos no metálicos, el 1.74%; la industria metálica básica, el 3.83% y, en productos metálicos, maquinaria y equipo, el 31.56%.<sup>200</sup> Debido a la saturación de los parques industriales asentados en municipios aledaños, se espera que continúe el crecimiento del sector manufacturero.

En el sector terciario, el comercio destaca por su nivel de competitividad en el comercio de productos no alimenticios al por mayor y por menudeo en supermercados, tiendas de autoservicio, mercados públicos, tianguis y almacenes; y comercio al por menor de autos, llantas y refacciones. En este sector destaca también la prestación de servicios tales como el servicio de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo; servicios educativos prestados por el sector privado; servicios de agencia y almacenaje; entre otros.

Así, las actividades económicas del municipio por sector se distribuyen de la siguiente forma: sector primario, 0.60%; sector secundario, 33.03% (27% en la manufactura y 5% construcción); y, sector terciario, 61.62% (19% en comercio, 8%

---

<sup>199</sup> Idem.

<sup>200</sup> Idem.

transporte y comunicaciones, y 4% actividades de gobierno).<sup>201</sup> Sin embargo, en la cuestión del empleo, el municipio no ha sido autosuficiente en su generación, lo cual ha propiciado que una parte importante de la población tenga que trasladarse al Distrito Federal.<sup>202</sup> Asimismo, la incapacidad de crecimiento de la economía mexicana ha propiciado que en los últimos años, se manifieste una tendencia creciente a la incorporación de la población a la economía informal. De acuerdo con IGCEM, 2011, este porcentaje es de 2.57%, (4,337 personas) aproximadamente de la población económicamente activa (209,253 personas).

### **6.3. Características del desarrollo sociodemográfico**

Para el año 2010, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda de INEGI, en Cuautitlán Izcalli, existen en el municipio un total de 511,675 habitantes, siendo el séptimo municipio más poblado del Estado de México, con una tasa media anual de crecimiento en el período 2005-2010 de 2.1%, superior a los crecimientos estatal (1.1%) y nacional (1.0%).

La cobertura de los servicios públicos presenta niveles satisfactorios en materia de infraestructura urbana y equipamiento, así como de cobertura de agua potable, electricidad y drenaje. Considerando lo anterior, de acuerdo al CONAPO, Cuautitlán Izcalli presenta un grado de marginación “muy bajo”, ubicándose como el séptimo municipio menos marginado entre los 165 municipios con más de cien mil habitantes a nivel nacional.

---

<sup>201</sup> XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

<sup>202</sup> Documento Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007, en <http://www.cizcalli.gob.mx/>

### Servicios Públicos en Cuautitlán Izcalli

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua potable	94.50%
Drenaje	96.31%
Energía eléctrica	96.54%

Fuente: Elaboración Propia, con base en información del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Sin embargo, debido al gran crecimiento demográfico que ha sufrido el municipio y a la reducción del suministro de agua potable para las viviendas existentes en los últimos años, el esquema de “ciudad modelo” se ha perdido con el paso del tiempo. El crecimiento inmobiliario exponencial que vive el municipio, permitido por las últimas administraciones, ha limitado el servicio eficiente de los servicios públicos.<sup>203</sup> En buena medida el icono de “ciudad modelo” se ha ido diluyendo producto de la desmedida oferta de vivienda que supera por mucho su demanda al interior del municipio. La cantidad de viviendas, se ha incrementado 4.2 veces durante los últimos 30 años, al pasar de 31,735 unidades en el año 1980; a 124,003 unidades en el 2005.

La dinámica poblacional de Cuautitlán Izcalli está muy vinculada a los procesos demográficos de la Ciudad de México, ya que es un municipio en el cual los flujos migratorios de población de los municipios y las delegaciones aledañas han influido en su tamaño y en su actividad económica. La población municipal, ha variado de 31,898 habitantes en el año de 1970 (COLMEX – DDF, 1988) a

---

<sup>203</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82592.html> , “Acusan a ex edil de autorizar a última hora 21 desarrollos”.

173,754 habitantes en el año de 1980. En 10 años, su población prácticamente se duplicó llegando a 326,750 habitantes. A partir de 1995, el crecimiento ha disminuido paulatinamente registrando 417,647 habitantes y en el año 2000 se situó en 453,298. Para el II Censo de Población y Vivienda de 2005 señala una población aproximada de 498,021 habitantes, lo que significa un crecimiento menor al 10 por ciento en el primer quinquenio del presente siglo. Finalmente, en el 2010, se tiene una población de 511,675. Este municipio se compone fundamentalmente de población inmigrante (82%), la cual proviene, principalmente, del Distrito Federal (52%), inclusive se registra población de otro país (1%).

#### **6.4. Características sociales de la localidad**

El municipio de Cuautitlán Izcalli manifiesta un perfil eminentemente urbano, al representar el 98% de la población; el resto de la población es rural. Tres cuartas partes de la población que habita el municipio provienen del Distrito Federal. Sus comportamientos están asociados con la construcción de grandes unidades habitacionales y a la de fraccionamientos privados. Sin embargo, en el municipio existen 52 colonias irregulares, que representan el 12.47% de la superficie urbana del municipio.

La población es relativamente homogénea en términos de ingresos y características socioeconómicas y demográficas, sólo hay una pequeña porción de colonias residenciales de altos ingresos y tres grupos en situación clara de

pobreza. En este sentido, la población está constituida fundamentalmente por trabajadores de los servicios y la manufactura de ingresos medios y bajos.

Como característica natural de municipios con un grado de desarrollo urbano alto, se ha propiciado la participación ciudadana para resolver los problemas típicos de las conurbaciones como son: sobresaturación de redes viales, contaminación del medio ambiente, etc. Dicha participación ha sido canalizada a través de los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos auxiliares de la administración municipal y como órganos de representación ciudadana, que ha permitido un incremento en la atención de los servicios públicos, así como para la aplicación de los recursos del FORTAMUN, FOPAEM y el FISM, para el desarrollo de programas de urbanización y de seguridad pública. Asimismo, estos Consejos han tenido la oportunidad de emitir su opinión sobre la factibilidad de instalación de actividades empresariales en zonas habitacionales. Sin embargo, aun cuando esta participación está institucionalizada, es decir, está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local, no ha estado exenta de irregularidades, al tener un carácter clientelista dada la relación de intercambio de favores entre autoridad y ciudadanos<sup>204</sup>. En este sentido, dichas instancias han sido vehículos del PAN, para obtener beneficios electorales o clientelares.

---

<sup>204</sup> CRUZ MAR, H. A. y G. Santiago Martínez, *Los consejos de participación ciudadana: legitimidad y eficacia en la gestión gubernamental del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México (1997-1999)*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-Cd. Universitaria, México 2001.

La presencia político-partidista ha sido notoria dado que la mayoría de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana han sido personas con perfil afín al partido político gobernante. Esto ha permitido que la mayoría de las tareas estuvieran enfocadas a las comunidades de los integrantes de los Consejos. Así, el gobierno panista municipal ha fomentado votos a su favor por medio del apoyo económico o material en colonias de escasos recursos, además de facilitar la labor proselitista de planillas simpatizantes con el gobierno para facilitar su permanencia en el gobierno.

Un informe de la Auditoría Superior de la Federación puede confirmar esta situación de manejo clientelar e irregular de los recursos, al señalar que el municipio carece de mecanismos de planeación que garanticen que los recursos del FISM se apliquen en su totalidad para lo que fueron asignados y las acciones; que se realicen en beneficio de grupos en condiciones de pobreza extrema y rezago social; que las obras o acciones autorizadas y realizadas operen con eficiencia y eficacia; y que los proyectos que se financien con este recurso sean realizados conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal<sup>205</sup>. En este sentido, la Auditoría señalaba que sólo se habían cumplido el 6.9% de las metas programadas mientras que el 81.4% de los recursos ya se habían ejercido. Asimismo, el organismo fiscalizador apuntaba que no se habían presentado, por parte del gobierno municipal, las actas del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) o Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) de aprobación de obras y acciones realizadas por el municipio. Finalmente, señalaba que los

---

<sup>205</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta 2006*, en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/iGeneral.htm>.

reportes trimestrales de avance del fondo que el gobierno municipal debía hacer público, no se encuentran disponibles para el público en general.

En ese mismo tenor, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México consideró que, en términos generales el gobierno municipal no ha cumplido con las disposiciones normativas aplicables a la transferencia y aplicación de recursos a obras y acciones determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo a los resultados de su observación y en la cual se desconoce el destino y la aplicación de una parte de esos recursos.<sup>206</sup>

#### **6.5. Características del contexto político local**

El municipio de Cuautitlán Izcalli se considera actualmente bastión del Partido de Acción Nacional (PAN), sus candidatos a la presidencia municipal han triunfando desde 1994, es decir, en las últimas cuatro elecciones. A pesar de la hegemonía actual del PAN en Cuautitlán Izcalli, el PRI no deja de tener una presencia importante si se toma en cuenta el porcentaje de su votación. Mientras tanto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no ha podido crecer en presencia en este municipio. Los porcentajes de la última elección muestra una competitividad alta en el municipio dado que la distancia entre el PAN y el que ocupó el segundo lugar, es decir, el PRI presenta una diferencia de 10 puntos<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, en <http://www.osfem.gob.mx/>

<sup>207</sup> Sin embargo, en una encuesta realizada por Reforma en agosto de 2008 en el municipio de Cuautitlán Izcalli señalaba que si en ese momento fueran las elecciones para Presidente Municipal el PRI ganaría por una diferencia de 10 puntos; Reforma 14 de agosto de 2008.

### **Elecciones municipales en el municipio de Cuautitlán Izcalli (% de votos)**

<i>Año/Partido</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>
1999	53.04	32.15	14.74	.07
2003	46.17	32.69	10.88	10.26
2006	42.38	32.29	16.66	8.67

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

La llegada del PAN a este municipio permitió el arribo de gente venida del sector privado y con una visión distinta de cómo se debía manejar la administración pública<sup>208</sup>. Desde un inicio se planteó el manejo de conceptos como calidad total, productividad y eficiencia en la prestación de servicios y en la administración de los recursos, conceptos que no debían ser privativos de las grandes corporaciones o de las empresas sino también de las administraciones municipales.

Aún con la llegada de un partido con una visión distinta en el manejo de la administración pública, no dejan de presentarse los vicios característicos del sistema político mexicano, particularmente en lo que corresponde a situaciones de nepotismo, corrupción y desorden presupuestal. Así por ejemplo, en la administración de Fernando Covarrubias Zavala, 2000-2003, fueron colocados familiares del alcalde en puestos "clave" de la administración: en el DIF municipal, en el organismo descentralizado municipal del agua, en el Departamento de Compras, entre otros; lo que generó en su momento que se investigara el desvío de recursos<sup>209</sup>. Por su parte, David Ulises Guzmán, actual presidente del municipio, días después de su arribo al ayuntamiento, denunció el presunto desvío

---

<sup>208</sup> SANTIAGO GALVÁN, S., *Sistema político y desarrollo urbano en México, el caso de Cuautitlán Izcalli 1994-1996*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM-Acatlán, México, 2001.

<sup>209</sup> *La Jornada*, 2 de mayo de 2001.

de recursos públicos de su antecesor y compañero de partido, Alfredo Durán Reveles.<sup>210</sup> Asimismo, en la presente administración 2006-2009, se ha cuestionado el desorden presupuestal que existe en la administración<sup>211</sup>.

## **6.6. Característica de la administración y finanzas municipal**

### **A) Evolución de la estructura administrativa**

#### **Recursos humanos**

Actualmente existen 4 mil trabajadores activos en el municipio<sup>212</sup>. Como en los anteriores casos descritos, la gente con capacidad para aumentar el número de simpatizantes a favor del PAN, son colocados por la misma administración del Ayuntamiento en puestos administrativos importantes, incluso a nivel de secretaria particular, pudiendo participar en las decisiones del gobierno para beneficiar particularmente sus colonias, facilitando el clientelismo entre autoridades y ciudadanos.<sup>213</sup> Es en la etapa de proselitismo donde el Partido de Acción Nacional adquiere compromisos con gente que le brinda apoyo electoral. Para premiar dicho respaldo, se realiza la contratación de estas personas en labores de oficina, sin la preparación profesional o experiencia necesaria lo cual limita la toma de decisiones en las áreas de trabajo por falta de visión y claridad administrativa, ocasionando ineficiencia, aumento de costos y atrasos en la gestión<sup>214</sup>. En ese

---

<sup>210</sup> *El Universal*, 16 de octubre de 2006.

<sup>211</sup> *La Crónica*, 22 de junio de 2007.

<sup>212</sup> Se anexa organigrama de la estructura orgánica del municipio.

<sup>213</sup> CRUZ MAR, H. A. y G. Santiago Martínez, *op. cit.*, p. 55.

<sup>214</sup> GARCÍA CASTILLO FLORES, V., *Transparencia en la selección de personal de un organismo público descentralizado municipal Operagua, Cuautitlán Izcalli, 2007*, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, UNAM-Acatlán, México, 2007.

contexto, aún cuando se trata de un municipio en el que se ha mantenido el mismo partido político en el gobierno, el cambio y la movilidad de funcionarios han sido también intensos en este municipio. La administración trabaja para integrar un cuerpo burocrático profesional, en el que se busca correspondencia entre los perfiles y las tareas encomendadas. Sin embargo, al no existir un servicio civil de carrera, la administración no termina de actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal, al no establecer procesos claros y transparentes en la contratación y ascenso del personal.<sup>215</sup>

#### Estructura administrativa y modernización

La estrategia que caracteriza la década de gobierno panista (1997-2007) se concentró, por una parte, en clarificar procedimientos y normas, lo cual ha permitido una modernización integral y una mayor institucionalidad al fortalecer el marco de referencia formal de la administración. Así, es notable la elaboración de 29 reglamentos y un manual entre los que destacan el Reglamento Orgánico de la Administración Pública, el Reglamento de Planeación para el Desarrollo Municipal; el Reglamento de Trabajo de los Servidores Públicos; el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información; el Reglamento de Industria, Comercio y Servicios establecidos; y el Reglamento de Fomento Económico<sup>216</sup>. La evolución de esta agenda ilustra la creciente complejidad de los asuntos tratados por el municipio a lo largo de los años, característica de los municipios medios como ya

---

<sup>215</sup> Al respecto, el municipio enfrenta 332 demandas laborales por despidos injustificados por ex trabajadores, además de que la administración ha perdido casos desde 2006; *La Jornada*, 14 de marzo de 2008.

<sup>216</sup> <http://www.cizcalli.gob.mx>

se vio en los anteriores dos casos. En ese contexto, la evolución de la estructura administrativa de Cuautitlán Izcalli a lo largo de los tres periodos de gobierno del PAN, ha mostrado en cada periodo un proceso de perfeccionamiento, donde se va dejando la agenda concentrada en servicios básicos municipales y avanzando en la deliberación de temas que permitan un desarrollo más integral del municipio, lo que muestra el paso de una organización que no sólo se orienta hacia la mejor prestación de servicios públicos, sino también a tener un papel más activo dentro de esferas tales como la promoción del desarrollo económico, social y urbano.

En materia de modernización, el área de informática se ha actualizado mediante la adquisición de equipo que permitió agilizar diversos trámites de las diferentes áreas administrativas. En la última administración analizada en este trabajo (2006-2009), existe la Dirección de Administración encargada de analizar, desarrollar y diseñar sistemas de información para agilizar el manejo y flujo de la información de las dependencias administrativas.

Por otro lado, se instrumentaron mecanismos orientadas a democratizar el sistema de gobierno que permitieran una mejor comunicación con la sociedad, estableciéndose la Audiencias públicas con los miembros del Ayuntamiento y de la administración –que incluye a los organismos descentralizados como el DIF, OPERAGUA y al mismo presidente municipal-; la creación de comités de ciudadanos y el referéndum.

En lo correspondiente al tema de finanzas, las recientes modalidades que ha adoptado la modernización de la hacienda municipal, favorecen los procesos de digitalización catastral, la incorporación de nuevas tecnologías como el internet,

esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos, las cuales han posibilitado que el número de contribuyentes aumente. Durante la gestión municipal (2003-2006), se implementó el programa “Barriendo el Municipio”, que tuvo la finalidad de recorrer el municipio para exhortar a los contribuyentes a pagar sus impuestos municipales, toda vez que en ese momento existía un rezago del 47% en el cobro de los mismos, con el objetivo de incrementar la recaudación de los ingresos propios. Asimismo, dicho programa tuvo como finalidad levantar un censo sobre cada uno de los predios y regularizar su situación. En la administración 2006-2009, los esfuerzos se siguieron centrando en fortalecer la hacienda pública, teniendo como objetivo la modernización catastral mediante la actualización de la cartografía municipal, ya que para el 2007 el rezago en la recaudación del impuesto predial se estimaba en un 40%<sup>217</sup>. Es decir, se habían ganado 7 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior. Sin embargo, como en los anteriores dos casos, no se garantiza en sus Reglamentos la inclusión de al menos un regidor de minoría en la Comisión de Hacienda, ya que esto restringiría la posibilidad de tomar decisiones inadecuadas o el desvío de recursos, aspecto del cual no escapa este municipio.

En este mismo sentido, la Contraloría Interna depende de la Presidencia municipal, lo que limita la independencia y la imparcialidad de este importante órgano fiscalizador. La designación del Contralor se realiza conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a propuesta del Presidente Municipal con aprobación del Cabildo.

---

<sup>217</sup> Entrevista con la Tesorera municipal Maria Luisa Desales Morales el 19 de agosto de 2008.

Finalmente, en cuanto a transparencia, su página web aparentemente ofrece información útil respecto al ejercicio público. Utilizo el término aparentemente debido a que sigue siendo limitada en cuanto a la información sobre qué productos o servicios contrata y cuánto dinero cuesta a los ciudadanos; información sobre los ingresos totales del presidente municipal, regidores y funcionarios (sueldo base, compensaciones, bonos y otras prestaciones extraordinarias). También hay que destacar que este municipio ha sido denunciado ante la Comisión de Transparencia del Estado de México, por incumplir en solicitudes de información hechas por ciudadanos<sup>218</sup>

## **B) Evolución de la estructura financiera**

El relativo desarrollo económico de este municipio ha permitido que el estado de sus finanzas públicas con respecto a los ingresos muestre una tendencia positiva, principal fortaleza de su estructura financiera. En este sentido, destaca en este periodo, como muestra la gráfica 3.14, que los ingresos directos (propios) representaran en promedio 45% del total, que equivalen a \$573 pesos *per cápita*. Durante el último ejercicio (2006), la recaudación de recursos propios observó un incremento de 12.2% en términos reales, explicado principalmente por una mayor captación de derechos y aprovechamientos. Lo anterior, muestra la importante capacidad recaudadora de la administración municipal, ya que el mayor porcentaje lo ocuparon los ingresos propios con respecto a las participaciones (38%) y aportaciones (17%). Con relación a las aportaciones, éstas han sufrido una caída;

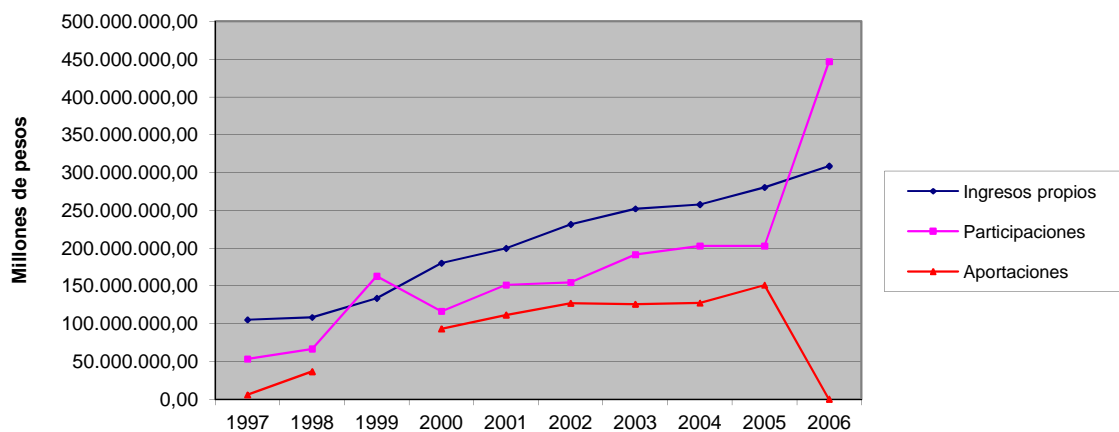
---

<sup>218</sup> <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n692858.htm>

esto tal vez debido al relativo desarrollo del municipio por lo cual presenta bajos grados de marginación.

Por el lado de los egresos, el principal rubro de los gastos fueron los administrativos, en promedio durante el periodo analizado, éstos representaron el 76% del total de sus egresos. Sin embargo, durante los últimos cuatro años, los egresos alcanzaron un 80%. Esto significa que, por una parte, se ha buscado la eficiencia en la recaudación pero, por la otra, se ha generado mala eficiencia en el gasto de los ingresos al destinar un gran porcentaje en el gasto corriente. Por lo tanto, el gasto en inversión ha tenido un peso menos significativo (24%)<sup>219</sup>.

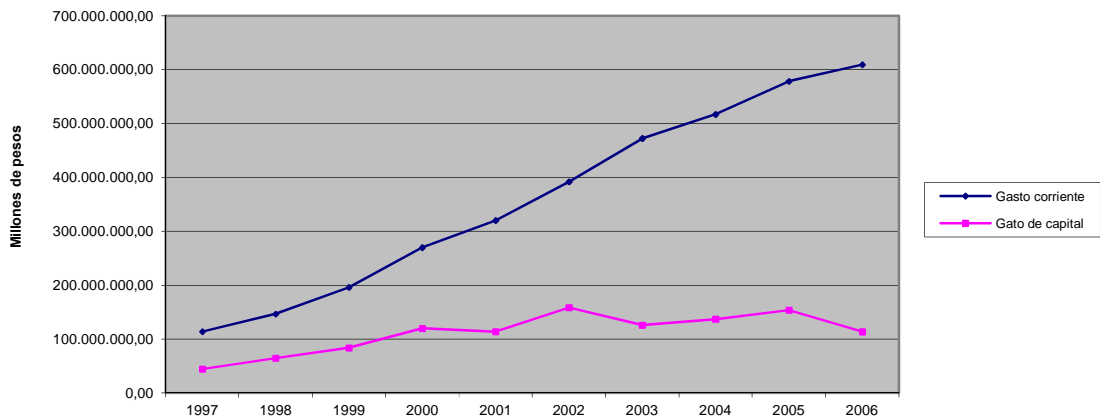
Gráfica 6.1: Ingresos municipales de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>219</sup> Al respecto, señalaba en entrevista la Tesorera municipal Maria Luisa Desales Morales que “...debe tenerse en cuenta la dinámica de mayor complejidad en la que se mueve la administración de Cuautitlán Izcalli, lo que ha incidido en un mayor gasto corriente. La ampliación en los asuntos tratados por el municipio implicó la aparición de nuevas estructuras y por tanto un crecimiento de la plantilla de trabajadores del municipio”; entrevista realizada el 19 de agosto de 2008.

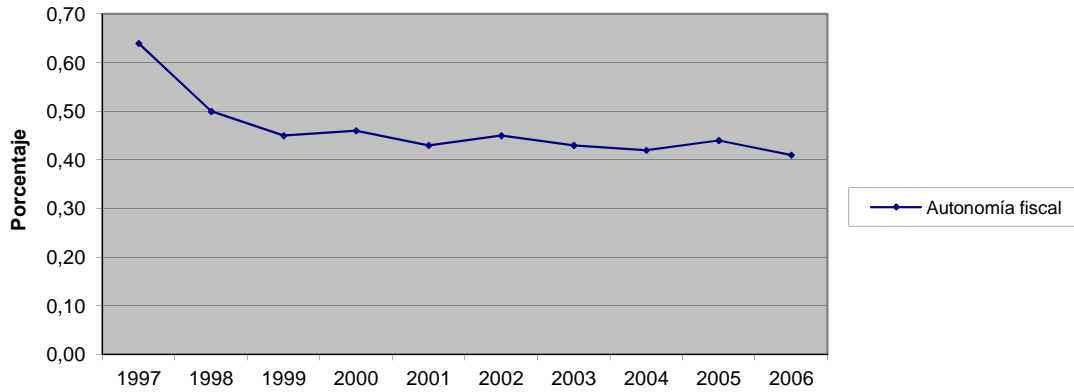
Gráfica 6.2: Egresos municipales de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Un análisis más detallado de las finanzas públicas de Cuautitlán Izcalli muestra que la *autonomía fiscal* cuenta con una estructura de ingresos propios del 46% en relación al total de ingresos, lo que significa una situación financiera de aceptable autonomía. Sin embargo, una Tesorería Municipal que incrementa su recaudación, pero no abate el porcentaje de no-inscripción, omisión o elusión fiscal, no es eficiente. Como ya se apuntó más arriba, en el 2007, el rezago en la recaudación del impuesto predial se estimaba en el 40%.

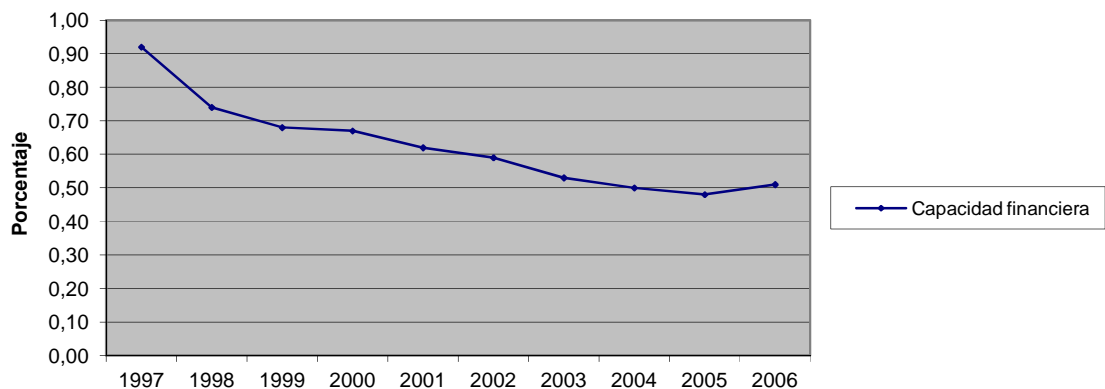
Gráfica 6.3: Autonomía fiscal en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes). Ingreso propio/ingreso total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

La relativa autonomía se rompe cuando el índice de *capacidad financiera* presenta que, para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación, está alrededor del 62%, bajando en los últimos cuatro años a 50%, lo que indica poca eficiencia en la búsqueda de equilibrio en la estructura del gasto (gráfica siguiente).

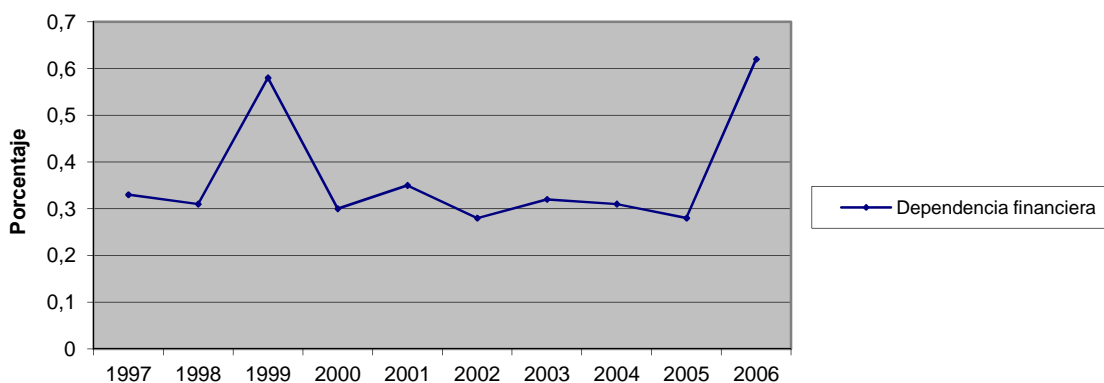
Gráfica 6.4: Capacidad financiera en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes). Ingresos propios/gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

En el indicador de *dependencia financiera* que muestra la relación de participaciones federales y el gasto total del municipio, Cuautitlán Izcalli ha dependido de estos recursos en un 36% de su gasto (gráfica siguiente).

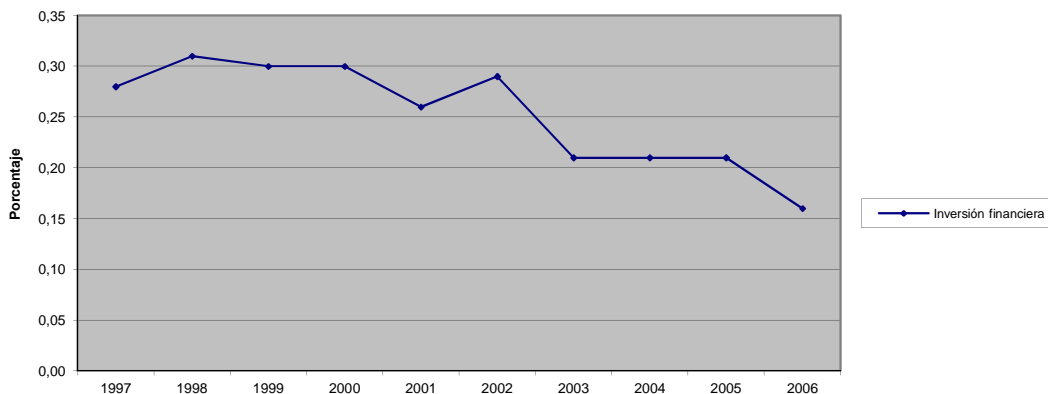
Gráfica 6.5: Dependencia financiera en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes). Participaciones/gasto total



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, la *inversión municipal* muestra que el porcentaje de gasto municipal dedicado a la inversión en obras públicas está alrededor del 25%, el cual ha bajado al 20% en los últimos cuatro años, lo que muestra nuevamente un bajo grado de eficacia, al destinar parte importante de los recursos en gasto corriente (gráfica siguiente).

Gráfica 6.6: Inversión en el municipio de Cuautitlán Izcalli (a precios corrientes)  
Inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ahora bien, descrita la situación de la hacienda municipal en Cuautitlán Izcalli, se describen los aspectos de carácter técnico y de naturaleza política que influyen en el desempeño de la hacienda municipal.

Como ya se apuntó en los anteriores dos casos, el andamiaje administrativo, normativo y jurídico ha limitado la actuación de la Tesorería. La falta de autonomía de la Contraloría del Presidente municipal; la limitación en la designación del Contralor Interno a través del servicio civil de carrera; y la ausencia de un Regidor de oposición en la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento, son elementos de carácter institucional que han limitado el desempeño eficiente de la hacienda pública en este municipio.

A la falta de un buen diseño institucional se debe mencionar los elementos de naturaleza política que influyen dados los vacíos que dejan las “reglas de juego”. La alternancia en el poder local permitió la llegada de nuevos actores con nuevas estrategias y prácticas para la organización del gobierno municipal, lo que ha traído relativamente un mejor desempeño de la administración y, por lo tanto, de la

hacienda pública. Sin embargo, esa innovación no se ha reflejado en la estructura de la administración en lo correspondiente a los recursos humanos debido a que, al no existir el servicio civil de carrera, se sigue viendo a los puestos administrativos como botín político, lo que va en detrimento del buen funcionamiento de la Tesorería y de la administración en general. Como ya se apuntó, la gente con capacidad para aumentar el número de votos a favor del PAN son colocados en la administración, principalmente, aquellos liderazgos de los pueblos, ejidos recién incorporados al casco urbano y de colonias populares ocasionando un aumento de costes al municipio. A ello, se debe sumar a los casos de nepotismo que también se han presentado en el municipio<sup>220</sup>.

Por otro lado, no hay una responsabilidad política clara del gobierno municipal para rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos. Como ya se apuntó, se han presentado irregularidades en su uso, tal es el caso de las transferencias de recursos del Ramo 33. En este mismo sentido, en julio de 2008 fue destituido el Tesorero municipal, Marco Antonio López, por un presunto desvío de 44 millones de pesos que estaban etiquetados para obra de pavimentación; hasta el momento no se ha actuado legalmente contra él; y por otro lado, no se ha dado un informe reciente a los integrantes del ayuntamiento sobre el estado que guardan las finanzas públicas según el regidor Karim Caballo Delfín.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> En sólo un año la Contraloría Interna de la Legislatura local ha documentado 50 casos de nepotismo por parte de casi 30 alcaldes en funciones, quienes contrataron familiares para beneficiarlos con ingresos y cargos importantes, o autorizaron contrataciones similares e ilegales a regidores o subalternos. En la lista de ediles acusados, investigados y en algunos casos sujetos aún a procedimiento administrativo por incurrir en esta falta que sanciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad, lo mismo hay algunos de zonas rurales como Sultepec y San José del Rincón, que de la área metropolitana del valle de México, como Cuautitlán Izcalli, Chalco e Ixtapaluca.  
[http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan\\_izcalli/nota6520.html](http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan_izcalli/nota6520.html)

<sup>221</sup> [http://www.cronica.com.mx/nota.php/foro/foro/zt/nota.php?id\\_notas=322237](http://www.cronica.com.mx/nota.php/foro/foro/zt/nota.php?id_notas=322237), 11 de diciembre de 2008.

En lo correspondiente a los asentamientos irregulares que existen en el municipio y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal, son una parte importante que también está afectando a la recaudación del municipio.<sup>222</sup>

### **6.7. Conclusiones preliminares**

- La estructura administrativa de Cuautitlán Izcalli a lo largo de los tres periodos de gobierno (1997-2007), muestra el trabajo de una administración que no sólo se ha orientado a la prestación de los servicios públicos, sino también a la de un papel activo dentro de esferas como la promoción del desarrollo económico, social y urbano. Se trata de un gobierno que tuvo desde un principio una agenda amplia de políticas.
- La alternancia en la política en 1997 marcó un nuevo modelo en la acción gubernamental con la llegada de nuevos actores a la escena local y con una nueva visión de la gestión local que se inscribe en la corriente de la Nueva Gerencia Pública.
- De esta manera, el municipio de Cuautitlán Izcalli destaca en el escenario estatal por su capacidad por implantar un proyecto altamente innovador en todos los ámbitos de un gobierno municipal: *a)* Nuevos sistemas de gestión que se afinaron y perfeccionaron a lo largo de la década; *b)* Nuevo marco de regulación y su perfeccionamiento en cada administración permitiendo un mayor orden normativo y de certidumbre tanto para los funcionarios

---

<sup>222</sup> Entrevista con la Tesorera Municipal Maria Luisa Desales Morales realizada el 19 de agosto de 2008.

como para la ciudadanía en general; c) Una evolución de la agenda de políticas públicas que combina la función de prestador de servicios públicos y la de agente promotor del desarrollo y el bienestar local; y, d) Por último, la creación de nuevos sistemas de participación social.

- Sin embargo, en lo correspondiente a la participación social, no es evidente que los aprendizajes de política hayan sido plenamente incorporados como parte del nuevo marco institucional; en ocasiones al parecer sufrieron retrocesos por ejemplo, al recuperar algunas modalidades de los arreglos tradicionales, como es la organización corporativa de la participación ciudadana, lo que reflejaría un deficiente gasto e irregularidades en inversión al destinarse sólo a determinados sectores que le pudieran ser rentables.
- Por otro lado, aún cuando todo apunta a afirmar que el proyecto innovador de Cuautitlán Izcalli se ha consolidado al final del periodo de estudio, hay elementos que no apuntan necesariamente en ese sentido. Se observa por ejemplo la no continuidad o permanencia de cuadros medios y superiores, producto del juego de camarillas políticas al interior del PAN, así como prácticas de nepotismo.
- Aún cuando exista una capacidad innovadora en el municipio y avance hacia una nueva institucionalización de la acción del gobierno municipal, se observan obstáculos de naturaleza política que también afectan indudablemente en el rendimiento de la hacienda municipal.

- En este contexto, se observa una administración municipal que se encuentra en una fase de modernización, innovación y de transformación de un nuevo estilo de gobierno y de una nueva institucionalidad en la que se busca consolidar los cambios ya iniciados en aras de dejar atrás una administración tradicional.

## **CAPÍTULO 7**

### **ESTUDIO COMPARADO**

#### **7.1. Condicionantes para el análisis**

Los tres estudios de caso muestran aspectos similares y diferentes. Similares en cuanto a que se trata de tres municipios de tamaño medio. Diferentes en cuanto a que a la acción gubernamental en el desempeño de la hacienda municipal no ha tenido los mismos orígenes, el mismo desarrollo, los mismos resultados, dado que el contexto histórico, social, económico y cultural parecen determinantes del fenómeno estudiado. Sin embargo, una comparación hasta cierto punto controlada es posible.

Dados estos elementos, el control de variación sólo puede cumplirse para elementos muy generales. En primer lugar, se comparan las situaciones contextuales que viven los tres municipios, esto es, los factores económicos, demográficos y sociales que de origen pudieran marcar diferencias. Este análisis dará información respecto a las condiciones previas y a los factores estructurales que determina el contexto actual en el que vive cada municipio. En un segundo momento, se observarán las similitudes y diferencias en cuanto al contexto político que vive cada municipio. Por último, un tercer apartado analiza la evolución de la administración y el desempeño de la hacienda municipales en los tres casos.

Debido a la naturaleza cualitativa de muchas de las variables que se observan, el análisis de los tres casos toma más la forma de contraste entre ellos que de comparación estricta.

## **7.2. Comparación y análisis cruzado**

### *Variables económicas- sociodemográficas*

Los tres municipios constituyen por su condición, espacios locales que viven contrastes internos en el nivel de bienestar en cuanto a sus indicadores económicos y sociodemográficos. En cuanto a los indicadores económicos en los tres municipios contrasta en cuanto al porcentaje de población dedicada a cada actividad económica. Si bien, una parte importante de la población se concentra en el sector terciario de la economía (servicios), no deja de tener una importancia relevante el sector secundario en Texcoco y en Cuautitlán Izcalli, aunque el valor de la producción del sector industrial por habitante es mayor en Cuautitlán Izcalli dado que en este municipio se concentran grandes empresas, mientras que, en Texcoco una parte importante de las empresas son pequeñas y medianas así como de carácter familiar.

Característica importante en el caso de Texcoco y de Cuautitlán Izcalli, es que sus gobiernos han sido instancias públicas que han incidido en la promoción del desarrollo económico regional, con políticas para el fomento de pequeñas y medianas empresas; esquemas de atracción de inversión; capacitación y asistencia técnica; infraestructura para la producción de servicios, e información estratégica para negocios; lo que ha permitido el incremento de ingresos en la hacienda pública local. Este aspecto refleja la capacidad emprendedora del municipio y de un proyecto claro para buscar recursos propios, ya sean éstos públicos o privados.

En el caso de Texcoco, a partir de que el PRD asciende al poder en 1997, se crea la Dirección de Desarrollo Rural, que permitió estructurar mejor el fomento a la producción agropecuaria, frenando el cambio de suelo rural a suelo urbano, y promoviendo la permanencia y generación de empleos en actividades agropecuarias. Asimismo, el apoyo a una modesta industrialización basada en un amplio sector de empresas familiares ha contribuido a concebir un proyecto de desarrollo local. Sin embargo, el impacto ha sido bajo debido a la falta de una mejor planeación. Por otro lado, a nivel macro la industria es irregular, ya que los planes de desarrollo no habían contemplado un área para este fin. En la presente administración, se ha llevado una mejor planeación teniendo como resultado la construcción de plazas comerciales, las cuales contemplan en principio 1400 empleos directos, lo que permitirá al mismo tiempo obtener recursos para la hacienda local.

Por lo que respecta a Cuautitlán Izcalli, aun cuando es un municipio joven, al definirse desde su origen como un proyecto de descentralización urbana, ha mantenido desde ese momento importancia en el contexto estatal, dado que tiene una actividad económica relevante para el municipio y para el Estado. Desde su comienzo, el municipio vio llegar importantes inversiones de empresas importantes a nivel nacional e internacional, siendo en los 80's, y 90's, la FORD Company ancla de una serie de empresas que escogieron el municipio para su instalación. Además, el sector comercial también adquirió un dinamismo importante. El gobierno ha contribuido de manera importante en este proyecto de desarrollo local convirtiéndose en promotor estratégico. Así, Cuautitlán Izcalli se constituye

como una ciudad dinámica con gran potencial para la industria y el comercio, lo que ha permitido al municipio obtener ingresos importantes en su hacienda local, derivado de este progreso económico.

Finalmente, el municipio de Chimalhuacán aunque tiene una larga historia que data de 1259, año de su fundación, su desarrollo local ha tenido poca relevancia. El sector primario tiene poca presencia en el presente, la industria local no ha sido impulsada y el sector terciario está constituido por pequeños establecimientos de carácter familiar que no contribuyen a dar cobertura a la demanda de trabajo. Ante la falta de planeación, no ha habido condiciones para que se genere un proyecto endógeno de desarrollo local; la acción gubernamental ha sido también pasiva en este sentido, a ello debe sumarse el nulo interés por llevar el desarrollo a esta zona por parte del gobierno estatal. En este sentido, hay una falta de conciencia sobre el papel que debe desempeñar el gobierno local y estatal en el desarrollo local.

En el gobierno de Chimalhuacán se observa una espera pasiva a que la descentralización de recursos descienda. Naturalmente, este cúmulo de factores ha mermado la recaudación de ingresos propios.

**Estructura económica. Situación comparada de los tres municipios (%) año 2000**

<b>Distribución de la PEA por sector</b>	<b>Chimalhuacán</b>	<b>Texcoco</b>	<b>Cuautitlán Izcalli</b>
Primario	.01	13	0.60
Secundario	8.21	29	33.03
Terciario	91.78	55	61.62
No especificado		3	4.75

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

En cuanto a los indicadores sociodemográficos, nuevamente en los tres municipios las tasas de crecimiento son contrastantes. Por lo que respecta a la tasa de crecimiento demográfico, el caso de Texcoco es el que lleva un proceso de mayor estabilidad, esto debido a la política implementada por el PRD desde administraciones anteriores para evitar el crecimiento desproporcionado de habitantes en el municipio.

En el caso de Cuautitlán Izcalli, la planeación urbana se ha dirigido a un ordenamiento correcto del crecimiento de la población a través de una adecuada planificación urbana desde que se originó el municipio. Finalmente, en el caso de Chimalhuacán, la falta de planeación urbana y las prácticas clientelares que han existido durante años para el uso del suelo, han permitido un crecimiento desordenado de la población en este municipio, por lo que los flujos de población llegaron a ser mayores a la media estatal y nacional, permitido en gran parte por el gobierno municipal en alianza con organizaciones, lo que ha generado que hasta la fecha, prevalezca un sistema corporativo en lo social.

Por lo que respecta a la infraestructura de servicios básicos, los estudios de caso contrastan en cuanto a su desarrollo. Característica importante de esta situación tiene que ver con lo anteriormente señalado, es decir, la mayor planeación en el crecimiento urbano en el caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli ha permitido tener una mejor respuesta en cuanto a la calidad de los servicios públicos a diferencia de lo que ha ocurrido en Chimalhuacán, es decir, la falta de planeación urbana ha repercutido enormemente en la calidad de los servicios que presta este municipio.

En cuanto a los índices de pobreza y marginación, nuevamente los resultados contrastan, es decir, existe una mayor planeación de parte de Texcoco y Cuautitlán Izcalli en contraste con lo que sucede en Chimalhuacán.

Así, los obstáculos y las oportunidades en el desempeño de la hacienda municipal han sido definidos en buena parte por los gobiernos locales de cada municipio mediante una planeación o la ausencia de este.

*Cobertura de servicios urbanos, índice de marginación y crecimiento demográfico (%) año 2000.*

<i>Municipios</i>	<i>Chimalhuacán</i>	<i>Texcoco</i>	<i>Cuautitlán Izcalli</i>
Tasa de crecimiento demográfico 2000-2005	1.37	0.50	1..89
Marginación	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Agua potable	86.97	86.83	90.03
Drenaje	93.25	92.83	91.14
Electricidad	95.65	95.53	91.13

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000 y del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, en Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), INAFED.

### **7.3. El contexto político local: oportunidades y obstáculos para la acción gubernamental**

El contexto político en el que transcurre la década en los tres casos de estudio tiene también diferencias significativas; las condiciones políticas son importantes, dado que, aspectos como el perfil del partido político, el perfil de sus gobernantes y sus valores marcarán diferencias en el funcionamiento de las instituciones.

El caso de Chimalhuacán presenta el escenario tradicional del sistema político mexicano: una relación vertical de los miembros priístas del cabildo con respecto al alcalde y una estructura corporativa del PRI para el control y representación de la ciudadanía y de los grupos sociales frente al gobierno municipal. Muestra de

esta tradición del sistema político mexicano es la integración de la administración y de los cargos de elección de acuerdo a los méritos hechos en el partido y su participación en las campañas electorales. De igual forma, funcionarios salientes se han convertido en diputados locales y federales por el mismo partido. Sin embargo, a pesar de que el PRI ha conservado al municipio, la relativa estabilidad política se quebró en el año 2000 cuando se suscitaron diferencias entre las dos organizaciones más importantes en el municipio<sup>223</sup>

Producto de la lucha caciquil por el control del municipio, la Organización de Pueblos y Colonias y la organización Antorcha Popular apoyados en su fuerza grupal y rebasando los límites de la legalidad, se enfrentaron cuando a ésta última le correspondía tomar el funcionamiento de la administración municipal luego de un acuerdo informal que no respetó la Organización de Pueblos y Colonias.

La conservación de un modelo tradicional político -que prevaleció en México durante más de 70 años- caracterizado por la subordinación, el control, el caciquismo, el corporativismo y el clientelismo, ha limitado el desarrollo local, al ver sólo al municipio como botín político por parte de las organizaciones sociales integrantes del PRI, afectando con ello en gran medida el desempeño de las instituciones administrativas.

---

<sup>223</sup> Hace 10 años se registró una agresión con armas de fuego, piedras y palos de integrantes de la Organización de Pueblos y Colonias contra miembros de Antorcha Popular, ambas de filiación de priista, durante el cambio de administración municipal en Chimalhuacán. Por estos hechos, la lideresa Guadalupe Buendía Torres, alias "La Loba", purga una condena de 492 años de prisión, acusada de ser la principal instigadora del conflicto. A esta mujer, presa en el penal de Santiaguito en Almoloya de Juárez, se le atribuye haber colocado en la alcaldía de Chimalhuacán a uno de sus familiares, Carlos Cornejo Torres, que posteriormente fue encarcelado por los delitos de homicidio, lesiones, rebelión y ocupación de inmueble público, precisamente por los hechos del 18 de agosto de 2000. "La Loba" fue detenida el 25 de agosto de 2000 en Zinacantepec y sentenciada el 31 de mayo de 2002, aunque sólo purgará 50 años en prisión debido a lo que establece el Código penal. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58728fb8aae6dbf3108c44ad75a18fb1>

En el caso de Texcoco, a partir de que el PRD llega al gobierno local con nuevos actores, se genera una forma diferente de hacer política que propone la elaboración democrática de un proyecto de modernización y crecimiento alternativo, impulsando un programa que considera combatir la desigualdad al mismo tiempo que favorece el crecimiento, la inversión y el fortalecimiento de la capacidad productiva local, con una orientación que ha pretendido la organización autónoma de la sociedad.

Resultado de ese proyecto, el PRD ha logrado gobernar al municipio desde hace una década, manteniendo en una relativa estabilidad el contexto político local, salvo el caso reciente en donde Antorcha Popular pretende asentar de manera irregular a cerca de 25 mil familias, lo cual tiene una relevancia importante porque el gobierno local ha evitado que en el municipio el crecimiento urbano sea desordenado y desproporcionado, a diferencia de lo ocurrido en otros municipios conurbados a la ciudad de México. Sin embargo, el PRD no logra construir un proyecto político alternativo con nuevas reglas. Si bien se ha abandonado el modelo tradicional de hacer política, no dejan de presentarse elementos de la vieja cultura política: clientelismo, nepotismo y caudillismo, esto último al señalarse que, quien ha estado en la designación de los presidentes municipales de este municipio, incluyendo a los suplentes y diputados locales ha sido Higinio Martínez a través del Grupo de Acción Política; así como, la participación de familiares de los presidentes municipales en la administración pública.

Finalmente, en el caso de Cuautitlán Izcalli, a partir de que el PAN ganó la alcaldía hace una década, llegaron nuevos actores profesionales y empresarios con una

visión moderna de renovación del aparato local, haciendo política con mentalidad de empresa competitiva, enfatizando lo administrativo y el desarrollo local que históricamente los ha distinguido en sus principios y programa de acción.

La cultura política panista creó un nuevo modelo político y de gobierno más abierto e interconectado con la sociedad. Sin embargo, no deja de presentar ciertos rasgos del modelo tradicional de hacer política desde una perspectiva clientelar; así como, prácticas de nepotismo en la administración pública.

Indudablemente, las diferentes situaciones del contexto político local marcarán la historia en la acción gubernamental, particularmente con relación al desempeño de la hacienda municipal, durante la década estudiada. Aunque la alternancia política en los municipios haya permitido la entrada de nuevos actores en la escena política, con una nueva visión en el trabajo gubernamental, no deja de presentarse en estos actores, viejos elementos de la cultura política tradicional. En definitiva, estos elementos influyen en el arreglo institucional y en sus resultados de los gobiernos locales.<sup>224</sup>

#### **7.4. La estructura administrativa: fuerzas y debilidades en las estructuras de los gobiernos locales**

##### *A) Estructura administrativa*

Los tres casos estudiados muestran diversos y hasta contrastantes modelos y estrategias de modernización municipal. Cada gobierno se posicionó y emprendió sus procesos en la gestión administrativa y financiera de forma distinta; desde la que busca construir los elementos básicos de una administración local bajo una

---

<sup>224</sup> Al respecto, el Contralor Victorino Barrios Dávila señaló que la Contraloría del Poder Legislativo recibió en 2007, 919 quejas contra ayuntamientos mexiquenses, siendo el nepotismo la segunda causa. [http://poderedomex.com/notas.asp?nota\\_id=25850](http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=25850) ( 27 de Diciembre de 2007).

dinámica tradicional de la administración pública (Chimalhuacán), hasta la que busca adoptar estrategias de modernización inspiradas en una visión gerencialista (Cuautitlán Izcalli).

La propensión a adoptar determinados instrumentos ha dependido de factores regionales, culturales, de motivaciones políticas o que derivan del perfil de personalidad de los gobernantes que la impulsan, pero sin lugar a dudas, la alternancia política y la continuidad posteriormente han permitido obrar a favor de un municipio con mejores instituciones, es el caso de Texcoco y Cuautitlán Izcalli.

Un primer aspecto a señalar es que en los tres casos se observa una tendencia a la expansión de las estructuras administrativas y de las plantillas de personal producto de una agenda de políticas públicas más compleja que han adoptado estos gobiernos.

Así, nos encontramos que el municipio de mayor complejidad y sofisticación en su aparato administrativo es Cuautitlán Izcalli, producto de la adopción de nuevos sistemas de gestión bajo el enfoque gerencialista. En este sentido, para el año 2008, la plantilla laboral de empleados es de alrededor de 4,000 personas que integran cada una de las áreas de la Administración Centralizada, así como de los organismos públicos descentralizados, OPERAGUA, DIF, la empresa paramunicipal MAVICI y el recién creado Instituto Municipal del Deporte (INMUDECI).

De la plantilla laboral en comento, 1,150 personas que representan un 30 % del total, son sindicalizados pertenecientes a la organización sindical de relevancia estatal,(SUTEYM), quienes realizan básicamente actividades

operativas en las áreas de parques y jardines, obras públicas, desazolve de drenajes y mantenimiento de coladeras y bocas de tormenta, así como, administrativas secretariales. Así también, y a decir de Juan Carlos Córdova (Director de Administración), se tienen alrededor de 2,400 empleados de confianza en niveles operativos y de auxiliares administrativos. Finalmente, el resto 450 empleados aproximadamente ocupan niveles directivos de funcionarios, llámese, Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores.

Para el caso de Texcoco, se observan cambios con un cierto grado de innovación y enfocado a la creación y reforma de reglamentos y manuales; finalmente, Chimalhuacán con un proceso bajo de innovación y enfocado también a la creación y reforma de reglamentos y manuales ha mostrado pocos cambios en su diseño institucional.

La administración pública en los tres casos de estudio ha sido un espacio de “entradas y salidas” constantes; frecuentemente se trata de administraciones con escaso apego a la legalidad, altamente permeable a los juegos de camarillas políticas, a los cotos de poder de grupos y a expresiones de nepotismo; no está de más recordar que para Max Weber: “El auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente...”<sup>225</sup>.

Sin un esquema claro de méritos y reconocimientos a la capacidad profesional, la instauración de un servicio profesional en lo municipal es una tarea pendiente, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas a nivel estatal que incentiven y hagan explícito a nivel local: 1) un sistema transparente de acceso a los cargos públicos basado en la calificación profesional (mediante concursos

---

<sup>225</sup> WEBER, M., *El político y el científico*, Editorial Alianza, México, 1989, pag. 115.

abiertos) y no el favoritismo; 2) un régimen de ascensos dentro de la estructura jerárquica basado también en los méritos; 3) evaluación permanente; 4) una remuneración correspondiente a la calificación profesional, y 5) premios y sanciones para los funcionarios. Por supuesto que los grados varían en los casos estudiados.

En cuanto a la capacidad reglamentaria, facultad que les otorga la Constitución, apenas ha sido explotada en Chimalhuacán y en Texcoco. Reglamentar la acción gubernamental en el municipio significa ponerle orden y, sin embargo, no se ha hecho un uso adecuado de esa atribución en temas tan importantes como el ordenamiento del comercio, la seguridad pública, la organización de los servicios indispensables. El caso de Cuautitlán Izcalli es relevante, en el transcurso de poco más de una década se han creado 29 reglamentos que regulan cada una de las actividades que desarrolla este gobierno local.

En lo correspondiente a la mejora en los sistemas de recaudación municipal, los tres municipios en la presente administración 2006-2009 presentan diversos programas de modernización: programas de reforma que están enfocados a la atención del usuario en trámites con la administración; la certificación de calidad; incorporación de tecnologías de la información (gobierno electrónico), para una más eficiente comunicación con ciudadanos sobre los servicios y trámites municipales; mejoramiento de los sistemas de planeación; mejoras regulatorias; y fortalecimiento de los sistemas tributarios. Sin embargo, en los tres municipios, estos programas no terminan de ser impulsados intensivamente de tal manera que permita ver un mejor desempeño de la hacienda municipal.

En cuanto a la transparencia en los recursos, los tres municipios estudiados muestran pocos avances al respecto: a) no se informa sobre los ingresos totales del presidente municipal, regidores y funcionarios; b) no se informa sobre los proveedores del municipio (quiénes son los proveedores de productos y servicios; qué productos o servicios contrata y cuánto dinero cuesta a los ciudadanos, lo que ha permitido irregularidades), y c) no se informa sobre los ingresos municipales y la deuda pública.

En ese contexto, a) no se genera transparencia y racionalidad en el uso y destino de los recursos públicos; b) no se evita la discrecionalidad entre funcionarios y proveedores, y c) no se genera credibilidad, confianza y autoridad moral en los actores y el gobierno.

En el caso de Cuautitlán Izcalli, aún cuando cuenta con una página web bien elaborada que detalla buena parte de las acciones llevadas a cabo por la administración, no presenta estos aspectos de transparencia.

En los tres municipios analizados, la evaluación del desempeño gubernamental, el control y la vigilancia rigurosa del presupuesto, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, son temas que no terminan por tener certidumbre y credibilidad. Como ya se apuntó, a nivel estatal, no se encuentra reglamentado para que en la Comisión de Hacienda y Compras del Ayuntamiento esté un regidor de oposición. Por otro lado, la Contraloría Interna sigue dependiendo de la Presidencia municipal, lo que limita su funcionamiento al no disponer de autonomía, al mismo tiempo que la designación de su Contralor depende del propuesto por el Presidente municipal en lugar de que la designación sea

mediante el servicio profesional de carrera. En este sentido, el contralor municipal es el eslabón más frágil de la administración municipal, toda vez que su desempeño queda ligado a los intereses de la burocracia y autoridades electas, a los mecanismos de lealtad y compromisos políticos. En los tres casos estudiados ninguno presentó alguna alternativa que permita reflejar la certidumbre y credibilidad necesarias en los aspectos señalados.

### ***B) Estructura financiera***

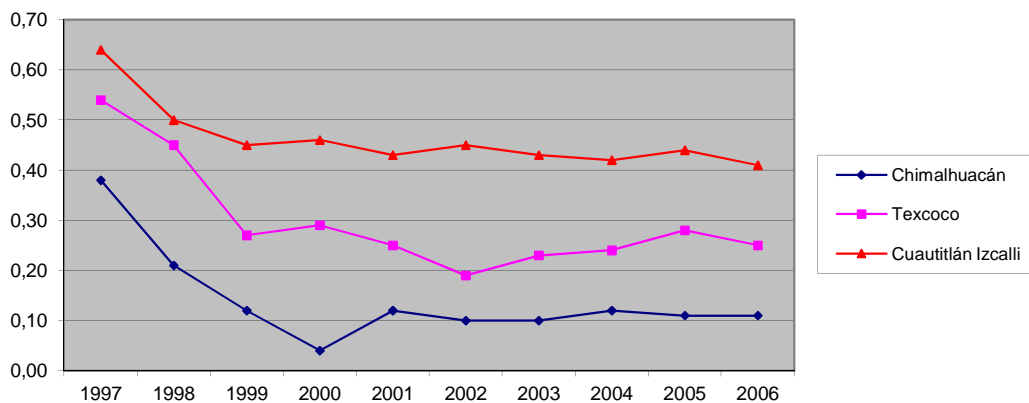
El estudio de la estructura financiera de los casos estudiados se inició con el antecedente de su mal desempeño. Sin embargo, esta situación se ha revertido en parte, en dos de los casos en análisis: Texcoco y Cuautitlán Izcalli. Aun así, la evolución de la estructura financiera de éstos no deja de presentar debilidades. Como ya se apuntó, diversos aspectos de carácter institucional a nivel federal, estatal y municipal y de naturaleza política, están incidiendo en conjunto en el desempeño de la hacienda municipal.

En lo que se refiere a los indicadores financieros, se hace evidente que a pesar de ser municipios de tamaño medio, existe una amplia disparidad en sus niveles de recaudación. Es aquí donde se puede observar claramente como los procesos políticos pueden estar determinando también esta situación de desempeño de la hacienda municipal, imponiendo límites a la capacidad y eficacia: competencia política, perfil del partido político, nepotismo, caciquismo, clientelismo.

Al dejar las instituciones zonas abiertas a la interpretación de los actores y a la desviación de la conducta, permiten que otros factores de naturaleza político-social actúen en detrimento de la hacienda local.

El caso de Chimalhuacán es el que presenta menor eficacia en la recaudación de sus ingresos propios. Texcoco por su parte, se encuentra con una autonomía relativamente aceptable; sin embargo, a pesar de que ha crecido los ingresos en los últimos años, no llega a representar el 30% de sus ingresos totales. Finalmente, Cuautitlán Izcalli es el que mejor desempeño muestra en la recaudación de ingresos propios con relación a sus ingresos totales; sin embargo, a pesar de que se ha implementado programas para reducir la evasión, un 40% de la población ha evadido el pago del impuesto predial.

Gráfica 7.1: Autonomía fiscal, 1997-2006. Ingresos propios/ingresos totales

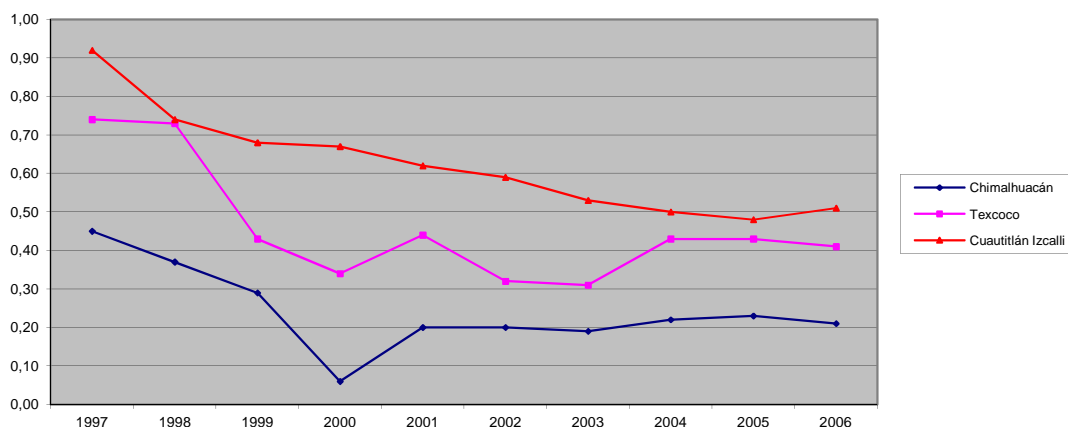


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Por lo que hace al indicador de *capacidad financiera*, los tres casos muestran una caída a lo largo de la década estudiada. Parece claro que, en la medida en que se ha hecho más compleja la gestión urbana ha motivado a ampliar la estructura burocrática y como consecuencia el gasto administrativo. El caso de

Chimalhuacán es el que menor capacidad financiera tiene, debido a que presenta una menor autonomía financiera, situación que refuerza la idea de que municipios que cuentan con escasos ingresos propios no tienen un uso adecuado de éstos, ya que la mayoría de los recursos provienen del gobierno federal y no de su propio esfuerzo para recaudarlos. En el caso de Cuautitlán Izcalli no ha significado que al tener más ingresos propios como proporción de sus ingresos totales, son los que mejor haga uso de estos recursos.

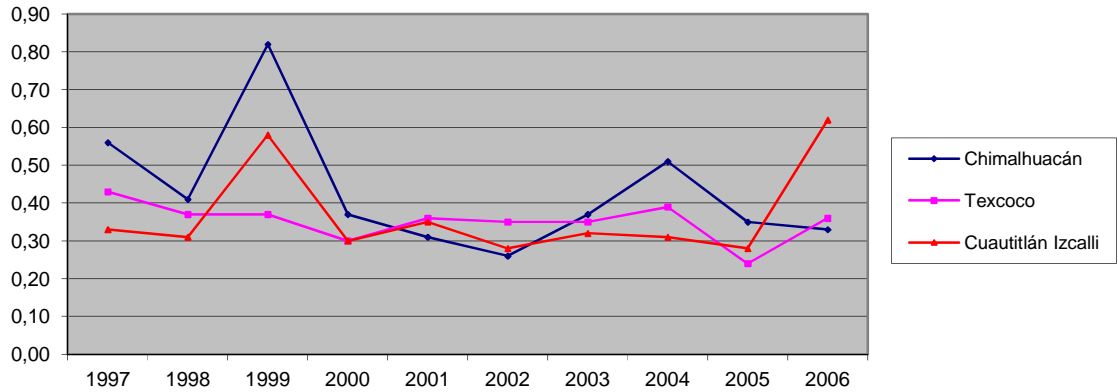
Gráfica 7.2. Capacidad financiera, 1997-2006. Ingresos propios/gasto corriente



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

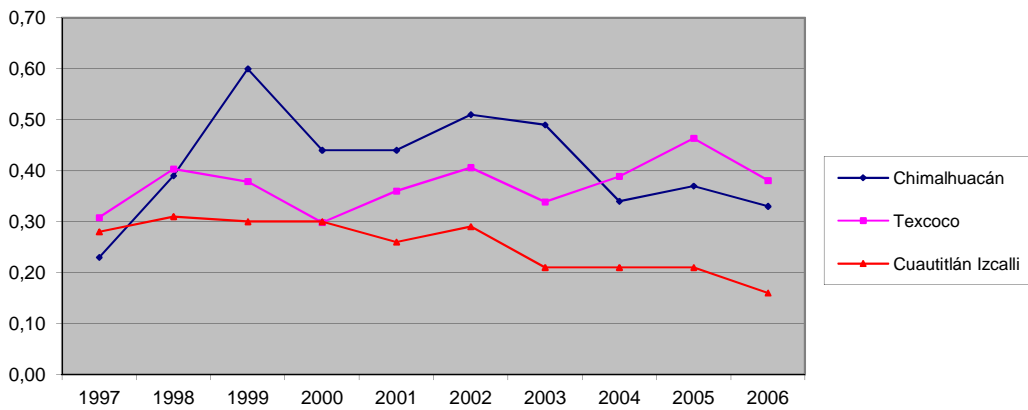
En cuanto al indicador de *dependencia financiera*, al final de la década Texcoco y Chimalhuacán muestran un mejor indicador que Cuautitlán Izcalli. Sin embargo, la situación es distinta ya que aquí no se toma en cuenta las transferencias federales en cuanto a las *aportaciones* derivadas del ramo 33. Cuautitlán Izcalli recibe un porcentaje menor de estos recursos en comparación a Chimalhuacán y Texcoco, lo que permite señalar que Chimalhuacán y Texcoco tienen una mayor dependencia en cuanto a recursos federales si se integran tanto las *aportaciones* como las *participaciones*.

Gráfica 7.3. Dependencia financiera, 1997-2006. Participaciones federales/Ingresos totales



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Gráfica 7.4. Inversión municipal, 1997-2006. Inversión/total de gasto



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Finalmente, por lo que hace al indicador de *inversión pública*, los tres casos muestran una caída a lo largo de la década. La situación de mayor estabilidad la presenta Texcoco que a lo largo de la década alcanza una inversión de 37%. El caso de Chimalhuacán presenta también una importante inversión en infraestructura. Sin embargo, para el caso de estos dos municipios parte importante de los recursos invertidos son derivados de las *aportaciones* (Ramo 33) que llegan ya condicionados para su inversión en obra pública. El caso de

Cuautitlán Izcalli presenta un deterioro muy significativo, dado que a lo largo de la década sólo invirtió un 25% cayendo en el último año a menos del 20%, lo que significa que no necesariamente el municipio que tiene más ingresos como proporción de sus ingresos totales, es el que mejor uso hace de sus recursos.

En el discurso, como ya se apuntó, los tres municipios han adoptado nuevos sistemas de gestión financiera que harían más eficiente el manejo de las finanzas. En los tres casos se iniciaron procesos de modernización en la recaudación y en los sistemas de control presupuestal; sin embargo, el rigor de dichos cambios y la atención han sido muy diferentes. Evidentemente, la estructura de las finanzas locales es sensible a los procesos políticos, culturales, sociales y al sistema de gestión en su conjunto mientras no se disponga de buenos diseños institucionales en los tres órdenes de gobierno.

### **7.5. Los arreglos institucionales**

Integrando los factores de carácter técnico-administrativo y los factores político-sociales, se define a continuación el arreglo institucional que caracteriza a cada municipio. Como se ha insistido, no hay un elemento único que determine cada configuración o arreglo institucional en el municipio, sino un conjunto de elementos que abarca tanto los arreglos institucionales a nivel federal, estatal y local, así como el contexto político-social en cada municipio.

- En el caso de Chimalhuacán el arreglo institucional que presenta no altera en lo fundamental los arreglos tradicionales de lo que fue por mucho el sistema político mexicano, esto es, un conjunto de hábitos y costumbres,

maneras de hacer las cosas y formas de pensar, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo por el viejo sistema político mexicano y por la aceptación de la sociedad, es decir, un contexto en el que partido del PRI se mantiene como hegemónico en este municipio dado que no ha tenido alternancia política, además de relacionarse el gobierno local con la sociedad mediante estructuras corporativas integradas al partido político. El contexto político local en ningún momento ha llegado a inquietar a los actores del partido en el gobierno local para inducir cambios radicales a fin de mantenerse en el gobierno. Esta situación ha limitado la capacidad de funcionamiento de las instituciones municipales, al presentarse una acción gubernamental pasiva que difícilmente innova en las estructuras, en los sistemas de gestión y en las reglas de juego. A ello debe sumarse que la composición de los funcionarios han llevado a cabo su carrera en la política partidista. Hay por lo tanto, una evolución pero dentro del mismo arreglo institucional.

- Por su parte, Texcoco que si bien en lo político maneja en algunos aspectos un estilo tradicional que no rompe con viejas prácticas, ha surgido muy limitadamente un impulso innovador en lo que se refiere a la administración interna: se han adoptado nuevos sistemas de gestión y de planeación; la agenda de políticas se ha expandido a ámbitos como fomento económico y desarrollo local. Los funcionarios locales tienden a presentar un perfil más diverso en su formación, sin embargo, no deja de predominar el aspecto político-partidista en sus carreras. Asimismo, no deja de manifestarse

elementos como clientelismo, caudillismo y nepotismo en la configuración gubernamental. En este sentido, existe la adaptación hacia un nuevo proyecto gubernamental sin que se pueda definir completamente como innovador, dado que el ritmo de cambio con respecto al arreglo original ha sido lento, aún cuando son ya tres administraciones las que han tenido continuidad en el gobierno.

- Finalmente, Cuautitlán Izcalli en donde la continuidad que han tenido en el gobierno y la presencia de nuevos actores, ha presentado un cambio institucional generando nuevos entramados, nuevas rutinas, reglas de juego, nuevas normas, nuevos procedimientos, nuevos sistemas de gestión, nuevas estructuras administrativas, nuevos sistemas de recaudación fiscal, constituyendo todas estas acciones propuestas innovadoras en la medida en que han modificado el arreglo institucional original. Destaca en este sentido, toda una serie de reglamentos que regulan las actividades del gobierno municipal. Los actores gubernamentales están orientados en la construcción de una nueva institucionalidad para ejercer la tarea de gobierno. Sin embargo, en lo correspondiente a la integración de los funcionarios, si bien se encuentra menos movilidad y una tendencia a la profesionalización, no deja de presentarse nepotismo e integración de personal en el que su carrera está definida por el aspecto político-partidista. El reto en este arreglo institucional es que pueda mantenerse y perfeccionarse aún cuando exista cambio de partido en el gobierno local, pero también el reto es que termine por des

institucionalizar viejas prácticas. En efecto, todavía hay signos de fragilidad en las instituciones particularmente en lo correspondiente a la participación ciudadana y al manejo de los recursos que deberán subsanarse a través de diversas medidas en la que juega un papel importante el nivel estatal.

El siguiente cuadro resume el arreglo institucional de cada municipio estudiado tomando en cuenta las áreas que pueden tener impacto en el resultado del desempeño de la hacienda municipal: transparencia; profesionalización de servidores públicos; marco regulatorio; sistemas de gestión; promotor del desarrollo económico para la generación de ingresos; y relación gobierno-sociedad. En dicho cuadro se utiliza algunos indicadores del programa “Agenda desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Cabe aclarar que por cuestión de recursos y tiempo, el diagnóstico, evaluación y ubicación no tiene la profundidad que plantea el programa del INAFED -de acuerdo a los parámetros establecidos para cada indicador. Sin embargo, con base en los elementos obtenidos en la investigación, se puede dar una idea aproximada de la ubicación de cada municipio en su grado de institucionalización.

### Desarrollo institucional en los estudios de caso

INDICADOR	CHIMALHUACÁN	TEXCOCO	CUAUTILÁN IZCALLI
<b>Tesorería</b>	Existe un catastro no actualizado y el cobro de impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es deficiente. Se tiene una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento de los programas del municipio.	Existe un catastro que se ha actualizado con valores unitarios reales. La captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones ha mejorado, sin embargo,	Existe un catastro actualizado con valores unitarios reales, sin embargo, la captación por sus impuestos, derechos (agua, alumbrado, etc.) y otras contribuciones es

		se tiene todavía una importante dependencia de los recursos federales y estatales para el financiamiento del municipio.	deficiente, lo que no permite tener suficiente autonomía para el financiamiento de las actividades municipales.
<b>Marco regulatorio</b>	El gobierno municipal cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y Reglamento de Comercio. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía, sin embargo, se tiene menos del 50% de los reglamentos indispensables para sus áreas.	El gobierno municipal cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía, sin embargo, se tiene menos del 50% de los reglamentos indispensables para sus áreas.	Dentro del gobierno municipal existe el Bando de Policía y Gobierno, Reglamento Interior del Ayuntamiento y otros reglamentos. Están actualizados y son accesibles a la ciudadanía. Presenta un total de 29 reglamentos para sus áreas, publicados todos ellos.

<b>Perfil de funcionarios</b>	No existen criterios profesionales para el reclutamiento de personal. Carrera política en el partido o en organizaciones político-sociales, presentándose prácticas de nepotismo.	El municipio no cuenta con manual que especifique el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación. Carrera política en el partido, presentándose prácticas de nepotismo.	El municipio cuenta con manual donde se especifica el perfil profesional, el método de incorporación de sus servidores públicos y los sistemas de capacitación y evaluación. Carrera política en el partido, presentándose prácticas de nepotismo
<b>Transparencia</b>	No cuenta con Reglamento de Transparencia. No cuenta con órgano de acceso a la información. Existe página web, sin embargo, no se proporciona información detallada a la población sobre el ejercicio de los recursos presupuestarios.	No cuenta con Reglamento de Transparencia. Existe página web y órganos de comunicación social para la información de leyes, reglamentos, trámites, presupuesto y cuenta pública, sin embargo, la información no es detallada faltando aspectos como: licitaciones, sueldos, compras y avances de las obras.	Cuenta con Reglamento de Transparencia. Existe página web que es actualizada y relativamente completa. Se publica los ingresos desglosados y egresos por rubros, sin embargo, sigue faltando aspectos como: licitaciones, sueldos, compras y avances de las obras cada vez que ocurren.
<b>Sistema de gestión</b>	Mejoramiento de sistemas anteriores, sin embargo, no se dispone de suficiente personal capacitado. El municipio cuenta con página web que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano.	Mejoramiento de sistemas anteriores. El municipio cuenta con página web que se actualiza periódicamente y sirve para informar al ciudadano.	Alto grado de tecnificación, realizando la mayor parte de sus actividades utilizando herramientas informáticas para lo cual dispone de personal capacitado.
<b>Ordenamiento territorial del municipio</b>	El municipio crece sin que haya planes, ni regulación urbana, lo que permea en los ingresos y egresos de la hacienda municipal.	Existe plan de ordenamiento territorial actualizado.	Hay un plan de ordenamiento territorial actualizado y aprobado. La autoridad municipal supervisa su ampliación y revisión del uso de suelo.
<b>Promotor del desarrollo económico</b>	No existen programas de exploración de alternativas económicas, ni existe un programa que impulse y fortalezca las vocaciones productivas del municipio, lo que	Se tienen identificadas alternativas con potencial, pero no se han promovido suficientemente. Existe infraestructura mínima	Se tiene un programa con resultados y en torno a la innovación de alternativas económicas y a la promoción de las diversas vocaciones

	limita a la hacienda local en la captación de ingresos.	para la operación de los mismos.	productivas, lo que permitió captación de mayores ingresos al municipio.
<b>Relación gobierno-sociedad</b>	Corporativo; grupos de interés en colusión con el gobierno local.	Por proyecto, abierto a nuevos actores, sin dejar de estar presente cierto grado de clientelismo.	Existen órganos ciudadanos que inciden en la planeación, control de la ejecución y evaluación de programas y políticas públicas, los cuales están reglamentados, sin embargo, dichas redes de participación presentan cierto grado de clientelismo lo que ha generado irregularidades en el uso de recursos públicos.
<b>Arreglo institucional</b>	Modelo tradicional definido por un desarrollo local incipiente	Con cierto grado de innovación	Innovador y de transformación
<b>Capacidad de institucionalización</b>	Bajo	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en algunos indicadores que proporciona el INAFED a través de la "Agenda desde lo Local" para el diagnóstico, evaluación y ubicación de los municipios.

Un aspecto importante a resaltar respecto del diseño institucional del municipio que se muestra en el cuadro y el resultado de esta investigación, es que aún cuando municipios como el caso de Cuautitlán Izcalli, con un grado de desarrollo por arriba del promedio nacional; con indicadores de calidad de vida por encima del promedio nacional, y con un alto grado de institucionalización de las diferentes áreas de la administración local, se siguen presentando factores de naturaleza político-social con su sesgo anti-institucional, viejas prácticas políticas que van en detrimento de la vida institucional del municipio y que tienen su consecuencia en el desempeño de la hacienda municipal. Esto en parte puede ser producto, como se ha insistido a lo largo de la investigación, de los arreglos institucionales y de los

vacíos que deja el conjunto de reglas a nivel federal y estatal en lo que corresponde a la carencia de importantes incentivos para una mejor recaudación de sus ingresos; a la carencia de incentivos y sanciones para la entrega de resultados en el manejo de los recursos del Ramo 33; a la falta de obligatoriedad para la aplicación del servicio civil de carrera; a la falta de independencia del Contralor interno del municipio; y a la falta de obligatoriedad para que regidores de oposición integren la Comisión de Hacienda en el ayuntamiento.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Antes de exponer los resultados obtenidos en la investigación, se deben señalar las limitaciones de este estudio. Dichas limitaciones son de dos tipos: el primero se refiera a las generalizaciones que pueden derivarse de la metodología seguida. Es necesario recalcar que gran parte de las conclusiones se basan en las opiniones y juicios de los funcionarios participantes, por lo que es posible pensar que, en caso de haber contado con la colaboración de un conjunto más amplio o distinto de informantes los resultados podrían haber variado.

Igualmente, los resultados son válidos para representar las situaciones en los municipios que participaron, pero no son necesariamente directamente extrapolables a ayuntamientos que no se incorporaron en el estudio. Finalmente, la parte de la investigación aludida se concentra en las variables del desarrollo administrativo pero no pretende establecer correlaciones fuertes entre éstas y el nivel de rendimiento final obtenido en términos de los indicadores típicos de desempeño.

El segundo tipo de limitaciones se refieren a las respuestas obtenidas: el uso de entrevistas siempre asume que se tendrán opiniones con cierta dosis de subjetividad, lo que en este caso limitó la posibilidad de validar los resultados con las opiniones de funcionarios de otros ayuntamientos del Estado de México y del país.

Este apartado pretende realizar un ejercicio de validación en los tres casos estudiados.

Esta Investigación busca alcanzar el logro de los siguientes objetivos:

- Ampliar y generalizar teorías hechas anteriormente, ya sea por investigadores en lo que corresponde al diseño institucional de la transferencia de recursos federales a los gobiernos municipales;
- Analizar el diseño institucional de la administración municipal y el desempeño de la hacienda municipal, y
- Ampliar algunas ideas ya expuestas anteriormente también por investigadores sin que hayan profundizado sobre éstas, en este caso, variables de naturaleza política que pueden estar influyendo en el desempeño de la hacienda municipal.

A partir de lo anterior, interesa entender ¿por qué el desempeño de la hacienda municipal produce resultados diferentes? ¿cuáles son los factores clave del proceso que hacen la diferencia? ¿cómo explicar la cercanía y la distancia entre estas tres historias?

En el Capítulo 2 se intentó explicar las condiciones bajo las cuales fue conducido el análisis; mientras que en el resto de Capítulos se han intentado revisar cada uno de los casos en estudio a la luz de los conceptos claves analizados en el capítulo 1 y 3. Este análisis gira en torno al problema de investigación y de las preguntas propuestas en la introducción de este trabajo.

La finalidad de este apartado radica en arrojar luz sobre las determinantes de éxito o fracaso de las relaciones entre el diseño institucional de las transferencias de los recursos a los municipios, del diseño institucional de la administración municipal y los factores políticos en el desempeño de la hacienda municipal.

El análisis de los estudios de caso ha sido importante; pues a lo largo de la investigación se buscó distinguir una serie de barreras o limitaciones en el adecuado desempeño de la hacienda municipal. El resultado presenta la persistencia de factores técnicos-administrativos y de naturaleza político-social que explican los obstáculos en el funcionamiento de la hacienda municipal y de la administración municipal en su conjunto. Se trata de un conjunto de factores que se han ido entrelazando a través del tiempo, lo que ha generado diferencias en el diseño y desempeño de las instituciones públicas en cada municipio. En el curso de este trabajo, se buscó un acercamiento a municipios con diferente grado de desarrollo económico, social e institucional y se evidenció la falta de una experiencia completa en el desempeño eficiente de la hacienda municipal.

El modelo de organización existente en la administración municipal se encuentra como uno de los principales obstáculos, ya que no existen los correctos diseños de reglamentación, planeación, estímulos y profesionalización de los servidores públicos, que permitan el desempeño eficiente de la hacienda municipal. A esta situación, debemos sumarle el mal diseño institucional a nivel federal y estatal que regula la transferencia de recursos, el cual fue aplicado sin consolidar los mecanismos de control y rendición de cuentas en los municipios. Como consecuencia, se observa que una parte importante de factores de carácter político-social intervienen dada la situación que presentan estos diseños institucionales de zonas abiertas a la desviación de la conducta y a la desviación de las normas.

Los valores democráticos no han logrado hacerse cargo de estos supuestos que hasta ahora han impedido el desempeño eficiente de la hacienda municipal. Antes del tránsito democrático, como ahora, el proceso administrativo persiste sujeto a procesos políticos (caciquismo, clientelismo, nepotismo, paternalismo, etc.) independientemente del color del partido que esté en el gobierno municipal y de su grado de institucionalidad. Los valores democráticos se oponen firmemente a estas prácticas políticas, a esta visión de manejar la administración, pero los diseños institucionales a nivel federal y estatal refuerzan esta situación a nivel local. Lejos está de la realidad, la suposición generalizada de que las prácticas políticas con su sesgo anti-institucional desaparecen en cuanto se extiende y se afianza la democracia.

Como bien sugiere Ady Carrera Hernández la alternancia en el Estado de México ha incrementado las irregularidades en los ayuntamientos en el manejo de los recursos públicos,<sup>226</sup> a partir de lo anterior no resulta extraña la existencia de muchas observaciones y denuncias sobre los recursos financieros que se asignaron a las 125 presidencias municipales en el trienio 2003-2006.<sup>227</sup>

El análisis realizado refleja que las leyes federal, estatal y municipal no contienen “incentivos” y “sanciones” que permitan mejores diseños institucionales en el ámbito municipal, interviniendo por lo tanto, diversos factores de naturaleza política que al mismo tiempo limitan el buen diseño institucional. Si tomamos en cuenta lo anterior, el desempeño de la hacienda municipal está determinado por el

---

<sup>226</sup> *El Universal*, “Hallan nuevos alcaldes municipios saqueados”, 16 de octubre de 2006.

<sup>227</sup> *Ibíd.*

contexto y los estímulos existentes. Si el incumplimiento de la ley no ocasiona ninguna consecuencia que afecte al gobierno o al alcalde en turno, es lógico que no exista voluntad para cumplirla. Si no hay estímulos favorables a la entrega de resultados no se dará un desempeño eficiente de las instituciones. Si no hay un sistema de fiscalización independiente a nivel local, difícilmente se manejarán los recursos con transparencia. Si no se establecen sistemas institucionales de profesionalización de carácter obligatorio, el resultado a la vista es que no existen avances significativos en la construcción de los mismos.

Como se apuntó al principio de esta investigación, la hacienda pública local no puede quedarse al margen del proceso de construcción de un régimen democrático, ya que si los principios que inspiran un régimen no logran expresarse en las finanzas gubernamentales, se corre el alto riesgo de no consolidarse y vivir un retroceso. Si los principios y valores de un régimen logran expresarse en leyes que establezcan fuentes de ingreso y criterios de gasto, y los criterios legales se concretan en instituciones que los apliquen eficazmente, el régimen podrá consolidarse y contará con los recursos monetarios que requiere la acción gubernamental.

Así pues, el diseño de las reglas tal como se señala, presentan todavía limitaciones, los cambios legales no han sido suficientes ni han encontrado consolidación. Los incentivos en las leyes federales, estatal y municipal no están del lado de la eficiencia de la hacienda municipal, el cual implica la profesionalización de la administración municipal, la entrega de resultados, la transparencia y la fiscalización. Se distingue por lo tanto, una urgencia en las

transformaciones institucionales en las reglas y en las RIG's. Lo anterior no quiere decir que reformando las leyes se garantizaría una nueva acción gubernamental, pero si incrementar la probabilidad de que ésta surja.

Tanto la ampliación del periodo como la reelección inmediata, tan reclamada por las autoridades municipales y especialistas en la materia, no modifica los elementos determinantes de naturaleza política en la estructura vigente de la administración municipal y el desempeño eficiente de su hacienda, por el contrario, permite que persista este sistema en los municipios.

Este tipo de propuestas no evita el mal desempeño de la hacienda municipal su desempeño seguirá dependiendo de las variables políticas, tales como la discrecionalidad, el liderazgo personal de los alcaldes, el cacicazgo, el clientelismo y el nepotismo, mismos que lejos de eliminarse, tienden a reforzarse.

Ello hace inevitable y obligado replantearse la necesidad de crear mejores reglas en las RIG's. Los gobiernos municipales están obligados a fortalecer sus órganos institucionales, pero además necesitan contar con el entorno institucional adecuado a nivel federal y estatal.

Por lo tanto, el gobierno federal y las entidades federativas deben convertirse en verdaderos promotores del fortalecimiento institucional; ser quienes busquen nuevos criterios, nuevas fórmulas institucionales, para generar mejores diseños institucionales para los municipios a través de leyes que generen incentivos y sanciones, como una condición sin la cual no podrán cumplirse a cabalidad los fines que deben perseguir los gobiernos municipales. El contexto actual obliga a

pensar en una reforma integral del federalismo para tener un telón de fondo propicio a la actuación de los actores municipales.

Esta creación de una nueva institucionalidad permitirá acceder hacia mejores formas de funcionamiento en los gobiernos municipales. La instrumentación de normas en base a incentivos y sanciones obligaría a otras dinámicas, a otras estructuras de conformación, a otras expectativas y valores; es la alternativa más viable. Las administraciones locales estarían obligadas a otro “juego”, lo cual sería positivo para la institución municipal, pero esto implica un proceso político de profundos cambios. Por esta razón, es empíricamente difícil la auto-reforma municipal en esta materia, pese a su capacidad jurídica para hacerlo y las diversas recomendaciones que existen para ello. La tradición y la prácticas políticas que se han plasmado en rutinas al interior de las administraciones municipales, se han convertido en limitantes para el eficiente desempeño de la hacienda municipal; cambiarlas por los propios municipios resulta difícil mientras no existan incentivos, obligatoriedad y sanciones para hacerlo; la evidencia señala que el compromiso institucional y tangible de parte de los actores locales ha sido débil en una parte importante de los municipios en México. Por lo tanto, la conclusión más relevante que podemos derivar consiste en reconocer que la eficiencia de la hacienda municipal, la profesionalización de la administración municipal, su transparencia y su fiscalización, equivale al mismo tiempo a una reforma política de amplias proporciones. Para el caso particular del Estado de México es fundamental que la Legislatura lleve a cabo dichas reformas para fortalecer la vida municipal.

Las tareas que realice la legislatura local en materia de incentivos para la entrega de recursos, de fiscalización del gasto, y el fortalecimiento de las agencias destinadas a la capacitación de los servidores públicos en áreas vinculadas con la tesorería, son pasos que deben darse con mayor celeridad, ya que las respuestas a la problemática hacendaria municipal difícilmente van a ser resueltas sólo por la autoridad fiscal federal.

El análisis de varios sistemas de coordinación fiscal Estado-municipios sugiere que el incorporar criterios ligados al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio. Esto no revierte los incentivos perversos del diseño de las transferencias federales, pero si constituyen un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios, pieza clave de su autonomía como ámbito de gobierno.

De la mano de los incentivos debe ir el de las reformas para la obligatoriedad en la transparencia. Actualmente, no existe un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz que permita conocer la información sobre el origen, distribución y destino de los recursos públicos. La existencia de mecanismos públicos para darle seguimiento y la existencia de vías institucionales para que la decisión sobre el uso de los recursos sea también el producto de una deliberación colectiva, le podrá quitar cualquier uso privado al dinero público, parte imprescindible para el cambio sustancial en la vida política de México y de la transición y consolidación de la democracia.

Como bien sugiere Mauricio Merino, se debe romper la idea de gobernar para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo<sup>228</sup>. A ello deben sumarse las acciones tendientes a fortalecer la Contraloría municipal, como organismo de control, evaluación y fiscalización; como organismo que permita verificar si las acciones emprendidas han obedecido todas las reglas que debían observar; como requisito para que los recursos recaudados y los recibidos de las transferencias se apliquen a lo aprobado y a ningún otro fin, máxime cuando el municipio se encuentra en un proceso de cambio político-electoral constante.

Hoy en día, el contralor municipal es el eslabón más frágil de la administración municipal, toda vez que su desempeño está ligado a los intereses del resto de la burocracia y autoridades electas. De ahí que sea necesario e indispensable que el contralor municipal sea designado a través de un proceso de selección, mediante convocatoria abierta o cerrada, y que éste cuente con las calificaciones técnicas y profesionales para el buen desempeño de sus funciones. En este sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México debe actualizarse. La autonomía e independencia del contralor municipal, son piezas clave para arribar a una nueva institucionalidad en materia de control y vigilancia de los recursos. El contralor debe realizar su trabajo con independencia y autonomía del presidente municipal.

En este mismo sentido, la reforma al servicio civil de carrera en el Estado de México es necesaria e inevitable; la profesionalización de los servidores públicos sigue siendo el principal déficit de la administración municipal, ya que no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas que incentiven y hagan explícito la

---

<sup>228</sup> MERINO, M., *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 134.

selección, reclutamiento, profesionalización, evaluación permanente y premios y sanciones para los funcionarios que administren recursos públicos, en este caso, a las tareas de recaudación, presupuestación, control y fiscalización de recursos. El servicio civil de carrera sólo tendrá un efecto limitado mientras no incluya obligaciones puntuales de sus ayuntamientos para establecer servicios profesionales que regulen todos los procesos propios de una política de profesionalización integral.

El caso del Estado de México indica que el 90% de los tesoreros y contralores son escogidos por compromisos partidistas, prescindiendo de los funcionarios que han adquirido experiencia profesional. Esto genera por lo tanto un sistema administrativo que actúa conforme a los intereses de la clase gobernante.

No hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y la calidad de los servicios públicos listados puntualmente en el texto del artículo 115 constitucional. Sin embargo, mientras no exista un eficiente desempeño de la hacienda pública a través de un mejor diseño institucional del municipio y mejores leyes a nivel estatal y federal, difícilmente se podrán eliminar los obstáculos políticos que limitan u obstruyen la generación eficiente de ingresos; así como, su gasto eficiente para atender en cobertura y calidad los servicios públicos de los municipios.

En suma, el mal desempeño de la hacienda municipal no se debe sólo al mal diseño institucional de la administración municipal, sino también, a la inexistencia de reglas adecuadas y específicas a nivel estatal y federal que exijan un mejor

diseño y resultado de la hacienda pública local, mediante incentivos o estímulos, y de un sistema de consecuencias que sancione a los que no lo cumplan.

Mientras no se atienda la dualidad presente entre el componente instrumental-legal vigente en los tres órdenes de gobierno y el entorno político-social que puede actuar con su sesgo anti-institucional obstaculizando el buen desempeño de la administración municipal, los esfuerzos que realice cualquier administración para mejorar el desempeño de la hacienda pública continuarán siendo poco eficaces.

## ANEXOS

### Anexo 1 Guion de entrevista a funcionario de la Tesorería municipal

Nombre y título de la persona entrevistada:

---

Municipio: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

*Estrategias:*

1. ¿La Tesorería cuenta con reglamento interno para llevar a cabo sus tareas?
2. ¿Existe capacidad técnica y administrativa de la Tesorería para llevar a cabo sus tareas?
3. ¿Existe un programa que tenga como objetivo la modernización de la administración?
4. ¿Se ha aplicado procesos de modernización para actualizar el padrón catastral?
5. ¿La administración ha sido capaz de que el contribuyente cumpla con el pago de impuestos? ¿Existe un programa para la cultura del pago?
6. ¿La Tesorería cuenta con un sistema de rendición de cuentas, que transparente el gasto?
7. ¿Qué tipo de comunicación tiene la Tesorería con la Contraloría interna?  
¿Definen juntas la solvencia del municipio, aceptan recomendaciones, definen claramente responsabilidades?

*Problemas-obstáculos:*

8. ¿Cuáles han sido las dificultades que encuentra en el desempeño de la hacienda municipal?
9. ¿Existen grupos sociales, organizaciones o grupos políticos, que pueden limitar la recaudación de ingresos incluso disuadir a que la Tesorería cumpla con sus tareas de recaudación, o es sólo una cuestión de falta de responsabilidad política de los ciudadanos?
10. ¿La Tesorería puede hacer algo respecto a estos problemas?
11. ¿Existe una relación adecuada con el gobierno estatal para la entrega de recursos al municipio?

*Efectividad de las acciones en materia de desempeño de la hacienda municipal:*

12. ¿Cómo evaluaría la efectividad de las acciones de esta administración municipal en materia de desempeño de la hacienda municipal?

**Anexo 2. Entrevista con la Lic. Flor Isabel Quintal  
Directora de Catastro del municipio de Chimalhuacán  
Realizada el 12 de agosto de 2008.<sup>229</sup>**

En entrevista con la Directora de Catastro, Flor Isabel Quintal, señaló que si bien durante trienios se había tenido en descuido la hacienda municipal, esta administración 2006-2009 ha estado trabajando para mejorar la capacidad técnica y administrativa de la Tesorería municipal. En este sentido, comentaba el trabajo que se ha venido realizando en la Tesorería para la implementación de programas de simplificación administrativa; reordenación del aparato administrativo, redefinición de las tareas en las Direcciones, eliminación de algunas duplicaciones, así como la asignación de responsabilidades de forma clara y precisa a las diversas Direcciones que integran la estructura orgánica de la Tesorería.

Por lo que corresponde a los recursos humanos, comentó que diversas áreas de la administración municipal y no sólo la Tesorería han buscado mejorar la capacidad técnica de su personal, de tal suerte que, más de 30 funcionarios, cursaron diplomados o tomaron diversos cursos en el transcurso del 2008, entre los que destacó, “Calidad en el Servicio”, impartido por Instituto Hacendario del Estado de México; el diplomado “Planeación del Desarrollo Municipal”, impartido por el Instituto Hacendario del Estado de México y la Universidad Autónoma

---

<sup>229</sup> En aras de evitar describir la detallada explicación que dieron los entrevistados sobre el funcionamiento de la Tesorería y otras áreas de la administración, sólo se resume algunos aspectos importantes de dicha entrevista.

Chapingo; y el de “Desarrollo de Habilidades Directivas”, impartido por SEDESOL-UNAM.

En lo que respecta a la actualización del padrón catastral apuntó que se tiene desfases que pueden ir desde un 40 hasta un 80%, debido a que las anteriores administraciones no han sabido aprovechar la municipalización del Catastro, al mismo tiempo que existe mucha gente que paga menos de lo debido como resultado de un mal registro de la Tesorería. En este sentido, señaló que la falta de cobro de impuestos, se debió a como históricamente se fue conformando el municipio, por lo que se tuvo miedo en su momento a perder votos si se aplicaba el cobro de impuestos y servicios. El papel de las organizaciones que integran el PRI ha sido muy fuerte, inhibiendo a las autoridades municipales a llevar a cabo el cobro de impuestos y servicios principalmente en las zonas irregulares en que se ha asentado la población. Actualmente hay un proyecto de levantamiento y actualización del padrón catastral. Asimismo, se ha estado trabajando en la elaboración de un programa para la cultura de pago que permita cambiar la actitud de la gente.

Por otro lado, la Directora de Catastro señaló la importante coordinación que la Tesorería Municipal ha tenido con la Contraloría interna respecto a la supervisión en el avance del ejercicio presupuestal y al cumplimiento de las metas establecidas en el programa anual autorizado. Sin embargo, también apuntó que la Contraloría municipal no dispone del personal suficiente para tener una mejor comunicación.

**Anexo 3. Entrevista con el Lic. Raúl Ramos Vázquez  
Tesorero del municipio de Texcoco  
Realizada el 15 de agosto de 2008.<sup>230</sup>**

En entrevista con el Lic. Raúl Ramos Vázquez, Tesorero municipal de Texcoco, señaló que uno de los aspectos importantes de la administración 2006-2008, se ha centrado en fortalecer la hacienda municipal a través de la elaboración del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal teniendo como objetivos lo siguiente:

- Generar eficiencia y eficacia en el manejo de recursos municipales, así como en la recaudación de los ingresos.
- Eficacia en la distribución de funciones de las áreas administrativas de Ingresos, Egresos, Contabilidad y Jurídico que evite la duplicidad en el desempeño de cada una de estas áreas.
- Que permita la programación, evaluación y rendimiento óptimo de cada una de las áreas mencionadas.
- Que los servidores públicos ajusten sus actos a la norma y el motivarlos debidamente.
- Finalmente, evitar que se cometan ya sea por acción u omisión, delitos fiscales en perjuicio de la hacienda pública municipal.

En lo que respecta a la mejora en la tarea de recaudación de impuestos y derechos, desde el inicio del gobierno en 2006, diversas áreas de la

---

<sup>230</sup> En aras de evitar describir la detallada explicación que dieron los entrevistados sobre el funcionamiento de la Tesorería y otras áreas de la administración, sólo se resume algunos aspectos importantes de dicha entrevista.

administración municipal han participado para contribuir técnicamente a una mayor generación de ingresos para el municipio obteniendo importantes resultados. Así, apuntó cuales han sido estas áreas y su función en particular:

#### *Tesorería Municipal*

- Campaña permanente de requerimiento de pago de impuestos.
- Implementación y puesta en operación del sistema COBRA.
- Implementación de diferentes formas de pago: pago en línea, pago con tarjeta de crédito y débito.
- Diversas campañas de condonación de multas y recargos a través de mecanismos de incentivos para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas.
- Actualización de los padrones de predio.
- Uso de alta tecnología para actualizar la cartografía municipal (uso de fotogrametría y otros medios técnicos de medición y cálculos masivos).

#### *Dirección General de Regulación Comercial*

- Mejoramiento en el sistema para la autorización sobre los diferentes espectáculos como son bailes públicos, obras de teatro, entre otros.

#### *Dirección General de Agua potable*

- Campaña permanente de requerimiento de pago de derechos con su respectivo aviso de restricción.
- Diversas campañas de condonación de multas y recargos en agua potable a través de mecanismos de incentivos para el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, respecto a las contribuciones omitidas.

- Colocación de medidores del consumo de agua.
- Cobro a fraccionamientos irregulares.
- Rehabilitación y mantenimiento de pozos de agua potable.

#### *Dirección General de Servicios Públicos*

- Cobro por el servicio de recolección de residuos sólidos a empresas.

#### *Seguridad Pública*

- Ingresos generados por servicios prestados por esta dirección a desarrollos comerciales.

#### *Registro Civil*

- Modernización del sistema de trámites y servicios.

#### *Secretaría del Ayuntamiento*

- Simplificación de trámites.

#### *Rastro Municipal*

- Puesta de operación del Rastro Municipal.

Lo anteriormente señalado, indicó el Tesorero municipal, ha fortalecido de manera importante la estructura financiera del municipio y en el rubro de activos fijos. Asimismo, estas funciones realizadas por las diferentes áreas han permitido contar con finanzas sanas y poder concretar cada uno los proyectos trazados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Por otro lado, señaló que la aceptable situación financiera que presenta el municipio se ha reflejando también en la adecuada calificación crediticia que las

empresas calificadoras FITCH RATINGS y MOODYS de México han dado a la administración municipal de Texcoco al evaluar y analizar entre otros aspectos el destino de estas inversiones.

Por lo que respecta a la existencia de grupos sociales que han limitado la recaudación de ingresos, el Tesorero municipal señaló que las anteriores administraciones perredistas y la presente administración (2006-2008) ha tenido que enfrentar este problema de asentamiento urbano irregular con la organización político-social Antorcha Popular, de tal suerte que, dos asentamientos irregulares creados por Antorcha hace doce años, el 100% de los pobladores no pagan ningún tipo de impuesto, pero en cambio exigen mejores servicios públicos e infraestructura a través de plantones y movilizaciones. Por lo pronto, señaló el Tesorero, se sigue trabajando para que estos asentamientos irregulares asuman su responsabilidad con las autoridades locales para el pago de sus obligaciones.

Por otro lado, el Tesorero municipal habló sobre el conflicto que tiene el municipio con Antorcha Popular respecto a crear esta organización un nuevo asentamiento urbano de 25 mil viviendas en 40 hectáreas del Rancho de Santa Martha para 100 mil nuevos habitantes. El ayuntamiento ha negado los permisos respaldado en el decreto establecido hace diez años. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no ha dado seguimiento a la denuncia penal entablada por el gobierno de Texcoco, lo que supone cierto respaldo político de parte del gobierno estatal a la organización Antorcha Popular. Esta situación es delicada para el gobierno municipal, porque de llegar a asentarse estas 25 mil familias en el municipio, repercutiría gravemente en las finanzas del gobierno

municipal ya que tendría que invertir fuertemente en infraestructura y por el momento no se tiene la capacidad financiera para realizarlo.

## **Anexo 4. Entrevista con la Lic. María Luisa Desales Morales**

### **Tesorera del municipio de Cuautitlán Izcalli**

#### **Realizada el 19 agosto de 2008.<sup>231</sup>**

En entrevista con la Lic. María Luisa Desales Morales, Tesorera del municipio señaló que el Reglamento Interior de la Tesorería ha dado desde hace años claridad en el trabajo que desarrolla ésta área. Resultado de ello es la capacidad técnica y administrativa con que cuenta la Tesorería. Apuntó que los procesos de digitalización catastral que se ha venido realizado desde anteriores administraciones, esquemas flexibles de pago y el control automatizado de los mismos han posibilitado una sólida estructura de ingresos caracterizada por una buena recaudación de ingresos propios en términos *per cápita* y como proporción de los ingresos totales, así como el aumento del número de contribuyentes.

Asimismo, en la presente administración se ha levantado un censo para la actualización de la cartografía municipal, actualización de datos de cada uno de los predios, constatar la veracidad de los datos manifestados por los contribuyentes, así como conocer la situación actual de aquellos que requieran de regularizar su situación.

Apuntó que una herramienta importante para la Tesorería ha sido el gobierno electrónico (e-Gobierno) que ha promovido una relación más estrecha entre gobierno y ciudadanía en donde se pueda consultar el saldo que guardan las finanzas municipales y consultar el estado de cuenta de agua y predial.

---

<sup>231</sup> En aras de evitar describir la detallada explicación que dieron los entrevistados sobre el funcionamiento de la Tesorería y otras áreas de la administración, sólo se resume algunos aspectos importantes de dicha entrevista.

Respecto a los recursos humanos del área, señaló la optimización de estos a través de la implementación de sistemas de control y supervisión de los servidores públicos. Asimismo, se promueven remuneraciones adecuadas y la estricta de un código de conducta.

Por otro lado, apuntó sobre la dificultad para elevar los ingresos catastrales, lo que evidentemente limita al municipio en recursos para modernizar los servicios. Aun cuando el catastro ha sido una fuente importante de ingresos para el municipio no se ha podido evitar la evasión de impuesto de una parte importante de la ciudadanía. A pesar de que se implementó un programa desde la anterior administración panista para la cultura del pago de impuestos y servicios de regularización fiscal de causantes recorriendo el municipio para exhortar a los contribuyentes a pagar sus impuestos municipales con el objetivo de incrementar la recaudación de los ingresos propios, dicho programa ha tenido un bajo impacto, ya que el rezago en la recaudación del impuesto predial se estima en 40% logrando acortarlo en sólo siete puntos, ya que en la anterior administración el rezago era del 47%. A ello debe sumarse los asentamientos irregulares que existen en el municipio y que se niegan a cumplir sus obligaciones con la administración municipal.

Respecto a los egresos del municipio y el importante peso que se tiene en materia de gasto administrativo (80%), señalaba la Tesorera María Luisa Desales Morales que debía tenerse en cuenta la dinámica de mayor complejidad en la que se mueve la administración de Cuautitlán Izcalli. La ampliación en los asuntos

tratados por el municipio ha implicado la aparición de nuevas estructuras y por tanto un crecimiento de la plantilla de trabajadores del municipio.

En lo correspondiente a los egresos en materia de obra pública señala la importancia de los comités de participación ciudadana que ha permitido tener un mayor cuidado en este rubro.

Por lo que toca a la comunicación con la Contraloría Interna, la Tesorera señalaba la buena comunicación que existe con esa área, al mismo tiempo que indicaba que la Contraloría había establecido un sistema de inspección y control permanente de la ejecución de los recursos del municipio.

Finalmente, la Tesorera señaló que no existe un regidor de minoría en la comisión de Hacienda porque no lo establece el Reglamento de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARRELLANO GAULT, D., Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- ARRELLANO GAULT, D., E., Cabrero y A. del Castillo (comps.), Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- ARREOLA AYALA, Á., "Atlacomulco: la antesala del poder", en Carlos Martínez Assad (coordinador), Municipios en conflicto, Instituto de investigaciones sociales-UNAM-G.V. editores S.A.
- ARREOLA AYALA, Á., La sucesión en la gubernatura del Estado de México, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1995.
- Auditoría Superior de la Federación, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora, editorial Color-ASF, México, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta 2006, en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/iGeneral.htm>.
- AYALA ESPINO, J., "Instituciones y Desempeño Económico" en El mercado de valores, México, octubre 1999.
- AYALA, J., Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico, UNAM-Facultad de Economía, México, 1998.
- BARNES, L. B. et al, Teaching and the Case Method: Text, Cases, and Readings, Harvard Business School Press, Boston, 1994.
- BRAVO PUGA, J., "Los nuevos institucionalismos: Entre el modelo del actor racional y una teoría de las normas sociales. ¿Apuestas complementarias?", México, El Colegio de México, inédito, 1995.
- CABRERO, E., Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, ediciones Nostra, México, 2007.
- CABRERO, E., Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina, Documento de trabajo número 181, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.
- CABRERO, E., Acción pública y desarrollo local, Fondo de Cultura Económica, México 2005.
- CABRERO, E., Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?, en Gestión y Política Pública, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004.
- CABRERO, E., "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", en Enrique Cabrero (coordinador), Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 2003.
- CABRERO MENDOZA, E., et.al, Prácticas municipales exitosas, CIDE-Fundación Ford-INDESOL, t. II, México, 2002.

- CABRERO, E., *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1997.
- CABRERO, E., *La nueva gestión municipal en México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiptados.gob.mx](http://www.cddiptados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría, Subdirección de vinculación municipal, *Elementos para la eficacia y eficiencia de la Tesorería municipal*, 2005.
- Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiptados.gob.mx](http://www.cddiptados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Subdirección de vinculación municipal.
- Cámara de Diputados del Estado de México, [www.cddiptados.gob.mx](http://www.cddiptados.gob.mx), en Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, *Sistema de control y evaluación del desempeño financiero para los gobiernos municipales en el Estado de México: el papel del contralor interno*, 2005.
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. y M. G. Martínez Tiburcio, *El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas d coordinación fiscal estados-municipios*, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, octubre de 2007.
- CHALMERS, A. F. *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*, 3ª edición. Siglo Veintiuno de Argentina, Buenos Aires, 2000.
- COASE, R. H. "The Nature of the Firm" *Economica* 4, 1937.
- Comunicado núm. 101/06, Resultados definitivos del II conteo de población y vivienda 2005 para el estado de México, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), 24/mayo/06.
- CORREA FLORES, V. M., *El desempeño político de Antorcha Campesina, en los municipios de Ixtapaluca y Chimalhuacán*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 2004.
- CRAIG, E., "Realism and antirealism", *Rutledge Encyclopedia of Philosophy*, 1990.
- CRESPO, R. F., "The Epistemological Status of Managerial Knowledge and The Case Method", en Second ISBEE World Congress "The Ethical Challenges of Globalization", *Proceedings Latin America*, 2000.
- CRUZ MAR, H. A. y G. Santiago Martínez, *Los consejos de participación ciudadana: legitimidad y eficacia en la gestión gubernamental del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México (1997-1999)*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-Cd. Universitaria, México, 2001.
- Cuaderno Estadístico Municipal Cuautitlán Izcalli, Estado de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Edición 1997.
- DAFT, R. L., "Learning the Craft of Organizational Research", *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 4, 1985.
- DÍAZ-CAYEROS, A., "Federalismo", en *Nexos*, México, enero de 2002.

- DIAZ CAYEROS, A., "El Federalismo y los Límites Políticos de la Redistribución", *Gestión y Política Pública*, XIII(3): 663-687, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, México.
- DÍAZ-CAYEROS, A. "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y gobierno* vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004; con base en datos de las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI en 1999.
- DIMAGGIO, P. J. y W. Powell, "El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- DIMAGGIO, P. y W. Powell, *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Documento Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007, en <http://www.cizcalli.gob.mx/>.
- EISENHARDT, K. M., "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, Vol. 1989, No. 4.
- El Universal, 16 de octubre de 2006.
- ELSTER, J., *Explaining technical change: A case study in the philosophy of science*, Cambridge University Press, 1983.
- Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de México, en <http://www.inafed.gob.mx/wb2>.
- FLAMAND, L., "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos.", en *Política y gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., vol. XIII. núm. 2. II semestre de 2006.
- GARCÍA CASTILLO FLORES, V., *Transparencia en la selección de personal de un organismo público descentralizado municipal Operagua, Cuautitlán Izcalli*, 2007, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, UNAM-Acatlán, México, 2007.
- GEORGE, A. y A. Bennett, *Cases Study and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, 2005.
- GLASER, B. G. y A. L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, New York, 1967.
- GUERRERO AMPARÁN, J. P., "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 25 de octubre de 1996.
- HALL, P. y R. Taylor, "Political science and the three new institutionalisms", en *Political Studies* 44, 1996.
- HELMKE, G. y S. Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2 , 2004.

- HERRERA MIJANGOS, N., Descripción Organizacional de la Cabecera Municipal de Chimalhuacán, Tesis de Licenciatura en Psicología Social, UAM-Iztapalapa, México 2002.
- HININGS, C. R. y R. Greenwood, The dynamics of strategic change, Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>, 11 de diciembre de 2008.
- <http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=494693&sec=21>, 11 de diciembre de 2008.
- La Crónica, 22 de junio de 2007.
- La Jornada, 2 de mayo de 2001.
- La Jornada, 3 de abril de 2008.
- La Jornada, México, 24 de agosto de 2000.
- La Jornada, México, 24 de agosto de 2000.
- LÓPEZ, M., Finanzas Municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos, Documento de trabajo núm. 147, CIDE, División de Administración Pública, México, 2004.
- MAJONE, G., Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MALDONADO ARANDA, S., "Poder regional en el Estado de México: entre grandes hombres y pequeños caciques, en Relaciones, otoño, año/vol. XXIV, número 096, Colegio de Michoacán Zamora, México, 2003.
- MARCH, J. G. & Olsen, J. P. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en American Political Science Review. Vol. 78. No. 3.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MERINO, M., Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, ediciones Nostra, México, 2007.
- MERINO M., (editor), La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2006.
- MERINO, M., La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- MEYER, J. y B. Rowan, "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", American Journal of Sociology, núm. 83.
- MINTZBERG, H., Developing Theory about the Development of Theory, Capítulo de un libro en preparación por Smith y Hitt, Great Minds in Management, Oxford University Press, 2005. Disponible para consulta en <http://www.mintzberg.org>.
- MITCHELL, J. C., "Case and situation analysis", Sociological Review, Vol. 31, Issue 2, Mayo de 1983.

- NAVA CAMPOS, G. "Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación", en Cabrero, Enrique y Gabriela Nava Campos (coordinadores), Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 2000.
- NISKANEN, W. A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- NORTH, D., El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700), Siglo XXI, Madrid 1990.
- NORTH, D., Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- O'DONELL, G., "Illusions about Consolidation", Journal of Democracy, núm. 7, vol. 2.
- OLIVER, C., "The Antecedents of Deinstitutionalization", Organization Studies, núm. 13, 1992.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México: <http://www.osfem.gob.mx/>.
- OSTROM, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PANTOJA CAMPA, M. C., Análisis y propuesta para mejorar el desempeño de los recursos humanos en el municipio de Chimalhuacán, Tesis de Licenciatura en Administración, UAM-Iztapalapa, México, 2000.
- PETERS, B. G., El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política, editorial Gedisa, Barcelona España, 2003.
- PETTIT, P., "El diseño institucional y la elección racional" en Robert E. Goodin, Teoría del diseño institucional, editorial Gedisa, España, 2003.
- Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México, Toluca, Estado de México, enero de 2006, en <http://www.cddiptados.gob.mx>.
- Poder Legislativo del Estado de México, Contraloría del Poder Legislativo, Subdirección de Vinculación Municipal, Departamento: Convenios de Colaboración Municipal, Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México, Toluca, Estado de México, enero de 2006.
- PORTMAN, U. R. "Comentarios sobre la ponencia Municipio y Sistema de Coordinación Hacendaria", en Raúl I. Solis Barrueta y Miguel Bazdrech Parada (coordinadores), Memoria del 2º Congreso IGL OM, Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado, IGLOM, México, 2002.
- POWELL, W. y P. Dimaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- RAMÍREZ GARCÍA, G., “Estudios de micro crédito e inversión para la agricultura urbana” caso Texcoco – México, noviembre de 2002, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), en <http://www.ipes.org/au/pdfs/microcredit/texcoco.pdf>.
- Reforma, México, 4 de Agosto de 2000; Letras Libres, Greco Sotelo, “Arqueología de la ilegalidad”, diciembre 2000.
- REYES SILVA, H. F., J. A. Hernández Segundo y J. G. Román Sánchez, Condiciones y características del municipio Mexicano en el umbral del siglo XXI, Estudio de caso, municipio de Texcoco, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México 1998.
- RINCÓN GALLARDO, G., PRI versus PRI, en Periódico Reforma, México, 22 de Agosto de 2000.
- ROMERO, J. J., “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Mauricio Merino (coordinador), La Ciencia Política en México, CONACULTA-F.C.E., México, 1999.
- SALGADO AGUIRRE, I., Servicios públicos en el municipio de Chimalhuacán: el caso del agua potable, Tesis de Licenciatura en Sociología, UAM-Iztapalapa, México, 1999.
- SANGUINETTI, J. J., Lógica, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1994.
- SANTIAGO GALVÁN, S., Sistema político y desarrollo urbano en México, el caso de Cuautitlán Izcalli 1994-1996, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM-Acatlán, México, 2001.
- SCANDURA, T. A. y E. A. Williams, “Research methodology in management: Current practices, trends, and implications for future research”, Academy of Management Journal, Vol. 43, No. 6, 2000.
- SCHULTZ, K. A. y B. R. Weingast, The Democratic Advantage. The Institutional Source of State Power in International Competition, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1996.
- SCOTT, W. R., Institutions and Organization, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.
- SEDESOL-INEGI, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.
- SHEPSLE, K., “Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach”, Journal of Theoretical Politics, núm. 1, 1989.
- SILVA RODRÍGUEZ, J. A., Análisis potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México: ¿Tarea de la federación o del municipio?, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México, 2006.
- SKOCPOL, T., “Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research”, en: P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), Bringing the state back in. Cambridge University Press.
- SMITH, N. C., “The case study: a useful research method for information management”, Journal of Information Technology, Vol. 5, 1990.

- SODARO, M. J., *Política y Ciencia Política*, Mc Graw Hill, España, 2006.
- SOLÓRZANO, C. "Democracia y Hacienda pública", en Enrique Suárez-Iñiguez (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, grupo editorial Miguel ángel Porrúa-UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), México, 2003.
- SOUR, L., "El sistema de transferencias federales en México, ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", en *Gestión y Política Pública* volumen XIII, número 3, II semestre de 2004.
- STEVEN B. y C. Y. González, *Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004.
- SUTTON, R. I. y B. M. Staw, "What theory is not", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, Septiembre, 1995.
- TOLBERT, P. S. y L. G. Zucker, "The institutionalization of Institutional Theory", en Clegg, S.; Hardy, C. y Nord, W.R. (comps.): *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, California, Sage, 1996.
- TROCHIM, W. M., "Construct Validity", en *Research Methods Knowledge Base*, 2001. Disponible para consulta en <http://www.socialresearchmethods.net/kb/constval.htm>.
- TSEBELIS, G., *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press, 1990.
- UGALDE, L. C. *La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: *Cultura de la Rendición de Cuentas*, México; Reforma, 18 de febrero de 2002, con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- URIBE ACEBEDO, J. G., *Las elites políticas en el Estado de México*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UAM-Iztapalapa, México, 2001.
- VAZQUEZ PRESEDO, V. "Fundamentos de la explicación científica en economía y otras disciplinas", Documento de Trabajo No. 126, Universidad del CEMA, Argentina, febrero 1998.
- VERGARA, R., "El redescubrimiento de las instituciones": de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política, en J. G. March y J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- WEBER, M., *El político y el científico*, Editorial Alianza, México, 1989.
- WEICK, K. E., "Theory Construction as Disciplined Imagination", *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, 1989.
- WEICK, K. E., "What theory is not, theorizing is", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, Septiembre 1995, pp. 387.
- XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.
- YIN, R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994.

ZANOTTI, G. J., Filosofía para filósofos, disponible para consulta en <http://www.economia.ufm.edu.gt/ProfesoresInvitados/Zanotti/Filosof%C3%ACa%20para%20filosofos.htm>, 2003.

## **ENTREVISTAS**

Entrevista con la Directora de Catastro del municipio de Chimalhuacán, Lic. Flor Isabel Quintal Estado de México, 12 de agosto de 2008.

Entrevista con el Tesorero del municipio de Texcoco, Lic. Raúl Ramos Vázquez, el 15 de agosto de 2008.

Entrevista con la Tesorera María Luisa Desales Morales del municipio de Cuautitlán Izcalli, el 19 agosto de 2008.