

Gobierno y Gestión Pública



Bernabé Lugo Neria



GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA
Bernabé Lugo Neria
(Coordinador)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
2023

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Octavio Castillo Acosta
Rector

Julio César Leines Medécigo
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Ivonne Juárez Ramírez
Directora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2023

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-799-6

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Hecho en México/*Printed in México*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1.....	9
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL E INDEPENDENCIA FINANCIERA LOCAL: ALGUNAS DIMENSIONES DE DESARROLLO ENDÓGENO QUE INFLUYEN EN EL GRADO DE INDEPENDENCIA FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE HIDALGO. Juan Antonio Taguenca Belmonte y Marco Antonio León Zaragoza	
CAPÍTULO 2.....	43
DESARROLLO HUMANO Y MIGRACIÓN EN MÉXICO: UN RETO AL DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Juan Antonio Taguenca Belmonte y José Arturo Islas Vázquez	
CAPÍTULO 3.....	71
EL DESARROLLO MUNICIPAL, LA REGLAMENTACIÓN, LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA EXPERIENCIA PREVIA DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES HIDALGUENSES: UNA RELACIÓN AMBIGUA. Bernabé Lugo Neria	
CAPÍTULO 4.....	95
LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RELACIÓN GOBIERNO - SOCIEDAD CIVIL EN HIDALGO, HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Gabriela Castañón García y Alfredo Alcalá Montaña	
CAPÍTULO 5.....	131
EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU INFLUENCIA ENTRE EL VIEJO Y EL NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Israel Cruz Badillo	
CAPÍTULO 6.....	143
DESARROLLO, EDUCACIÓN Y BUROCRACIAS MUNICIPALES: EL CASO DE LOS REGIDORES EN EL ESTADO DE HIDALGO. Benito León Corona y Benigno Martínez Meneses	

INTRODUCCIÓN

En los últimos años han surgido nuevos programas de posgrado a nivel nacional que tienen como campo de estudio a los gobiernos y las políticas públicas locales. En 2006 inicia en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo un posgrado que intenta formar cuadros especializados en gobierno, con capacidad para integrarse en los diferentes ámbitos de la administración pública: la maestría en gobierno y gestión local.

Fruto de la primera y segunda generación es este libro, el cual incluye algunos trabajos de investigación conjuntos entre alumnos y profesores, así como avances de investigación de docentes vinculados con el programa educativo mencionado. Dentro de él se discuten temas que influyen en el desarrollo local: fortaleza financiera, migración, remesas, profesionalización y reglamentación. Se proponen soluciones a problemas muy específicos y se describen problemas públicos insertos en la realidad local hidalguense, siendo el espacio público en su ámbito local el común denominador de los textos que aquí presentamos.

En el capítulo primero, Taguena y Leon Zaragoza muestran que los municipios del estado de Hidalgo son altamente dependientes de recursos financieros provenientes de la Federación, lo que en la literatura de finanzas públicas se conoce como dependencia financiera local. Asimismo verifican, para el caso de los 84 municipios hidalguenses, si las dimensiones del desarrollo endógeno: ambiental, económico, social e institucional son fuente de una mayor capacidad de respuesta de los municipios en términos fiscales, es decir si los vuelve financieramente más independientes. En su hipótesis de trabajo suponen que en la medida que las dimensiones del desarrollo endógeno municipal son mayores, la independencia financiera municipal también lo es. Al respecto, la teoría de la descentralización financiera indica que cuando la dependencia local de recursos financieros es menor, los municipios se generan recursos propios en mayor medida, y son más eficientes en términos de prestación de bienes y servicios públicos. Para el periodo de tiempo analizado, la evidencia obtenida para los municipios del estado de Hidalgo es suficiente, a efectos de comprobar que existe correlación entre las variables de independencia financiera y las dimensiones de desarrollo endógeno.

Más adelante, en el segundo capítulo Taguena e Islas analizan cómo convergen dos variables importantes: migración –remesas y desarrollo. El tema es toral dadas las condiciones de Hidalgo, entidad federativa en la que las remesas representan una fuente importante de

ingresos y apuntalan el desarrollo futuro de muchos municipios, especialmente los más marginados. Para llevar a cabo este análisis los autores comparan los Índices de Intensidad Migratoria a Estados Unidos (IIM) y el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal, calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), de los municipios mexicanos en el año 2000. Los resultados obtenidos muestran que no existe una relación consistente entre migración y desarrollo. Esto conduce a plantearnos de nuevo la necesidad de crear políticas públicas microregionales que sean sensibles a los diversos grados de desigualdad, migración, remesas, y que las mismas se orienten a la generación del desarrollo y el fortalecimiento del mercado interno.

Posteriormente, Bernabé Lugo revisa la relación que guarda el desarrollo municipal con los factores organizacionales que influyen en el desarrollo administrativo: la reglamentación municipal, profesionalización y experiencia de los funcionarios públicos del municipio. Realiza un análisis de regresión lineal múltiple entre todas esas variables. Los resultados muestran que no hay una relación diáfana y significativa entre el desarrollo municipal y el resto de variables exógenas utilizadas. Sin embargo, sus aportaciones son importantes en un sentido descriptivo, al destacar que: los funcionarios locales mejor preparados académicamente son los contralores municipales, el 75.7% de ellos cuenta con licenciatura; mientras que sólo el 54.5% de los presidentes municipales cuenta con ese nivel académico. El 60% de éstos proviene de la iniciativa privada y el 39% tiene experiencia en la administración pública.

En el capítulo cuarto Castañón y Alcalá señalan la importancia de mejorar la relación gobierno-sociedad, creando un contexto favorable para la construcción de políticas públicas. En este sentido nos muestran la importancia que tiene la sociedad civil como generadora de espacios y canales adecuados para reducir la brecha existente entre gobernantes y gobernados, destacando el papel que juega aquélla en la construcción de políticas públicas.

Cruz Badillo, en su capítulo, nos remite al ciclo de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación, planteando que no todas las demandas de la sociedad civil se traducen en políticas públicas, y pocas son las que logran entrar en la agenda pública.

Finalizamos el libro con un capítulo de León Corona y Martínez, quienes argumentan sobre la importancia de las burocracias municipales, y dentro de ellas el papel que desempeñan los Regidores: figura clave para promover u obstaculizar el desarrollo municipal

en función de las tareas que la Ley les asigna. Destacan que una condición indispensable que deben cumplir estos representantes de la ciudadanía es contar con un nivel de formación elevado, en razón del grado de especialización de sus tareas. Igualmente recalcan que sin la existencia de estructuras burocráticas no es posible avanzar en el desarrollo.

Los temas expuestos, además de apasionantes, están integrados en la agenda de investigación de los gobiernos locales. Los aportes nos ayudan a comprender mejor el funcionamiento de la gestión pública, así como problemáticas específicas que los afectan.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL E INDEPENDENCIA FINANCIERA LOCAL: ALGUNAS DIMENSIONES DE DESARROLLO ENDÓGENO QUE INFLUYEN EN EL GRADO DE INDEPENDENCIA FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE HIDALGO

Juan Antonio Taguenca Belmonte

Marco Antonio Leon Zaragoza

INTRODUCCIÓN

Los municipios juegan un papel cada vez más importante y determinante en las condiciones de desarrollo de las regiones en nuestro país. En ellos se sitúan los espacios donde se ensaya, en un marco de descentralización progresiva, la planeación federal y/o estatal. También representan el primer contacto con la ciudadanía en términos de intervención pública. El dinamismo que imprimen los gobiernos municipales al entorno regional y local se observa mejor cuando son más eficientes en términos de capacidad de gestión y calidad de gasto público (Cabrero, 2004:34). Así, la actuación de los municipios, que de acuerdo a nuestra suposición inicial son entes que contribuyen al desarrollo local y regional, se enfrenta a una disyuntiva que tiene como base el resultado de los procesos de descentralización fiscal en México. En este sentido los municipios deben sumar la mayor delegación de funciones-respuesta, a la vez que se encuentran limitados por los recursos fiscales que disponen para su labor. Cabrero (2004:33) menciona que el estudio de la descentralización fiscal en México obedece a un criterio básico “se considera que el desarrollo local está atado irremediabilmente al nivel de descentralización del gobierno central”, en nuestro caso el gobierno federal. También Cabrero estima que ante el esquema altamente centralista del siglo pasado, aparece como poco factible que las regiones, los estados y los municipios fueran capaces de articular su propio desarrollo. Este fenómeno puede considerarse como una de las causas que explican que el gobierno federal haya cedido espacios de control y decisión a los estados y municipios, permitiendo así que las regiones y localidades pudieran generar y gestionar sus propios proyectos, fortaleciéndose de este modo como instancias de desarrollo económico y social. Sin embargo, este proceso denominado en la literatura que nos atañe “descentralización fiscal” ha tenido que enfrentarse a distintas limitaciones. Al respecto, en el informe de la OCDE (2005)

sobre economía, se afirma que las relaciones fiscales-financieras de los niveles de gobierno en México se han encontrado por mucho tiempo desequilibradas: por un lado los gobiernos locales y estatales mantienen y ejercen una alta proporción del gasto público, mientras que por el otro, sus capacidades de recaudación son en extremo limitadas e insuficientemente explotadas. Cabe señalar que en México los gobiernos estatales y municipales obtienen la mayor parte de sus recursos financieros a partir de las transferencias de la Hacienda Pública Federal. Éstos equivalen a más de la mitad de la recaudación federal total (Fondo General Participable), donde se incluyen aquellos ingresos tributarios del gobierno federal, así como los derechos. El elevado monto de las transferencias, como parte fundamental para el ejercicio del gasto de las entidades estatales y locales, ha conducido a un comportamiento de gasto que supera la mayoría de las ocasiones al monto de lo recaudado por concepto de ingresos propios, que en algunos casos son prácticamente nulos. Esto nos permite afirmar que: la importancia de estados y municipios en el ejercicio del presupuesto público supera sus esfuerzos recaudatorios. Por otra parte, cabe señalar que la limitada recaudación de los gobiernos locales se debe a la propia descentralización del gasto y sistema de transferencias, en los que todavía no se ha considerado como obligación la eficiencia recaudatoria.

La trama fiscal en las unidades estatales y municipales es amplia y polémica, y continúa siendo parte esencial del llamado Federalismo Fiscal, constituyendo parte inseparable del denominado Federalismo Político. En este documento no se analiza el acuerdo político que da lugar a los sistemas de coordinación fiscal (Leyes de Coordinación Fiscal), ni los criterios que sirven como base para lograr la redistribución del Fondo General Participable. Buscamos una relación coherente, al menos en un sentido empírico, que permita identificar cómo los espacios municipales pueden mejorar su situación de independencia en términos de recursos financieros. De esta forma pretendemos verificar, en un periodo específico de tiempo (1995-2005), sí para el caso de los municipios hidalguenses es posible identificar elementos endógenos (a los que operativizamos en cuatro dimensiones de desarrollo: ambiental, económica, social y de participación ciudadana) que se relacionen con una mayor capacidad de recaudación de recursos fiscales. Es decir, identificar sí se puede mejorar la independencia financiera local. Un argumento vinculado a la idea anterior es que una menor dependencia en términos de ingresos fiscales, de acuerdo con la teoría de la descentralización financiera eficiente propuesta por Wallace Oates, significa una oportunidad de desarrollo. En la medida

que los espacios locales sean capaces de fortalecer sus elementos endógenos aquél será posible.

En los apartados siguientes vamos a tener en cuenta principalmente dos teorías: la teoría de la descentralización financiera y la teoría del desarrollo endógeno. Ellas nos van a servir para analizar información relevante que muestre cómo el mejoramiento de las capacidades endógenas reduce la dependencia financiera de los municipios del estado de Hidalgo. Lo que permite una mayor descentralización fiscal, promoviendo al tiempo la eficiencia.

Nuestra investigación toma como punto central la importancia de los espacios subnacionales -en nuestro caso los municipios- como generadores de desarrollo, basándonos en la teoría de la descentralización financiera. En este sentido, en primer lugar, evidenciamos la realidad de los municipios en términos de su función como proveedores de bienes y servicios en un entorno de descentralización fiscal. Entendemos que esta provisión se encuentra estrechamente vinculada con el fenómeno de descentralización de recursos. En segundo lugar, para abordar el fundamento central del teorema de la descentralización fiscal eficiente de Oates mostramos que -de acuerdo con este mismo teorema- los municipios son capaces de proveer una adecuada función pública en términos de eficiencia y calidad, en la medida que son capaces mínimamente de financiar sus actividades con ingresos propios. Posteriormente, definimos la razón de independencia financiera local, que es una medida de descentralización financiera y que tiene fundamento en diversos autores que escriben sobre finanzas públicas. La importancia de la independencia financiera radica en que numéricamente nos permite evaluar los grados de independencia de recursos de la Federación en términos del teorema de la descentralización fiscal eficiente de Oates, además de que nos indica las posibilidades de financiamiento en rubros que los espacios locales definen de acuerdo con sus propias necesidades. Con lo anterior, vinculamos más tarde las potencialidades internas de los municipios, (referenciando la medida de las potencialidades internas locales del Índice de Desarrollo Municipal Básico IDMb) con las capacidades de independencia financiera local obtenidas para los municipios de Hidalgo.

En nuestra investigación se realizó un análisis estadístico para los 84 municipios del estado de Hidalgo. Los datos que la soportan han sido extraídos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y datos agregados utilizados en la elaboración del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) en los años 2000 y 2005.

1. DESARROLLO

Cabrero (2004) menciona que en México tradicionalmente se considera que el desarrollo local se encuentra ligado irremediabilmente a los niveles de descentralización del gobierno federal. Argumenta que ante el esquema central, en nuestro federalismo ha parecido inviable que la mayoría de las regiones, estados y municipios sean artífices de su propio desarrollo. Dicho argumento debe ser matizado, puesto que éste ha representado una buena parte de la concentración de oportunidades para el desarrollo que se dio durante varias décadas, por ejemplo en la Zona Metropolitana del Valle de México o en los polos metropolitanos de Monterrey y Guadalajara. Es así, que el centralismo, ha dado paso a la adopción paulatina de un modelo descentralizador desde la esfera gubernamental hacia los estados y municipios. Este proceso de descentralización tiene como premisa que la cesión de espacios de decisión viene acompañada del traspaso de recursos a los niveles estatales y locales. De esta forma las regiones y las localidades pueden generar sus propios proyectos y fortalecer su papel como instancias de desarrollo económico y social. En teoría la descentralización fiscal es un proceso que contribuye al desarrollo de las unidades subnacionales, logrando un mayor bienestar de los ciudadanos y promoviendo una producción eficiente de bienes y servicios, los cuales se pueden producir de manera descentralizada, atendiendo las necesidades y preferencias de los ciudadanos a niveles más locales. Además la descentralización fiscal mejora la eficiencia de los costos de producción de los bienes y servicios que se ofrecen. Este proceso de descentralización permite, por otra parte, la cercanía entre gobernantes y ciudadanos. Asimismo, la correspondencia entre bienes públicos locales e impuestos ofrece a los ciudadanos una mejor perspectiva de la relación costo-beneficio y de la progresividad del sistema fiscal, permitiendo con ello revelar sus preferencias (Tiebout, 1956; Oates, 2006).

El teorema formulado por Oates es una propuesta que apoya la descentralización fiscal. Intenta dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos en el espacio local desde la perspectiva fiscal. Según Oates, dichas necesidades deben generar una mejor distribución de bienes y servicios públicos, lo cual producirá un mayor bienestar social y una producción más eficiente. En este sentido, la eficiencia estará representada por la provisión de bienes y servicios que se demanden a un menor costo que su provisión de manera centralizada. De igual manera, la descentralización posibilitará un alto grado de correspondencia administrativa entre gastos e impuestos locales; permitiendo a los ciudadanos participar en la definición de

necesidades, de fuentes de financiamiento y de control de políticas públicas y sociales en un espacio local específico. De esta forma se mejora el acceso a los servicios proveyéndolos de manera más eficiente. Además la distribución de los costos será más equitativa respecto a las fuentes de financiamiento y de gasto. Para el caso de México, tal y como lo señala Guillen (2005), la descentralización ha sido un largo e incompleto proceso que inició hace más de 20 años. El mismo autor menciona que después de dos décadas sus resultados no son satisfactorios para los gobiernos estatales y municipales, debido a que el centralismo sigue siendo la característica dominante en la estructura fiscal del Estado mexicano. En este sentido, las posibilidades que los espacios locales tienen para hacer frente a la dependencia fiscal, definida como la razón obtenida después de dividir el total de los ingresos locales entre el monto total de los recursos municipales, dependen de múltiples factores.

Nuestra investigación se basa en el proceso de descentralización de recursos fiscales que incide de manera directa en el ámbito local (INAFED-SEGOB, 2007: 25-27; Cámara de Diputados LIX legislatura, 2005), debido al incremento observado en México en el grado de dependencia financiera. Nuestro estudio propone identificar esta dependencia financiera. La cual obtenemos a través de la medición y operacionalización de cuatro dimensiones de desarrollo, traducidas a variables del ámbito económico, social, institucional y ambiental que parten de la teoría del desarrollo endógeno. Se pretende con ello identificar si dichas variables inciden en la independencia fiscal de los municipios. Una menor dependencia en términos de ingresos fiscales supone, de acuerdo al teorema de la descentralización financiera de Oates, un mejor desempeño municipal. Lo que representa la oportunidad de fortalecer las dimensiones económica, social, institucional y ambiental de los municipios mexicanos.

2. EL OBJETO DE ESTUDIO

El sistema de transferencias de recursos financieros tiene una importancia fundamental para los municipios. La teoría de la descentralización fiscal nos dice que la provisión de bienes públicos locales debe acompañarse de la descentralización de su correspondiente forma de financiamiento, condición indispensable para lograr el desarrollo fiscal y regional. En este sentido, la teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desenvuelve a partir de dos actividades fundamentales: a) la de ingresos, que se

refiere a la actividad de recaudación por diferentes vías establecidas constitucionalmente, y b) la de presupuestación, que se refiere al instrumento de planeación por el cual los gobiernos destinan sus ingresos a diversos fines. Así la actividad financiera de los gobiernos es un proceso que va desde la recaudación hasta la asignación de los recursos públicos (Raich, 1997).

El ingreso público es la fuente de financiación de los gastos en que incurren los Estados. De acuerdo con la Ley de Ingresos municipales, éstos reciben anualmente recursos con base en: impuestos, derechos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras, productos e ingresos municipales derivados del Sistema de Coordinación Fiscal (participaciones). Uri Raich menciona que aunque las fuentes de ingresos para los municipios son diversas, en realidad ninguna de ellas es tan significativa como los ingresos por participaciones.

De acuerdo con la teoría de la descentralización, el cálculo de la razón de los ingresos locales, como porcentaje de los ingresos totales municipales, puede ser utilizado como indicativo del grado de descentralización de recursos en los espacios locales. Un índice puede ser utilizado para identificar el grado de autonomía fiscal de los gobiernos municipales respecto de los ingresos provenientes de la Federación. En realidad esta proposición se basa en la idea de que cualquier proceso de descentralización de los gobiernos locales debe ir acompañado de la correspondiente descentralización de recursos suficientes, que permita cubrir los gastos derivados del cumplimiento de los objetivos y nuevas responsabilidades municipales. Si existe un desequilibrio en esta proposición, lo cual supone que se descentralizan más responsabilidades de gasto que fuentes de ingreso, es previsible que la calidad y la cobertura de los servicios se vean afectadas. Si por el contrario se descentralizan más recursos que responsabilidades, lo más probable es que disminuya la recaudación local. Adicionalmente, la teoría del Federalismo Fiscal dicta, en lo general, que los medios de ingresos estatales y locales deben empatarse tanto como sea posible con los medios de gasto. Sin embargo, “este principio por lo general depende de las propias características tanto de los sistemas de relaciones fiscales como de la estructura de los gobiernos subnacionales, que dificultan la consecución de este objetivo, dando lugar a los desequilibrios fiscales” (Raich, 1997: 14). Es importante destacar para nuestro trabajo, el papel que (sobre la base de los argumentos para la distribución de recursos efectuados por el SNCF) tienen los

factores sociales, institucionales, ambientales y económicos. Es decir, un esquema de fortalecimiento municipal endógeno que determina una mayor o menor independencia fiscal local. Ésta se traduce en un mejor desempeño en términos de prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

3. LA PROBLEMÁTICA

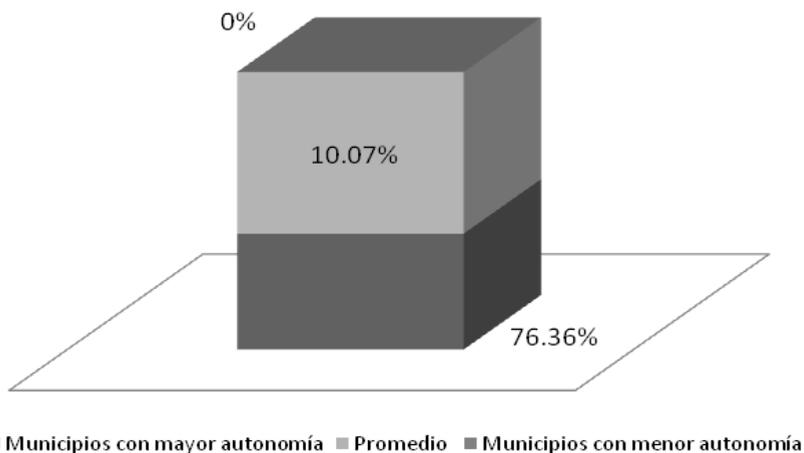
Debido a las limitantes de sus fuentes propias de ingresos, los gobiernos locales dependen en buena medida de transferencias federales (SHCP Diagnóstico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, 2003). De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), para el año 2004 en promedio los municipios mexicanos dependían financieramente aproximadamente en un 90% de los recursos provenientes de la Federación (INAFED-SEGOB, 2007). Aunque la dependencia financiera de los gobiernos locales tiene diversos orígenes, ésta ha tenido mayor ascenso debido a los incrementos que han sufrido las transferencias federales, así como por las características generales de los medios de distribución para las participaciones y aportaciones federales, en los que los municipios no han tenido incidencia para su diseño (INAFED-SEGOB, 2007). Por otro lado, los gobiernos municipales, tal y como menciona Cabrero (1996), no han contado con los incentivos necesarios para invertir en sistemas de recaudación ni tampoco han tenido las posibilidades para ampliar sus facultades sobre el cobro de impuestos.

A continuación informamos sobre los ingresos propios como porcentaje del total de ingresos nacionales para 2004.

Como se observa en el gráfico 1 los municipios con menor autonomía financiera representan el 76.36% del total de los municipios del país, mientras que los que poseen una mayor autonomía financiera son prácticamente el 0%. El promedio de autonomía financiera de los municipios mexicanos se ubica aproximadamente en el 10%.

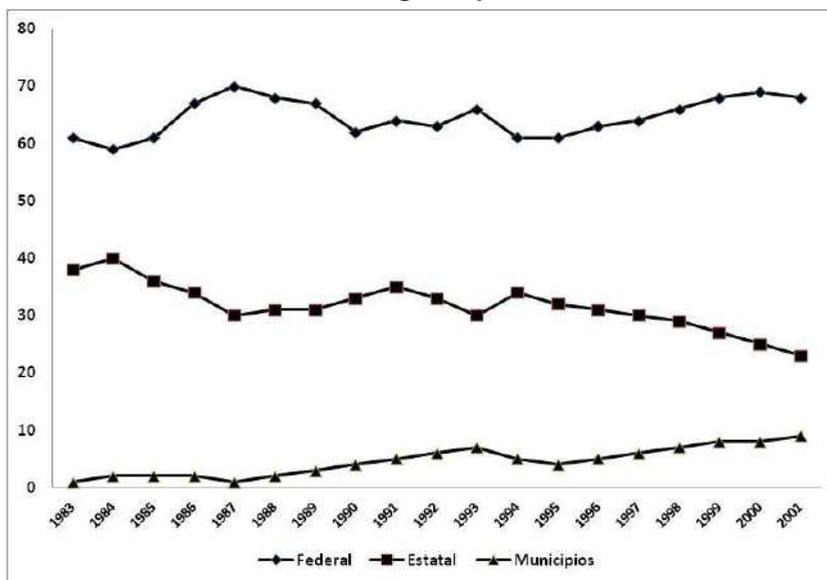
De acuerdo con López González (2004), cuando analizamos el comportamiento sobre el destino del gasto público en México observamos que persiste la dependencia de los gobiernos municipales con la Federación. Pese a las nuevas facultades administrativas en términos de obtención de recursos, los montos que transfiere la Federación continúan siendo altos y “etiquetados”, es decir, desde ésta se fija, en la gran mayoría de los casos, la forma en que la administración local gastará los recursos que se le envían.

Gráfico 1. Ingresos propios como porcentaje del total de ingresos nacionales para 2004



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo. Sistema Municipal de Bases de Datos SIMBAD. Manual de Transferencias Federales para Municipios 2007.

Gráfico 2. Descentralización del gasto público en México en 1983-2001

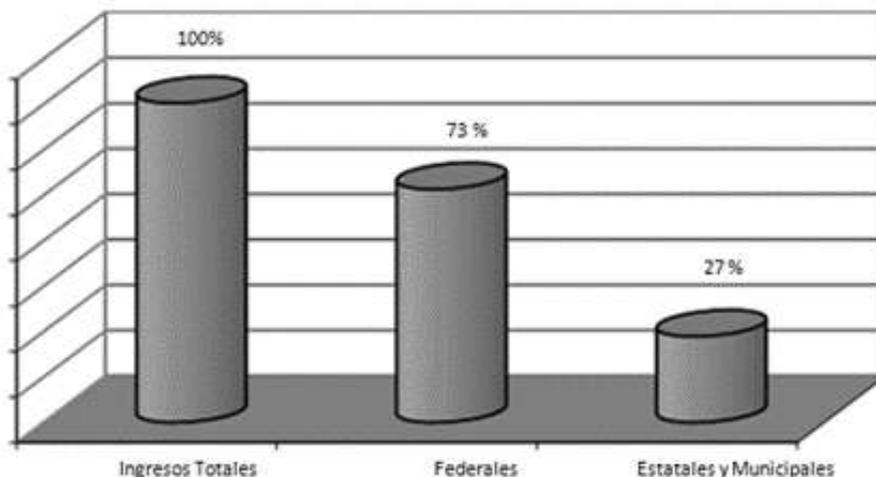


Fuente: López (2004: 1).

El gráfico número 2 indica que el destino de los ingresos es absorbido en su mayor parte por la Federación. El comportamiento observado muestra que en los últimos años la concentración del gasto por parte del nivel central, en proporción al gasto total del sector público, ha disminuido. Esta tendencia parece estabilizarse a partir del año 1994. En general el decrecimiento ha sido lento a partir de esos años, dado los últimos mecanismos de transferencias y participaciones federales. Indirectamente el gráfico refleja la dependencia financiera. La razón es que el porcentaje de los ingresos públicos gastados indica, en muchas ocasiones, que estamos ante un incentivo “perverso” que afecta a las administraciones locales. En este escenario, los municipios se limitan a fungir como administradores de los recursos federales e incluso en “algunos programas de gasto que son manejados desde la centralidad, los ayuntamientos no alcanzan ni siquiera a cumplir con tal función” (López, 2004: 17).

Los ingresos reflejan la capacidad y autonomía de un gobierno. Así, la razón fiscal del ingreso/gasto por ámbito de gobierno representa un punto central para entender los procesos de federalismo fiscal, al igual que los márgenes de recaudación tributaria (Gráfico 3).

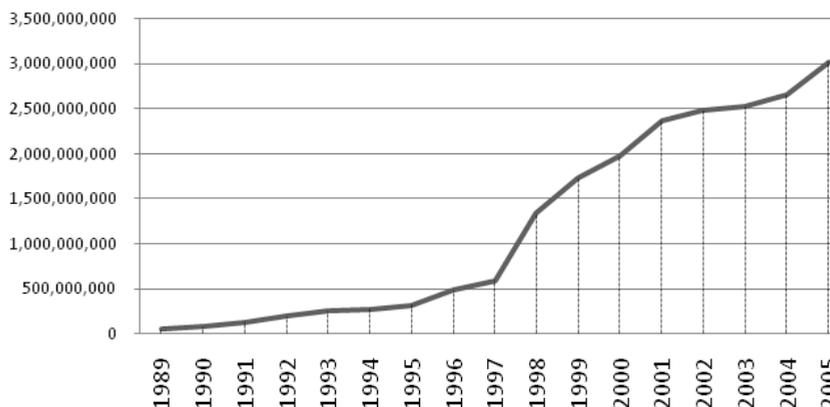
Gráfico 3. Composición del ingreso público porcentaje en 2002



Fuente: INDETEC, López (2004: 18).

Las diversas alteraciones y adiciones al marco legal, en el que se encuentra inserto nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han dado como resultado que el volumen de ingresos estatales y municipales se haya incrementado de forma sostenida durante los últimos años. El incremento en los ingresos se explica principalmente por el mayor flujo de recursos de la Federación que son transferidos a los gobiernos subnacionales, lo que ha provocado una creciente dependencia financiera y ha hecho más profunda la brecha entre el ingreso y el gasto de los gobiernos a niveles subnacionales (Colmenares, 2001). En el caso del estado de Hidalgo resulta importante mencionar que los aumentos de los ingresos brutos de 1989 al año 2005 han sido considerables, ya que han pasado de \$52 722 975 en 1989 a \$3 018 586 717 registrados en 2005. Así, los ingresos aumentaron en \$2 965 863742 (Gráfico 4).

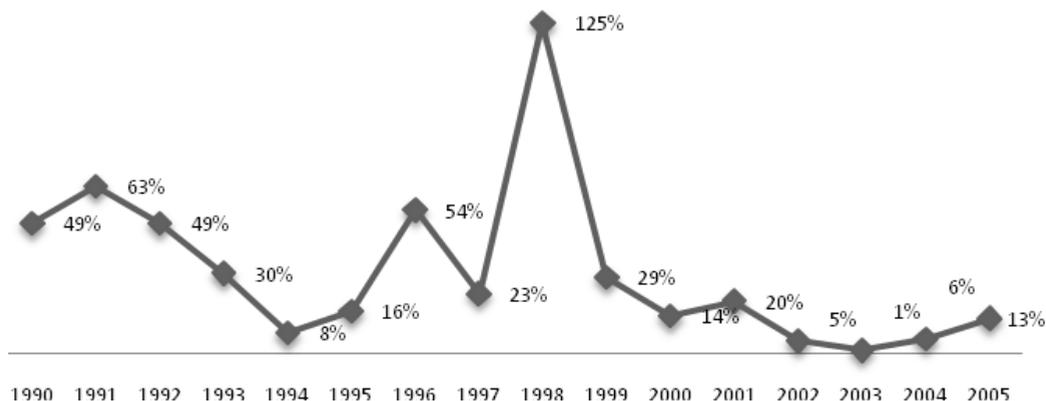
**Gráfico 4. Evolución de los ingresos brutos Hidalgo 1989-2005
(precios corrientes: miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2005.

El gráfico número 5 muestra los crecimientos porcentuales de los ingresos brutos en el estado de Hidalgo. Como observamos, los ingresos se han incrementado desde la década de los años noventa y en mayor volumen desde la segunda mitad de la década de los noventa. Los ingresos tuvieron un crecimiento mayor en el año de 1997. A partir de esa fecha los ingresos han crecido en menor porcentaje, adquiriendo mayor dinamismo en 2004. En promedio, el crecimiento porcentual de los ingresos brutos para el estado de Hidalgo en el periodo de 1989 a 2005 fue del 32%.

Gráfico 5. Crecimiento porcentual de los ingresos brutos en Hidalgo 1989- 2005



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2005.

Para el caso del estado de Hidalgo, tomando en cuenta la razón de los ingresos locales como porcentaje del gasto total municipal, que nos sirve de indicador del grado de independencia de recursos en un sistema fiscal, al realizar un ejercicio de identificación de los 84 municipios que componen al Estado (Tabla 1) se pudo observar que para el año 2005 sólo el 3.57% de los municipios tenía una independencia financiera del 40% al 49%.

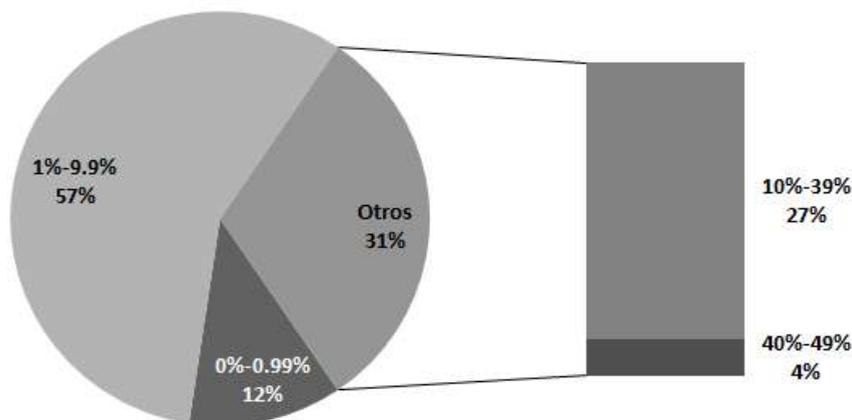
Tabla 1. Número de municipios por rango de independencia financiera en 2005

Ingresos propios/ingresos totales (rangos)	Municipios	% del total de municipios
0%-0.99%	10	11.90
1%-9.9%	48	57.14
10%-39%	23	27.38
40%-49%	3	3.57

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2005.

Por otro lado, la independencia financiera (rango 10%- 39%) representó un 27.38% del total de municipios del Estado. Es importante mencionar que más de la mitad de los municipios (57%) logran ser independientes sólo en un rango que transita del 1% al 9.9%. Finalmente, la independencia prácticamente nula (0%-0.99%) se encuentra presente en el 12% de los municipios del Estado.

**Gráfico 6. Ingresos propios/ingresos totales (rangos)
Municipios Estado de Hidalgo 2005**

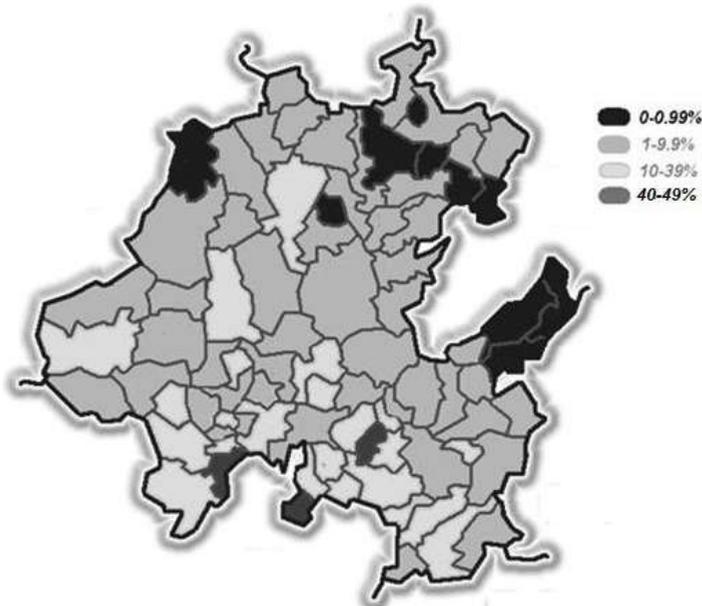


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2005.

Como se observa, los municipios del Estado son altamente dependientes. Entre los municipios con mayor independencia, se sitúa en primer lugar el municipio de Mineral de la Reforma, seguido de Tizayuca y Atotonilco de Tula. Por otro lado, los municipios con menor independencia financiera son: Yahualica, Huazalingo, Huehuetla y Xochiatipan.

El gráfico número 7, hace referencia a la distribución geográfica de los municipios con relación a su grado de independencia. Se observa que los tres municipios con mayor independencia financiera se localizan en la región sur del Estado. Por otra parte, los municipios con un grado de independencia menor se concentran en general en la región norte del Estado.

Gráfico 7. Localización geográfica municipal por rango de independencia para el año 2005



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2005.

4. VARIABLES DEL DESARROLLO ENDÓGENO MUNICIPAL

Existen diversos trabajos empíricos que muestran, por un lado, que la descentralización fiscal incide de manera positiva en el desarrollo de los espacios estatales y locales y por otro, aquéllos específicos que relacionan la dependencia de recursos con factores endógenos de los espacios subnacionales que explican un fenómeno determinado. Al respecto, es necesario, a manera de introducción, mencionar el trabajo de W. Oates (2006). Este autor encontró, mediante un estudio que abarcó 58 países, aplicado en 1972, que aquéllos con más población presentaban un mayor grado de descentralización fiscal. Para ello usó como medida de descentralización el porcentaje aportado por el gobierno central con respecto al total de ingresos corrientes. Oates identificó una relación inversa entre el nivel de renta per cápita y la centralización fiscal. Observó también que los países con un mayor grado de diversidad social, económica y política tienen sistemas fiscales más descentralizados. Por el otro lado, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2007) construyó un

instrumento que mide las capacidades financieras con relación a la generación de ingresos propios. El cual permite indagar la forma en que los municipios incrementan su autosuficiencia fiscal para desempeñar funciones consideradas por ellos mismos como básicas, tomando en cuenta que las capacidades para la autonomía financiera se construyen a partir de diversos componentes: a través de la evaluación de la capacidad de recaudación de los municipios y mediante la sostenibilidad y perspectivas de la recaudación basada en la diversificación económica de los municipios.

Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2003) proponen la construcción de un indicador de competitividad urbana, de ventajas competitivas y de estrategias de competitividad de las ciudades, regiones urbanas o sistemas locales. Para el cálculo de competitividad en ciudades mexicanas los autores decidieron usar el método de análisis factorial, aplicándolo a cuatro componentes: económico, socio-demográfico, urbano-espacial e institucional. El componente económico se refiere a las características que de acuerdo a los autores determinan los diferenciales de estructura económica, el perfil del desarrollo local, así como el potencial de inserción en la economía global. El componente socio-demográfico se refiere a las características poblacionales que determinan diferencias en la competitividad. El componente urbano-espacial es aquel que muestra las características de la infraestructura urbana, de la calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones. Finalmente, el componente institucional se refiere a las características gubernamentales, al marco legal y reglamento en el que se desarrolla la vida de las ciudades o sistemas locales. Al respecto, existe un indicador de capacidad financiera (que se refiere a la autosuficiencia de las finanzas locales) y de dependencia financiera (dependencia de otros niveles de gobierno).

Ibarra (2005: 169-196) realiza un análisis econométrico a partir del Índice Global de Desempeño relacionado con variables económicas, demográficas, políticas y regionales. Para la realización de éste se emplean cuadrados ordinarios. El Índice Global de Desempeño (IGD) construido por Jorge Ibarra mide el desempeño gubernamental para cada Estado de la República a partir de la suma ponderada de los índices de desempeño de cuatro áreas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios. Específicamente el Índice Fiscal se compone del promedio ponderado de las capacidades fiscales, del Índice de Esfuerzo Fiscal y del Índice de Resultado Fiscal. El Índice Financiero se compone de la ponderación de los índices de endeudamiento, dependencia y capacidad de operación. El Índice de Provisión de

Servicios es el promedio ponderado de los índices de infraestructura y de cobertura de servicios. Finalmente el Índice Administrativo es resultado de la valoración de indicadores de gestión seleccionados por Salazar. Finalmente Zorrilla Ricárdez (2005) presenta una investigación con base en los trabajos de Wallace Oates (1999), Robert Ebel y Serdar Yilmaz (2002), los cuales convergen en que existen diferentes variables de desarrollo social, económico e institucional que afectan el grado de independencia fiscal local.

Lo anterior nos permite constatar que la teoría no proporciona un modelo único para analizar la dependencia fiscal relacionada con el esfuerzo de las fortalezas endógenas de los gobiernos locales. Una de las posibilidades que se ofrecen al respecto es explorar los resultados empíricos de las investigaciones que se aproximan al tema. Sin embargo, lamentablemente se dispone de pocas aproximaciones que nos puedan servir, ya que por lo general los estudios econométricos realizados, que de alguna manera son afines a esta perspectiva, no tienen evidencias claras a favor de la relación. En general, las investigaciones empíricas que se han llevado a cabo son de tipo estadístico, y cuando ha habido información disponible se ha optado por el uso de cálculos econométricos para estimar el impacto de los procesos de descentralización, de las capacidades fiscales y, en menor medida, de sus determinantes (Raich, 1997). En conclusión, los estudios econométricos y los estudios descriptivos están aún lejos de ser determinantes. Hace falta investigar más sobre el tema desde modelos teóricos formales que sean contrastados empíricamente.

5. EL MÉTODO

Para la realización de nuestra investigación hemos optado por el método cuantitativo, ya que en el estudio que se realiza se busca investigar acerca de la relación entre la independencia financiera municipal, que representa la variable independiente (Y), y las dimensiones ambiental, económica, institucional y social, que son las variables independientes ($X_{1...4}$).

Para definir la variable “independencia financiera municipal” hemos recurrido a la teoría de la descentralización fiscal de Oates. En términos formales, la independencia financiera se define como el resultado de dividir el monto de ingresos municipales propios y los ingresos totales municipales.

$$(Ind_f)_{i,t} = \frac{\text{Ingresos propios}_{i,t}}{\text{Ingresos totales}_{i,t}}$$

El subíndice “i” representa cada uno de los valores que adquiere el índice por municipio y “t” indica un periodo de tiempo específico, en nuestro caso 2005. Cuando el valor del cociente se aproxima a “1” la independencia sobre los recursos de la federación es mayor. Cuando el valor del indicador se aproxima a “0” existe una mayor dependencia de recursos federales.

Las variables independientes, en nuestro caso las dimensiones, fueron construidas a partir de indicadores propuestos en la literatura del desarrollo endógeno y la información disponible para los municipios del estado de Hidalgo. El trabajo de Martínez Pellégrini (2006) sobre la construcción de un índice de desarrollo municipal, es el principal referente que hemos utilizado para la agrupación de variables en las dimensiones mencionadas.¹

Los indicadores nos sirven para cuantificar cada una de las cuatro dimensiones: la ambiental se integró por dos indicadores que reflejan la relación entre ambiente y salud pública; la económica describe la dinámica productiva local a través de dos variables (el valor agregado censal bruto per cápita y el nivel de desempleo); la institucional incluye la variable de participación ciudadana en las elecciones municipales; y finalmente, la social indica las oportunidades de los habitantes de los municipios para adquirir conocimientos mínimos a través del sistema educativo y el ejercicio de una vida saludable. La tabla número 2 muestra tanto las dimensiones como las fuentes de información empleadas.

Tabla 2. Indicadores empleados por dimensión de desarrollo (IDMb)

Dimensión	Indicador	Periodo	Fuente de datos
Ambiental	Viviendas con drenaje Viviendas con agua entubada	2000-2005	Índice de Desarrollo Municipal básico (IDMb 2005), con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).
Económica	Nivel de empleo Producción bruta total per cápita		
Institucional	Participación electoral municipal		
Social	Mortalidad infantil Primaria terminada		

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2006).

¹ En el mismo sentido, véase Oropeza (2006).

El Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) es un instrumento sencillo que resume información sobre cuatro dimensiones a las que otorga el mismo peso. Las dimensiones ambiental, económica, institucional y social se consideran fundamentales para lograr un desarrollo municipal integral y sostenido. En nuestro estudio, se consideran fundamentales para estudiar el comportamiento relativo de independencia local de recursos. El índice señalado se construye en tres grandes etapas: obtención y organización de la información que alimenta la base para el cálculo, cálculo de los índices por dimensión de desarrollo (denominados subíndices) y cálculo del IDMb definido como el promedio de los cuatro subíndices. Cabe añadir que la metodología para la construcción del índice fue rescatada íntegramente para nuestro trabajo, con excepción de la dimensión institucional, que fue desagregada.

Una vez definidas las variables consideradas en nuestra investigación se realizó un análisis estadístico para los 84 municipios del estado de Hidalgo, utilizando para ello la técnica de regresión lineal o ajuste lineal, que es un método estadístico-matemático que modela la relación entre una variable dependiente (Y) -en nuestro caso el grado de independencia sobre los recursos por parte de los municipios- con las variables independientes $X_{i...p}$, o las dimensiones de desarrollo.² La forma general del modelo se expresa de la siguiente forma:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p + \varepsilon$$

Donde β_0 es la intersección o término "constante", las $\beta_{i...p}$ son los parámetros respectivos de cada variable independiente, y p es el número de parámetros independientes a tener en cuenta en la regresión.

Para obtener las conclusiones del trabajo se decidió realizar distintas pruebas con base en el modelo señalado. Se eligió la regresión considerada como mejor sobre las restantes, tomando para ello las siguientes consideraciones:

² El análisis de regresión es un método usado para estudiar la relación entre dos o más variables y para estimar valores de la variable independiente. Este análisis indica el grado de correlación o dependencia lineal existente entre las variables. Si la fuerza de dependencia lineal es pequeña, entonces no será fructífero usar el análisis de regresión para encontrar la relación lineal y usarla con propósitos de estimación.

- El grado de correlación de cada una de las regresiones
- La identificación de los problemas de multicolinealidad para cada regresión
- La prueba de hipótesis global para las regresiones
- Las pruebas de hipótesis sobre los coeficientes para las variables independientes

6. CÁLCULOS PARA EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE HIDALGO

Los valores obtenidos de la variable independiente (Y) y las dependientes ($X_{1...4}$) para los 84 municipios del estado de Hidalgo se muestran en la tabla 3. En la primera columna se inscriben el total de municipios, acompañados cada uno de los valores calculados para la razón de independencia financiera local (Y), la dimensión ambiental, económica, social e institucional.

7. RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

A continuación se presentan los resultados más relevantes obtenidos después de aplicar el modelo. La tabla número 4 muestra las principales características y la significancia de cada una de las pruebas realizadas. Del siguiente ejercicio estadístico se obtuvieron las siguientes observaciones:

a) Primera observación

El resultado del análisis indica, en primer lugar, una disminución del grado de independencia financiera para los municipios del estado de Hidalgo en 2005 (Indf), dada la ecuación:

$$Indf = -0.459 + 0.996 (D. Económica) + 0.626 (D. Social) - 0.282 (D. Institucional)$$

La ecuación indica que cuando los valores de las dimensiones de desarrollo endógeno son 0, el grado de independencia financiera municipal equivale a - 0.459. El resultado muestra la importancia de la introducción de las dimensiones de desarrollo endógeno, dado que influyen de manera determinante en el comportamiento del grado de independencia. Por otro lado, cabe señalar que las dimensiones de desarrollo endógeno planteadas en la investigación (exceptuando a la ambiental, debido a su menor potencia estadística explicativa, por lo menos en nuestro modelo) afectan el valor de la variable independencia financiera. Ello significa, bajo la teoría de descentralización fiscal eficiente de

Oates, que nos encontramos ante un marco de reflexión adecuado para analizar los grados de independencia financiera municipal del estado de Hidalgo.

b) Segunda observación

Las dimensiones económica y social impactan de manera positiva al Índice de Independencia Financiera (0.996 y 0.626, respectivamente), dado que un incremento en sus componentes (indicador de empleo, producción total bruta en el Estado, población con primaria terminada y tasa de mortalidad infantil) provoca que el cociente de independencia financiera sea mayor. En términos generales, ante mejores valores de los indicadores económicos y sociales, los municipios son más capaces de reducir los grados de dependencia financiera.

c) Tercera observación

El indicador de participación electoral influye negativamente (0.282) en la independencia financiera local. Su impacto sobre el cociente de independencia es menor que el de las dimensiones económica y social. Ante un incremento de la participación ciudadana en términos electorales, la independencia se reduce. Una primera explicación de esta relación es que una mayor participación en las elecciones supone una mayor presión sobre demandas de bienes y servicios públicos, que son cubiertas con una mayor cantidad de ingresos municipales. Esta última relación incide en el cociente de ingresos municipales propios e ingresos municipales totales.

Los valores obtenidos de la variable independiente (Y) y las dependientes ($X_{1...4}$) para los 84 municipios del estado de Hidalgo se muestran en la tabla número 5, según datos agregados para el año 2000. En la primera columna se inscriben el total de municipios del estado de Hidalgo, acompañados de cada uno de los valores calculados para la razón de independencia financiera local (Y), y las dimensiones ambiental, económica, social e institucional.

Tal y como se procedió en el apartado anterior, se presentan los resultados más relevantes obtenidos después de aplicar el mismo modelo estadístico. La tabla número 6 muestra las principales características y la significancia de cada una de las pruebas realizadas para el año 2000.

Tabla 3. Datos conjuntos para los 84 municipios del estado de Hidalgo

Dimensión						Dimensión						Dimensión					
Municipio	Razón (Y)	Ambiental (X1)	Económica (X2)	Social (X3)	Indicador de participación electoral (X4)	Municipio	Razón (Y)	Ambiental (X1)	Económica (X2)	Social (X3)	Indicador de participación electoral (X4)	Municipio	Razón (Y)	Ambiental (X1)	Económica (X2)	Social (X3)	Indicador de participación electoral (X4)
Acatlán	0.042	0.623	0.235	0.693	0.547	Huichapan	0.259	0.751	0.268	0.792	0.525	Singuilucan	0.091	0.699	0.234	0.758	0.598
Acaxochitlán	0.050	0.489	0.235	0.699	0.534	Imiquilpan	0.145	0.793	0.243	0.832	0.383	Tasquillo	0.079	0.743	0.163	0.809	0.511
Actopan	0.200	0.867	0.263	0.847	0.480	Jacala de Ledezma	0.028	0.626	0.203	0.727	0.592	Tecoautla	0.091	0.684	0.208	0.752	0.516
Agua Blanca de Iturbide	0.017	0.615	0.200	0.706	0.685	Jaltocán	0.009	0.686	0.215	0.700	0.702	Tenango de Doria	0.008	0.555	0.242	0.686	0.595
Ajacuba	0.182	0.839	0.210	0.770	0.614	Juárez Hidalgo	0.008	0.692	0.200	0.707	0.691	Tepeapulco	0.252	0.950	0.257	0.898	0.434
Alfajayucan	0.030	0.678	0.190	0.736	0.522	Lolotla	0.013	0.583	0.247	0.721	0.710	Tepehuacán de Guerrero	0.018	0.420	0.241	0.643	0.690
Almoloya	0.025	0.846	0.239	0.766	0.610	Metepec	0.037	0.769	0.237	0.763	0.620	Tepeji del Río de Ocampo	0.259	0.810	0.282	0.844	0.450
Apan	0.119	0.929	0.254	0.844	0.513	San Agustín Metzquitlán	0.027	0.791	0.229	0.781	0.676	Tepetitlán	0.103	0.813	0.197	0.792	0.626
El Arenal	0.115	0.717	0.248	0.832	0.513	Metztitlán	0.022	0.663	0.165	0.727	0.391	Tetepango	0.094	0.891	0.214	0.825	0.728
Atlatlaquia	0.321	0.947	0.351	0.857	0.488	Mineral del Chico	0.050	0.618	0.245	0.740	0.677	Villa de Tezontepec	0.238	0.922	0.263	0.812	0.630
Atlapexco	0.015	0.364	0.212	0.720	0.748	Mineral del Monte	0.180	0.797	0.250	0.890	0.502	Tezontepec de Aldama	0.035	0.841	0.243	0.810	0.660
Atotonilco el Grande	0.073	0.689	0.182	0.767	0.517	La Misión	0.013	0.392	0.223	0.648	0.682	Tiangustengo	0.021	0.473	0.242	0.657	0.531
Atotonilco de Tula	0.405	0.848	0.256	0.856	0.576	Mixquiahuala de Juárez	0.098	0.912	0.242	0.830	0.476	Tizayuca	0.471	0.954	0.296	0.844	0.446
Calnali	0.025	0.666	0.239	0.687	0.760	Molango de Escamilla	0.050	0.648	0.226	0.768	0.630	Tlahuailpan	0.149	0.947	0.262	0.817	0.614
Cardonal	0.021	0.659	0.166	0.790	0.575	Nicolás Flores	0.019	0.533	0.127	0.752	0.583	Tlahuiltepa	0.016	0.572	0.212	0.690	0.570
Cuautepec de Hinojosa	0.069	0.788	0.241	0.772	0.619	Nopala de Villagrán	0.088	0.698	0.228	0.744	0.675	Tlanalapa	0.109	0.940	0.248	0.935	0.637
Chapantongo	0.012	0.656	0.217	0.731	0.517	Omitlán de Juárez	0.043	0.737	0.201	0.817	0.618	Tlanchinol	0.007	0.562	0.260	0.716	0.615
Chapulhuacán	0.024	0.600	0.240	0.704	0.724	San Felipe Orizatlán	0.010	0.541	0.220	0.685	0.693	Tlaxcoapan	0.097	0.950	0.241	0.825	0.591
Chicuautila	0.049	0.762	0.208	0.791	0.372	Pacula	0.007	0.291	0.136	0.656	0.499	Tolcayuca	0.164	0.936	0.274	0.837	0.626
Eloxochitlán	0.021	0.848	0.163	0.715	0.699	Pachuca de Soto	0.304	0.971	0.290	0.908	0.238	Tula de Allende	0.295	0.878	0.254	0.866	0.503
Emiliano Zapata	0.076	0.960	0.241	0.874	0.562	Pisaflores	0.014	0.512	0.233	0.670	0.658	Tulancingo de Bravo	0.256	0.923	0.289	0.842	0.414
Epazoyucan	0.107	0.811	0.257	0.813	0.608	Progreso de Obregón	0.142	0.944	0.260	0.860	0.589	Xochiatipan	0.003	0.219	0.223	0.646	0.789
Francisco I. Madero	0.052	0.902	0.215	0.823	0.558	Mineral de la Reforma	0.511	0.954	0.289	0.848	0.254	Xochicoatlán	0.020	0.745	0.229	0.718	0.697
Huasca de Ocampo	0.061	0.708	0.168	0.732	0.545	San Agustín Tlaxiaca	0.077	0.707	0.234	0.801	0.540	Yahualica	0.006	0.374	0.218	0.650	0.758
Huautla	0.013	0.282	0.235	0.725	0.672	San Bartolo Tutotepec	0.007	0.408	0.308	0.636	0.637	Zacualtípán de Ángeles	0.100	0.823	0.274	0.798	0.553
Huazalingo	0.006	0.523	0.231	0.705	0.545	San Salvador	0.050	0.830	0.240	0.840	0.541	Zapotlán de Juárez	0.251	0.894	0.285	0.831	0.597
Huehuetla	0.006	0.366	0.323	0.649	0.629	Santiago de Anaya	0.041	0.765	0.232	0.801	0.458	Zempoala	0.164	0.867	0.258	0.814	0.517
Huejutla de Reyes	0.030	0.529	0.236	0.757	0.586	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.110	0.880	0.290	0.833	0.532	Zimápán	0.070	0.618	0.198	0.802	0.448

Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Desarrollo Municipal 2005.

Tabla 4. Tabla resultados de las regresiones

Variable (s) independiente (s)	Grado de correlación	Grado de determinación	Ecuación de regresión	Multicolinealidad	Prueba F	Prueba t
X ₁ , X ₂ , X ₃ , X ₄	0.79	0.63	Y= -0.351 + 0.097 (X ₁) + 0.972 (X ₂) + 0.410 (X ₃) – 0.289 (X ₄) F=33.50	Si; X ₁ y X ₃	Ho, se rechaza	En X ₁ , Ho se verifica. En X ₃ Ho se verifica. X ₂ y X ₄ resultan relevantes
X ₁ , X ₂ , X ₄	0.78	0.61	Y= -0.097 + 0.216 (X ₁) + 1.00 (X ₂) – 0.345(X ₄) F=42.13	No	Ho, se rechaza	X ₁ , X ₂ , X ₄ son relevantes
X ₂ , X ₃ , X ₄	0.79	0.62	Y= -0.459 + 0.996 (X ₂) + 0.626 (X ₃) – 0.282 (X ₄) F=43.88	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₃ , X ₄ son relevantes
X ₂ , X ₄	0.71	0.51	Y= 0.075 + 1.27 (X ₂) – 0.486 (X ₄) F=41.93	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₄ son relevantes
X ₂ , X ₃	0.75	0.57	Y= -0.792 + 1.002 (X ₂) + 0.845 (X ₃) F=53.12	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₃ son relevantes
X ₁	0.63	0.40	Y= -0.168 + 0.368 (X ₁) F=53.69	--	Ho, se rechaza	X ₁ relevante
X ₂	0.54	0.29	Y= -0.262 + 1.523 (X ₂) F=33.65	--	Ho, se rechaza	X ₂ relevante
X ₃	0.67	0.45	Y= -0.694 + 1.024 (X ₃) F=68.57	--	Ho, se rechaza	X ₃ relevante
X ₄	0.56	0.31	Y= 0.425 – 0.572 (X ₄) F=36.89	--	Ho, se rechaza	X ₄ relevante
X ₁ , X ₃	0.68	0.47	Y= -0.582 + 0.112 (X ₁) + 0.776 (X ₄) F=35.21	Si	Ho, se rechaza	Sólo X ₃ es significativa

Fuente: Elaboración propia. Donde: Independencia (Y), dimensión ambiental (X₁), dimensión económica (X₂), dimensión social (X₃), dimensión institucional (Indicador de participación electoral X₄).

Tabla 5. Datos conjuntos para los municipios del estado de Hidalgo en 2000

Municipio	Razón independencia (Y)	Dimensión Ambiental	Dimensión Económica	Dimensión Social	Participación ciudadana
Acatlán	0.05	0.52	0.24	0.70	0.52
Acaxochitlán	0.03	0.37	0.24	0.70	0.51
Actopan	0.18	0.82	0.27	0.88	0.45
Agua Blanca de Iturbide	0.04	0.51	0.20	0.72	0.68
Ajacuba	0.13	0.77	0.21	0.81	0.60
Alfajayucan	0.04	0.61	0.19	0.74	0.58
Almoloya	0.03	0.79	0.24	0.80	0.64
Apan	0.12	0.91	0.26	0.87	0.53
Arenal, El	0.05	0.59	0.25	0.86	0.47
Atitalaquia	0.00	0.92	0.29	0.90	0.57
Atlapexco	0.01	0.24	0.21	0.74	0.67
Atotonilco el Grande	0.07	0.62	0.19	0.78	0.56
Atotonilco de Tula	0.30	0.82	0.29	0.89	0.63
Calnali	0.02	0.60	0.24	0.69	0.75
Cardonal	0.03	0.54	0.17	0.80	0.45
Cuatepec de Hinojosa	0.07	0.72	0.24	0.79	0.51
Chapantongo	0.02	0.58	0.22	0.75	0.67
Chapulhuacán	0.02	0.47	0.24	0.71	0.63
Chilcuautla	0.02	0.60	0.21	0.81	0.55
Eloxochitlán	0.02	0.80	0.17	0.71	0.67
Emiliano Zapata	0.12	0.96	0.24	0.90	0.58
Epazoyucan	0.05	0.73	0.26	0.84	0.57
Francisco I. Madero	0.06	0.88	0.22	0.86	0.54
Huasca de Ocampo	0.06	0.57	0.17	0.76	0.54
Huautla	0.02	0.21	0.24	0.74	0.66
Huazalingo	0.01	0.45	0.23	0.72	0.79
Huehuetla	0.01	0.27	0.33	0.66	0.58
Huejutla de Reyes	0.06	0.43	0.24	0.78	0.55

Continúa...

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Municipio	Razón independencia (Y)	Dimensión Ambiental	Dimensión Económica	Dimensión Social	Participación ciudadana
Huichapan	0.25	0.66	0.29	0.82	0.49
Ixmiquilpan	0.09	0.69	0.25	0.85	0.45
Jacala de Ledezma	0.02	0.60	0.21	0.73	0.58
Jaltocán	0.01	0.66	0.22	0.72	0.70
Juárez Hidalgo	0.02	0.50	0.21	0.71	0.72
Lolotla	0.02	0.51	0.26	0.73	0.66
Metepec	0.04	0.65	0.24	0.77	0.62
San Agustín Metzquititlán	0.02	0.67	0.23	0.79	0.69
Metzquititlán	0.03	0.49	0.17	0.74	0.62
Mineral del Chico	0.05	0.54	0.25	0.75	0.60
Mineral del Monte	0.11	0.75	0.25	0.90	0.49
Misión, La	0.01	0.30	0.23	0.65	0.57
Mixquiahuala de Juárez	0.11	0.89	0.25	0.87	0.50
Molango de Escamilla	0.04	0.58	0.23	0.78	0.62
Nicolás Flores	0.02	0.43	0.13	0.75	0.67
Nopala de Villagrán	0.10	0.61	0.23	0.76	0.61
Omitlán de Juárez	0.03	0.70	0.20	0.84	0.64
San Felipe Orizatlán	0.02	0.35	0.22	0.70	0.64
Pacula	0.01	0.24	0.14	0.65	0.62
Pachuca de Soto	0.31	0.97	0.30	0.95	0.45
Pisaflores	0.01	0.42	0.24	0.68	0.60
Progreso de Obregón	0.11	0.93	0.26	0.89	0.57
Mineral de la Reforma	0.44	0.93	0.29	0.96	0.43
San Agustín Tlaxiaca	0.08	0.63	0.24	0.84	0.49
San Bartolo Tutotepec	0.01	0.32	0.31	0.63	0.56
San Salvador	0.03	0.78	0.24	0.86	0.52
Santiago de Anaya	0.05	0.64	0.23	0.83	0.41
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.13	0.81	0.30	0.85	0.57

Continúa...

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Municipio	Razón independencia (Y)	Dimensión Ambiental	Dimensión Económica	Dimensión Social	Participación ciudadana
Singuilucan	0.04	0.58	0.24	0.78	0.58
Tasquillo	0.06	0.63	0.17	0.82	0.50
Tecoautla	0.07	0.60	0.21	0.78	0.55
Tenango de Doria	0.01	0.47	0.25	0.68	0.61
Tepeapulco	0.24	0.95	0.28	0.92	0.44
Tepehuacán de Guerrero	0.01	0.31	0.25	0.66	0.72
Tepeji del Río de Ocampo	0.26	0.71	0.29	0.87	0.55
Tepetitlán	0.00	0.77	0.20	0.82	0.68
Tetepango	0.08	0.83	0.22	0.85	0.76
Villa de Tezontepec	0.16	0.90	0.27	0.86	0.64
Tezontepec de Aldama	0.04	0.78	0.25	0.84	0.67
Tiangustengo	0.02	0.44	0.25	0.67	0.46
Tizayuca	0.29	0.95	0.30	0.91	0.45
Tlahuelilpan	0.18	0.92	0.27	0.86	0.63
Tlahuiltepa	0.00	0.39	0.22	0.69	0.65
Tlanalapa	0.11	0.93	0.25	0.94	0.63
Tlanchinol	0.01	0.47	0.26	0.73	0.64
Tlaxcoapan	0.13	0.94	0.24	0.86	0.60
Tolcayuca	0.16	0.91	0.28	0.87	0.69
Tula de Allende	0.22	0.87	0.27	0.90	0.50
Tulancingo de Bravo	0.19	0.90	0.30	0.87	0.43
Xochiatipan	0.00	0.22	0.23	0.66	0.66
Xochicoatlán	0.03	0.64	0.24	0.73	0.65
Yahualica	0.01	0.25	0.22	0.66	0.68
Zacualtipán de Angeles	0.09	0.75	0.28	0.82	0.46
Zapotlán de Juárez	0.14	0.87	0.29	0.87	0.54
Zempoala	0.08	0.79	0.26	0.86	0.52
Zimapán	0.05	0.52	0.21	0.81	0.49

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Tabla resultados de las regresiones

Variable (s) independiente (s)	Grado de correlación	Grado de determinación	Ecuación de regresión	Multicolinealidad	Prueba F	Prueba t
X ₁ , X ₂ , X ₃ , X ₄	0.78	0.61	$Y = -0.42 + 0.027 (X_1) + 0.617 (X_2) + 0.520 (X_3) - 0.130 (X_4)$ F=30.75	Si; X ₁ y X ₃	Ho, se rechaza	En X ₁ , Ho se verifica (no relevante). En X ₄ Ho se verifica (no relevante). X ₂ y X ₃ resultan relevantes
X ₁ , X ₂ , X ₄	0.75	0.56	$Y = -0.067 + 0.188 (X_1) + 0.656 (X_2) - 0.229(X_4)$ F=34.32	No	Ho, se rechaza	X ₁ , X ₂ , X ₄ son relevantes
X ₂ , X ₃ , X ₄	0.78	0.61	$Y = -0.463 + 0.625 (X_2) + 0.584 (X_3) - 0.122(X_4)$ F=41.36	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₃ , son relevantes, X ₄ no es relevante
X ₂ , X ₄	0.62	0.39	$Y = 0.036 + 0.979 (X_2) - 0.331(X_4)$ F=25.59	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₄ son relevantes
X ₂ , X ₃	0.77	0.59	$Y = -0.586 + 0.665 (X_2) + 0.637 (X_3)$ F=59.83	No	Ho, se rechaza	X ₂ , X ₃ son relevantes
X ₁	0.65	0.42	$Y = -0.091 + 0.263 (X_1)$ F=58.63	--	Ho, se rechaza	X ₁ relevante
X ₂	0.53	0.29	$Y = -0.213 + 1.210 (X_2)$ F=32.78	--	Ho, se rechaza	X ₂ relevante
X ₃	0.72	0.52	$Y = -0.524 + 0.759 (X_3)$ F=90.19	--	Ho, se rechaza	X ₃ relevante
X ₄	0.47	0.22	$Y = 0.346 - 0.462 (X_4)$ F=22.80	--	Ho, se rechaza	X ₄ relevante
X ₁ , X ₃	0.72	0.52	$Y = -0.501 + 0.018 (X_1) + 0.718 (X_4)$ F=35.21	Si	Ho, se rechaza	Sólo X ₃ es significativa

Fuente: elaboración propia. Donde: Independencia (Y), dimensión ambiental (X₁), dimensión económica (X₂), dimensión social (X₃), dimensión institucional (Indicador de participación electoral X₄).

El análisis de regresión indicó que las dimensiones: económica (X2) y social (X3) son las variables que explican mejor el fenómeno de independencia financiera municipal para los municipios del estado de Hidalgo en el año 2000. Sin embargo, la dimensión institucional (índice de participación electoral) resultó poco significativa para nuestros fines.

De nuestro segundo ejercicio estadístico se obtuvieron las siguientes observaciones:

a) Primera observación

El resultado del análisis propuesto implica, como en 2005, una disminución del grado de independencia financiera para los municipios del estado de Hidalgo en 2000 (Indf), dada la ecuación:

$$Indf = Y = -0.586 + 0.665 (D. Económica) + 0.637 (D. Social)$$

La ecuación anterior indica que cuando los valores de las dimensiones de desarrollo endógeno son 0, el grado de independencia financiera municipal disminuye en 0.586. El resultado muestra una vez más la importancia de la introducción de las dimensiones de desarrollo endógeno, su influencia es un poco mayor sobre el grado de independencia financiera del año 2005.

b) Segunda observación

Las dimensiones económica y social impactan de manera positiva al Índice de Independencia Financiera (0.665 y 0.637 respectivamente). Un incremento en sus componentes (indicador de empleo, producción total bruta en el Estado, población con primaria terminada y tasa de mortalidad infantil) hace que el cociente de independencia financiera sea mayor. En términos generales, ante mejores valores en los indicadores económicos y sociales los municipios son más capaces de reducir los grados de dependencia financiera.

c) Tercera observación

El indicador de participación electoral no tuvo tanta importancia en 2000 como en 2005 en el rubro de independencia financiera local. En este sentido, la construcción de los datos nos hace inferir que la razón de esto se encuentra en que las elecciones anteriores (en este periodo hubo

dos elecciones) al año 2000 no tuvieron tanta influencia en nuestro modelo, como sí se presentó en las anteriores a 2005, donde se incluye también la del año 2000.

CONCLUSIONES

A partir de la evidencia obtenida para los 84 municipios del estado de Hidalgo se ha corroborado nuestra hipótesis inicial. Por tanto, podemos afirmar que existe correlación entre las variables independencia financiera y los indicadores de la dimensión ambiental, económica, social y de participación electoral para 2005. Sin embargo, la evidencia empírica mostró también que aunque las dimensiones del desarrollo endógeno se correlacionan con el grado de independencia financiera municipal, ésta es más significativa cuando se toman en cuenta sólo tres dimensiones: la económica, la social y la institucional. Del mismo modo, la dimensión institucional también se relaciona con la independencia financiera, en este caso en sentido inverso. Cabe señalar, además, que el mismo ejercicio nos suministró información para observar a través del tiempo, que la razón de independencia disminuye en el estado de Hidalgo. Por otro lado, la variable que más determinó el comportamiento de independencia para 2005 fue la dimensión económica, seguida de la social, y la que menos influyó fue el indicador de participación ciudadana.

La aplicación del modelo estadístico muestra que la dimensión ambiental no tiene mucha incidencia en la independencia financiera local, por lo menos para el año 2005. Una explicación de este resultado radica en que la dimensión ambiental impacta de manera directa en la calidad de vida de las personas. Cuando observamos las diversas conclusiones, resultado de los ejercicios de regresión lineal múltiple, observamos que la dimensión social estaba correlacionada en buena medida con la independencia financiera. Observamos también que existía un problema de multicolinealidad con los valores de la dimensión ambiental: los valores se correspondían casi linealmente. Respecto a ello, la dimensión social refleja la condición de calidad de vida, y ello impacta en los niveles de recaudación de recursos propios, dado que se cuenta con una población con mejores niveles de salud y mayor educación (Cabrero 1995). Esto incrementa la cantidad de recursos provenientes de la base tributaria local y reduce la dependencia financiera de recursos por parte de la Federación, aumentando de esta forma la independencia financiera de los municipios.

La dimensión económica, que incluye indicadores sobre la actividad económica municipal y el nivel de empleo, afecta directamente al grado de independencia financiera

local, dado que entre mayor sea el dinamismo de la economía municipal y del empleo, es decir que las actividades productivas generen mayores ingresos y éstos se distribuyan en la población, los municipios serán más capaces de captar recursos propios para atender las nuevas necesidades creadas por el propio dinamismo (Ibarra, 2006). No olvidemos al respecto que desde el planteamiento de la teoría de la descentralización fiscal la generación de ingresos propios municipales reduce la dependencia financiera y repercute en una mejor calidad de los servicios ofrecidos a la población local.

De igual manera la dimensión social se correlacionó de manera positiva con la independencia financiera en los municipios del Estado. Al respecto, en la medida que los municipios mejoren sus indicadores de salud y de educación contarán con una población con mejor calidad de vida, misma que estará dispuesta a contribuir en la medida de sus posibilidades con el desarrollo de su municipio, ya sea mediante su participación en la creación de nuevas opciones económicas, educativas, culturales y demás, como de su contribución vía impuestos.

Finalmente, la dimensión institucional (como se recordará incluye el indicador de participación ciudadana en las elecciones municipales) mostró una correlación negativa con el grado de independencia financiera local. Aunque la dimensión afecta en menor medida a la independencia con relación a las dimensiones económica y social (véase el valor de los parámetros β 's). La evidencia sugiere que entre menor sea la participación de la ciudadanía en los procesos electorales mayor será la independencia financiera municipal. El resultado se relaciona indirectamente con las conclusiones de Ibarra (2006). Este autor señala que el fenómeno del dinamismo económico de algunas ciudades fronterizas de México vino acompañado de un aumento de las demandas de servicios públicos. Lo cual obligó a los gobiernos locales a incrementar su ingreso, en aras de dar respuesta a dichas demandas. En este sentido, y haciendo alusión a otro indicador: participación en las elecciones municipales (estudiado por nosotros para el estado de Hidalgo), podemos inferir que el dinamismo económico y una mayor participación electoral acarrearán intrínsecamente una mayor cantidad de demandas que deben ser atendidas en el corto plazo. Esto puede causar un desequilibrio entre los ingresos propios municipales y el total de recursos necesarios para cubrir sus obligaciones. Claro está que esa consecuencia de desequilibrio financiero también tiene una explicación de índole político –relacionada con prácticas clientelares–, dado que una mayor presión ciudadana –por ejemplo a través del voto– incide en un aumento de demandas de

servicios públicos, en la presión a las administraciones locales para satisfacerlas y, lo que aquí nos interesa resaltar, en los niveles de independencia financiera de los municipios. Nuestra investigación muestra las relaciones señaladas a través del indicador de participación ciudadana, que parece haber tenido mayor influencia a partir de las elecciones del año 2000. Finalmente, cabe destacar que la evidencia empírica aplicada para el año 2000 (que fundamenta las variables en un periodo de tiempo que va desde 1995 a 2000), también hace énfasis en las variables económicas y sociales, pero en este caso el indicador de participación ciudadana no influyó en la independencia financiera, por lo que cabría realizar nuevas investigaciones en otros Estados y abarcando distintos periodos para establecer, si es posible, el comportamiento de esta variable.

Los resultados obtenidos representan un esfuerzo académico para establecer la relación entre la independencia financiera local y las dimensiones de desarrollo endógeno. Son conclusivos sólo para 2005 y en algunos aspectos para el año 2000. Queda, sin embargo, mucho por hacer en este campo de estudio. Sin duda, otras investigaciones con enfoques teóricos adicionales nos ayudarán a comprender y explicar mejor las relaciones entre las variables que están detrás de la independencia financiera de los municipios y el desarrollo endógeno. Esperamos, por lo menos, que la presente suponga cierto avance en ese camino.

BIBLIOGRAFÍA

AGHON, G. (1993) “Descentralización fiscal: marco conceptual”. En *Proyecto Regional CEPAL-GTZ*, Serie Política Fiscal, núm. 44, México D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

ARELLANO, R. (1996) “Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México”. En Hernández A. (Comp.), *Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México D.F., Fideicomiso Historia de las Américas.

BREUSS, F y M. ELLER (2004) “Fiscal decentralization and economic growth: is there really a link?” *CESif DICE Report, Journal for institutional Comparisons*, V. 2, núm.1, Spring.

CABRERO, E. (1995) *La Nueva Gestión Municipal*, México D.F., Porrúa.

____ (1998) *Las políticas descentralizadoras en México*, México D.F., CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

____ (coord.) (1996) *Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

____ (2005) “Los municipios y sus haciendas locales: Un escenario de carencias y oportunidades”. Premio Gobierno y Gestión Local México. En www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php. (Consulta realizada el 2 de octubre 2008).

____ (2004) “Descentralización y Desarrollo Local. ¿Procesos paralelos o procesos convergentes?”. En Tamayo, Rafael y Fausto Hernández (coord.) *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México*. México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

CABRERO, E., ORIHUELA, I. y A. ZICCARDI (2003) “Ciudades competitivas, ciudades cooperativas. Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”. México D.F., Serie Administración y Política Pública, Documentos de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica-Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER, núm. 139.

CABRERO, E. y I. ORIHUELA. (2002) “Finanzas en municipios urbanos en México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales 1978-1998”. En *Estudios Demográficos y Urbanos*. México. D.F., Colegio de México, V. 17, enero-abril.

CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA (2005) *Indicadores Estadísticos relacionados con el Gasto Federalizado en México, 1998-2006*, SIA-DEC-ISS-07-05, México D.F.

COLMENARES, P. (2002) “Ingresos municipales: realidades y perspectivas del Federalismo Fiscal en México” Presentación FEMICA-BID, Guatemala. 12 de diciembre de 2002. En:
<http://www.femica.org/archivos/3FEDERALISMO%20FISCAL%20mexico%20PARA%20GUATEMALA.pdf>. (Consulta realizada el 5 de agosto de 2008).

DE LA CRUZ, R. (2000) “Descentralización: Teoría y Práctica”. En curso de Gerencia Urbana de Centro América. Oficina de Planeación Metropolitana de San Salvador, Instituto del Banco Mundial, Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local, San Salvador.

DÍAZ, C. (1997) “Asignación de recursos en el Federalismo Mexicano; incentivos y limitaciones”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, p. 25-75.

DÍAZ, F. (2003) *Federalismo fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

EBEL, R.D. y S. YILMAZ (2002) “On the Measurement and Impact of Decentralization”. Washington D.C., Policy Research Working Paper (2809), World Bank. 2002. También en <http://www.ijf.hr/eng/FDI/ebel-yilmaz.pdf> (consulta: julio 2008).

GUILLEN, L. (2005) *Elementos de síntesis del seminario CEDHAM*”, Balance de la descentralización en México, CEDHAM, México D.F.

HERNÁNDEZ, T. (2006) “Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000”, (versión preliminar) División de Economía, CIDE.

IBARRA, S. (2006) “Dependencia financiera en las participaciones de los Estados fronterizos Mexicanos”. Documentos de trabajo del Colegio de la Frontera Norte, V. 15, Enero- junio, núm. 029.

IBARRA, S., SANDOVAL, A. y L. SOTRES (2005) “Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos”. Centro de Investigación y Docencia Económica, Serie Gestión y Política Pública, Volumen XIV, núm. 1.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). En: <http://www.inegi.gob.mx>

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO (INAFED). En:
<http://www.inafed.gob.mx>

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL-SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2006) *Consideraciones básicas sobre la descentralización en México*, México D.F., INAFED.

____ (2006) *Manual de Transferencias Federales*. México D.F., INAFED. 2007.

LETELIER, L. (1997) “Teoría de la Descentralización Fiscal”. Serie INAP. núm. 15.

LÓPEZ, G. (2004) *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. México D.F., CIDE.

MARTÍNEZ, P., FLAMAND, L. y A. HERNÁNDEZ (2006) “Panorama del Desarrollo Municipal en México. Antecedentes, Diseño y Hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal”. Tijuana, Colegio de la Frontera Norte.

MELLA, J. (2003) *Economía y política Regional en España: ante la Europa del siglo XXI*. Madrid., Akal.

OATES, W. (1972) “Fiscal Federalism”. New York, Harcourt. Brace Jovanovich. En <http://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v2y1973i2p188-191.html> (consulta julio de 2008).

____ (2006) “On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization”. IFIR Working Paper, 2006-05 May. Maryland, Institute for Federalism and Intergovernmental relations, University of Maryland.

OHOA, A. (2006) “Desarrollo endógeno. Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno”. Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones en sistemología interpretativa Fundacite. En <http://www.cenditel.gob.ve/carpetas/archivos/fuente/292>. (Consulta realizada el 4 de agosto de 2008)

OROPEZA, C. (2006) “Evaluación del nivel de desarrollo de los municipios de Baja California Sur”, Tijuana, México. Departamento de posgrado en Economía Aplicada, Colegio de la Frontera Norte.

POLESE, M. (1998) *Economía Urbana y Regional. Políticas regionales y políticas de desarrollo local*, Costa Rica, Libro Universitario Regional (EULAG/GTZ).

RAICH, P. (1997) “Desempeño financiero, propuestas de evaluación”. Documentos de trabajo. núm. 60, Centro de Investigación y Docencia Económica.

REVISTA GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA. En: <http://www.cide.edu.mx>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2003) “Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales”. México, D.F., SHCP, Unidad de Coordinación y Enlace UCEF.

SOBARZO, H. (1998) *Federalismo Fiscal en México*. México D.F., Colegio de México.

TIEBOUT, C. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”. Journal of Political Economy University of Chicago Press, V. 64.

URZÚA, M. (2000) “Vicisitudes del Federalismo Mexicano”. Documento de trabajo. V. VII, Centro de Estudios Económicos, Colegio de México.

VÁZQUEZ, B. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. México D.F., Antoni Bosch.

WEIMER, C. (1996) *Estadística*. México. CECSA, México D.F.

WIESNER, E. (1997) “Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia”. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Capítulo V.

WILLIS, E. (2001) “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, World Politics, núm. 53, p. 205-36.

ZORRILLA, G. (2005) “Determinantes de la Autonomía Fiscal Local: El Caso de México”. Tesis de licenciatura, Departamento de Economía, Escuela de Ciencias Sociales, UDLAP, Puebla.

DESARROLLO HUMANO Y MIGRACIÓN EN MÉXICO: UN RETO AL DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Juan Antonio Taguena Belmonte

José Arturo Islas Vázquez

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios han marcado el desarrollo de la humanidad, asegurando incluso su propia supervivencia. En nuestros días este fenómeno global preocupa de manera creciente a la comunidad científica, los actores políticos y a la opinión pública en general. Las múltiples aristas del tema y su complejidad hacen de su estudio un enorme reto. El presente trabajo se esfuerza por interpretar sus efectos en la dinámica del desarrollo local y regional en México.

Desde la perspectiva evolucionista, la migración se originó por las necesidades materiales que los seres humanos tienen para su supervivencia como especie, es decir fue la búsqueda de nichos apropiados para el mantenimiento y procreación lo que determinó los primeros flujos migratorios del hombre.

Nuestro trabajo no se aleja tanto en el tiempo. Nuestro objetivo se limita a conocer el comportamiento de la migración y las remesas en el desempeño de capacidades humanas medidas por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Para llevar a cabo este análisis comparamos el Índice de Intensidad Migratoria (IIM) con el valor del IDH municipal calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2 442 de los 2 443 municipios que integran la República Mexicana.³ Esto nos permite plantear argumentos teóricos que ayuden a comprender la relación entre desarrollo y migración en el contexto del análisis de políticas.

En el primer apartado, “migración y desarrollo humano”, se busca determinar teóricamente la relación entre ambas, haciendo énfasis en el papel de la primera de ellas, a través de las remesas, y dentro del marco de reformas estructurales que han marcado la orientación de la segunda en las últimas décadas.

³ Solamente se ha excluido el Municipio chiapaneco de Nicolás Ruiz, dado que no existen datos disponibles sobre su Índice de Desarrollo Humano y el valor del Índice de Intensidad Migratoria es nulo.

Posteriormente se analiza el concepto de desarrollo para determinar la pertinencia de la metodología propuesta por Amartya Sen adoptada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Atendemos también a su utilización, la cual nos sirve para observar la relación entre la migración, a través de las remesas que ésta genera, y el desarrollo local y regional en México.

En el segundo apartado se exponen los resultados obtenidos en nuestra investigación a través del análisis estadístico de las variables de desarrollo y migración, medidas por los indicadores IDH e IIM, calculados por el CONAPO para los municipios disponibles. Ello nos sirve para observar su comportamiento y determinar su grado de relación a nivel local y regional.

Finalmente se concluye con un apartado de análisis de los resultados obtenidos, el cual ofrece como principal conclusión que no existe una relación consistente entre migración y desarrollo. La importancia de nuestra investigación radica en considerar estos resultados como informativos en la toma de decisiones sobre las políticas públicas diseñadas e implementadas en migración y desarrollo.

Los estudios migratorios son extensos: tienen diversas implicaciones e interpretaciones. Además requieren de estudios multidisciplinarios y/o de la confrontación de diferentes criterios defendidos por distintas ciencias y disciplinas sociales. Por otra parte, la temática del presente trabajo resulta de gran interés para los estudios de gestión de políticas públicas. Se debe señalar también que el número considerable de trabajos sobre migración publicados se concentra preferentemente en los estados de la República con mayor número de migrantes. Existe poca literatura especializada sobre el tema que tome como objeto de estudio el ámbito municipal, y la comparación de éste con el ámbito nacional. Este es un aporte de nuestra investigación que creemos resulta de interés.

El presente trabajo considera importante destacar la perspectiva que adoptan Delgado y Márquez (2007), en el sentido que estos autores consideran la relación dialéctica intrínseca de la migración y el desarrollo. Lamentablemente la visión que más abunda en los estudios realizados sobre dicha relación se limita al impacto que la variable migración tiene sobre el desarrollo y no a la inversa, es decir el problema migratorio como resultado del desarrollo. Conviene por tanto considerar la interrelación de ambos, donde uno afecta y es afectado por el otro al mismo tiempo.

Si analizamos la migración como el traslado de lugar de individuos con el objetivo de asegurarse mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, sólo estamos estudiando una dimensión del problema, hay que atender además a otros factores, como es el caso de las remesas. Las remesas son actualmente un aspecto muy importante, aunque no el único, del fenómeno migratorio.⁴

Es necesario establecer cuál es la relación entre los conceptos “migración” y “desarrollo local, regional”. En este sentido, dos autoras españolas señalan tres enfoques que relacionan la migración y el desarrollo:

Uno de ellos, el que utiliza principalmente la economía, está basado en la consideración de las remesas monetarias (...) Un segundo enfoque (...) el del transnacionalismo tiene la virtud de aunar las vertientes económica, social, política y cultural de las prácticas de vinculación entre espacios geográficos distantes (...) Por último el codesarrollo, concepto que implica una voluntad decidida de colaboración entre diversas partes, y que ha sido especialmente impulsado por gobiernos europeos (Escribá y Ribas, 2004: 33).

El cálculo de las remesas monetarias es usualmente el criterio más utilizado en los estudios migratorios, aunque existen diferentes maneras de medir este ingreso. Además hay que tener en cuenta otros factores, como el transnacionalismo que es imprescindible para estudiar cómo los emigrados se relacionan con su país de origen y contribuyen económica, política y culturalmente a la solución de los problemas que dieron origen a su migración. En este sentido, nos recuerdan Escribá y Ribas (2004: 39) que: “el transnacionalismo supone el cruce imaginario y físico de las fronteras nacionales en la formación de campos sociales de identidad y acción, y acompaña desde un inicio a la globalización (...) Las redes sociales son la base analítica sobre la que estudiar la acción transnacional.”

Finalmente, el espacio para el codesarrollo es una meta asequible y necesaria para detonar procesos de inversión de recursos sobre las poblaciones migrantes y contribuir a la elevación de las condiciones materiales de existencia, mediante la cooperación económica,

⁴ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define a las remesas familiares como: “la cantidad en moneda nacional o extranjera proveniente del exterior transferida a través de instituciones bancarias y/o empresas constituidas explícitamente con ese propósito, por una persona física, denominada remitente, para ser entregada en territorio nacional a otra persona física, denominada beneficiario.” (PNUD, 2007: 89).

técnica y humana. Éste según las autoras españolas “se está impulsando básicamente a través de dos vías. Una es la acción directa de los estados; que se refleja en la firma de tratados, acuerdos y la concesión de prerrogativas. La otra es la financiación pública, a través de ONG’s y en menor cuantía privada.” (Escribá y Ribas, 2004: 45)

Una aspiración de nuestro trabajo consiste en integrar nuevos elementos para el análisis de la relación entre migración y desarrollo local y regional, reconociendo de antemano que las mediciones efectuadas asociadas a esa relación, como los realizados sobre la pobreza y desarrollo económico son diversas.⁵ Nuestra aportación pretende superar algunas de las limitaciones de los enfoques económicos que se fundamentan en el ingreso. Al respecto, si bien existen indicadores como el Índice de Bienestar (IB) y el Índice de Marginación (IM), que se conforman con variables muy amplias que incluyen salud y posesión de bienes e ingresos, éstos son todavía muy limitados y necesitan construirse de forma más depurada. Para superar las limitaciones de los Índices señalados y obtener así nuevos conocimientos sobre la relación entre migración y desarrollo local y regional proponemos que se utilice el concepto: “desarrollo humano”, que se basa en la ampliación de las capacidades humanas, y que tiene la ventaja para el investigador de ser un enfoque más amplio que permite además realizar comparaciones a nivel internacional. Al respecto nos señala Enrique Cabrero:

Este enfoque sobre la manera de concebir el desarrollo humano se extiende más allá de la teoría y los cálculos para aplicar a la economía una visión social innovadora, más real y humana. Según la misma, es más convincente concebir el progreso por la reducción de las privaciones que por el enriquecimiento. De acuerdo con Sen alcanzar una comprensión adecuada del futuro no tiene sentido sin una idea sobre la vida de los pobres y sus posibilidades de mejorar. (Cabrero, 2007: 9).

Queda pendiente cómo relacionar la medición de los indicadores de longevidad, educación y salud con la migración y las remesas procedentes de ésta. Al respecto, un estudio elaborado por Ramón Castillo Ponce y Anaytzin Larios Candelas nos permite tener una referencia sobre la utilización del IDH en estudios sobre el fenómeno migratorio. Estos autores

⁵ En México encontramos, por ejemplo, el Índice de Marginación (IM) desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); el Índice de Bienestar (IB) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el Índice de Masas Carenciales (IMC) plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal y los índices de Pobreza (IP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

retoman la medición del Índice para determinar estadísticamente el impacto de las remesas. Veamos a continuación que nos proponen al respecto:

Con datos de la muestra del XII Censo de población y vivienda, se construyó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Zacatecas, y se estimó su relación estadística con las remesas. Mediante una metodología de variables instrumentales se encontró que están positiva y significativamente relacionadas con el IDH. (Castillo y Larios, 2008: 117).

El IDH permite conocer de manera puntual si las remesas en un periodo de tiempo determinado contribuyen o no a mejorar el nivel de vida de la población. Por tanto, las capacidades humanas medidas por el Índice -longevidad, educación y salud- nos proporcionan un valioso conocimiento de la relación entre migración y desarrollo. Para ello es necesario plantearse en primera estancia si existe o no una relación entre el desarrollo y los fenómenos migratorios en México, y ello atendiendo a los indicadores municipales. Pues bien, aunque ha sido posible determinar de manera empírica dicha relación, como por ejemplo en la investigación de Castillo y Larios citada; otros estudios, como el del PNUD (2007) señalan que la migración no obedece de manera directa a la pobreza, pues se observa que los territorios con índices más altos de marginalidad no migran, comportamiento semejante a los más ricos. De aquí se desprende otra pregunta de investigación importante: ¿Cómo afecta a la dinámica regional la relación anterior? La respuesta a esta pregunta es importante para obtener conocimiento sobre el comportamiento de la migración y el desarrollo. De este planteamiento surge una hipótesis de investigación importante que podemos enunciar del siguiente modo:

Existe relación entre las variables desarrollo humano y migración.

Para contrastar esta hipótesis de investigación utilizaremos datos que corresponden al universo integrado por los municipios que componen las regiones de la República Mexicana.

Una de las variables utilizadas se identifica como Índice de Desarrollo Humano (IDH). En nuestro estudio se retoma para esta variable el Indicador del Consejo Nacional de Población CONAPO, basado en la metodología del PNUD, y que se integra en tres dimensiones esenciales:

1. La capacidad de gozar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.

2. La capacidad de adquirir conocimientos, medida mediante una combinación del grado de alfabetismo de los adultos y el nivel de asistencia escolar conjunto de niños, adolescentes y jóvenes (de 6 a 24 años).
3. La capacidad de contar con el acceso a los recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso, el cual se mide a través del PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar en los Estados Unidos.⁶

Por otro lado, la variable Migración⁷ está definida por el Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos calculado por el CONAPO, que nos dice al respecto:

Estos valores nos muestran que los tres indicadores más importantes a escala municipal son: el porcentaje de hogares que reciben remesas, el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos y el porcentaje de hogares con migrantes de retorno. Al igual que con los datos estatales, el rango en el cual se distribuyen estos coeficientes no es muy amplio: de 0.31 para el porcentaje de hogares que reciben remesas, al 0.24 para el porcentaje de hogares con migrantes circulares.⁸

Seguidamente pasamos a realizar una comparación entre el Índice de Desarrollo Humano, calculado a nivel municipal por el CONAPO, y el Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos, también a nivel municipal.⁹ En el primer caso el IDH consiste en el promedio de los índices de sobrevivencia, educación y del PIB per cápita. Su fórmula es la siguiente:

$$IDH = \frac{IEV + IE + IPIB}{3}$$

Para los municipios se reemplaza *IEV* por el *ISI*. Finalmente, los estratos se establecen de acuerdo con los siguientes cortes: alto (0.8 o más), medio-alto (de 0.65 a 0.799); medio-bajo (de 0.5 a 0.649); y bajo (menos de 0.5). A diferencia del Informe anual del PNUD, que

⁶ Véase, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/> (consulta realizada el 24 de abril de 2009).

⁷ Que se toma como próxima al valor de remesas por municipio, puesto que la misma no está disponible a nivel nacional por municipio.

⁸ Véase, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap02.pdf> (consulta realizada el 24 de abril de 2009).

⁹ Para ver con mayor detalle cómo se construyeron ambos indicadores remitimos al lector a la siguiente página web: www.conapo.gob.mx

distingue sólo tres estratos (alto, medio y bajo), en este estudio se añadió uno más, al desdoblar el estrato intermedio en dos grupos (medio-bajo y medio-alto).¹⁰

Con relación al Índice de Intensidad Migratoria a los Estados Unidos a nivel municipal los valores se describen de la siguiente manera:

Tabla 1. Estratificación del Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos a nivel municipal, 2000

Grado de intensidad migratoria	Número de municipios en el estrato	Límites del intervalo	
		Inferior	Superior
Total	2 443		
Nulo	93	[-0.87955	-0.87955]
Muy bajo	873	[-0.87874	, -0.58777]
Bajo	593	(-0.58777	, -0.00585]
Medio	392	(-0.00585	, 0.72156]
Alto	330	(0.72156	, 1.88542]
Muy alto	162	(1.88542	, 6.39536]

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En un primer momento, la comparación se realizó para los 2 442 municipios disponibles de manera general; lo que nos permite determinar mediante un procedimiento estadístico si en función del valor del coeficiente de correlación r existe o no relación positiva o negativa entre las variables descritas.

En un segundo momento, se repitió el procedimiento en los municipios de cada uno de los 32 estados de la República, agrupándolos en cinco regiones para poder realizar un análisis comparativo de ellas. Su clasificación se estableció geográficamente como sigue:

1. Región Sur: integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

¹⁰Véase, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/> (consulta realizada el 24 de abril de 2009).

2. Región noreste: compuesta por Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas.
3. Región noroeste: formada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
4. Región occidente: conformada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
5. Región centro: constituida por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Se esperaba poder observar en detalle el comportamiento de las variables consideradas en cada fase de la investigación cuantitativa realizada. Lo que nos permitiría conocer el grado de relación existente entre las mismas, integrando gráficos para poder observar las distribuciones por Estado. Por otro lado, los resultados obtenidos se compararon con lo señalado en la investigación de Castillo Ponce y Larios Candelas (2008). Estos autores, estudiando la experiencia de Zacatecas, mostraron la existencia de relación estadística entre las remesas y el aumento de IDH.

1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

La migración es un aspecto inseparable del comportamiento biológico, pues este rasgo evolutivo, al menos en el género humano, ha marcado el avance de la civilización y el progreso. Al salir a buscar mejores alimentos, agua o climas adecuados el hombre ha desarrollado una compleja red de conexiones culturales que han marcado en diferentes etapas el desarrollo de la humanidad. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se estima que los migrantes representan en la actualidad aproximadamente el 3% de la población mundial.

Desde un punto de vista económico, la migración es concebida como el resultado de un cálculo racional, en el cual, un individuo coteja los costos y las utilidades asociadas a su permanencia en el lugar de origen con aquellos atados a un traslado hacia el lugar de destino¹¹.

¹¹ Ver al respecto el Índice de Intensidad Migratoria México – Estados Unidos (2000) Consejo Nacional de Población, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap02.pdf>. p.15. (Consulta realizada el 25 de abril de 2009).

Existen diversos estudios que plantean los efectos múltiples que produce la migración, los mismos abarcan distintas perspectivas –macro o micro–, describiendo, por ejemplo, sus efectos negativos: expulsión de la población con capacidad productiva de los territorios de origen, que pierden fuerza de trabajo. Esto produce un círculo vicioso, donde la migración termina por profundizar los problemas sociales y económicos que fueron su causa. Por otro lado, existen teorías sostenidas por organismos financieros y países industrializados que sostienen que la migración promueve el desarrollo. En este sentido, “para el Banco Mundial la migración internacional genera beneficios para los migrantes, sus países de origen y los países de destino.” (García y Sánchez, 2007: 80).

Ambas posturas son igualmente cuestionables, pues si bien existen elementos empíricos que sustentan a la primera de ellas, el enorme flujo de recursos y conocimientos que se obtienen con las remesas y el flujo de intercambios culturales pueden favorecer el desarrollo. A pesar de ello, se debe considerar igualmente cuestionable a la segunda, que si bien resulta acertada en lo general, es demasiado optimista. Ésta asume, partiendo de la perspectiva liberal, que el libre intercambio de mercancías, incluida la mano de obra, mediante el empuje de las fuerzas del mercado, produce naturalmente un beneficio mutuo para las partes implicadas. Un ejemplo de esta visión lo podemos encontrar en los enfoques de las políticas gubernamentales que tienen por objeto a la migración. Es el caso del Programa 3x1, que se define como medio para orientar las remesas y generar inversiones apoyadas por organizaciones de migrantes (redes sociales). Este Programa se inicia a nivel federal en el sexenio de Vicente Fox y forma parte del discurso gubernamental. En el mismo se considera la migración como un remedio paliativo del mercado para salir de una forma racional de las crisis que le afectan. Esto coincide con argumentos neoliberales utilizados por el presidente Fox que manifiestan que las remesas colectivas están llamadas a ser una palanca para el desarrollo. Pues bien, si el país no puede dar medios de subsistencia a todos los ciudadanos, resulta loable que se empleen en otro país y manden sustento a sus familias en divisas. El problema radica en que el Estado mexicano se asume como promotor de la migración, al tiempo que deja de lado su papel constitucional de rector económico. Para nosotros la migración no produce por sí misma desarrollo ni atraso, por el contrario el que se sitúe en un lugar u otro depende más de la problemática que la origina, y de las opciones de políticas públicas que los países expulsores diseñen para aprovechar los recursos que se generan de dicha actividad.

Planteamientos alternativos visualizan el fenómeno migratorio como una oportunidad para elevar el nivel de vida de las comunidades de origen, al menos en el contexto local y tomando como soporte a las redes sociales. Por ejemplo, un autor define al migrante colectivo de la siguiente forma: “sujeto social transterritorial [emergente] comprometido, binacionalmente, en luchas por la identidad, la democracia y por el desarrollo comunitario y regional.” (Moctezuma, 2005: 62). El migrante colectivo, argumenta este autor, asume diversos grados de conciencia social, lo cual le lleva a cuestionarse las formas tradicionales del poder y reclamar un mayor ejercicio en el mismo. En el trabajo de Moctezuma se nos dice también que el migrante colectivo es concebido como un sujeto que surge del crecimiento y el desarrollo.

Las redes translocales y las “comunidades filiales” son los elementos constitutivos de las primeras formas del transnacionalismo migrante. Con el tiempo, según Matt Bakker citado por Miguel Moctezuma Longoria, “a medida que estas formas de conexión translocal se consolidan, comienza a formalizarse el sentido de pertenencia y de obligación de los migrantes hacia sus comunidades de origen, lo que podría ser el cimiento de los clubes sociales de los migrantes o de las asociaciones de oriundos”. (Bakker, 2007: 48).

La cohesión que logran las comunidades, al continuar con las tradiciones comunitarias en sus experiencias como migrantes, ha evolucionado en los últimos años de manera notable, mostrando la madurez alcanzada por las organizaciones de migrantes, a pesar de enfrentarse continuamente al lastre del clientelismo y el autoritarismo tanto en su relación con las instituciones públicas como por las inercias de los vínculos que mantienen las comunidades originarias con los partidos políticos. Pese a todo, son una alternativa viable para estructurar el desarrollo local mediante la intermediación del “migrante colectivo”. Este impulso es muy importante, pero no excluye el esfuerzo gubernamental que debe hacerse para promocionar el desarrollo local y regional, mostrando al mismo tiempo la inconsistencia de políticas sobre remesas no enfocadas al desarrollo y bienestar de las localidades y regiones migrantes.

En México el incremento de la migración ha generado una fuente de divisas comparable con los provenientes de la exportación de petróleo. Y ello sin tener en cuenta su función de alivio de las presiones sociales provocadas por la demanda de empleo, que la economía interna no ha podido generar. En el plano microeconómico estos recursos tienen un efecto multiplicador del ingreso y mantienen el consumo de muchas familias. Existen hogares que tienen en las remesas su principal o única fuente de ingreso.

Por otra parte, y también desde el punto de vista microeconómico, como nos recuerda Moritz Alberto Cruz (2007: 165) “las remesas pueden beneficiar el crecimiento en el largo plazo si parte de los recursos son empleados en educación, generando una fuerza laboral más educada”. Siguiendo esta línea de pensamiento, los efectos de las remesas se extienden a los niveles de desarrollo y no sólo al crecimiento.

Desde una perspectiva macroeconómica las remesas producen un efecto positivo en la balanza de pagos. En menor medida las remesas también se emplean para aumentar el ahorro o la inversión, teniendo un efecto positivo en los indicadores de estabilidad de la economía nacional. Por otro lado, las remesas pueden ser una partida compensatoria al problema de la pérdida del bono demográfico, es decir el hecho que la fuerza de trabajo de México genere recursos en el extranjero, subsidiando los sistemas de seguridad social, y por otro lado regresen a demandar estos beneficios al país.

Su medición, sin embargo, supone un problema metodológico, pues existen aspectos muy difíciles de determinar. En este sentido, Lozano (1999) ofrece una estimación del flujo anual de remesas enviado por los migrantes mexicanos, fijando como año de referencia 1990. En su encuesta aplicada en ambos lados de la frontera se incluyeron: los recursos enviados desde Estados Unidos de América, y el efectivo con el cual regresaron los migrantes temporales y permanentes (transferencias de bolsillo) documentados e indocumentados. Por otro lado, Rodolfo Corona, citado por Fernando Lozano Ascencio, realiza otra medición con base en la Encuesta sobre Migración de la Frontera Norte (EMIF):

Corona argumenta que su cálculo de remesas está subestimado debido a que la EMIF excluyó dos componentes: por un lado el dinero que los migrantes llevan consigo (...) De otro lado, no se contempló las remesas de los grupos de migrantes que no son captados por la EMIF [quienes sólo cruzan en ciudades fronterizas o viven en éstas, o los trabajadores no indocumentados que regresan por vía aérea]. (Lozano, 1999: 41).

En nuestro país la Institución que determina los montos de las remesas familiares es el Banco de México. En el cálculo de la balanza de pagos antes de 1989 sólo contemplaba el monto de giros postales y telegráficos. A partir de esa fecha incluyó las transferencias que se envían a través de instituciones bancarias y casas de cambio, y desde 1994 incorporó un estimado de transferencias de bolsillo en efectivo y en especie.

La importancia de las remesas se visualiza en el plano regional por los efectos multiplicadores que genera, pues como observa Coronado (2004) citado por Alberto Cruz:

Las remesas en México son responsables de alrededor del 27% del capital invertido en microempresas en las zonas urbanas y dichas remesas pueden llegar hasta el 40% en las localidades que registran las tasas de migración más elevadas, como Zacatecas, Michoacán y Guanajuato (Cruz, 2007: 168).

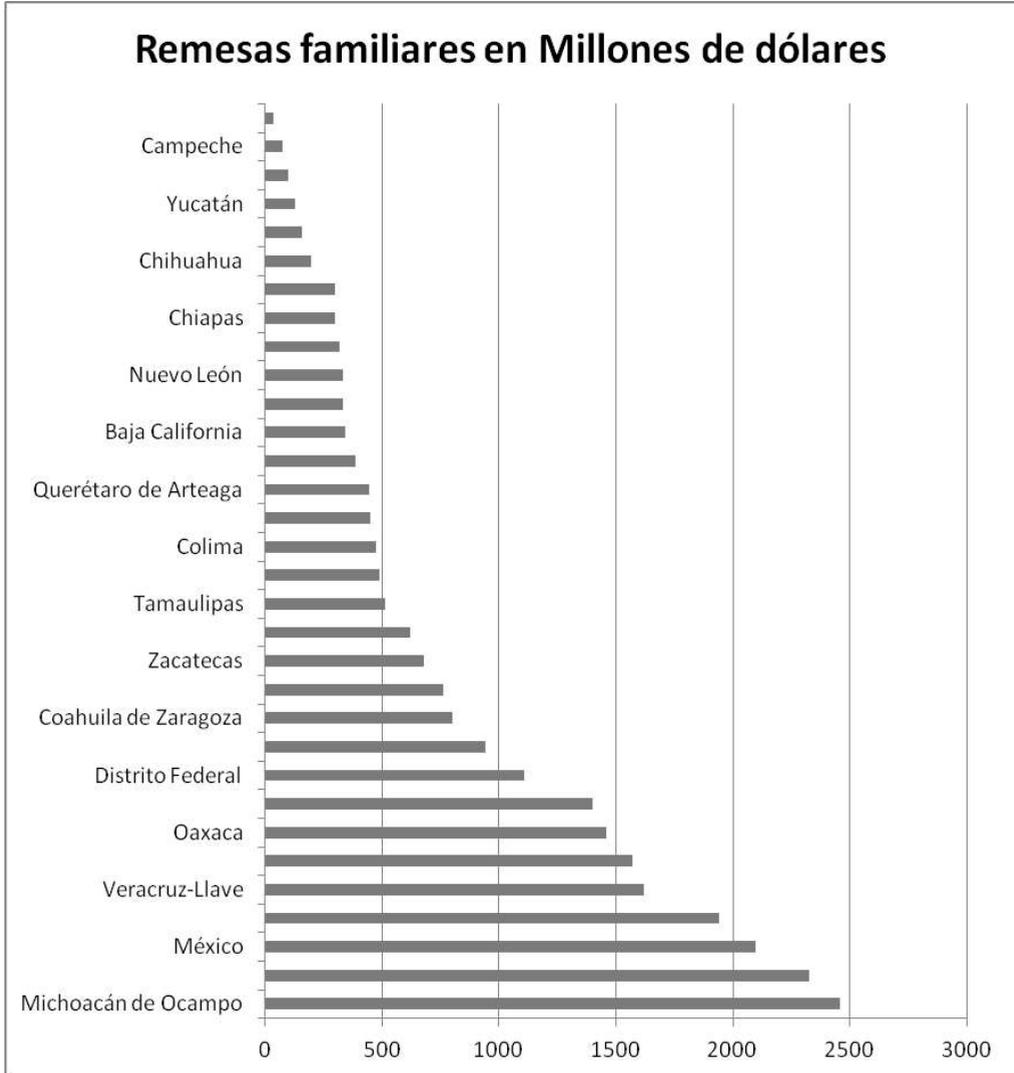
Sin embargo, si analizamos la tendencia por estado encontramos que se mantiene constante su relación con el volumen de remesas. Por ejemplo: los estados de Baja California Sur, Tabasco, Colima, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Hidalgo, México y Michoacán de Ocampo mantienen sus posiciones durante el periodo 2003-2006, y las variaciones de los demás estados son muy regulares. Si bien los lugares dependen de los valores presentes por cada estado, la regularidad permite deducir que la migración es un fenómeno que se mantiene constante en todos ellos.

Si consideramos los valores de las remesas familiares (1990- 2008) a través de los datos que aporta Banxico se observa que han mantenido un movimiento ascendente año con año. En 1990 el monto de remesas familiares ascendía a 2 494 millones de dólares USA; en 2008 25 145 millones de dólares. Es decir, un incremento de más del 1000%. Mientras que el valor promedio de la década de 1990 es de 3 933 millones de dólares, en la década del 2000 el promedio de las remesas fue aproximadamente de 16 534 millones. La mayor tasa de crecimiento se produjo en el año 2001, pero a partir de 2003 se incrementó en decenas de millones de dólares el monto de remesas. Todo lo cual apunta a un crecimiento exponencial en su monto.

Como mencionamos con anterioridad, la tradición económica identifica el bienestar individual con el grado de bienes y servicios de los cuales se dispone. Su medición es relativamente simple, por ejemplo se logra calculando el PIB *per cápita*. Sin embargo no consigue explicar la forma en que estos bienes son aprovechados. Es decir, si bien el crecimiento económico es un indicador imprescindible para conocer el grado de avance en el bienestar de la población, es insuficiente para determinar cómo se emplean esos recursos para mejorar la calidad de vida. Por otro lado, y siguiendo los debates en torno a las ideas del

premio nobel de economía Amartya Sen, consideramos que: “el desarrollo humano es antes que nada un proceso: aquel que permite la expansión de las libertades reales que goza el pueblo.” (López-Calva y Szekély, 2006: 14).

Gráfico 1. Distribución de las remesas familiares en millones de dólares USA (2008)



Fuente: Banco de México

De este modo se reemplaza el énfasis por la posesión de bienes e ingreso, por los conceptos de funcionamiento y capacidades. Si consideramos que un “funcionamiento es lo que una persona logra ser o hacer. Un bien puede permitir un funcionamiento, pero es distinto a él” (López-Calva y Szekély, 2006: 19). Podemos entonces observar que un bien es un primer nivel de satisfactor que permite un funcionamiento, pero este último concepto es mucho más complejo porque además está relacionado con la idea de oportunidad y libertad.

Amartya Sen parte de la crítica de las corrientes filosóficas del utilitarismo y del Rawlsianismo, pues considera en primer término que “la mayor utilidad para el mayor número de personas” reduce el contenido de la libertad. En cuanto a la crítica que hace la teoría de la justicia de John Rawls destaca sus límites al tratar el problema de la justicia distributiva. Sen se preocupa por ubicar a los bienes y servicios como un medio para la realización personal plena y el desarrollo de capacidades que amplíen las libertades en un sentido positivo.

El desarrollo humano desde la perspectiva de la economía del bienestar es definido como: “el proceso de ampliación de posibilidades de elegir de los individuos y tiene como objeto expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.” (Sen, 1998: 53). Esta definición destaca la importancia que tiene, para el enfoque del desarrollo humano, el aspecto del desarrollo de capacidades, que son precondition para el logro de la superación de la pobreza. En palabras de Sen: “el énfasis que se ha asignado al capital humano –en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población– ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo” (Sen, 1998: 12).

Este autor asesora el análisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que propuso en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Éste tiene los siguientes aspectos:

1. Índice de esperanza de vida: posibilidad de disfrutar una vida saludable y con plenitud para ser vivida. Mide la longevidad y propone tomar como dimensión la esperanza de vida al nacer.
2. Índice nivel de educación: poder adquirir conocimientos valiosos para la vida. Mide la alfabetización y el acceso a la educación, toma como referencia las dimensiones tasa de alfabetización y matrícula escolar.

3. Índice ingreso *per cápita*: posibilidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Mide el acceso a recursos, propone el PIB *per cápita* como dimensión.

En los últimos años y de manera creciente el cálculo del índice propuesto por Sen, se ha popularizado y es aceptado globalmente, debido principalmente, como explican López-Calva y Szekély (2006: 99-100), a que:

- a) El ingreso es considerado como importante sólo instrumentalmente mientras que la pobreza puede ser definida o descrita en términos de privación de capacidades.
- b) La evidencia de una relación entre bajo ingreso y falta de capacidades varía de manera importante entre poblaciones e incluso entre familias e individuos.
- c) Establecer líneas de pobreza en términos de ingreso asume implícitamente que los individuos tienen igual capacidad de conversión de ingreso en funcionamientos, lo cual no es necesariamente cierto.

Cabe destacar que el IDH como criterio de medición no es ni mucho menos infalible. Desde su aplicación ha sufrido replanteamientos metodológicos, ajustándose en diferentes ocasiones; algunas veces a instancias del propio PNUD y otras para adaptarse, debido a la imposibilidad de disponer de todas las variables consideradas, o bien porque algunas de ellas se calculaban de otra forma.

El IDH no escapa a críticas metodológicas. En este sentido, López-Calva y Szekély nos ofrecen un panorama de las mismas.

Ravallion (1997) hace énfasis en que los juicios detrás de la valoración de las distintas dimensiones del IDH no son explícitos y, por tanto son cuestionables (...) Kelley (1991), por su parte (...) somete a discusión algunos otros problemas teóricos (...) critica la definición de las cotas basadas en valores “ideales” de las variables consideradas o utilizadas para construir los índices de cada componente. Para ilustrar el punto cambia el valor superior o “cota deseada” de la esperanza de vida de 78 a 73 años y encuentra que 22 países pasarían de la categoría de “desarrollo humano bajo” a la de “desarrollo

humano medio” (...) Srinivasan (1994) alude a dos cuestiones en lo que al marco conceptual se refiere. En su opinión, el uso del enfoque “alternativo” data de 1938, año en el que el Indian National Planning Committee enfatizó la necesidad de lograr mejores niveles de vida para la población a través de la reducción de la pobreza y de la búsqueda de una distribución más equitativa de la riqueza (...) Por otra parte, este autor afirma que no hay correspondencia entre el concepto de capacidades y su implementación a través del IDH debido a que las capacidades no tienen una métrica homogénea, a diferencia del enfoque del ingreso que sí tiene esa característica. (López-Calva y Székely, 2006: 58-59).

Otras críticas sólidas a la metodología propuesta por el PNUD se centran en el cuestionamiento a los cambios metodológicos para el cálculo de las variables. Al respecto: “El IDH tiene serios problemas para ser comparable en el tiempo y en el espacio, debido principalmente a las variaciones que ha sufrido su metodología de cálculo, lo que dificulta las inferencias acerca de los procesos de desarrollo.” (López-Calva y Székely, 2006: 59).

Finalmente, según estos autores, “el IDH puede ser criticado en varios aspectos, el principal de ellos es el hecho que ignora la distribución del desarrollo humano entre las personas (...) En presencia de desigualdad, un nivel dado del IDH puede ocultar grandes variaciones en logros entre la población” López-Calva y Székely (2006: 218-219).

Este argumento es sin duda el punto más crítico del IDH, si bien el problema en países con distribución homogénea del ingreso no es determinante en el cálculo del Índice, en México sí lo es, pues los niveles de desigualdad que en él se dan son elevados incluso en comparación con países más pobres.

Haciéndose eco de este problema el Informe de Desarrollo Humano 2002 usó para México una versión modificada que denominó Índice Refinado de Desarrollo (IRD):

La medición del desarrollo humano mediante este índice (Índice Refinado de Desarrollo con medias generalizadas, IRD-MG) arroja que la pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad entre individuos puede ser hasta del 26%. En otras palabras, si eliminamos la insensibilidad a las diferencias entre niveles de desarrollo de las personas, el IRD-MG pasa de un valor de 0.6626 a uno de 0.412 (De la Torre, 2004: 12).

También hay que destacar que, a pesar de los cuestionamientos y problemas metodológicos, el IDH según nos indica José Luis Horacio Andrade Lara:

Viene a llenar varios “huecos” en el contexto de la medición del desarrollo humano en México y también complementa otros esfuerzos que se han realizado. Una de sus ventajas es que comparado con otras alternativas es un indicador de relativa simplicidad y los requerimientos de datos para su cálculo se encuentran hoy en día disponibles para la mayoría de los países. Esto permite realizar comparaciones internacionales, lo cual no es posible con otros indicadores. (Andrade, 2009: 38).

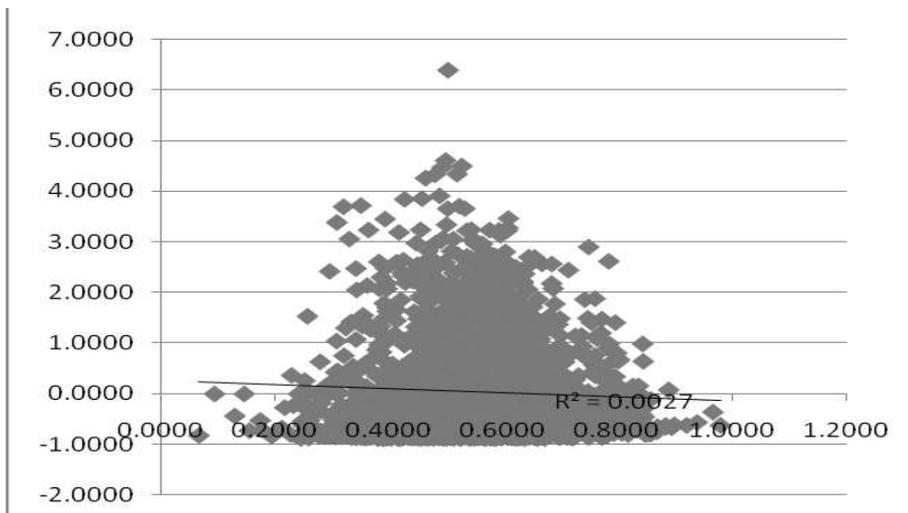
Sin embargo no deja de ser un objetivo, para la consolidación metodológica, la homogenización de las comparaciones y el consenso en una metodología consistente con el fin de favorecer la comparación entre estados a través del tiempo.

2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO EN MÉXICO A TRAVÉS DE LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y DE INTENSIDAD MIGRATORIA (IIM)

Una vez que hemos planteado la relación de la migración y el desarrollo humano desde un punto de vista teórico, conviene confrontarlo con la perspectiva cuantitativa, ello con el fin de observar su comportamiento a nivel nacional. Al respecto, en el gráfico siguiente observamos la representación de las variables migración y desarrollo mediante los indicadores IDH e IIM para los 2 442 municipios disponibles. Se puede apreciar que no existe una tendencia, ya que el valor de r^2 no marca ninguna relación estadística a nivel nacional.

El grado de dispersión de datos muestra el grado de desigualdad entre los municipios del país. Se observa en el gráfico una figura de distribución normal, donde la mayoría de los municipios presentan un IDH entre 0.4 y 0.8, lo cual confirma la información citada por el PNUD sobre las características de la migración mexicana, donde son las zonas con un bajo IDH –menor a 0.499 -, así como las del mayor IDH –de 0.8 a 1- tienen menor migración. Ampliándose ésta en la medida en que el valor del IDH se acerca a 0.6, que para el caso de México es el valor central, y que queda comprendido en el rango del IDH medio -0.5 a 0.799-.

Gráfico 2. Relación IDH, IIM a EU, Nacional 2000



Fuente: Elaboración propia a través de datos del CONAPO.

La lectura de estos datos indica que no existe relación entre las variables migración y desarrollo en México, por lo menos para el tiempo y medidas consideradas, ya que su comportamiento se equipara a una distribución normal, donde son los valores extremos los que presentan, como apuntamos, una migración menor, mientras que los municipios con un nivel de desarrollo humano medio son los que presentan los mayores índices de migración: sus IDH ocupan los valores centrales de la distribución.

Por otro lado existen datos contradictorios con relación a la distribución. En este sentido, se observó que en estados con mayor desigualdad y menor IDH la tendencia era a la distribución normal, mientras que en los estados donde se presentaron niveles reducidos de relación (Aguascalientes, Colima y el Distrito Federal) se daba una tendencia hacia un mayor IDH con menor migración.

En la región sur ningún estado mostró relación entre las variables estudiadas. En los estados de Campeche, Tabasco y Quintana Roo se observó que se presentaba un IDH medio, pero un bajo Índice de Migración. Guerrero presentó una tendencia semejante a la distribución normal, con un indicador alto de migración a los Estados Unidos.

Oaxaca se caracterizaba por una tendencia hacia la distribución normal. Veracruz tenía también los rasgos característicos de la distribución normal. Por otra parte, Chiapas y Yucatán presentaron distribuciones que no permiten establecer un criterio sobre el tipo de tendencia.

En la región noreste Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas no presentaron una tendencia entre variables, Durango tampoco marca una tendencia pero tiene niveles altos de migración, Nuevo León tampoco marca una tendencia pero posee altos niveles de desarrollo humano.

La región noroeste (compuesta por los estados de Baja California y Sinaloa) posee indicadores de migración medios. Baja California Sur y Sonora poseen indicadores bajos. En ningún caso se observó relación entre las variables descritas. Los datos muestran que en estados fronterizos la facilidad de desplazarse a través de la frontera no inhibe el flujo migratorio.

De la región occidente se destaca que Aguascalientes presentó una uniformidad atípica, coincidiendo en ella con Colima. Existe en ambas entidades una tenue relación entre las variables estudiadas. La tendencia fue a que se disminuyera la migración conforme se incrementaba el IDH. En Guanajuato no existía relación entre las variables ni tendencia, pero en los municipios con mayor Índice de Intensidad Migratoria el 75% presentaba un valor de IDH bajo. En Jalisco y en los estados de Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas no se presentaron tendencias definidas ni relación entre las variables.

En la región centro y el Distrito Federal se encontró relación entre las variables estudiadas: a mayor desarrollo menor migración. Recordemos que, el D.F. es la Entidad que posee el IDH más alto. Los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala no presentaron relación entre las variables estudiadas ni tendencia en su distribución.

CONCLUSIONES

La relación entre el desarrollo y la migración es estrecha según cierta literatura teórica que hemos presentado al inicio de este capítulo. En México existe la necesidad de generar estudios relacionados con el enorme flujo de población que se ve expulsada de su territorio, principalmente por razones económicas. No olvidemos que nuestro país comparte con India uno de los primeros lugares con mayores ingresos proveniente de las remesas. Nuestra aportación subraya la importancia de generar políticas públicas que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los habitantes de las regiones donde la migración se da, y ello con independencia que en las mismas se planteen otros objetivos.

Es el círculo virtuoso del desarrollo el que debe romper con el círculo vicioso del subdesarrollo de regiones enteras del país. Para ello las transferencias financieras y de conocimiento de los migrantes procedentes de esas regiones son muy importantes. En la medida que el país genere oportunidades laborales para la población potencialmente migrante, se reducirán los incentivos para buscar oportunidades fuera de nuestras fronteras, retornando los que ya se fueron. Esta creación de empleo no pasa exclusivamente por el Mercado, el cual creemos se debe regular para aprovechar su eficacia de creación de riqueza y corregir sus ineficiencias distributivas tanto en la población como en el territorio. Al respecto, ninguna política de desarrollo debe dejar de lado la importancia de la dinámica regional, en especial de las regiones consideradas de alta marginación.

Los resultados estadísticos obtenidos muestran que la migración adquiere valores altos en municipios con mayor, mediano y bajo Índice de Desarrollo Humano, pero al mismo tiempo tiende a crecer en municipios con valores medios en este Índice, disminuyendo en sus extremos. Esto da como consecuencia una distribución de datos cercana a una distribución normal, la cual se observa claramente en el gráfico de la muestra nacional vista con anterioridad. Los municipios con valores de desarrollo más extremos tienen una migración menor.

Después de estudiar los valores de los 2442 municipios disponibles, de los 31 estados y el Distrito Federal, agrupados en cinco regiones, podemos decir que en ningún caso se presenta una relación consistente entre las variables desarrollo y migración, por lo cual podemos concluir que: no existe una relación entre la variable desarrollo humano y la variable migración en los municipios que componen las regiones de la República Mexicana.

En otro orden de ideas, el estudio estadístico también mostró elementos importantes para el análisis de políticas públicas. A continuación pasamos a enumerar los que creemos más importantes.

- a) Los resultados refuerzan la perspectiva de un desarrollo endógeno desde las localidades, pues no existe homogeneidad ni entre entidades federativas ni entre regiones.

Las observaciones realizadas muestran desigualdad socioeconómica, de recursos y orográfica entre localidades, estados y regiones, incluso entre ellos mismos.

- b) El grado de diferencia entre las diversas características que constituyen los municipios mexicanos hacen necesario plantear políticas públicas desde una perspectiva de microrregiones que compartan aspectos similares en indicadores como el IDH, índices de migración, desigualdad o pobreza que como se ha expuesto se complementan y permiten delimitar un diagnóstico más cercano a las necesidades que motivan las políticas.

Se hace necesario determinar políticas públicas que se basen en estas características, y eso sólo se puede hacer desde estudios microrregionales y con una participación amplia y activa de todos los implicados: decisores políticos, administradores públicos de los programas, tejido productivo, migrantes, familiares de éstos y los demás habitantes del municipio, el estado o la región.

- c) Se rompe con el mito que la migración debe generar desarrollo por sí misma, lo cual se aleja de los resultados empíricos obtenidos.

El mito promovido desde los organismos financieros internacionales refuerza la visión centrista, misma que se caracteriza por definir los problemas sociales desde quien los administra, no desde quien está afectado por ellos. El problema no es si la migración genera riqueza, sino si el desarrollo es posible y de serlo cómo puede generarse. La migración entonces se convierte en el resultado del nivel de desarrollo e interactúa con éste, generando círculos virtuosos o viciosos. Desde este punto de vista la migración no puede considerarse más como una causa: es un efecto dinámico.

- d) Se refuta la idea que plantea que un territorio no se desarrolla cuando existe migración en él. Los resultados muestran municipios con altos niveles de desarrollo humano y tasas crecientes de migración

Si bien es un supuesto teórico que la migración por sí misma genera desarrollo económico, su antítesis tampoco encuentra demostración en nuestro estudio. Los resultados del mismo no ofrecen evidencia empírica a favor de una u otra tesis. En este sentido, los

resultados obtenidos señalan que los territorios que poseen altos índices de desarrollo también presentan altos índices de migración.

Que los dos razonamientos antitéticos señalados en el párrafo anterior resulten no demostrados por los datos empíricos obtenidos en nuestra investigación no es del todo extraño si atendemos a que el fenómeno migratorio se encuentra en constante cambio y movimiento, interactúa con niveles de desarrollo que poseen una lógica propia y que a su vez están cambiando constantemente. En consecuencia, migración y desarrollo se encuentran en tensión, se afectan mutuamente de manera cuantitativa y cualitativa. Además ambos son alterados por variables socioeconómicas y culturales. Se requiere por tanto de medidas que permitan operacionalizar convenientemente ambas variables y ayuden a comprender la realidad del fenómeno, actuando en él con sinergias virtuosas, donde la participación de los distintos agentes involucrados en el plano de las decisiones sea atendida democráticamente.

Las políticas gubernamentales buscan la “atención” de la población migrante. Además, en algunos casos, se promueve la reducción de la migración a través de la política pública, por ejemplo la que incide directamente en la creación de empleo en las regiones con más migrantes. No obstante lo cual no debemos olvidar que la política pública relacionada con este fenómeno se enfrenta a la doble cara que muestra la relación entre la migración y el desarrollo. Por tanto, las decisiones que se toman al respecto afectan de diversa forma al crecimiento económico y social que se produce en las regiones de migrantes. El prevenir estos efectos y que los mismos sean de carácter positivo requiere de modelos analíticos de gran precisión, lo que pasa por la construcción de índices precisos que midan el desarrollo y la migración en su dimensión dinámica, al tiempo que nos sirvan para controlar otras variables que intervienen de forma directa o indirecta en ambas y su relación. Sin que ello nos haga olvidar lo que señala el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2007: “Los objetivos de cualquier estrategia de desarrollo deben ser incrementar los niveles de bienestar y libertad para individuos concretos de manera sostenible” (PNUD, 2007: 9).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ubica de manera sencilla el nivel de desarrollo de las capacidades humanas y la manera en que éstas fomentan el bienestar. El análisis efectuado sobre el comportamiento de este Índice en nuestro país nos permitió comprobar que los municipios con un menor y un mayor IDH son los que tenían una menor migración.

Los datos permiten constatar que la migración no ha sido la válvula de escape de la pobreza. No ha sido, hasta el momento y en términos generales, el propulsor de un círculo

virtuoso de crecimiento, desarrollo y riqueza favorecido por las remesas y el aprovechamiento de las capacidades obtenidas por los migrantes a través de su experiencia. Y no lo ha sido, desde el principio, ya que las regiones de migrantes no son precisamente las más pobres. Esto nos hace pensar que las políticas migratorias como generadoras de desarrollo en las regiones más necesitadas deben plantearse en otros términos. Requerimos entonces de decisiones gubernamentales y procedentes de la economía privada integradoras en un plano local y regional que sean el motor de sinergias positivas de crecimiento económico desde dentro, no desde afuera. Estas políticas integradoras deben tener además como uno de sus objetivos prioritarios la creación de riqueza, unida a una distribución más equitativa de la misma. Esto permitirá crecer al tiempo que se reducirá la desigualdad y el atraso de localidades y regiones enteras del país. He ahí la importancia de generar una nueva generación de políticas públicas. En este sentido también es importante recordar, como nos dice Carlos Alba Vega, que:

El crecimiento económico significa también mayor oportunidad de captación fiscal, estatal y municipal, y por lo tanto mayores posibilidades de orientar los recursos fiscales al gasto social. Además, si el crecimiento económico promueve el desarrollo humano, éste puede traducirse en una población mejor alimentada, más vigorosa y sana y con mayor y mejor vida laboral; además una población más y mejor calificada, más informada y con mejores destrezas propias de una economía del conocimiento, puede favorecer el crecimiento económico, aunque el objetivo último no sea éste sino el desarrollo mismo de las personas. (Alba, 2007: 53).

Lo dicho por Carlos Alba nos hace pensar en un nuevo problema, mismo que resumimos en una pregunta: ¿El migrante está motivado para ceder una parte de sus recursos –destinados originalmente al consumo familiar- a la inversión productiva? Esto no depende, no por lo menos totalmente, de las decisiones que tomen los decisores políticos sino de las que tomen los propios migrantes. Estamos pues en presencia de un problema de acción colectiva, y por tanto nos enfrentamos a juegos donde los actores buscan maximizar su beneficio conforme a la información y los recursos que disponen, y las creencias sobre sus necesidades y restricciones que tienen para la acción. En la medida que los incentivos a la inversión –lo que implica un aplazamiento de la satisfacción de necesidades- sean mayores que el consumo inmediato el migrante se verá incentivado a invertir sus recursos y tiempo en proyectos que implican creación de riqueza en la región de su procedencia. Pero para ello es necesario crear

programas de desarrollo creíbles, y ello pasa inexorablemente por la participación de los migrantes en la elaboración y ejecución de los mismos. Estos programas deben estar diseñados conforme a las necesidades de desarrollo de las regiones, pero no deben olvidar las necesidades de los migrantes y sus familias, así como las del resto de la población, que no deben ser excluidas. En este sentido, la inversión de remesas tiene que buscar el desarrollo endógeno, promoviendo cadenas productivas que impulsen la generación de bienes, al tiempo que brinden oportunidades para mejorar las condiciones de vida por medio de la educación y la salud; añadiendo incluso formación sobre la sostenibilidad de los recursos disponibles en el territorio, la equidad de género y las peculiaridades culturales propias de cada región.

Otro elemento a considerar es la equidad territorial. Al respecto debemos considerar que estados con indicadores de marginalidad similares –es el caso por ejemplo de Guerrero y Chiapas- reciben remesas en cantidades muy diferentes. Este aspecto debe ser tenido en cuenta en los programas de desarrollo públicos que tienen como base financiera las remesas de los inmigrantes, y ello a fin de integrar en los mismos mecanismos correctores que impidan un crecimiento de las desigualdades de crecimiento entre las regiones, incluso en aquellas que parten con una marginalidad similar, pero cuyas remesas procedentes de la migración posibilitan el crecimiento de unas y el estancamiento de otras, las que no las reciben. No olvidemos que éstas se distribuyen muy desigualmente entre los Estados, siendo unos pocos, con distintos niveles de desarrollo, los que las concentran en mayor medida. En este sentido, como nos recuerda Rodolfo de la Torre:

Es importante destacar que el ramo 33 incorpora algunos indicadores multidimensionales para la asignación de recursos entre estados y municipios. Son de destacar los rubros que en el pasado, cuando correspondían al ramo 26, fueron distribuidos mediante fórmulas que identificaban carencias en ingresos, educación e infraestructura y que hasta cierto punto eran análogos a los del IDH (De la Torre, 2004: 6).

Aplicar metodologías de diagnóstico –por ejemplo, basadas en datos empíricos transformados en indicadores de pobreza y desigualdad, por otra parte ya disponibles en México, que se utilizarían como complemento de los ofrecidos por el IDH- supondría un gran progreso en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas que vinculan las remesas procedentes de la migración con el desarrollo local y regional. Al respecto, “el concepto de desarrollo humano permite generar indicadores para guiar decisiones de política pública. En

particular el IDH puede utilizarse para comparar los niveles generales de carencias con asignaciones geográficas de recursos públicos para el desarrollo” (De la Torre, 2004: 16). No obstante, el IDH debe complementarse con otros indicadores vinculados con la migración y el desarrollo que nos permitan mejorar la toma de decisiones en las políticas públicas a implementar en el campo que tiene como base la relación entre ambos.

Nos queda por considerar el grado de autonomía que cada país tiene efectivamente para establecer sus políticas en este terreno. Con referencia a ello Raúl Delgado y Humberto Márquez nos plantean dos escenarios posibles:

- 1) El hegemónico, que promueven las grandes corporaciones transnacionales junto con los gobiernos de los países desarrollados comandados por Estados Unidos –en alianza con algunas élites de los países subdesarrollados–, y bajo el paraguas de algunos organismos internacionales. No obstante, ante la pérdida de legitimidad del proyecto que entraña la globalización neoliberal, hoy en día, más que hablar de hegemonía, conviene emplear el término de dominación, porque el proyecto no se impone por el consenso, sino mediante la coacción militar y la imposición financista del Consenso y Posconsenso de Washington.
- 2) El alternativo, referido a la acción sociopolítica que aglutina a movimientos y clases sociales, agentes y sujetos colectivos, de conformidad a un proyecto político concientemente diseñado en aras de transformar las dinámicas estructurales y el entorno político e institucional que obstaculiza la promoción de alternativas de desarrollo en los ámbitos global, regional, nacional y local (Delgado y Márquez, 2007: 12)

Un estudio sobre las políticas públicas aplicadas por los países latinoamericanos debe considerar estos escenarios, en el sentido que permiten captar la mayor o menor autonomía - con respecto a los intereses de países foráneos y sus corporaciones transnacionales- que nuestros países tienen en el diseño de sus políticas públicas, pero también económicas y comerciales. Aquí cabe recordar la importancia explicativa de la realidad social y económica que los intereses mencionados tienen para países de la región como México y Colombia, entre otros.

El reto consiste en generar mecanismos de participación ciudadana para aprovechar las ventajas de cada región. Para ello deben implementarse planes de desarrollo microregionales. De este modo será posible concebir círculos de crecimiento que incluyan en el apartado de

financiación a los ingresos provenientes de las remesas; pero no de manera pasiva, sino por el contrario, generando inversión social que permita a las familias receptoras de remesas obtener la satisfacción de sus necesidades a través del desarrollo regional que aquéllas cofinanciaron. Ello no será posible si no atendemos a los escenarios señalados, que nos hacen conscientes de constricciones iniciales que debemos superar para seguir adelante.

Otros aspectos a considerar son el grado de transparencia y la rendición de cuentas. Ambos permiten incrementar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, pues las hacen creíbles. Esta credibilidad aumenta la confianza de los receptores de las mismas, en nuestro caso los migrantes, permitiendo la construcción de redes que se integran en las políticas de desarrollo local y regional, favoreciendo la adquisición de capacidades y el aumento del bienestar individual y colectivo.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA, C. (2007) “Globalización y desarrollo regional en México”. En: José Luis Calva, coordinador, *Políticas de desarrollo regional*. México D.F., Miguel Ángel Porrúa. V. 13, p. 34-55.

ALBERTO, M. (2007) “Las remesas y su contribución al crecimiento en el corto y largo plazo”. En: José Luis Calva, coordinador, *Políticas de desarrollo regional*. México D.F., Miguel Ángel Porrúa. V. 6, p. 164-177.

ANDRADE, J.L. (2009) “Globalización y desarrollo Humano”. *CINTEOTL. Revista de investigación en ciencias sociales y humanidades*. Núm. 7, enero-abril, p. 1-52.

BAKKER, M. (2007) “El discurso de las remesas como impulsoras del desarrollo y la agencia colectiva del migrante colectivo”, *Migración y desarrollo*. Núm. 009, segundo semestre, p. 45-72.

CABRERO, E. (2007) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México D.F., CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (S/f) “Los enfoques de la migración”. En: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap02.pdf>. (Consulta realizada el 24 de abril de 2009).

CASTILLO, R.A. y A. LARIOS (2008) “Remesas y desarrollo humano: el caso de Zacatecas” *Región y Sociedad*, V. XX, núm. 41, p. 117-144.

DE LA TORRE, R. (2004) “El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México”. *Estudios sobre Desarrollo Humano*. Núm. 2004-08, p. 1-32.

DELGADO W. y R.H. MÁRQUEZ (2007) “Teoría y práctica de la relación dialéctica entre el desarrollo y migración”. *Migración y desarrollo*, Núm. 009, segundo semestre, p. 5-25.

ESCRIVÁ, Á. y N. RIBAS (2004) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*. Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.

GARCÍA, R. y X. SÁNCHEZ (2007) “Migración internacional y desarrollo. Oportunidades y desafíos para Zacatecas”. En: José Luis Calva, coordinador, *Políticas de desarrollo regional*. México D.F., Miguel Ángel Porrúa. V. 13, p. 79-97.

LÓPEZ-CALVA, L.F. y M. SZÉKELY (2006) *Medición del Desarrollo Humano en México*. México D.F., FCE.

LOZANO F. (S/f) “Aspectos Metodológicos en la medición de las remesas de los migrantes mexicanos. Estimaciones para 1995”. En Miguel Moctezuma Longoria y Héctor Rodríguez Ramírez, coordinadores, *Impacto de la Migración y las Remesas en el Crecimiento Económico Regional*. México D.F., Senado de la República LVII Legislatura, p. 39-64.

MOCTEZUMA M. y H. RODRÍGUEZ (1999) *Impacto de la Migración y las Remesas en el Crecimiento Económico Regional*. México D.F., Senado de la República, LVII Legislatura.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007) *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007*. México D.F., PNUD.

SEN, A. (2007) “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. En: López Castellano, Fernando, coordinador, *Desarrollo: crónica de un desafío permanente*. Granada, Universidad de Granada, p. 247-274.

EL DESARROLLO MUNICIPAL, LA REGLAMENTACIÓN, LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA EXPERIENCIA PREVIA DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES HIDALGUENSES: UNA RELACIÓN AMBIGUA

Bernabé Lugo Neria

INTRODUCCIÓN

En los estudios municipales existe consenso acerca de la relevancia que deben tener los gobiernos locales para el desarrollo de un país. Son el nivel de gobierno que tiene el mayor contacto con la ciudadanía, es decir, es el lugar donde los ciudadanos acuden y demandan la solución de sus problemas básicos. Además, es un espacio que está sirviendo como laboratorio experimental que gesta una rica y amplia gama de experiencias para la solución de problemas. El reconocimiento de este espacio como lugar natural de contacto entre la Administración y la ciudadanía y el aumento de las demandas sociales organizadas, sumadas a su pluralidad y heterogeneidad, nos ubican ante una realidad de mayores exigencias. Bajo este marco, estudiar este nivel de gobierno representa una tarea importante del quehacer científico social.

Este nivel de gobierno ha tenido en México problemas que repercuten en la eficiencia administrativa y en el desarrollo local. Cabrero y Peña (2004) arrojan luz sobre los rezagos en las capacidades administrativas de un número importante de gobiernos locales mexicanos:

Las administraciones municipales de municipios grandes tienen en promedio 1,600 trabajadores mientras que en los chicos tienen 60 en promedio, aunque hay casos de municipios con menos de 20 empleados. (...) Además en el 60% de los gobiernos municipales del país no se tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi el 80% de los municipios no se tiene un reglamento de planeación; en la mitad de los municipios no hay reglamentos de obra pública; en más de la mitad de gobiernos municipales no se tiene un área administrativa de recursos humanos. De igual forma los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio público profesional en el ámbito local (2004: 9).

Si la meta de un país es conquistar mejores niveles de vida para sus habitantes es necesario fortalecer a los gobiernos locales. Para ello las labores a realizar son: diagnosticar y analizar qué está sucediendo real y detalladamente en ellos, cómo se organizan para fomentar el desarrollo, qué obstáculos tienen para cumplir sus responsabilidades, qué podemos aprender de sus experiencias innovadoras y, sobretodo, qué errores debemos evitar.

Algunas instituciones de investigación ya han iniciado esta tarea. Por ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, A.C.) organiza cada año, desde el 2001, el Premio Gobierno y Gestión Local; dentro de sus objetivos está el difundir las experiencias locales innovadoras que fomentan, entre otras cosas, el desarrollo municipal. Por otro lado, para conocer la realidad municipal se está generando información empírica a través del levantamiento de encuestas. En 1993 el mismo CIDE, junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), diseñaron e implementaron una encuesta a 85 ayuntamientos municipales. La información derivada de ésta fue utilizada para un estudio sistemático del municipio mexicano. Posteriormente, en 1995, el entonces Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), de la Secretaría de Gobernación, levantó una segunda encuesta: "El Perfil de los Municipios en México". Aquí, el número de ayuntamientos muestreados fue mayor: 2 395. Al INEGI le fue encomendado el trabajo de campo y la captura de datos. El CIDE apoyó en el diseño del cuestionario y la revisión conceptual de su contenido.

Cinco años después, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) planteó y condujo, conjuntamente con el INEGI, la "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000", con el fin de disponer de información estadística más reciente, así como para evaluar el impacto de las recientes reformas constitucionales al artículo 115 (Ramírez y Alinares, s/a: 303). Esta encuesta tuvo como misión "generar información estadística actualizada, con el propósito de disponer de elementos cualitativos y cuantitativos para el análisis y fortalecimiento del proceso de descentralización del gasto social e impulso al desarrollo y la capacidad institucional del municipio" (Ramírez y Alinares, s/a: 303). En este caso, se aplicó un cuestionario a 1 245 presidentes municipales y dos presidentes del Consejo Municipal. Según Merino (2000), la información de la encuesta muestra tres cuestiones torales¹²: el esfuerzo que están haciendo los municipios para afrontar la responsabilidad que

¹² La información en forma agregada está disponible en http://www.indesol.gob.mx/5_comunicacion/publicacion_det.shtml?x=53

les otorgaron las reformas constitucionales de 1983 y de 1999, con muy pocos recursos y muchas carencias; los servicios que forman parte de los bienes de consumo colectivo más importantes para los ciudadanos están todavía lejos de satisfacer la demanda acumulada por años; y los apremios del día a día que le siguen ganando la batalla a la consolidación institucional de los gobiernos locales.

Para el 2002 también se llevó a cabo otra investigación, la “Encuesta Nacional a Presidentes municipales sobre desarrollo social”. Un excelente análisis de la información lo podemos encontrar en Díaz y Silva (2004). Ellos hacen un análisis principalmente del gasto descentralizado en México, con énfasis en la provisión de infraestructura física en el ámbito local. Sus conclusiones son que el gasto de los gobiernos locales no es muy efectivo y que los más desarrollados, utilizando como criterios el Índice de Marginalidad y el Índice de Desarrollo Humano, tienen fortalecimiento en sus ingresos propios pero gastan en mayor proporción en el rubro de gasto corriente. En los municipios con menos desarrollo ocurre lo contrario.

Dos años más tarde, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) llevó a cabo otra encuesta municipal, cuyos datos arrojaron importantes resultados: en una escala de cero a diez, la capacidad institucional¹³ de la autoridad municipal tiene en promedio una evaluación que equivale a 5.36. El estudio arrojó que sólo 231 ayuntamientos alcanzan una mayor capacidad institucional a la media, y en éstos habitan la mitad de la población. Sin embargo, en 1 323 la capacidad es limitada, ahí habitan uno de cada tres mexicanos. Entre las razones de esta diversidad, en la capacidad de las autoridades municipales para dar respuesta a sus gobernados, destaca la escolaridad. La encuesta reveló que en los 231 municipios de mayor capacidad, el 80 por ciento de los alcaldes cuenta con educación superior y el nivel educativo de los funcionarios municipales es incluso mayor. Asimismo, más de la mitad de los presidentes municipales cuenta con experiencia en cargos públicos¹⁴.

La acumulación de estas investigaciones sobre las restricciones que se presentan en los gobiernos locales ha acrecentado notablemente nuestros conocimientos en estos dominios, principalmente para conocer los factores que limitan el poder de acción de los gobernantes

¹³ El índice de capacidad institucional desarrollado por la Sedesol se compone de variables como eficiencia operativa, generación de ingresos, cobertura de servicios, capacitación, instrumentos de planeación y reglamentación municipal.

¹⁴ Información disponible en el periódico nacional *La Jornada*, del día 29 de noviembre de 2005 consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/29/016n1pol.php>

locales. Sin embargo, estas exploraciones arrojan en sus informes datos agregados y hasta el momento no encontramos documentos, salvo el de Díaz y Silva (2004), que asocien las restricciones citadas con el grado de desarrollo municipal.

Por otro lado, Arroyo y Sánchez (2003) intentan relacionar el desarrollo municipal, medido con el Índice de Marginalidad, y cuatro variables independientes: gasto per cápita del gobierno municipal acumulado¹⁵ 1990-1999 (G); índice de localización de manufacturas y servicios (IL); índice de urbanización (IU); e índice de educación (IE). Para ello, realizan cuatro regresiones lineales (sin utilizar constantes). Sus conclusiones son que el gasto municipal ejercido en los años 1990-1999 impactó positivamente en el desarrollo de los ochenta y cuatro municipios que tomaron como muestra. Así mismo, los gobiernos de municipios grandes y medianos tienen influencia en el desarrollo de su territorio; sin embargo, los gobiernos de municipios pequeños no la tienen.

Pensamos que es importante investigar aquellos municipios que son ejemplo en la incubación de experiencias innovadoras que fomentan el desarrollo local y que disponen de formas de organización novedosas en sus procesos administrativos y organizacionales. También es importante estudiar aquellos municipios que tienen deficiencias en sus formas de organización y bajos niveles de desarrollo, con el fin de identificar sus áreas de oportunidad. Esto nos permitirá generar estrategias que mitiguen o den solución a sus problemas de desarrollo. Los municipios hidalguenses están dentro de este grupo.

Tabla 1. Marginalidad en Hidalgo 2005 y muestra seleccionada

Grado de Marginación	Municipios hidalguenses	%	Muestra tomada	% relativo
Muy baja	8	10%	5	62,5%
Baja	19	23%	9	47,4%
Media	19	23%	11	57,9%
Alta	32	38%	7	21,9%
Muy alta	6	7%	1	16,7%
Total	84	100%	33	39,3%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de el CONAPO 2005

¹⁵ Arroyo y Sánchez (2003) consideran a esta variable como una aproximación del desempeño del gobierno municipal en la promoción de su desarrollo económico.

Para recabar información actualizada y con ello cuantificar y analizar las capacidades administrativas municipales, utilizamos una encuesta que fue aplicada a funcionarios municipales. La muestra fue representativa y significativa a nivel de los municipios hidalgüenses. El tamaño de la muestra equivale a 33 municipios¹⁶, que representan el 39.3% del total. La forma de elección de los municipios fue al azar, tratando siempre que hubiera heterogeneidad en los datos. La distribución de los municipios muestreados fue la siguiente:

La tabla precedente indica que del total municipal hidalgüense, se muestreó el 62.5 % de municipios que se encuentran dentro de la categoría “muy baja” marginalidad; el 47.4% con “baja” marginalidad; un 57.9% con marginalidad “media”; un 21.9% considerados con “alta” marginalidad; y un 16.7% con “muy alta” marginalidad (ver tabla 1). Las administraciones municipales encuestadas fueron: (1) Pachuca de Soto, (2) Mineral de la Reforma, (3) Tlanalapa, (4) Tizayuca, (5) Progreso de Obregón, (6) Tulancingo de Bravo, (7) Zapotlán de Juárez, (8) Mineral del Monte, (9) Mixquiahuala de Juárez, (10) Actopan, (11) Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, (12) Tolcayuca, (13) Villa de Tezontepec, (14) Zempoala, (15) San Salvador, (16) Huichapan, (17) San Agustín Tlaxiaca, (18) Epazoyucan, (19) Tezontepec de Aldama, (20) Cuauhtepic de Hinojosa, (21) Zimapán, (22) El Arenal, (23) Metepec, (24) Omitlán de Juárez, (25) Atotonilco el Grande, (26) Nopala de Villagrán, (27) Huasca de Ocampo, (28) Cardonal, (29) Xochicoatlán, (30) Mineral del Chico, (31) Acaxochitlán, (32) Pacula y (33) Tianguistengo¹⁷.

¿Quiénes proporcionaron información para el llenado de la encuesta?¹⁸ Más de la mitad de los informantes o facilitadores de información fueron los secretarios de ayuntamiento (52%), un 9% los jefes del área de recursos humanos y ese mismo porcentaje corresponde a los informantes que ocupaban algún cargo como directores de área. El 30% restante fue muy

¹⁶ Para el cálculo del tamaño de la muestra se utilizó un margen de error del 10 por ciento, un nivel de confianza del 90 por ciento y un p igual a 0.3.

¹⁷ Antes de aplicar la totalidad de encuestas, se realizó un estudio piloto a siete municipios. Agradecemos el apoyo de Griselda Castro en la realización de éste; asimismo, a los alumnos del noveno semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEH, generación 2002-2007, por su apoyo en el trabajo de campo posterior. En especial a Claudia Sandoval por su apoyo en el análisis de datos.

¹⁸ Es importante mencionar, que en el diseño del cuestionario se tomó como referencia la “Encuesta Nacional a Presidentes municipales 2004”, con el objeto de hacer comparable la información reciente con la de ese año y ubicar en un contexto nacional a los municipios hidalgüenses.

disperso: hubo un presidente municipal, un secretario de obras públicas, un contralor, un tesorero, un subdirector de planeación, un comandante operativo, un oficial mayor, un jefe de operación de la secretaría municipal, un oficial del registro familiar y una secretaria, quienes proporcionaron la información necesaria de esta investigación. De antemano, nuestro agradecimiento a todos ellos.

En suma, nuestro trabajo de investigación trata de emplear evidencia empírica¹⁹, emanada de una muestra de municipios hidalguenses para evaluar el rendimiento administrativo de los mismos. Esto es importante para cualquier tomador de decisiones en la esfera gubernamental: federal, estatal y municipal, permitiendo formular e implementar, de una manera más efectiva, políticas públicas específicas y por sector que mejoren las funciones de los gobiernos locales.

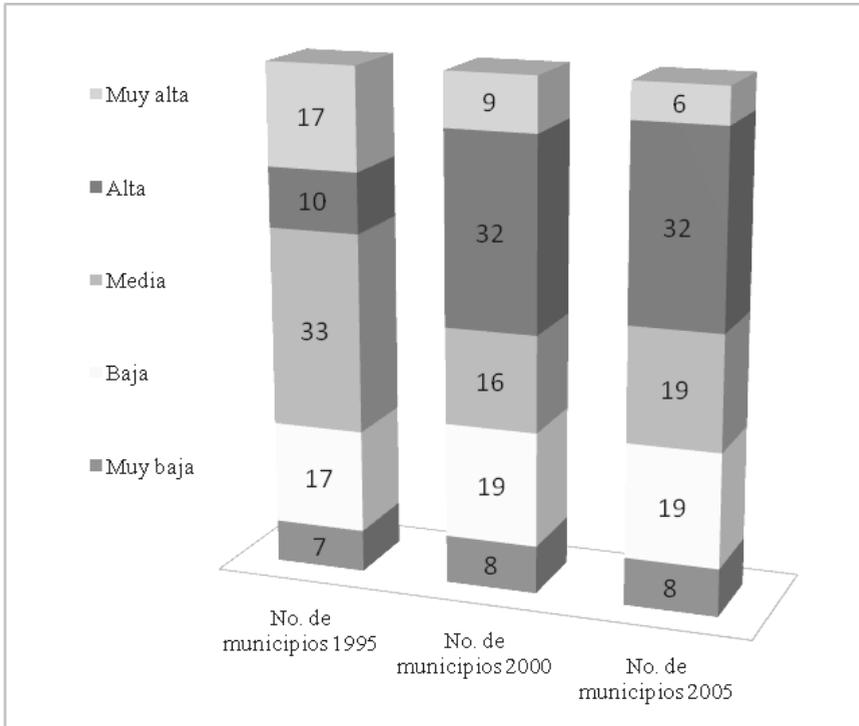
El resto del texto está organizado de la siguiente manera. En la primera parte se describe la marginalidad hidalguense en tres años 1995, 2000 y 2005. En la segunda, se exponen algunas ideas relacionadas con los factores o variables que obstaculizan las funciones administrativas de los municipios y que influyen en su desarrollo. En la parte tres, se describe la situación actual de los gobiernos locales hidalguenses en cuanto a su reglamentación, profesionalización y experiencia previa de sus funcionarios. En la penúltima parte, mostramos la relación entre éstas y el desarrollo municipal, medido a través del grado de marginación y presentamos el análisis de regresión lineal múltiple. Finalmente, exponemos nuestras conclusiones emanadas de las anteriores partes.

1. EVOLUCIÓN DE LA MARGINALIDAD MUNICIPAL EN HIDALGO

Hidalgo es una de las cinco entidades más marginadas con Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, según datos del Consejo Nacional de Población (2005). El panorama general de marginación que exteriorizaron los municipios hidalguenses, tanto para ese año como para 1995 y 2000 se muestran en el gráfico 1. Dicha figura revela lo siguiente:

¹⁹ La evidencia empírica, bajo el enfoque cuantitativo, se refiere a los datos de la “realidad” que apoyan o dan testimonio de una o varias afirmaciones. Se dice que una teoría ha recibido apoyo o evidencia empírica cuando hay investigaciones científicas que han demostrado que sus postulados son ciertos en una realidad observable y/o medible.

Gráfico 1. Marginación municipal en Hidalgo 1995, 2000 y 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONAPO 1995, 2000 y 2005

- El número de municipios que cae dentro de “muy alta marginación” ha tendido a contraerse en estos tres periodos. De 1995 al 2000 hubo una disminución del 47% (17 a 9). De 2000 al 2005 el porcentaje de disminución fue menor: 33% (9 a 6).
- En cuanto a los que se ubican dentro de la categoría “alta marginación”, el número fue menor en el año 1995 comparado con los años 2000 y 2005. En estos dos años, el número de municipios que caían en esa misma categoría se mantuvo constante. La razón de los tres años fue 5:16:16. El año 1995 fue más positivo que el resto, dado que hubo menor número de municipios ubicados en esta categoría

- El mismo gráfico deja ver que en el año 1995, el 39% de los municipios se ubicaban en la categoría de “marginación media”. Cinco años después, ese porcentaje pasó a 19%. Posteriormente, en el año 2005 el porcentaje aumentó a 23%.
- El porcentaje de municipios hidalguenses que cae dentro de la categoría “baja marginación” en esos tres años no tuvo mucha variación. En 1995 había 17 municipios que estaban dentro de esta categoría, para el 2000 y 2005 ese número aumentó en dos unidades.
- Por último, el porcentaje de municipios hidalguenses que se sitúa dentro de las categorías “muy baja” y “baja marginación” no ha tenido movilidad significativa en estos tres períodos analizados, incluso se mantuvieron constantes en los años 2000 y 2005.

Se observa que la marginación ha decrecido de una manera pausada en los municipios que componen al estado de Hidalgo. ¿Qué está pasando al interior de los ayuntamientos hidalguenses que impide mejorar significativamente sus niveles de desarrollo?, específicamente: ¿qué están haciendo esos gobiernos locales para mejorar el desarrollo local?, ¿pueden enfrentar esta tarea?, ¿por qué se producen los estancamientos en los niveles de desarrollo municipal?, ¿cómo influye el gobierno local en su solución?, ¿qué obstáculos se presentan en su interior para poder fomentar el desarrollo?, ¿existe alguna relación entre la precaria reglamentación de los ayuntamientos y el desarrollo municipal?, ¿y entre éste y la experiencia-profesionalización de los funcionarios locales? La agenda de investigación es enorme. Responder estas preguntas es una tarea compleja y de largo plazo. Sin embargo, hay que iniciarla. Nuestro objetivo en esta investigación no es resolver cada una de estas cuestiones, hemos decidido abordar las últimas dos preguntas y tratar de ofrecer algunas respuestas. La investigación se circunscribe a examinar el año 2007²⁰.

²⁰ Las administraciones locales hidalguenses tienen una duración de tres años. Las más recientes, iniciaron su gestión en 2006 y finalizaron en enero de 2009. Se eligió el año 2007 como tiempo de estudio, bajo el supuesto que representa el año donde las administraciones locales están probablemente en completo y estable funcionamiento.

2. FACTORES QUE OBSTACULIZAN A LOS GOBIERNOS LOCALES EN SU ACCIÓN

Dentro de la literatura revisada, especialmente las reflexiones planteadas por Enrique Cabrero (2000), se encuentra que son varios los inconvenientes que presentan los municipios para llevar cabalmente sus labores administrativas y que les impiden ser instituciones articuladoras del desarrollo. Las aportaciones de Cabrero realizadas con apoyo empírico, desarrollan variables importantes que retomamos.

Cabrero (2000) inicialmente plantea seis “problemas” que obstaculizan el logro eficiente de la administración pública municipal: la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la ausencia de un instrumento de gestión que incorpore una visión integral del desarrollo local. De éstas, únicamente analizaremos dos problemas: la fragilidad del marco normativo y la falta de profesionalización municipal, incluyendo la experiencia de funcionarios municipales²¹. A continuación explicamos brevemente en qué consisten estas restricciones:

La primera, es la fragilidad del marco normativo o el grado en el cual los municipios han sido capaces de expandir y mejorar su marco normativo y reglamentario interno. Cabrero (2000) aclara que este factor no garantiza un mejor funcionamiento administrativo, pero se trata de una condición necesaria de base. Sin embargo, la debilidad de un marco es una condición explicativa, según apunta el mismo autor, de una administración deficiente, ya que puede conducir al desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno. Esta actividad está ligada a la capacidad del personal calificado con la que cuenta cada municipio, para construir la normatividad interna, y por otro lado, la disponibilidad e interés de los miembros del cabildo para insistir en esta tarea.

La falta de profesionalización - grado de experiencia, preparación previa, conocimientos técnicos necesarios, espíritu y ética de servicio público - de los funcionarios municipales, representa el segundo obstáculo que expone Cabrero (2000). La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual conlleva a una deficiente

²¹La metodología de esta investigación es de tipo cuantitativa. Para operar el resto de variables que no contemplamos en este estudio sería conveniente apoyarse en entrevistas a funcionarios municipales, observación directa, revisión de planes municipales u otro mecanismo. Consideramos muy limitante el uso de metodología cuantitativa para el análisis de estos factores, es por ello que no las contemplamos. En futuras investigaciones pretendemos considerar el resto de factores utilizando metodología cualitativa.

gestión local. El bajo nivel de escolaridad y de capacitación de los funcionarios municipales²² obstaculiza la promoción eficiente del desarrollo económico local. A su vez, Arroyo y Sánchez (2003) subrayan que las posibilidades de que los municipios instrumenten políticas de promoción económica para el desarrollo, están en función de que refuercen la calidad y capacidad de sus funcionarios y fortalezcan a los ayuntamientos como organización. También encontramos que Rowland (2001) menciona al respecto, que la calidad del personal que labora en los gobiernos locales tiene seguramente implicaciones en el grado y clase de impactos locales sobre las políticas de descentralización, según nosotros también en el desarrollo del municipio. A continuación analizaremos la magnitud de estos problemas en los municipios hidalguenses.

3. GOBIERNOS LOCALES HIDALGUENSES 2007: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

1. El marco reglamentario

Una variable clave para conseguir el fortalecimiento de los municipios es sin duda la reglamentación municipal. Cada municipio, dentro de sus facultades constitucionales puede crearla, modificarla o actualizarla. ¿Cuáles son los reglamentos que existen dentro de los gobiernos locales hidalguenses? La tabla 2 nos muestra que el 97% de los municipios encuestados tiene dentro de su reglamentación un Bando de Policía y Buen Gobierno. Así mismo, el 85% cuenta con reglamento interior. Ese mismo porcentaje corresponde al reglamento de espectáculos y diversiones públicas. Por otro lado, el 73% de las administraciones locales cuenta con reglamento de expendio de bebidas alcohólicas; un porcentaje similar cuenta con reglamento de obras. Sólo un poco más de la mitad cuenta con reglamento de administración. Todos estos reglamentos mencionados, son los que con más frecuencia se encuentran en los ayuntamientos locales.

En cuanto al reglamento de protección civil, un 48% de las administraciones locales encuestadas lo tiene. El reglamento de ecología y protección al ambiente aparece en el 42% de los municipios. Mientras que el 39% de los ayuntamientos cuenta con reglamento de zonificación y uso de suelos. Un 30% de las presidencias municipales cuenta con el reglamento de fraccionamiento y municipalización, un 27% con reglamento de protección ciudadana y únicamente un 9% con reglamento de bomberos. Llama la atención que existan

²²El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica. Para más detalle puede verse Cabrero (2000).

municipios que cuenten con otros tipos de reglamentos, distintos a los anteriores. Por ejemplo, el municipio de Progreso de Álvaro Obregón tiene un reglamento de conducta cívica ciudadana y otro de participación ciudadana. Epazoyucan cuenta con un reglamento de panteones y Mineral del Chico posee un reglamento cuya denominación es Reglamento General de Comercio y Servicios, probablemente por las características propias del municipio, dado que la actividad principal de éste es el turismo.

Tabla 2. Reglamentación Municipal en Hidalgo 2007

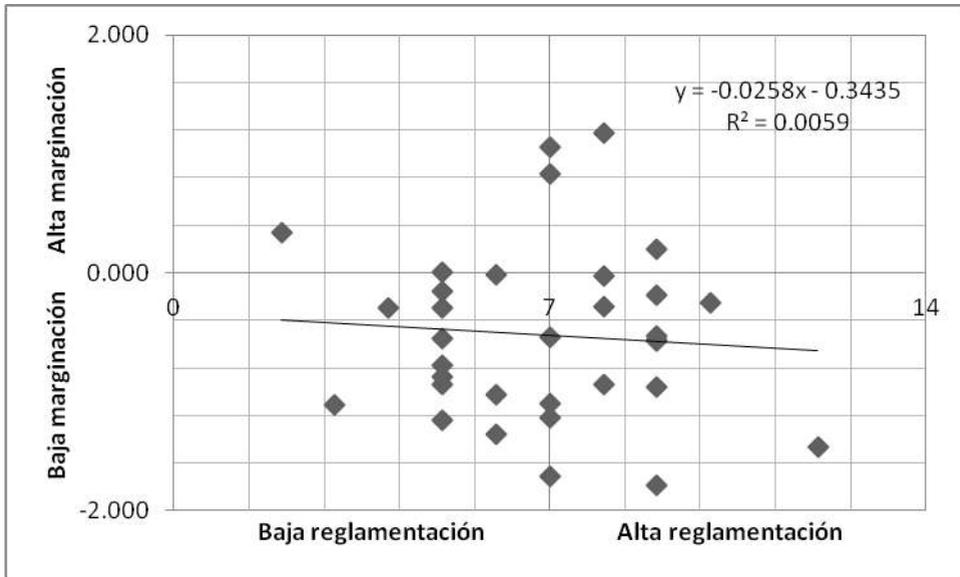
Reglamento	Municipios que cuentan con tal reglamento	% de la muestra
Bando de policía y buen gobierno	32	97%
Reglamento interior del ayuntamiento	28	85%
Reglamento de espectáculos y diversiones públicas	28	85%
Reglamento de expendio de bebidas alcohólicas	24	73%
Reglamento de obras	24	73%
Reglamento de administración	17	52%
Reglamento de protección civil	16	48%
Reglamento de ecología y protección al ambiente	14	42%
Reglamento de zonificación y uso de suelos	13	39%
Reglamento de fraccionamiento y municipalización	10	30%
Reglamento de protección ciudadana	9	27%
Reglamento de bomberos	3	9%
OTROS	8	9%

Fuente: Elaboración propia a través de encuesta aplicada 2007

Ahora bien, ¿qué municipios cuentan con una fortaleza reglamentaria, los más marginados o los menos marginados? El gráfico 2 revela que no existe una relación clara entre el grado de marginación de los municipios y su nivel de reglamentación local. El mismo representa simplemente un diagrama de dispersión: el eje horizontal representa la fortaleza reglamentaria de los municipios, entre más alejado se esté del origen, aumentará tal variable; mientras que el eje vertical simboliza al grado de marginalidad municipal, que va desde baja hasta alta. La nube de puntos no muestra una tendencia clara entre las variables. En general, el marco normativo de las administraciones públicas locales hidalguenses es muy endeble y son pocos los ayuntamientos que tienen una importante fortaleza reglamentaria. Es importante

reconocer, que dentro de nuestro análisis no está contemplada la actualización de dicha reglamentación.

Gráfico 2. Diagrama de dispersión: Reglamentación y marginalidad municipal hidalguense 2007



Fuente: Elaboración propia a través de encuesta aplicada 2007

2. La profesionalización

La profesionalización²³ es una variable toral para fortalecer el desarrollo de los cuadros administrativos y representa uno de los elementos de superación institucional que en última instancia se verá reflejada en el fomento al desarrollo municipal. Si los funcionarios cuentan con los conocimientos actualizados y las habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, las probabilidades de detonación del desarrollo serán mayores.

²³ Para fines de este estudio utilizamos el nivel académico de los funcionarios locales como variable "proxi" al concepto de profesionalización. Reconocemos que ésta abarca, entre otras cosas, la capacitación, la capacidad, las habilidades y la actitud del funcionario público. Sin embargo, suponemos que el nivel académico del funcionario local es la subvariable con mayor influencia en la profesionalización.

La información que arrojó la encuesta relacionada con el máximo grado académico que lograron cuatro de los principales funcionarios municipales hidalgenses se resume en la tabla 4. Ahí se puede observar que más de la mitad de los presidentes municipales estudiaron en la Universidad (55%). El 24% tiene educación media como máximo nivel de estudios, es decir poseen estudios de preparatoria o carrera técnica-comercial. Sólo el 9% cuenta con educación primaria y un 6% con educación secundaria. Este último porcentaje también corresponde a los funcionarios que han realizado estudios de posgrado.

Por otro lado, el panorama de los secretarios municipales es el siguiente: un 67% de ellos cuenta con carrera universitaria; 12% han realizado estudios de posgrado; un porcentaje similar tiene educación media; y el 9% tiene por lo menos la educación secundaria como máximo grado de estudios.

Tabla 3. Preparación académica de gobiernos locales hidalgenses 2007

Puesto	Primaria	Secundaria	Técnica o comercial	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado
Presidentes	9%	6%	3%	21%	55%	6%
Secretarios	0%	9%	6%	6%	67%	12%
Tesoreros	0%	3%	18%	6%	67%	6%
Contralores	6%	3%	0%	3%	76%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalgenses 2007

Detengámonos un instante y hagamos un pequeño cotejo. Comparando el nivel de estudios de estos dos funcionarios municipales descritos anteriormente, podemos constatar que los secretarios municipales tienen mejor grado académico que los presidentes municipales. Los datos así lo reflejan: el 67% de los secretarios cuenta con estudios universitarios mientras que en los presidentes el porcentaje es menor: 55%. Asimismo, en el nivel posgrado, el 12% de los secretarios cuentan con ese nivel de estudios, mientras que en los presidentes municipales el porcentaje se reduce al 6%. Los resultados muestran que por cada presidente municipal que cuenta con estudios de posgrado hay dos secretarios que también poseen con ese nivel de estudios. Por último, a nivel estatal encontramos que un 9% de los presidentes municipales tiene como máximo grado de estudios la primaria, mientras que, todos los secretarios han estudiado por lo menos la secundaria, sólo el 9% de ellos no prosiguió sus estudios a otro nivel.

Con relación a los tesoreros municipales, todos ellos estudiaron la educación secundaria. El 97% de ellos prosiguieron sus estudios. Independientemente de esto, hubo tesoreros que únicamente llegaron a estudiar una carrera técnica-comercial (18%) o la preparatoria (6%). Mientras que otros terminaron completamente sus estudios universitarios (67%) y el resto llegaron a realizar algún tipo de posgrado (6%).

Por otro lado, el máximo grado académico de los contralores municipales es el siguiente: el 82% tiene por lo menos el grado de licenciado o equivalente la universidad, y un poco más del 7% de ellos prosiguió sus estudios a nivel posgrado. En cuanto a la educación media, la encuesta reveló que el 3% de los contralores municipales tiene a lo mucho la preparatoria. El mismo porcentaje (3%) es para la categoría de educación secundaria y el doble (6%) para la educación primaria.

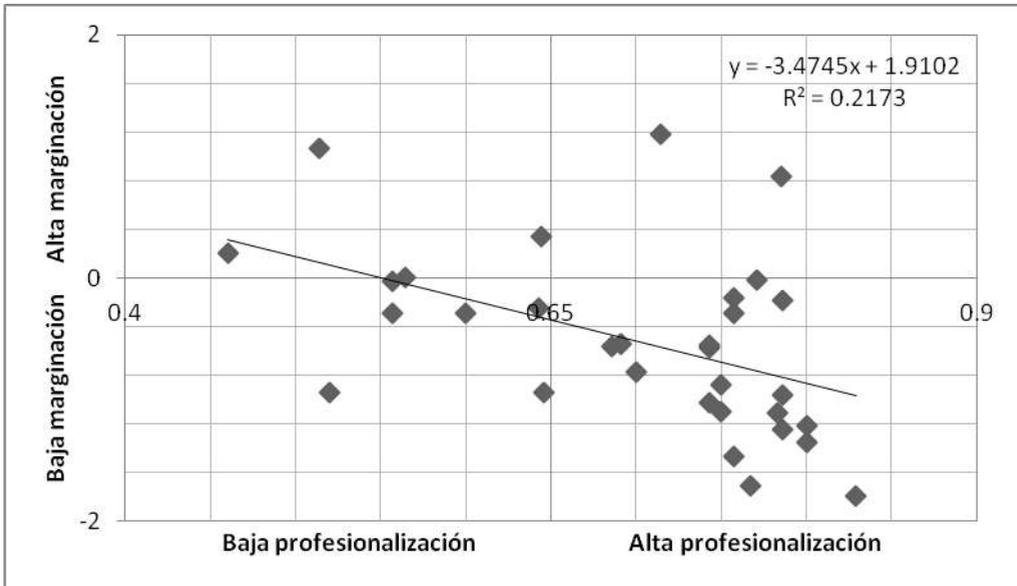
¿Qué tipo de municipios, marginados o no, cuentan con más funcionarios preparados académicamente? Un punto sobre el cual quizá todo el mundo está de acuerdo es que existe generalmente una relación directa entre el desarrollo municipal y la profesionalización de los funcionarios locales. Para comprobar lo anterior, se diseñó y calculó un indicador, el Índice de Nivel Académico de los Funcionarios Municipales (INAFM), que mide precisamente el grado académico de los funcionarios locales en cada municipio.²⁴ La información anterior se cruzó y asoció con el grado de marginación municipal, obteniendo como resultado una matriz que contiene cuatro cuadrantes: baja marginación – baja profesionalización; baja marginación – alta profesionalización; alta marginación – baja profesionalización; y alta marginación – alta profesionalización.

La evidencia empírica mostrada en la matriz nos señala que no hay una tendencia fuerte que relacione estas variables. En otras palabras, así como encontramos municipios desarrollados con gobiernos locales y funcionarios fortalecidos en su nivel académico, también existen municipios marginados con esa misma característica.

El gráfico 3 revela que en la mayoría de los municipios con baja marginalidad, el grado académico de los funcionarios públicos locales está fortalecido. Mientras que en los municipios con alta marginalidad existe el problema de falta de profesionalización en los funcionarios municipales. Existen municipios con bajos niveles de marginalidad que también presentan ese problema. Y existen a su vez, casos de municipios muy marginados con aceptables niveles de profesionalización en sus funcionarios municipales.

²⁴ La metodología para la construcción del INAFM se muestra en el anexo de este documento.

Gráfico 3. Diagrama de dispersión: Profesionalización y marginalidad municipal hidalguense 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

En suma, sí existe una relación entre la marginación municipal y la profesionalización de funcionarios locales, aunque no muy fuerte. La prioridad es atender, a través de políticas públicas, aquellos municipios marginados que cuentan con funcionarios poco preparados académicamente. Con ello no se resolverá su problema de falta de desarrollo, pero sí se encaminará hacia la dirección correcta para lograrlo.

3. La experiencia previa de los funcionarios locales

Para fortalecer la administración pública local es necesario que los funcionarios públicos locales tengan experiencia previa en la misma. Es decir, que hayan trabajado en administraciones municipales pasadas, acumulando conocimientos y experiencia en el manejo y gestión de los distintos procedimientos administrativos. Sin embargo, el panorama a nivel estatal no es nada alentador. La tabla 4 nos ayuda a describir tal problema. En el mismo, encontramos que el 15% de los actuales presidentes municipales tienen experiencia en alguna

presidencia municipal. Mientras que el 27% de los secretarios de ayuntamientos también se han desempeñado, previo a la ocupación de ese cargo, en algún trabajo público municipal. Así mismo, el 30% de los tesoreros municipales, según la encuesta aplicada, han trabajado anteriormente en gobiernos locales. Por último, pero no menos importante, el 18% de los contralores municipales han trabajado en administraciones públicas locales pasadas.

Tabla 4. Experiencia previa de funcionarios locales hidalgueses, 2007

Funcionario	SECTOR PÚBLICO			Total	SECTOR PRIVADO			Total
	Gob. Federal	Gob. Estatal	Gob. Municipal		Empresa privada	Negocio propio	Independiente	
Presidente municipal	9%	15%	15%	39%	21%	33%	6%	60%
Secretario del Ayuntamiento	3%	36%	27%	66%	9%	15%	3%	27%
Tesorero	3%	12%	30%	45%	36%	12%	6%	54%
Contralor municipal	6%	21%	18%	45%	24%	15%	6%	45%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalgueses 2007

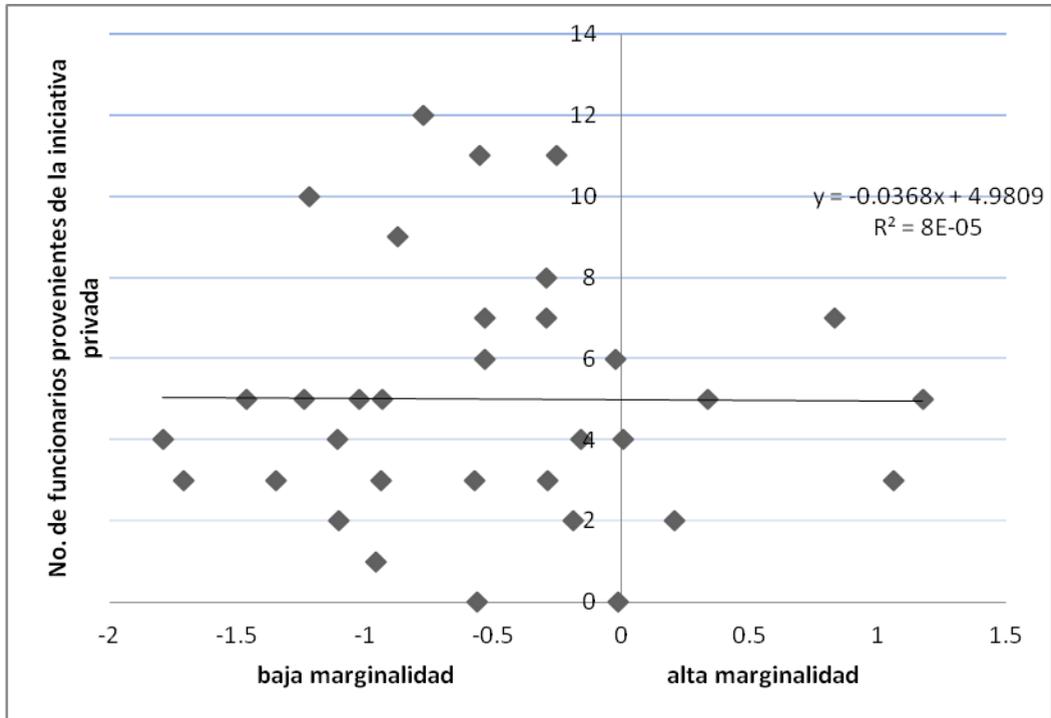
Los datos arrojados por la encuesta también revelan que un porcentaje importante de funcionarios públicos locales han trabajado en la administración pública estatal. Entre los porcentajes más significativos se encuentran los secretarios de ayuntamiento y contralores municipales: 36% y 21% respectivamente.

Una parte importante de los funcionarios públicos locales proviene de la iniciativa privada, es decir, antes de que ocuparan sus actuales puestos públicos, laboraron en alguna empresa privada: el 21% de los ejecutivos locales proviene de esa categoría. Del mismo modo un porcentaje importante de los tesoreros municipales y contralores municipales posee experiencia en ese sector: 36% y 24% respectivamente. Para finalizar, el 33 % de los presidentes municipales antes de ocupar ese puesto público trabajaban en un negocio de su propiedad.

¿Qué relación guarda la experiencia previa de funcionarios municipales con la marginación municipal? Parte de la encuesta trató la experiencia previa que tienen catorce de los principales funcionarios locales. Las respuestas se agruparon en dos categorías:

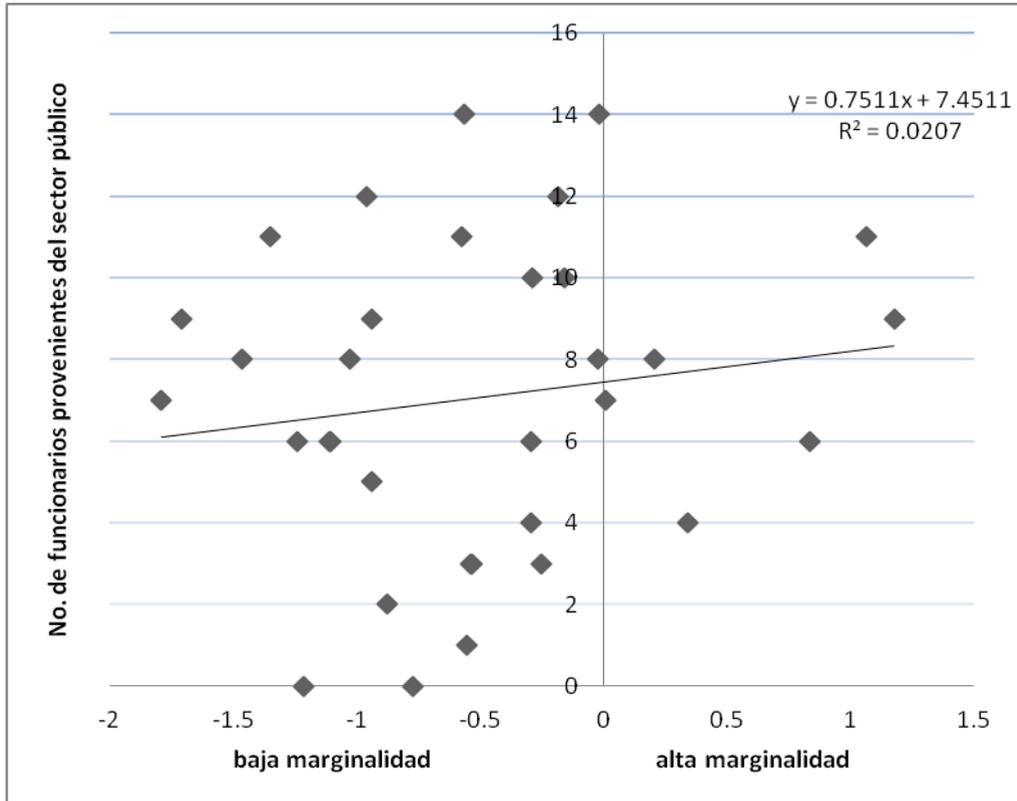
funcionarios que tuvieron experiencia previa en la iniciativa privada y los provenientes del sector público. Al cruzar esta información con el grado de marginalidad municipal concluimos que no existe una relación clara entre estas variables. Lo que se puede observar a través de los gráficos 4 y 5, es una nube de puntos totalmente amorfa. En otras palabras, no hay una asociación entre la experiencia previa de los funcionarios municipales, sea ésta procedente de la iniciativa pública o privada, y la marginalidad municipal por lo menos en Hidalgo.

Gráfico 4. Diagrama de dispersión: Experiencia previa en instancias privadas y marginalidad municipal hidalguense 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

Gráfico 5. Diagrama de dispersión: Experiencia previa en instancias públicas y marginalidad municipal hidalguesa 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

4. Modelo econométrico

Como última parte del análisis, utilizando el método de mínimos cuadrados ordinarios diseñamos el modelo de regresión múltiple que a continuación presentamos:

$$IMG = -b_1 REG - b_2 INAFM - b_3 FPúb$$

Donde:

IMG: Índice de Marginación Municipal

REG: No. de reglamentos, de 14 posibles, con los que cuenta el municipio

INAFM: Índice de Nivel Académico de los Funcionarios Municipales

FPúb: No. de funcionarios públicos, de 14, que forjaron su experiencia en la iniciativa pública

El modelo plantea una relación inversa entre la marginalidad municipal y las otras tres variables; suponiendo que los municipios más marginados son los menos desarrollados, la reglamentación, profesionalización y la experiencia previa en el sector público o gubernamental influirán positivamente en el desarrollo local. Ésta es la hipótesis que comprobaremos con el análisis de regresión múltiple. El modelo estimado que resulta de la regresión es el siguiente:

$$IMG = -0.00063 REG -1.247 INAFM + 0.0461 FPúb$$

t = (0.01) (2.23) 1.36

r² ajustada: 36.78%

r = 66.2 %

El modelo tiene poco poder predictivo: casi el 37% de las variaciones en la marginación municipal son explicadas por dicho modelo, contemplando el tamaño de muestra y el número de variables independientes. La relación entre las tres variables independientes y la dependiente es moderada, dando como resultado un coeficiente de correlación del 66.2%. Asimismo, la única variable significativa del modelo es la profesionalización municipal, medida a través del Índice de Nivel Académico de los Funcionarios Locales (INAFED). La única variable que no tiene el signo esperado es “FPúb”.

CONCLUSIONES

Si bien los esfuerzos de los Ayuntamientos hidalguenses tienen efectos significativos sobre la calidad de vida de los habitantes que integran el municipio como unidad territorial, el presente trabajo se abocó a analizar los obstáculos internos que enfrentan estas organizaciones públicas y que inciden en esa misión. El trabajo tuvo como objetos de análisis a treinta y tres municipios hidalguenses elegidos al azar, tratando de respetar la heterogeneidad en sus niveles de marginación o desarrollo. Para conocer su realidad y después analizarla se aplicó una encuesta que reveló lo siguiente:

- No existe una relación clara entre la fortaleza reglamentaria y el nivel de desarrollo en los municipios. No podemos generalizar que los municipios con mayor desarrollo en el estado de Hidalgo son los que cuentan con mayor fortaleza

normativa. Encontramos municipios con fortaleza reglamentaria y altos niveles de marginación y municipios con bajos niveles de marginación y baja fortaleza normativa.

- La variable que tiene más relación con el desarrollo municipal es la profesionalización. A partir del modelo de regresión pudimos constatar que esta variable es significativa y tiene relación directa con el desarrollo municipal. Es decir, a medida que existe mayor profesionalización de los cuadros de funcionarios locales se da un mayor desarrollo municipal.

- En cuanto a la experiencia previa, ésta no tiene una relación significativa con el desarrollo. No pudimos hallar evidencia para generalizar que aquellos funcionarios que tienen experiencia previa, ya sea en la iniciativa pública o privada, influyen en el desarrollo local.

Advertir que este estudio no determina cuáles son las consecuencias, resultados, efectos y secuelas del desempeño administrativo, ni del desarrollo local; y que las variables explicativas utilizadas en este estudio no son suficientes para dar cuenta del desarrollo en el ámbito municipal. Nuestro trabajo no debe interpretarse como algo exhaustivo sobre las determinantes del mismo. La comprensión de la falta de desarrollo municipal sería claramente insuficiente si se limita a las condiciones relacionadas a la reglamentación, profesionalización y experiencia previa de los funcionarios. Es necesario entonces, que en futuras investigaciones se contemplen otros determinantes para explicar el funcionamiento del desarrollo, incluso, deben utilizarse otras variables, atributos y técnicas de investigación social distintas que complementen las aquí utilizadas.

BIBLIOGRAFÍA

ARROYO J. y A. SÁNCHEZ (2003) “Políticas Municipales para la promoción del desarrollo regional”. En Cabrero, Enrique *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE-Porrúa. p. 87-128.

CABRERO, E. (2000) “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, México, Cuadernos de debate de la agenda de la reforma municipal en México, CIDE.

____ (2001) “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”. En: Cabrero, Enrique *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE-Porrúa.

____ (2003) *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE-Porrúa.

CABRERO, E. y G. NAVA (coord.) (2000) *Gerencia Pública Municipal Conceptos básicos y estudios de caso*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

CABRERO, E. y J.A. PEÑA (2004) “Instrumentos del New Public Management para construir un New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México” disponible en www.premiomunicipal.org.mx/p2007/articulos.php

DÍAZ, A y S. SILVA (2004) “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”, CEPAL- SERIE Estudios y Perspectivas- Sede Subregional de la CEPAL en México, disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/14648/P14648.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>

FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO (FENAMM) A. C. (2003) “Evolución de la Hacienda Municipal en México”, Documento para Discusión, disponible en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenamm.pdf>

GARCÍA DEL CASTILLO, R. (2002) “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales”. En *Gaceta Mexicana de administración estatal y municipal*, núm. 65, INAP, México (27 pp.)

MERINO, M. (2000) “Acerca de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000” Primera reunión de presidentes municipales para el desarrollo social. Memoria fuente: http://www.indesol.gob.mx/docs/5_comunicacion/primReunion_06_MauricioMerinoHuerta.pdf

RAMÍREZ, G. y A. ALINARES (S/f) “*Metodología de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*”. México, SEDESOL.

ROWLAND, A. (2001) “Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization. In World Development Vol. 29, No. 8, pp 1373-1389, Elsevier Science Ltd., Great Britain.

MERINO, M. (2006) “La profesionalización municipal en México” Documento de Trabajo No. 182, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, División de Administración Pública México, D.F.

ZICCARDI A. y H. SALTAMACCHIA (1997) “*Metodología de evaluación del desempeño de los Gobiernos Locales en ciudades mexicanas*” Serie Avances de Investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

BASE DE DATOS UTILIZADA

CONAPO 2005 Consejo Nacional de Población Índice de Marginalidad 2000 y 2005
www.conapo.gob.mx

ANEXO

ÍNDICE DEL NIVEL ACADÉMICO DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES (INAFM)

Este indicador refleja el nivel académico con que cuentan los principales funcionarios locales.²⁵ Para poder calcularlo se indaga el último grado de estudio terminado de los siguientes burócratas municipales: 1) el presidente municipal, 2) el secretario del ayuntamiento, 3) el oficial mayor, 4) el tesorero, 5) el contralor municipal, 6) el responsable del área de servicio público, 7) el responsable del área de desarrollo urbano, 8) el director de seguridad pública, 9) el responsable de la unidad de planeación, 10) el responsable de la unidad de evaluación, 11) el responsable del área de participación ciudadana, 12) el responsable de la unidad de personal, 13) el responsable de desarrollo social y por último, 14) el responsable del desarrollo económico. Claro está, que algunos de los anteriores puestos no coincidirán con los establecidos en la estructura orgánica de cada municipio. Por lo que se sugiere, si es el caso, se indague el nivel de estudio del puesto más próximo o similar a aquellos. El siguiente paso consiste en calcular los porcentajes de funcionarios que cuenta con: a) ningún grado de estudio; b) educación básica, que comprende la educación primaria y secundaria; c) educación media, que incluye funcionarios con educación a nivel bachillerato, estudios a nivel técnico y/o comercial así como técnicos superiores universitarios; d) educación superior; y e) estudios de posgrado, que puede ser maestría o doctorado. Es necesario recalcar, que la suma de todos estos porcentajes, por lógica, será siempre igual al 100%. Por último, se calcula el indicador utilizando la siguiente fórmula:

$$\text{INAFM} = \frac{\% \text{FN} + \% \text{FEB} (2) + \% \text{FEM}(3) + \% \text{FES}(4) + \% \text{FEP}(5)}{500\%}$$

Donde	%FN = porcentaje de funcionarios locales sin ningún nivel de estudios
	%FEB = porcentaje de funcionarios locales con educación básica terminada
	%FEM = porcentaje de funcionarios locales con educación media terminada
	%FES = porcentaje de funcionarios locales con educación superior terminada
	%FEP = porcentaje de funcionarios locales con estudios de posgrado terminados

²⁵ Aunque no necesariamente deben ser 14 funcionarios. Lo importante es que al momento de utilizar el indicador y hacer comparaciones entre gobiernos municipales se utilice el mismo número de funcionarios para cada caso analizado. Se recomienda que sean por lo menos 10 y a lo mucho 20, esto dependerá de las características propias de los municipios a comparar.

El rango del indicador va desde 0.2 a 1. Cuando todos los funcionarios locales tienen estudios de posgrado terminados, el indicador tomará el valor de uno y reflejará una excelente fortaleza en el nivel de estudios de estos burócratas. El escenario contrario es cuando todos los funcionarios estudiados no tienen terminada la educación básica, entonces el indicador tomará el valor de 0.2, que indica que el 100% de los funcionarios locales carece de algún nivel de estudio terminado.

LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RELACIÓN GOBIERNO - SOCIEDAD CIVIL EN HIDALGO, HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Castañón García
Alfredo Alcalá Montaña

INTRODUCCIÓN

Es durante los años ochentas, con el redimensionamiento del Estado (Aguilar, 2000), donde surge la necesidad de construir gobiernos eficientes en el gasto público; eficaces en la solución de las problemáticas sociales y con legitimidad. Lo anterior se debe a “la falta de confianza y de credibilidad hacia el Estado y sus Instituciones, lo que provoca la ausencia de un grado de consenso aceptable respecto de las decisiones tomadas. Es decir, las Instituciones son vistas como ilegítimas por parte de la población” (Bolos, 1999:17).

No obstante las graves crisis que explotan durante los años ochentas en las sociedades periféricas, todavía no se superan prácticamente ninguna de ellas. (Vazúa y Valenti, 1993: 56). Aún persiste la necesidad de erradicar y controlar a los gobiernos despilfarradores, que ya no pueden gastar más de lo que tienen. La participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la toma de decisiones se convierte en una forma de control.

Actualmente existe poca vinculación entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Esto ocasiona un fenómeno de exclusión social, donde la ciudadanía no participa y no toma parte de los asuntos públicos. Se busca incentivar la participación ciudadana, a través de la sociedad civil para que esta tenga incidencia en las políticas públicas.

En este contexto se vuelve importante replantearnos el concepto de políticas públicas y su aplicación en las condiciones actuales, ya que un problema evidente ha sido su simulación a través de la implantación de la agenda de gobierno en la sociedad (Aguilar, 2000:201). Sin embargo, este planteamiento de política pública no permite generar el sentido de apropiación, pues los ciudadanos no participan en ninguna fase de la política pública. Incentivar la participación de la sociedad es importante para avanzar hacia la construcción de estados democráticos.

En Hidalgo las condiciones para la participación ciudadana no son favorables. Es necesario fomentar un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, ya que el contexto político es restrictivo y autoritario. La entidad carece de condiciones mínimas para la participación; un marco normativo adecuado y una pluralidad partidista. Al contrario existe un *partido predominante* (Sartori, 1987), sobre-representación del partido gobernante en el congreso local y la sujeción del poder legislativo y judicial por parte del ejecutivo local.

El sistema político que encontramos en la entidad está sujeto a una fuerte concentración de poderes por parte del ejecutivo local. Esta concentración lacera el frágil equilibrio de poderes. Se da una ausencia de contrapesos formales al poder estatal. Tal situación ha tenido consecuencias muy graves para la sociedad, ya que se cuenta con elevados índices de pobreza, pobreza alimentaria, marginación y rezago social, condiciones que no fomentan la participación ciudadana.

Cabe agregar que de acuerdo a los últimos datos arrojados por la Encuesta Nacional de la Comisión Nacional los Derechos Humanos (2007), Hidalgo está situado en los últimos lugares del país. En este sentido: satisfacer el derecho a la educación (lugar 28), a la salud (lugar 28), a la seguridad social (lugar 28), índice de marginación (lugar 28), viviendas con servicios públicos (lugar 28), población con ingresos bajos (lugar 28), escolaridad promedio: 6.6 (lugar 24), población con instrucción media superior (lugar 26).

Por otro lado, de acuerdo a cifras oficiales dadas a conocer por diferentes instituciones como el INEGI, el CONAPO, el CONEVAL, PAZAP, entre otras, se muestra la grave situación económica en la que se encuentra la entidad. El CONAPO en 2006 publicó un informe de la marginación en México 2005, el cual sitúa al Estado de Hidalgo en el quinto lugar de los más marginados, esto se refleja en los municipios que conforman la entidad. De los 84 municipios, el CONEVAL declaró, en 2008, 38 municipios como "zonas de atención prioritaria", de los cuales 32 son de Alta Marginación y 6 de Muy Alta Marginación.

Es decir, 45.23% de los municipios viven en marginación y en rezago social y 9 son catalogados con pobreza alimentaria. Otro dato es la enorme dispersión poblacional, que asciende a 4596 Localidades, de las cuales 4497 (97 %) son de menos de 2500 habitantes. Además hay que mencionar que más del 24% de la población es de origen indígena, que de acuerdo a cifras oficiales son alrededor de 600 mil habitantes, ubicada en los 84 municipios.

En cuanto a las formas de participación, éstas se encuentran limitadas al aparato gubernamental, es decir, se siguen manteniendo esquemas clientelares y corporativos, como

prueba de lo que decimos esta la creación del Consejo Consultivo Ciudadano, organismo creado por el aparato estatal como una forma de legitimar las decisiones gubernamentales, arguyendo que es la voz de la sociedad civil. Sin embargo una de las características de la Sociedad Civil es ser plural y diversa, “aquel tipo de organización... que trata de monopolizar algún espacio funcional o político, afirmando que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y competitiva de la sociedad civil” (Cohen y Arato, 2002:6-7).

No obstante, en Hidalgo se comienza a gestar una incipiente sociedad civil que a través de la construcción de “Agendas Ciudadanas” busca generar un acercamiento entre autoridades públicas y sociedad, identificando y priorizando problemáticas específicas, las cuales se considera deben ser atendidas por los tomadores de decisión.

Debemos tener claro que para lograr la superación de los diferentes problemas que se presentan en un Estado, es importante identificar lo que está en crisis. Si bien en sociedades comunitarias identificar las problemáticas parece sencillo, la situación se vuelve más compleja cuando hablamos de sociedades modernas. Esto se debe a lo complicado de identificar y captar la demanda social. Sin embargo ya se cuenta con algunas experiencias, donde a través de diferentes mecanismos se busca acercar gobierno y sociedad. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en los presupuestos participativos de Brasil, ejercicio que se lleva a cabo en ciudades altamente pobladas que llegan alcanzar los 500 mil habitantes.

El caso de Brasil es un ejemplo de cómo la sociedad se responsabiliza de los asuntos públicos. Este ejercicio permite observar un modelo real de interacción entre autoridades y ciudadanos, quienes van generando propuestas y alternativas de cómo ejercer los recursos públicos. Uno de los resultados más visibles ha sido la inclusión de diferentes sectores y actores sociales.

Es importante subrayar que “hacer políticas públicas no es un diseño desde el gobierno sino una interacción entre este y la sociedad”. De esta manera se señala desde el inicio la importancia de la corresponsabilidad, en la cual un solo actor no se asume como el único responsable de las decisiones tomadas. Corresponsabilidad no significa que dos o más personas hagan lo mismo, se es responsable cuando se tienen responsabilidades distintas (Jiménez, Zapata y Córdova, 2005:29).

Para entender el concepto de política pública no se puede partir de una visión estrecha y gobiernista. Por el contrario, ésta debe ser multidisciplinaria, con una visión explícitamente social de su sentido público. Es decir, debemos partir asumiendo “el indeclinable compromiso

ideológico político originario de las ciencias de política con la democracia. Es decir, en lugar de asumirnos como ingenieros gubernamentales” nos asumimos como ingenieros públicos, como ingenieros de interés del público ciudadano” (Bazúa y Valenti, 1993:28).

Al hablar de política pública debemos considerar la heterogeneidad de la sociedad, no hacerlo impide que los gobernantes alcancen a distinguir cuales son los verdaderos problemas que presentan los ciudadanos, haciendo que las acciones gubernamentales den soluciones a problemas inexistentes y dejando de lado problemas reales.

Si bien hablar de políticas públicas en México no es un tema nuevo, sí lo es ubicarlo dentro del contexto de la democracia participativa. En nuestro país el “sistema se ha caracterizado tradicionalmente por el amplio margen de maniobra del gobierno en sus actividades de representación y conciliación de intereses y por la casi total libertad del gobierno en la definición de su agenda y en la elección e implementación de sus políticas” (Aguilar, 1990:234).

En la actualidad, la tarea de gobernar se da bajo condiciones de pluralidad, con una creciente participación ciudadana y con la existencia de graves problemas sociales irresueltos, para lo cual deben prevalecer dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Para lograr la solución de problemas no son adecuadas las estrategias generales y homogéneas, así como estilos poco transparentes, excluyentes y clientelares. Unos y otros derivan en ineficiencia administrativa, hostilidad política y castigo electoral.

En las condiciones prevalecientes en nuestro país -en los diversos niveles gubernamentales- seguimos observando viejos patrones de gobierno, que tienden a equiparar y a uniformar los problemas (Aguilar, 1990:251).

Las políticas públicas las entendemos como una herramienta que permite a los tomadores de decisiones atender y resolver problemáticas con base en la inclusión de diferentes actores, quienes no solo detectan los problemas a atender sino que además presentan alternativas de decisión, lo que permite dotarlas de tres características: eficiencia, eficacia y legitimidad. Eficiente, porque se busca el menor costo económico posible; eficaz, porque busca resolver el problema de fondo y con legitimidad, porque las decisiones no son verticales sino horizontales, se incentiva la generación de consensos.

El hecho de incluir a los actores involucrados e interesados en participar en los procesos de toma de decisión no resta poder ni autoridad a los gobernantes, por el contrario, genera una mayor identidad y acercamiento de la sociedad en la atención de los problemas públicos.

No existe mejor manera de atender éstos que con la atención e involucramiento de los principales actores, primordiales interesados en que las políticas públicas funcionen.

Nuestro estudio surge de la inquietud de construir un marco de referencia, que enfatice la importancia de incluir la opinión de la sociedad civil, a través de las agendas ciudadanas, en el proceso de elaboración de políticas públicas. Entendiendo agenda ciudadana como la serie de asuntos prioritarios que se consideran deben atenderse por parte de los actores involucrados en su solución. La agenda del gobierno será aquella en la que están plasmadas las acciones que desde la óptica gubernamental deben atenderse, generalmente será en los planes estatales de desarrollo donde encontraremos la agenda principal. La agenda común será aquella que a través de un proceso de cabildeo, negociación y consenso el gobierno y la sociedad civil definan una serie de temas a tratar de manera corresponsable.

Las condiciones actuales en nuestro Estado son de una baja participación ciudadana, con una incipiente sociedad civil organizada. De esta manera, en Hidalgo, es necesario romper con las condiciones históricas, que inhiben la participación ciudadana, pues se sigue implementado una relación gobierno sociedad basada en sistemas corporativos. Se debe ver a la sociedad civil como un agente principal en la toma de decisiones de políticas públicas y cuya participación sea la fuente de la cual se nutre el discurso y legitimidad de las acciones gubernamentales. Derivado de lo anterior, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿la sociedad civil en Hidalgo puede incidir en los procesos de toma de decisión?

Considerando que un estado democrático necesita la generación de un marco legal que otorgue incentivos a la participación e incidencia de la sociedad civil en la generación de políticas públicas, hay que mencionar que en Hidalgo está emergiendo una sociedad civil capaz de generar iniciativas que incidan en los procesos de toma de decisión. Por lo que la construcción de una agenda común entre el gobierno y la sociedad civil, dotará de legitimidad a las políticas públicas.

1. SOCIEDAD CIVIL Y LOS PROCESOS DE INCIDENCIA EN MÉXICO

Actualmente encontramos un debate sobre la democracia en América Latina que gira sobre dos ejes: por un lado recuperar la importancia que tiene la sociedad civil frente a los Estados autoritarios; y por otro lado la discusión sobre las condiciones de la democracia, en el entendido de sí han logrado ser mejores gobiernos aquellos que implementan al pie de la letra los preceptos de la democracia liberal, que tiene como su elemento base el establecimiento

riguroso de procesos electorales como método único a través del cual se elige a los gobernantes.

Sin embargo, lo preocupante es que han pasado tres décadas desde el inicio de la llamada tercera ola democratizadora (Huntington, 1994), misma que da inicio en Latinoamérica con la República Dominicana en el año 1978. En el caso de México este fenómeno nos alcanza, de manera marginal, en el año 2000 cuando cede el PRI la oficina presidencial al PAN. De esta manera observamos una alternancia en el poder, aunque seguimos esperando la consolidación de la democracia.

No podemos hablar de procesos democratizadores en América Latina sin considerar uno de sus agentes más importantes, la sociedad civil. Las teorías de la transición y de consolidación de la democracia producidas en los años ochenta y noventa, eran lineales y otorgaban a la participación ciudadana un espacio limitado en los procesos democratizadores, ya que lo realmente importante se encontraba en contar con procedimientos electorales que fomentaran el acceso al poder y la rotación de las elites políticas, siendo las elecciones el medio idóneo. El papel del ciudadano solo se limitaba y se sigue limitando en la concurrencia a las jornadas electorales. Bajo estas condiciones no se propicia ni incentiva la participación ciudadana.

En su momento no se contempló el alcance e importancia de la sociedad civil como un agente creativo de la propia construcción democrática. Ante el auge de los estudios sobre la sociedad civil, se continúa percibiendo que cualquier crítica al sistema formalmente establecido es un ataque a las teorías que han impulsado, que la democracia es y será a partir del establecimiento de elecciones libres y competitivas.

Debemos ser muy enfáticos al decir que la democracia no puede sostenerse con base en los procesos electorales, ya que estos no dotan de una legitimidad plena a los gobernantes y a los representantes populares, por el contrario serán sus vínculos con la sociedad lo que les dote de legitimidad que pueda derivar en gobiernos estables con buena gobernabilidad.

En México durante las últimas dos décadas, el tema más discutido se ha centrado sobre los sistemas electorales y de partidos, esto se debe a que se considera que de acuerdo a su composición y funcionamiento se observará la calidad de democracia existente. Sin embargo, considerando el inicio del proceso de reformas electorales que derivó en el año 2000 en un proceso de alternancia, han sido treinta años (desde 1977 hasta 2007) en que la discusión y el

debate sobre la modificación a las leyes electorales, ha permeado entre la clase política, y los sectores académicos.

Si bien, el contexto histórico influyó para considerar muy importante la reforma política de 1977, misma que abrió la llave a nuevos partidos políticos, para que pudieran participar en los procesos electorales, tal proceso se limitó al aspecto electoral, fomentando una democracia representativa y otorgando a los partidos políticos una excesiva concentración de poder, que fue minando la base de la democracia: la participación ciudadana.

Se ha discutido y debatido en los años recientes el tema de la democracia y la calidad de ésta, no solo en México sino en América Latina. Sin embargo, actualmente el fenómeno político que ha ido cautivando a los investigadores es el papel de la sociedad civil.

En México la sociedad civil ha sido capaz de empujar por un lado, los procesos democráticos; y por otro la creación de instituciones democráticas, teniendo un alto nivel de incidencia en los procesos de toma de decisión. En la historia reciente encontramos movimientos sociales, principalmente las luchas por la democracia sindical y el movimiento de los ferrocarrileros al final de la década de los cincuenta. Para los años sesenta son emblemáticos los movimientos de los médicos, de los maestros y sobre todo, la lucha estudiantil que terminó en una profunda represión gubernamental y que continuó hasta la década de los setentas. Este movimiento dejó un legado muy importante que fue retomado por otros universitarios, obreros, campesinos, trabajadores, organizaciones que se encontraban en la clandestinidad, etc., quienes tenían un ideal común: la apertura de nuevos espacios y la democratización del país, pugnando por procesos electorales limpios y claros.

Lo interesante es observar como la principal lucha que enarbolaban, era incidir en la creación de instituciones democráticas, logrando la apertura de espacios públicos, los cuales estaban controlados y dominados por el Estado, a través del partido oficial. Las prácticas son las ya conocidas, mismas que la sociedad civil ha buscado erradicar; nos referimos al clientelismo y corporativismo que fomentaron una sociedad pasiva y pasmada, sin reacción ante la ineficiencia gubernamental. A las que ciertas asociaciones lograron sobreponerse para actuar en una esfera no ligada al Estado.

Es hasta la década de los ochentas en medio de un período de profunda crisis económica y política (precisamente después del terremoto de 1985) cuando podemos hablar del *boom* de la sociedad civil en México, específicamente en el Distrito Federal. Lo interesante fue

observar una sociedad organizada, que ante la ineficacia gubernamental, hizo frente al desastre, más allá de cualquier tipo de arreglo y de los marcos jurídicos establecidos.

El terremoto de 1985 en México, logró visibilizar la corrupción en todos los niveles, los principales edificios que cayeron eran gubernamentales y fueron realizados con materiales de baja calidad, ante la contingencia la capacidad de respuesta fue burocrática, tardía, e insuficiente generando un distanciamiento ante la sociedad, que se vio reflejada con un rechazo hacia el candidato oficial en las elecciones de 1988.

Cabe mencionar que muchos movimientos civiles surgidos desde 1985, prefirieron entrar a la lucha por el poder político, y abandonaron la vía de la sociedad civil. Para entonces en los estados ya se había gestado movimientos ciudadanos, como el Frente Cívico Potosino, que se opuso a los fraudes electorales.

Es precisamente en la lucha y defensa del voto donde ciertas organizaciones comienzan a posicionar el actuar de la sociedad civil. Basta recordar el papel que han realizado promoviendo la observación electoral. Las experiencias más significativas son: San Luis Potosí y Tabasco en 1991; Baja California, Aguascalientes, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Estado de México y Guerrero en 1992; y el caso más emblemático fue el de Alianza Cívica, para las elecciones federales de 1994. (Robles, 2005: 298-371). Rafael Reygadas menciona otro movimiento importante en el escenario nacional, como es el caso de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (Robles, 2005:371).

Los casos anteriormente descritos son sólo un ejemplo de los diferentes movimientos civiles que se han gestado en nuestro país. Actualmente encontramos una gran diversidad de asociaciones civiles, de las cuales muchas han generado alianzas estratégicas para posicionar ciertos temas que tienen en común, generando procesos de incidencia en los procesos de toma de decisión. Actualmente una de las alianzas más importantes, tiene que ver con la soberanía alimentaria, y encontramos el caso del movimiento nacional “Sin maíz, no hay país” o el Pacto por la soberanía alimentaria y energética, los derechos de los trabajadores y las libertades democráticas, firmada por 40 organizaciones (La Jornada, 26 de Febrero, 2008).

Realizar un recorrido de las principales organizaciones que han sido capaces de incidir en los procesos de toma de decisión, rebasaría el tema de esta investigación. Sin embargo queda claro que existe un mayor interés en ciertos sectores de la sociedad por participar en asociaciones civiles, sobre todo ante la creciente desconfianza hacia las autoridades gubernamentales, los partidos políticos y las instituciones públicas.

Aunque el caso del estado de Hidalgo no ha corrido al paralelo de la dinámica nacional, si podemos hablar de una sociedad civil que va emergiendo, y que busca ser capaz de incidir en los procesos de toma de decisión, e influir en la democratización de las instituciones públicas, que permita mejorar las condiciones de desigualdad y exclusión en que se encuentra la mayor parte de la población.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN HIDALGO. EN BUSCA DE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Para dimensionar el trabajo que realiza la sociedad civil en Hidalgo, es importante recordar las condiciones de marginación y rezago social existente, donde los diferentes gobiernos estatales en la entidad no han logrado reducir los niveles crecientes de desigualdad, ni han contribuido a la justa redistribución de la riqueza, concentrando las grandes obras en las zonas urbanas, a pesar de ser todavía una entidad eminentemente rural (49% rural, mientras que a nivel nacional es de alrededor del 25%), con dificultades de comunicación geográfica y cultural y hondos contrastes socioeconómicos, sólo ha generado (deliberadamente) un contexto propicio para que florezcan estructuras de dominación tradicional que han jugado un rol de intermediación política, lo que además derivo en un desarrollo normativo y de legislación lento y dosificado. Por citar un ejemplo, Hidalgo fue uno de los últimos estados en aprobar normas federales de amplia receptividad, como lo fue la Ley de Transparencia y acceso a la información, la Ley de Justicia para adolescentes, la Ley para prevenir y erradicar la discriminación, las propias reformas a la ley electoral donde todavía no existe un empate de elecciones y sobre todo, una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, misma que a nivel nacional está en marcha desde febrero de 2004.

Relación gobierno – Sociedad Civil en Hidalgo

Actualmente en Hidalgo las asociaciones civiles carecen de mecanismos formales de interlocución por lo que la relación gobierno sociedad está prácticamente ausente. Aún persisten los mecanismos corporativos que poco fomentan la participación ciudadana y por el contrario la inhiben. No obstante en las condiciones sociopolíticas que inhiben la incidencia y visibilidad de las asociaciones civiles, se observa un crecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (OSC), que si bien ha sido lento comparado al resto del país donde cada vez más la sociedad busca organizarse se ha mantenido constante.

El estado de Hidalgo carece de leyes que fomenten la participación de la sociedad a favor de su comunidad. Más aún los recursos que actualmente se destinan a favor de las OSC, se realizan de manera discrecional (al no existir reglas formalmente establecidas), es decir, a través de mecanismos poco claros y transparentes. El esquema mencionado busca mantener el control de las OSC a través de la dispersión temática y geográfica de las asociaciones civiles, fomentando la baja influencia y participación en las políticas públicas en la entidad.

En su cotidianidad las asociaciones civiles de Hidalgo enfrentan un difícil contexto histórico-social en la entidad, de dispersión y precariedad en que realizan su trabajo, donde hasta el momento no hay ningún mecanismo para fomentar y promover el trabajo de ciudadanía en el estado, por lo que se propone impulsar una propuesta de Ley de Fomento que considere la realidad local y las necesidades particulares de las OSC en Hidalgo. Para ello se debe incluir a la sociedad civil tomando en cuenta la identidad y la presencia de las OSC, con un rasgo universalista e inclusivo que permita, la tolerancia, confluencia y articulación de los organismos civiles y ciudadanos del estado de Hidalgo.

La propuesta de iniciativa de ley que han construido las asociaciones, enfatiza el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanía. Busca ser vinculante en relación con las políticas públicas, y considera fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, sin criterios políticos partidistas. Además la iniciativa de ley trata de abatir una cultura de desconfianza tanto entre los ciudadanos y entre autoridades, centrándose en la repercusión de beneficio público y no tanto en una lógica de control, o de establecer mecanismos cerrados y excluyentes.

Por todo lo anterior, hablar del fomento a las actividades de las OSC, es referirnos al establecimiento de una nueva relación gobierno-sociedad basada en el diálogo, en la inclusión de éstas en la toma de decisiones. Si bien es cierto ya existen algunos derechos civiles y políticos que podrían referirse a las actividades de las OSC como: el derecho a la no discriminación, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión y de asociación, derechos políticos y de participación política, derecho a la ciudadanía y nacionalidad, ninguno hace referencia en forma explícita a la necesidad imperiosa de que la sociedad participe en los asuntos políticos, entendido como tomar parte en los asuntos públicos.

Si no fomentamos las actividades que realizan las OSC encaminadas al desarrollo social, bajo una normatividad específica, en un marco de transparencia, no podremos hablar de una plena ciudadanía, es decir, que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos y obligaciones.

Historia inmediata de las OSC del estado. La conformación de la Red Unida de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo

Hemos referido que en Hidalgo existe una incipiente sociedad civil, que en los últimos años, está buscando incidir en los procesos de toma de decisión. Siendo la experiencia más exitosa de las OSC del estado, la conformación de la Unión de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (Unidosc-h), nombre con el que se buscó establecer la articulación efectiva de diversas asociaciones del estado. Sin embargo debido a los trámites respectivos de registro ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para 2008 el nombre cambió a “Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (Red unida de OSC)”, la cual agrupa a más de 40 organizaciones de la sociedad civil, y desde sus inicios en 2005 ha impulsado proyectos colectivos. Las asociaciones que conforman dicha red tienen amplia experiencia en su trabajo con logros muy significativos en su desarrollo y cumplimiento de su objeto social, pero no habían sido incidentes en los procesos de toma de decisión.

Esta responde a una dinámica y a un proceso iniciado desde finales de 2005 cuando un grupo de representantes de organizaciones civiles en la entidad propone iniciar los trabajos de la formación de una “Red” estatal de organizaciones de la sociedad civil en Hidalgo. A partir de enero de 2006 empiezan a converger en varios proyectos, siendo este año un parteaguas en el proceso formal de articulación entre las asociaciones de la sociedad civil en el estado de Hidalgo, en el que intervinieron alrededor de treinta OSC. Hasta ese año, no había tenido lugar ningún proceso de carácter estatal. Dado el grado de desarrollo de las asociaciones y que en su mayoría eran de carácter asistencial no se pudo concretar la conformación de la red de OSC, por temor a represalias. Lo anterior debido a la presión de actores políticos e instancias gubernamentales que han evitado avanzar en la sensibilización y articulación de una Red de OSC en la entidad.

El 13 de mayo de 2006, las organizaciones promotoras de la Red de organizaciones, lanzaron una “Declaración de los organismos civiles en el estado de Hidalgo”, y se comenzó a delinear una serie de demandas incluidas en una “Agenda ciudadana para el estado de

Hidalgo”, la primera en su tipo en la entidad. El 08 de septiembre de 2006, se presentó la agenda y se inicio un proceso de cabildeo con todas las instancias del poder público local, el 14 de septiembre se presentó la Agenda Ciudadana ante la Cámara de diputados y se planteó como primer punto hacer las propuestas para una Ley estatal de Fomento a las actividades de las OSC.

El primero de diciembre de 2007, se realizó un encuentro de OSC y se determinó la propuesta de convocar a la construcción de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil en Hidalgo “Unidos-H” como un colectivo que recupera la experiencia histórica de las iniciativas de la sociedad civil, que se orientara al desarrollo de la participación ciudadana, la incidencia y la participación en las decisiones públicas, mediante la acción colectiva concertada.

Finalmente, el 26 de julio del 2008, se realizó la asamblea constitutiva, conformándose la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, con la integración de las siguientes organizaciones:

Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, Agricultores del Valle de Tecozautla, Agua y justicia de Mixquiahuala A.C., Altepe Macehual Tlapaleguani, Asociación Comunitaria de la Sierra, Biznaga Luminosa, A.C., Centro de Capacitación y Desarrollo Sustentable Setas y Champiñones S.C., Centro de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A. C., Consejo de Cultura, Arte y Ecología de Acaxochitlán, Consejo para la conservación del Patrimonio Ecológico y Cultural del Valle de Tulancingo A.C., Desarrollo Comunitario de Mineral de la Reforma, Centro de Investigación y Capacitación para el Servicio Comunitario, Desarrollo Ecoturístico “El Puente”, Mineral del Chico, S.P. R.L., El Diamante de Fuego A.C., Enlace Rural A.C., Fuerza, Sentimiento y Mujer A.C., Fundación Arturo Herrera Cabañas, A.C., Integradora de servicios y productos sustentables, S.C., Misericordia, para personas con capacidades diferentes A.C., Movimiento Indigenista para la Democracia A.C., Mujeres al Alba A.C., MACACO Sector Activo, Organización de Comunidades Unidas para el Desarrollo Integral y Sustentable A.C., Patronato Acueducto Tembleque A.C., Profesionales al Servicio del Desarrollo Sustentable, S.C., RA DONI RA HAI, Red de Mujeres para la Promoción de Equidad de Género A.C., Renovación Interior A.C., Desarrollo Rural de Hidalgo A.C., Talleres para el desarrollo regional indígena A.C., Unión Indígena Otomí-Tepehua A.C., Visión Indígena A.C., Yolopacpactli, Médicos comunitarios A.C., Zimapán Libre A.C., Comité Sergio Méndez Arceo, Comité de Derechos Humanos de la Huasteca y Sierra Oriental,

Desarrollo Comunitario Gandho A.C., Unión de Organizaciones Ecologistas de los Estados de Hidalgo, México y Querétaro, Agrupación de Derechos Humanos Xochitepetl A.C., Organización Para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas de la Huasteca A.C., Grupo de Mujeres Cihuatl, A.C.

Otras organizaciones que se sumaron más adelante fueron: Agencia Informativa Desde Abajo A.C., Red por los derechos sexuales y reproductivos (DDSER-Hidalgo), Colectiva Feminista Hidalguense "Graciela Hierro", Centro de Rehabilitación, Nueva Vida A.C., Psicología y Derechos Humanos A.C., Xicomexochitl A.C., Servicios para el desarrollo A.C (SEDAC).

La Red unida de OSC en el estado ha tenido una presencia importante a través de propuestas de incidencia en la vida social de Hidalgo, entre las que se destaca, una propuesta desde una perspectiva ciudadana sobre la ley de transparencia en el estado de Hidalgo, además de tener una participación activa y decidida a favor de la creación de la ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Estado, y sobre todo la realización de un foro donde se discutió la creación de una iniciativa de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

Dos experiencias de incidencia en los procesos de toma de decisión de las OSC de Hidalgo

Si bien es difícil hablar de políticas públicas en Hidalgo, debido a toda una herencia cultural que poco ha fomentado la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión, si podemos hablar actualmente de un proceso histórico, en donde un conjunto de OSC's ha buscado generar espacios de interlocución, posicionando temas que se consideran deben ser atendidos.

El tema central radica en la creación de un marco normativo que fomente las actividades de las OSC's, que permita mejorar y modificar los esquemas de interlocución entre el gobierno y la sociedad existente. Debemos enfatizar, que el tránsito de súbdito a ciudadano sólo se logrará cuando los gobiernos escuchen las voces de la ciudadanía. Por ello se deben incorporar las iniciativas ciudadanas para construir las políticas públicas, jugando un papel de interventores y no como simples observadores. Actualmente en Hidalgo, todavía existe una gran brecha entre gobernantes y gobernados, la cual deberá ir reduciéndose al tomarse en cuenta la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones.

Construir un acercamiento entre el gobierno y la sociedad implica la coordinación de esfuerzos y talentos desde diversos ámbitos en la solución de problemas específicos. Un primer momento de acercamiento y el diálogo puede tejerse a partir de la conjunción de las agendas tanto la gubernamental como la agenda de la sociedad.

En Hidalgo el primer paso ya lo dio la sociedad civil, quien ha elaborado su propia agenda, en la cual han plasmado aquellas problemáticas y asuntos prioritarios que se consideran prioritarios tratar, y por otro lado han elaborado una iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo.

El caso del Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo

El estado de Hidalgo aún mantiene un fuerte carácter autoritario, con una ausencia importante de contrapesos formales, manteniendo el poder ejecutivo una fuerte concentración de poderes, por encima del poder legislativo y el judicial. Sin embargo, a partir del año 2006 el estado de Hidalgo vivió por primera vez las manifestaciones de una Sociedad Civil Organizada, pacífica, no violenta y sobre todo propositiva.

A pesar de que la Sociedad Civil en Hidalgo aún se encuentra en un proceso de articulación e integración, ello no ha sido impedimento para que se profesionalicen, lo cual han realizado a través de cursos y diplomados. De hecho es a raíz del primer Diplomado de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada de Hidalgo 2005, que se genera un espacio de diálogo y encuentro entre diferentes OSC de la entidad, además que llamo la atención de organizaciones nacionales, que más adelante jugarán un rol muy importante.

Los resultados de este proceso de integración fueron más rápido de lo esperado, ya que para el siguiente año, se realizó un encuentro con diferentes OSC del estado, para elaborar un *“Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo”*.

Esta iniciativa fue producto de la alianza surgida entre la coordinación del diplomado y la Fundación Rostros y Voces F.D.S, A.C. (hoy OXFAM-México) quien coordinó los trabajos a nivel nacional, ya que la misma iniciativa se llevó a cabo en Hidalgo, Guerrero y Michoacán.

La Fundación Rostros y Voces, ha sido un actor muy importante apoyando a las OSC's del estado en tres líneas de acción: Favorecer sinergias a través de la articulación de OSC's,

fortalecimiento de actores locales y proyectando públicamente causas sociales. Por lo que el proceso de las OSC's de Hidalgo contó en todo momento con el acompañamiento de una organización de carácter nacional e internacional, lo que dio fortaleza al proceso de articulación e incidencia.

Además como un elemento adicional, el ejercicio realizado en Hidalgo fue bajo el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, a través de la coinversión social con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), lo que deja ver la importancia que es contar con un marco normativo, que permita encauzar de manera propositiva, las iniciativas de la sociedad civil.

Con la realización de este ejercicio se buscaba, la generación de mecanismos de promoción de una cultura cívica, de deliberación y formulación de agendas públicas para la participación ciudadana de manera informada, activa y responsable de cara a los asuntos públicos que afectan la calidad de vida de la población y mecanismos de promoción de la intervención ciudadana en los programas y estrategias públicas.

Este ha sido el primer ejercicio del que se tenga memoria en el estado, donde la sociedad civil ha elaborado su propio diagnóstico, en el cual plasmó las condiciones en que se encuentra y en el cual debe trabajar, así como la problemática detectada, con el objetivo de crear estrategias y alternativas de solución. Antes de esta iniciativa no hay registros de ejercicios similares donde la sociedad civil se organizara para elaborar su propia agenda.

Hidalgo cuenta con toda una tradición de lucha social muy importante que no podemos dejar de lado y que se encuentra en los anales de la historia del Estado. Sólo basta recordar los movimientos campesinos en el Estado de Hidalgo que se dieron en el siglo XIX (Herrera, 1995), o los presentados durante el siglo XX, como la organización campesina y lucha agraria entre los años 1917-1940 (Hernández, 2001), el movimiento democrático en el sindicato minero (Gutiérrez, 2005), el movimiento democratizador del magisterio hidalguense (Azpeitia, 2005) y sobre todo lo referente a los movimientos sociales en Hidalgo (Vargas, 2005).

Existen antecedentes en el estado de movimientos y grupos sociales, que han buscado incidir en los procesos de cambio este, sin que todavía observemos una modificación en las estructuras autoritarias. Esto se debe a que dichos movimientos no lograron ser detonantes hacia otros actores, además de que respondieron a una lucha y demanda específica, por lo que no trascendieron más allá de su espacio y tiempo delimitado. Si bien actualmente las condiciones son distintas, también lo es la forma de participar. Por ello cuando hablamos del

surgimiento de una incipiente sociedad civil, hablamos de un movimiento plenamente civil, que busca generar nuevos espacios deliberativos y la creación de canales de interlocución con las autoridades, teniendo como base la corresponsabilidad, el dialogo y el consenso.

Cuando nos referimos a la construcción de una Agenda Ciudadana en Hidalgo, observamos que es una situación inédita, y su participación en la toma de decisiones gubernamentales debe ser considerada. Esta será la mejor manera de liberar la energía social existente, canalizándola hacia la atención de problemáticas específicas, en lo que será el inicio de una nueva relación gobierno sociedad, en Hidalgo, rompiendo con esquemas corporativos, clientelares y paternalistas que no contribuyen al fortalecimiento de un estado democrático, impidiendo la generación de políticas públicas.

Mencionaremos el proceso de elaboración del “Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo” el cual tuvo varios momentos: el primero fue la emisión de una convocatoria; en segundo lugar, fue la realización de un breve diagnóstico del nuestro Estado, una agenda amplia y propuestas surgidas de la discusión; después una agenda priorizada; y por ultimo un plan mínimo de acción de las OSC en Hidalgo

Convocatoria y participación

El primer momento partió de la emisión de una convocatoria, la cual se realizó de manera abierta a todas las OSC interesadas que pudieran enriquecerla con sus propuestas, sin ningún tipo de exclusión, ya que solo así se podía construir una agenda amplia y plural.

Por lo que semanas antes de la realización del evento, se invito a un gran número de OSC del Estado, con la finalidad de generar mecanismos que promovieran una cultura cívica y la deliberación y formulación de agendas públicas para la participación ciudadana de manera informada, activa y responsable de cara a los asuntos públicos que afectan la calidad de vida de la población y mecanismos de promoción de la intervención ciudadana en los programas y estrategias públicas.

La reunión además serviría como un punto de encuentro entre de organizaciones sociales y civiles, líderes sociales, y ciudadanos interesados, favoreciendo el intercambio de experiencias. En la convocatoria se hizo énfasis en la importancia de participar, haciendo valer la voz como sociedad organizada, sobre todo con propuestas reales y concretas a la problemática social a la que se enfrenta cada organización, además quedaba claro que se buscaba generar cambios positivos en las OSC de la entidad, así como fortalecer la capacidad

de articulación, propuesta e incidencia pública de las OSC, a través de la elaboración de agendas estatales, de la interlocución y la visibilidad en el marco de la coyuntura electoral y postelectoral (proceso electoral 2006).

Por esta razón se buscaba que las OSC tuvieran una perspectiva de vinculación e incidencia, mejorando sus capacidades y destrezas, para ir dotando a las OSC de nuevos métodos de participación y de articulación.

Realización del diagnóstico surgido de la discusión entre las OSC del Estado de Hidalgo

En el proceso de construcción de la Agenda, la elaboración del diagnóstico es un momento fundamental, ya que para poder proponer temas que son prioritarios a tratar, primero debemos conocer las condiciones del contexto político, económico, social y cultural. Para ello las OSC participantes en la elaboración de la agenda presentaron información muy valiosa, que permite conocer la realidad imperante. (Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo, 2006).

El diagnóstico realizado revela datos impresionantes, como el hecho de ser una entidad eminentemente rural -para el año 2006 era un 52%- , actualmente según cifras del INEGI en Hidalgo hay una población rural del 48%, contrastando con las cifras a nivel nacional que son de un 24%. Esta situación se torna delicada ante la falta de apoyo al campo hidalguense y la carencia de oportunidades laborales. Por el contrario se ha privilegiado la construcción de carreteras, cuando lo que se requiere es mayor apoyo al campo.

Como un reflejo del abandono al campo, se encuentra la emigración lo que ha llevado a muchos jóvenes hidalguenses -sobre todo- a perseguir *el sueño americano*, migrando hacia Estados Unidos. Históricamente, Hidalgo ha sido expulsor de población desde 1940. En un inicio la población migrante se dirigía hacia la zona metropolitana de la ciudad de México y después hacia los Estados Unidos de América. De acuerdo a datos del INEGI del censo de población y vivienda del año 2000, se calculó que el 26% de la población había emigrado fuera del territorio.

Hidalgo además ocupa el quinto lugar de pobreza, marginación y rezago social. Queda claro que no se han podido identificar ni abatir las problemáticas locales, aunado a que las políticas gubernamentales son de alcance general que poco impactan a nivel local, máxime cuando Hidalgo presenta una gran dispersión poblacional de 4596 Localidades, 4497 (97.85

%) de ellas son de menos de 2500 habitantes y solo 99 (2.15%) son mayores a 2500 habitantes (INEGI, 2000).

Cabe mencionar que, además, en el diagnóstico realizado se abordaron temas como la falta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en Hidalgo.

Por lo que se llegó a la conclusión de que en Hidalgo, se carece de verdaderas políticas públicas que permitan la solución de problemáticas locales.

Construcción y propuestas surgidas de la Agenda amplia

La agenda se construyó con la participación de todas las OSC que asistieron. Cabe mencionar que previamente se les enviaron varios cuestionarios, los cuales sirvieron para recopilar la información necesaria para proponer las mesas de trabajo de acuerdo al universo de trabajo de las organizaciones.

El formato que sirvió para construir la amplia agenda, estaba dividida en cuatro áreas temáticas: a) democracia y participación ciudadana; b) patrimonio y desarrollo humano: libertades culturales, derecho a la educación, estrategias sustentables para la cultura y la soberanía cultural; c) nuevo pacto económico-social; d) Régimen de gobierno y estado social.

De esta manera se dividieron las OSC de acuerdo a cada área temática de interés (denominadas mesas de trabajo), una vez conformadas las mesas, cada OSC presentó tres de los principales problemas que como organización deseaba que se atendieran, delimitando el problema, el ámbito territorial, y las principales causas del problema.

El siguiente paso era que de los tres problemas seleccionados, eligiera cada OSC el problema que considerará de mayor importancia, además de realizar una clara descripción de este, luego de las acciones propuestas para solucionarlo. Por último de todas las acciones propuestas se seleccionó la que pareciera más acertada y factible a largo plazo.

Fue así que se logró construir con los resultados de cada mesa, una agenda amplia, la cual arrojó aportaciones importantes identificando problemas: el ámbito de acción, las causas y las propuestas.

A continuación se presenta los resultados arrojados por cada mesa.

a) Sobre la mesa de democracia y participación ciudadana

La problemática principal fue un alto nivel de abstencionismo, así como condiciones de hegemonía partidaria, caciquismo, elaboración de políticas públicas excluyentes de

participación ciudadana, participación pasiva, cultura política subalterna, debilidad de la sociedad civil y falta de democracia municipal.

Se discutió el tema de la agenda de gobierno, la cual se consideró como excluyente y de baja pluralidad debido a los siguientes puntos:

- 1) No se incorporan las demandas ni problemáticas de diferentes grupos sociales;
- 2) No responde a las diversas necesidades;
- 3) Sólo responde a intereses parciales;
- 4) Son insuficientes, en materia de derechos humanos, equidad de género, protección ambiental y cultura y defensa del patrimonio histórico, falta de transparencia y rendición de cuentas;
- 5) Por último, se destacó la carencia de ciudadanización de las instituciones públicas.

b) Patrimonio y desarrollo humano

Sobre este punto se colocó en la mesa la falta de: libertades culturales, derecho a la educación, estrategias sustentables para la cultura y la soberanía cultural. Aunados a fuertes procesos de emigración como fenómeno multidimensional que afecta el tejido social del patrimonio cultural y desarrollo humano del estado de Hidalgo, implantación de modelos educativos homogeneizantes que no son aplicables a las comunidades indígenas, deterioro ambiental y políticas que merman el desarrollo social integral.

c) Nuevo Pacto Económico Social

En este rubro se abordó la problemática presentada en las regiones indígenas de la entidad donde impera la desigualdad y discriminación. Por un lado en Huejutla se observa: discriminación a la población Indígena -en especial a las mujeres-, quienes tienen pocas oportunidades de trabajo; así como un clima de violencia intrafamiliar. En el caso de Ixmiquilpan la principales problemáticas son: la emigración, empleo mal remunerado, desintegración familiar, violencia social, cambios en la visión cultural y de vida; saqueo de los recursos naturales y de obras de arte sacro.

En el resto del Estado, principalmente en Pachuca se observa, un déficit en la atención en salud, SIDA, discriminación, violencia y desintegración familiar, carencia de fuentes de

trabajo, resultando afectados principalmente los adolescentes. De los empleos existentes, estos tienen un bajo nivel de salarios, pocos apoyos para jóvenes, aunado a una pérdida de identidad cultural, pocos espacios de esparcimiento, marginación y poca atención de las autoridades e instituciones.

d) Régimen de gobierno y estado social

En cuanto al régimen de gobierno y estado social, se habló de una falta de conocimiento de las formas de organización de las comunidades, cacicazgos, falta de reconocimiento a las autoridades tradicionales, uso de programas sociales para fines partidistas, inexistencia de proyectos de nación a largo plazo, desigualdad, desconfianza en las instituciones gubernamentales, desconfianza en las instituciones gubernamentales y represión.

Como observamos, la problemática es variada y extensa. No se podía esperar menos sabiendo que la entidad tiene altos niveles de marginación y rezago social, por lo que no es poca la problemática detectada. Ahora la parte interesante es observar qué resultados generaron lo desarrollado en cada mesa una vez presentado ante el pleno de las organizaciones participantes, para decidir la jerarquización y priorización de los temas.

Conformación de la Agenda priorizada

Una vez detectadas las problemáticas, el ámbito de acción, las causas y las propuestas, se pasó a la priorización y jerarquización de los temas más importantes. Quedando conformada la agenda con 19 puntos de mayor importancia los cuales deben ser atendidos por las diferentes instancias.

Si bien hubo temas muy importantes como: impulsar verdaderos institutos autónomos, garantizando su plena ciudadanización; una ley en materia de pueblos indígenas; el impulso de una Ley de participación ciudadana; la revisión de la Ley electoral en el estado para reducir costos, tiempos y precampañas; reformar la Ley orgánica municipal para crear mecanismos de elección, inclusión y corresponsabilidad, así como mecanismos de planeación municipal participativa, por mencionar algunas. La propuesta que quedó como número uno en la lista para atenderse de manera inmediata fue la “creación de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo”.

Acciones de agenda ciudadana de las OSC en Hidalgo

Una vez establecida la agenda priorizada, las OSC reunidas determinaron impulsar las propuestas planteadas de la agenda de la sociedad civil a la agenda pública para que estas no quedaran tan solo en un documento, sino que a pesar de los pocos espacios de interlocución tuviera realmente un impacto.

Por ello la primera actividad planteada fue la presentación pública de la agenda. En un segundo momento se daría a conocer entre otras asociaciones civiles y organizaciones sociales de la entidad, con el objeto de que la consideraran pertinente, la suscribieran y la posicionaran. Para ello se instrumentaron acciones de visibilidad y articulación de las OSC en el nivel municipal y regional, y posteriormente convocar a la formación de Unión Estatal de Organizaciones Civiles del Estado de Hidalgo -UNIDOSOC-H-, hoy denominada Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo (Red de OSC). La conformación de la Red de OSC, fue un paso muy importante para generar mecanismos de incidencia ante las instancias gubernamentales y dar seguimiento de las propuestas y demandas de las OSC en Hidalgo.

Actualmente observamos que se han logrado efectuar la acciones planteadas, aunque aún falta que la propia Red de OSC, se fortalezca, sobre todo para que se puedan generar mayores mecanismos de incidencia. En este punto ya se han dado los primeros acercamientos con el congreso local, tanto en esta legislatura (LX) como en la anterior (LIX), la cual recibió una comisión representativa de las organizaciones integrantes de la Red.

Si bien las respuestas hasta el momento han sido buenas voluntades e intenciones de algunas autoridades, esto no ha detenido a las organizaciones quienes han continuado con el proceso de cabildeo de las propuestas según el orden jerárquico establecido en la agenda. Por tal motivo las actividades han estado encaminadas a la creación del marco normativo referente a la “Ley Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo”.

El Proceso de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC para el Estado de Hidalgo

Antes de partir debemos mencionar que la construcción de la ley de fomento es un resultado de la agenda ciudadana de la sociedad civil. Para la confección de esta propuesta de ley, diversas OSC's del estado realizaron foros y encuentros en los cuales se discutió y analizó la propuesta, y se consideró que la misma que no podía ni debía ser formulada desde un escritorio, ni por un grupo de personas; por el contrario debía ser construida con la participación del mayor número de OSC's y especialistas en la materia, tomando en cuenta las

características propias de nuestra entidad, ya que ninguna ley que pretenda funcionar debe ser impuesta. La consensualidad era una condición preponderante entre las OSC's para elaborar y presentar la iniciativa.

Bajo esta premisa, el 30 de junio de 2007, se realizó el primer foro estatal donde se instaló una mesa de discusión sobre la ley de fomento. De la cual surgieron propuestas que se fueron adicionando a las ya planteadas, y el reforzamiento de otras como la importancia del acceso a recursos públicos, la cual debe ser a través de mecanismos claros y transparentes, misma que permita inhibir malos manejos presupuestales, haciendo eficiente el manejo de los recursos destinados a proyectos claros y definidos, que se realizarán mediante el esquema de coinversión social. Se realizaron además reuniones regionales. La importancia de los foros y las reuniones con OSC de diferentes regiones del estado, por parte del comité promotor de la Red de OSC, ha sido con el objetivo de analizar las experiencias en la formulación e implementación de la Ley Federal de Fomento a las actividades de las OSC's, y su adecuación para el estado de Hidalgo

Consideraciones a la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC de Hidalgo

La construcción de la Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil para el Estado de Hidalgo (LFAOSC-H), ha considerado la experiencia nacional, respecto a la Ley Federal. Tomando en cuenta la identidad y la presencia de las OSC, con un rasgo universalista e inclusivo, que permita la tolerancia, confluencia y articulación de los organismos civiles y ciudadanos del estado de Hidalgo.

La LFAOSC-H, ha enfatizado el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanía. La nueva ley se ha propuesto como vinculante en relación con las políticas públicas; y considerado fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, para que en la dotación de recursos no existan criterios políticos ni partidistas. Ya que debe haber una disputa sana y cívica por la apertura política y por los fondos públicos.

Dicha ley contribuirá a reducir la brecha existente entre gobierno y sociedad, pues persiste una cultura de la desconfianza tanto entre los ciudadanos como entre autoridades. La nueva ley debe centrarse en la repercusión de beneficio público y no en la lógica de control, ni de establecimiento de mecanismos cerrados y excluyentes.

Importancia de una Ley de Fomento para las Actividades de la Sociedad Civil en Hidalgo

Ante una situación donde la desigualdad reina a nivel mundial, agravándose en lo local, siendo nuestra entidad una de las más pobres de México, y ante la necesidad de detonar el desarrollo social del estado, han sido las organizaciones de la sociedad civil de los actores sociales más activos; sin embargo, la dispersión y la falta de apoyo gubernamental, a través de mecanismos claros y transparentes, no ha permitido potencializar sus capacidades.

Hay que considerar que en Hidalgo las OSC's ya son una realidad en número y en ámbitos de acción, siendo las OSC's del estado quienes trabajan en los diferentes ámbitos sean productivos, ecológicos, de apoyo a los grupos vulnerables (mujeres, adultos de la tercera edad, discapacitados, jóvenes niños, pueblos indígenas) en asuntos de salud reproductiva, lucha contra el SIDA, el combate a la pobreza y marginación, del rescate de la identidad cultural, la educación, la participación ciudadana, los derechos humanos, transgéneros, respeto a las preferencias sexuales, la asistencia social, preservación cultural, participación ciudadana, entre otras.

No obstante hasta la fecha no existe ninguna norma que permita el fomento y el apoyo tanto a las actividades civiles y a las organizaciones ciudadanas. En un momento preciso donde se debe construir el marco necesario que permita la creación de una nueva relación entre gobierno y la sociedad, misma que nos permitirá la construcción de políticas públicas, y sobre todo ayudará a mejorar la calidad de la democracia local.

El único referente en la materia es una *Ley sobre el sistema estatal de asistencia social* aprobada en 1988, la cual ya está caduca y rebasada, pues fue creada en contextos y condiciones, alejadas de la realidad actual. Dicha ley está enfocada a un asistencialismo, manteniendo un esquema paternalista, mismo que no contribuye a la necesidad imperante de detonar el desarrollo social.

Por estas razones para lograr construir una propuesta sobre la LFAOSC-H, fue importante conocer las condiciones en que se encuentran otras leyes estatales aprobadas, así como el referente nacional.

Estos datos los podemos encontrar en los Anexos I, II y III, en los cuales se observan entre otras características: la importancia de que la integración de los llamados consejos consultivos de la ley de fomento, el peso específico lo tenga la sociedad civil, que por ninguna manera, se apoye a organizaciones que tengan fines partidistas o religiosos. Evitar que el

poder ejecutivo local tenga controles sobre los consejos consultivos y sobre las OSC's, como es el caso de Tlaxcala, donde controla el consejo; y además con base en su recomendación el ejecutivo toma la decisión de negar o autorizar las solicitudes de registro de las OSC's.

De hecho en esta misma entidad para poder ser liberados los recursos, las OSC's registradas (a consideración del Poder ejecutivo), tienen que entregar al consejo un programa de trabajo, los cuales deberán de ser compatibles con el Plan Estatal de Desarrollo, como si las OSC no tuvieran agenda propia.

En el caso de Tlaxcala, podemos considerar su Ley de Fomento como una de las leyes más regresivas, que no contribuyen al fortalecimiento de la democracia local. Caso contrario a la del DF, cuya ley ha sido retomada por otras entidades como el caso de Puebla, a pesar de ser propuestas de partidos políticos y posiciones ideológicas contrarias.

En estas leyes hay varios puntos a destacar, como el hecho de que las OSC's, son consideradas como instancias de consulta, para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de desarrollo social. No hay necesidad de que los consejos consultivos ciudadanos sean creados a modo, para simular una interlocución con la sociedad, como el caso de Hidalgo que en vez de que las OSC sirvieran como instancias de consulta se creó un organismo público -denominado Consejo Consultivo Ciudadano-, que no forma parte por definición, como ya lo hemos anotado, de la esfera de la sociedad civil. Por lo cual insistimos que sería mucho más efectiva la generación de mecanismos de interlocución con la sociedad civil, como la creación de un marco normativo, con lo que se podrán obtener mejores resultados.

Otro punto establecido es el de no desviar dinero de las OSC's, para campañas, precampañas, procesos internos o actividades con fines electorales, de partidos políticos, de asociaciones políticas y religiosas, así como publicar cada año una lista en el periódico oficial o en los de mayor circulación, la lista de las OSC's que estén registradas.

Sin embargo, en este estudio observamos que en todos los casos –con excepción del DF-, hay una ausencia del municipio, quedando fuera de la interlocución con la sociedad civil, a pesar de ser el nivel de gobierno más cercano con la sociedad.

Propuestas de las OSC para la Formulación de una Ley de Fomento en Hidalgo

Como lo que se ha buscado es la elaboración de una Ley integradora y plural, se retomaron propuestas de diferentes OSC quienes han querido hacer valer su voz, contribuyendo en la construcción de una ley de fomento adecuada para el contexto local. A continuación se

presentan las diferentes propuestas presentadas, con las cuales se fue fortaleciendo la iniciativa de LFAOSC-H.

- a) En primer lugar se propuso como necesario, dar un reconocimiento de interés público y seguridad jurídica a las Organizaciones de la sociedad civil en Hidalgo.
- b) Respeto irrestricto a la autonomía interna de las OSC y al objeto social de las organizaciones ya que ello constituye la identidad propia de la diversidad y el pluralismo de la sociedad hidalguense;
- c) Impedir que haya alguna forma de discriminación;
- d) Un registro único de OSC, que no haya duplicidades, que reduzca el costo y las dificultades administrativas;
- e) Sobre el financiamiento y fomento, además de considerar el objeto social establecido en la Ley Federal se deben definir claramente tres vertientes:
 - A) Asistencia Social
 - B) Desarrollo comunitario, proyectos productivos y preservación de los recursos naturales.
 - C) Participación ciudadana y construcción de ciudadanía.
 - D) Educación, investigación, capacitación y difusión de la cultura.
 - E) Fomentar la participación juvenil.
 - F La ley debe contener la vertiente de promoción, creación y legalización de OSC.
 - G) Defensa, promoción, conservación y preservación del patrimonio histórico y cultural.
- f) Distribución de recursos a través de convocatorias públicas, criterios definidos, mecanismos de transparencia e imparcialidad en la dictaminación y entrega de recursos. Principalmente debe hacerse mediante proyectos de coinversión.
- g) Representación de las OSC en los órganos, comités y consejos, y en todo proceso que incluya reparto de recursos públicos, se debe incluir a representantes de las OSC, sin discriminación de ninguna índole. Su presencia no debe ser minoritaria con respecto a autoridades políticas o administrativas. Se deben incluir mecanismos: de insaculación y de representatividad.
- h) Debe ser vinculante con la Ley de Desarrollo social del Estado y otras relativas.

- i) Considerar de manera anual un monto significativo dentro del presupuesto estatal para las actividades de fomento, no menor al 5%.
- j) Establecer mecanismos para garantizar la distribución equitativa en la asignación de recursos para todos los distintos grupos sociales representados por las OSC.
- k) Se propone la creación de un instituto de Desarrollo de la Sociedad Civil en Hidalgo, (INDESOCH), con su propia Comisión Técnica de Fomento, no de carácter burocratizado. Con una lógica de coordinación, enlace, distribución de recursos y evaluación de proyectos. Dentro del instituto que exista una comisión designada para dar acompañamiento y fortalecimiento a las OSC, en rubros como, ser donataria autorizada; formación de nuevos liderazgos; generar convenios con colegios de profesionistas; realizar un portal de información sobre el trabajo de la sociedad Civil; generar una base de datos de OSC, sobre la validación y calificación de los proyectos presentados en coinversión; publicación de parámetros de evaluación, de las convocatorias emitidas; generar actividades de capacitación y formación; que el instituto realice un programa de las actividades a realizar, con la supervisión del consejo técnico; generar mecanismos, mesas y foros para desarrollar las capacidades de cabildeo y la incidencia de las OSC en las políticas públicas de la entidad; e incluir grupos con diversidad de preferencias sexuales.
- l) Sobre el consejo Técnico de La ley de Fomento a las actividades de las OSC en Hidalgo. Se propone que el consejo Técnico de la ley debe contener la vertiente de promoción, creación y legalización de OSC; que el consejo técnico consultivo esté integrado por miembros de las OSC; que las postulaciones de los aspirantes sean mediante convocatorias abiertas en los medios informativos de mayor circulación y audiencia en el Estado; de los postulados: sólo podrán participar y ser electos los que comprueben no pertenecer a ningún partido político, cuando menos durante los 6 años anteriores a la postulación; el postulado o postulada deberá comprobar que no mantiene lazos de parentesco y/o consanguíneo hasta por cuarta generación con personas que ocupen o hayan ocupado cargos de elección popular en el año inmediato.

De acuerdo con las propuestas planteadas se inició el proceso de elaboración de un anteproyecto de iniciativa de Ley, para ser presentado en el congreso local.

Las propuestas que se presentaron forman parte de movimiento ciudadano, que busca contribuir al desarrollo social del estado, a través del fomento de la participación ciudadana. Creando las condiciones de interlocución para una nueva relación gobierno-sociedad, basada en el dialogo, la inclusión, en el respeto pleno a los derechos humanos y en la corresponsabilidad, que nos permita la construcción de políticas públicas.

Sobre la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo (LFAOSC-H).

De acuerdo a lo propuesto en la agenda ciudadana, elaborada por OSC de la entidad, se ha elaborado un anteproyecto de iniciativa de la LFAOSC-H, para ello se retomaron las propuestas presentadas, y a finales del año 2008 y a principios del año 2009, se elaboró la propuesta denominada *“Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Hidalgo”*. La cual fue elaborada por la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil, con asesoría jurídica especializada, y presentada el 17 de febrero del 2009, en primer lugar ante el presidente de la mesa directiva del congreso local, encabezada por el Diputado Héctor Pedraza, y posteriormente, presentada durante los meses subsecuentes ante las diferentes fracciones parlamentarias –Partido Nueva Alianza, Partido Verde Ecologista de México, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional-, por lo que se ha iniciado un proceso intenso de cabildeo.

Los resultados de este proceso han sido muy positivos, ya que han sido de interés para todas las fracciones parlamentarias, las cuales se han comprometido a impulsarla. Lo que puede significar el comienzo de una nueva historia en el estado, donde se establezca la importancia que tiene la sociedad civil para incidir en la generación de iniciativas de ley, en la participación en los procesos de toma de decisión, lo cual es el marco idóneo para la elaboración de políticas públicas, mismas que son necesarias para la atención de problemáticas específicas.

CONCLUSIONES

En el estado de Hidalgo existe una inquietud e iniciativa de las OSC por coadyuvar a la solución de problemas específicos, de manera corresponsable. Se necesita un mayor

acercamiento entre Gobierno y Sociedad Civil; por ello la necesidad de generar marcos normativos que lo promuevan.

De ahí la importancia de la Agenda ciudadana que han elaborado las organizaciones de la sociedad civil (OSC), quienes deben seguir trabajando en el cabildeo e interlocución con los diferentes tomadores de decisiones, para lograr que su Agenda sea considerada y tomada en cuenta y, de esta manera, iniciar una nueva relación Gobierno-Sociedad Civil.

Las problemáticas no tienen períodos delimitados, no aparecen cada tres o seis años, no están sujetas a elección popular, se deben dar soluciones específicas a problemas específicos que no tienen periodicidad. Diversas organizaciones de la sociedad civil han trabajado en problemáticas específicas: en los ámbitos productivos, ecológicos, de apoyo a grupos vulnerables (mujeres, adultos de la tercera edad, discapacitados, jóvenes niños, pueblos indígenas) en asuntos de salud reproductiva, lucha contra el SIDA, preferencias sexuales, el combate a la pobreza y marginación, rescate de la identidad cultural, educación, participación ciudadana, derechos humanos y asistencia social. En consecuencia se deben fomentar las actividades que realizan las OSC, en una participación que va más allá de la pura y simple emisión de un voto.

Las asociaciones civiles de Hidalgo enfrentan un difícil contexto histórico social que puede ser abatido con la suma de esfuerzos y voluntades entre el gobierno y la sociedad, siendo un paso importante la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAOSC).

Esta ley en Hidalgo enfatizará el fomento a las capacidades de los miembros y asociaciones civiles con el objeto de fortalecer la formación y el fortalecimiento de la ciudadanización. Además busca ser vinculante en relación con las políticas públicas; y considera fuertemente la transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos de acceso a recursos públicos, sin criterios políticos partidistas.

Las organizaciones en Hidalgo ya rebasan en cifras oficiales según el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil el número de 163, sin embargo hay muchas otras que no se han registrado pero que ya tienen un trabajo previo de años, pero que la desconfianza hacia las Instituciones, siguen trabajando de manera aislada y precaria, cuando lo que se necesita es que sean organizaciones fortalecidas y profesionales.

Para la generación de políticas públicas se requiere de la participación ciudadana, y sin participación ciudadana, no habrá democracia. En México aunque lento, ya se observa cada

vez más la incidencia de la sociedad civil, presionando y abriendo a las estructuras autoritarias, que se resisten a los procesos democratizadores.

Observar una mayor participación de la sociedad civil en los espacios públicos es muy significativo, porque ello puede derivar en la generación de verdaderas políticas públicas, y decimos verdaderas, porque como lo manifestamos en el planteamiento, debido a las condiciones históricas y estructurales en nuestro país, observamos la implementación de políticas gubernamentales pero no públicas, y esto se debe a la ausencia de la participación ciudadana en su elaboración.

Como lo hemos manifestado, gobernar por políticas públicas es necesario para racionalizar las decisiones gubernamentales, incorporando la opinión y participación de los principales actores involucrados. De esta manera se logra resolver una problemática específica con una solución específica.

Por ello se vuelve necesario incorporar la participación de las OSC en los procesos de toma de decisión, ya que su actuar va más allá de periodos electorales, atendiendo problemáticas específicas, convirtiéndolas en aliadas estratégicas, en lugar de ser consideradas como órganos de consulta.

Es en los gobiernos locales donde pueden ser más importantes, ya que es allí donde ante los periodos de gobierno al ser tan cortos necesitan tomar decisiones prontas, y que mejor que acercarse a las asociaciones para conocer no solo alternativas de decisión, sino detectar las problemáticas prioritarias a atender.

Sin embargo, esto aún no es la regla, por el contrario sólo se observan algunas excepciones. No obstante las organizaciones civiles han generado sus propias agendas, las cuales buscan ser posicionadas ante la opinión pública, para luego ser retomadas en la agenda pública.

Se debe reconocer el esfuerzo y la lucha que han emprendido organizaciones de la sociedad civil tratando de abrirse camino en los espacios públicos e instancias de interlocución con los tomadores de decisión, para lograr que en las decisiones gubernamentales, se tomen en cuenta sus propuestas, asuntos, temas y necesidades.

Hablar de la agenda de la sociedad civil, y de su integración con la agenda gubernamental, no implica la imposición de una agenda sobre la otra, sino el intercambio de visiones y la presentación de alternativas para la intervención, mediante el diálogo entre las

partes. Así, el tomador de decisiones tendrá una óptica más amplia para buscar la solución de los problemas, con eficiencia, eficacia y legitimidad.

La conjunción de la agenda del gobierno y la sociedad, ayudará a mejorar la relación existente entre el gobierno y la sociedad en la entidad. Estos actores tienen objetivos en común, ambos buscan o deben buscar, el bien común.

El decir conjuntar agendas, no significa la imposición de una agenda sobre la otra, sino dialogar y que los temas señalados en la agenda de la sociedad civil puedan ser retomados por el gobierno. De esta manera se incluirá a las OSC en el proceso de elaboración de las políticas. A esto le llamamos una acción integradora, que en el caso de Hidalgo sería algo innovador: incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones. Recordemos que “las políticas públicas responden a lo público, no al intervencionismo gubernamental que excluye a los ciudadanos de las grandes decisiones públicas”. (León y Uvalle, 50:1999)

Ha sido muy significativo que ante condiciones adversas, las OSC del estado de Hidalgo hayan impulsado una agenda ciudadana, con la cual se están abriendo paso para incidir en los procesos de toma de decisiones, y como resultado directo se encuentra la generación de una iniciativa de Ley que busca fomentar las actividades realizadas por las OSC.

La experiencia arrojada por las OSC en la entidad, impulsada por un grupo de organizaciones interesadas en romper con los esquemas tradicionales de participación, permite confirmar la hipótesis de que la sociedad civil que está emergiendo es capaz de generar iniciativas que incidan en los procesos de toma de decisión.

Si el estado de Hidalgo busca ser un estado democrático, necesita generar marcos legales que incentiven la participación de la sociedad, de lo contrario seguirá en un proceso de consolidación democrática, la cual ha quedado demostrado que no se logrará únicamente a través de procesos electorales.

Finalmente, destacar que para incentivar la generación de políticas públicas se requiere de la participación de la sociedad y ante la ausencia de mecanismos formales, no observamos –aún– en nuestro estado, las condiciones para que puedan gestarse políticas públicas adecuadas. Es por ello que las autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno deben construir y promover la formación de agendas comunes, como un primer paso la generación de políticas públicas en Hidalgo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L.F. (1990) “Política Pública y Gobierno del Estado” en *Políticas Publicas La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
- ____ (2000) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ____ (2003) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ____ (2003) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ALARCÓN, V. (1999) “Ciudadanía y participación política en América Latina” en *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*, CNCPYAP/UAM/IIS/FCP UNAM, México.
- ALMOND, G. y S. VERBA. (1970) *Cultura Cívica*, FOESSA, Madrid.
- ARELLANO, D. y L. RIVERA (1999) “Gobiernos Locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social” en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. VIII, Núm. 1, México.
- ARMONY, A.C. (2008) “Sociedad Civil y democracia en América Latina” en *Pensamiento propio. Publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe. Edición especial. Sociedad Civil y Construcción de Ciudadanía. Julio-diciembre 2008, año 13. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Centro de Estudios Globales y Regionales, Icaria Editorial e IEPALA. Buenos Aires, Argentina.*
- AVRITZER, L. y B. De SOUSA SANTOS (2005). “Para ampliar el canon democrático”, en *Eurozine - the netmagazine*, Brasil.
- AZPEITIA A. (2005) “El movimiento democratizador del magisterio hidalguense”, en *Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo*, RNIU-UAEH. México.
- BARBER, B. (1996) *Jihad vs. Mac World (How globalism and tribalism are reshaping de world)*, Ballantine Books, New York.
- BOBBIO N., MATTEUCCI, N. y G. PASQUINO (1995) *Diccionario de Política*, siglo XXI editores, México.

BOLOS, S. (1999) “Construcción de nuevas formas de participación ciudadana”, en *Ciudades, ciudadanía y gestión democrática* 41, enero – marzo, RNIU, Puebla México.

BRUGUÉ, Q. y R. GOMÀ (Coordinadores), (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, Promoción Económica y Territorio*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

CABRERO, E. (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

CANTO, M. (2005) “La democracia local desde la perspectiva ciudadana” en *Ideas y propuestas para la agenda ciudadana municipalista*, CESEM, México.

CASTRO, F. (2007) “Avances y desafíos de la relación sociedad civil-gobierno” en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

CONCHA, M. (2007) “La ley de Fomento, retos participativos para la democracia” en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

CUEVAS, O. (2007) “El poder Legislativo y la sociedad civil”, en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

DAGNINO, E., OLVERA, A. y A. PANFICHI (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

_____ (2006) Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina.

_____ (2008). “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo” en *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

DIAMOND, L. (1997) “Repensar la Sociedad Civil”, en Revista *Metapolítica*, número 2, volumen 1, Abril - Junio, México.

EMMERICH, E. y C. MALDONADO (1999) “Cultura Política de los estudiantes de la UAM-I”, en Polis 98, Cultura Política y debate teórico: análisis psicosocial y sociológico. UAM, México D.F.

ESPINOSA, M. (2006) *Agendas Ciudadanas Municipalistas, cuadernos de formación municipal*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. México.

FARINATI, A.N. (2006) “La sociedad civil en Hegel y en Marx” en www.aliciafarinati.com.ar.

FERNÁNDEZ, J.F. (2001) “Democracia, sociedad civil y ciudadanía”, en *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, IEDF, México.

FONT, J. (2004) “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

FUNG, T. (2002) “La Dinámica de la Sociedad Civil y el Estado” en *Los Desafíos de la Ciencia Política en el Siglo XXI*, Universidad de la Habana/CNCPYAP/Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

GRAMSCI, A. (1990) *Escritos políticos (1917-1933)*, Siglo XXI editores. México.

GUTIÉRREZ, I.E. (2005) “Liberación Minera: surgimiento y derrumbe de un movimiento democrático en el sindicato minero”, en *Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo*, RNIU-UAEH. México.

HERNÁNDEZ, M.A. (2006) *El capital social y la cultura política en el compromiso cívico en México*, tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, FLACSO. México

HERNÁNDEZ M.J. (2001) *Organización campesina y lucha agraria en el estado de Hidalgo*, UAEH. México.

HERNÁNDEZ, R. (1991) *Análisis de dos discursos de Kant sobre la sociedad civil*. UNAM, México.

- _____ (1995) *La idea de sociedad civil en Hegel*. UNAM, México.
- HERRERA, A. (1995) *Los movimientos campesinos en el estado de Hidalgo. 1850-1876*, Gobierno del estado de Hidalgo. México.
- HUNTINGTON, S. (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona
- CARPIZO, J. (1996) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.
- KERVÉGAN, J.F. (1999) *Sociedad civil y derecho privado. Entre Hobbes y Hegel en Res publica*, Universidad de Murcia.
- LEÓN, J.C. y R. UVALLE (1999) “Dimensiones contemporáneas del espacio público: la nueva relación del gobierno y la sociedad” en *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*, CNCPYAP/ UAM /IIS/ FCP UNAM, México.
- MEADE, J. (1987) *La huasteca hidalguense*, Gobierno del estado de Hidalgo. México.
- MERINO, M. (1990) “Política Pública y Gobierno del Estado” en *Políticas Publicas La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
- MILLAN, R. y N. RABONTNIKOF (1999) “Espacio Público, Cultura Política y Virtudes Democráticas” en *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*, CNCPYAP/ UAM /IIS/ FCP UNAM, México.
- MORENO, P.H. (1990) “Diagnostico y perspectivas de la descentralización en México. Intento de aplicación de un enfoque de Política Pública” en *Políticas Publicas La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.
- O’DONNELL, G. (2004) *Notas sobre la democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OLVERA, A.J. y E. Isunza (2004) “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

POIRÉ, A. (2007) “Instrumentos legales para una nueva relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil” en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

PRZEWORSKI, A. (1998) “El Estado y el Ciudadano” en *Política y Gobierno*. CIDE, 2º. Semestre, México.

RAVENTÓS, C. (compiladora) (2008). *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina.

ROBLES, R. (2005) *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos por la Democracia- Indesol. México.

_____ (2007) “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

SALAZAR, A.M. (2007) “Marco legal de las organizaciones de la sociedad civil” en *Avances y desafíos de la relación sociedad civil gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Secretaría de Gobernación, México.

SARTORI, G. (1987) *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*. España. Alianza Editorial.

SFEZ, L. (1990) “Crítica de la racionalidad” en *Políticas Publicas La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. Año II, Núm. 4, México.

VARGAS, P. (2005) *Estado y Movimientos Sociales en Hidalgo*, RNIU-UAEH. México.

_____ (2007) *Hidalgo. Agenda de Derechos Humanos. Hacia la formulación de una política pública local*. ACADERH, México.

_____ (2008) “Hidalgo: construcción de alternativas de la Sociedad Civil y Agenda para el desarrollo local”, en *Ciudadanía y Democracia-sistematización de los aportes é incidencia de Organizaciones Civiles al Desarrollo Local*, Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Datos estadísticos de INEGI. XII CGPV 2000. Tabulados básicos. Hidalgo. Localidades por municipio, y su distribución según tamaño de localidad.

Datos estadísticos de CONAPO.

Diagnóstico y Agenda Ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas Estado de Hidalgo (2006) Fundación Rostros y Voces, FDS, A.C. México.

Informe sobre la Democracia en América Latina, PNUD, 2004.

Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios.

Ley de fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave.

Ley que regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala.

Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de Puebla.

Ley que establece las bases para el fomento de la participación de la comunidad. (Guerrero).

Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el distrito federal.

Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el estado de Baja California.

Ley sobre el sistema estatal de asistencia social.

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU INFLUENCIA ENTRE VIEJO Y EL NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Israel Cruz Badillo

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo representa un primer acercamiento a la complejidad y la riqueza del ciclo de las políticas públicas. Con la finalidad de alcanzar este propósito, el documento se divide en tres apartados de análisis: 1) en primer lugar, se explora la idea de lo qué es el ciclo de políticas públicas y se determina cuál es la complejidad del paradigma; 2) en segundo término, se estudia de qué manera la transición hacia la *Nueva Gerencia Pública* (NGP) propicia un nuevo acercamiento o enfoque en el análisis de las políticas públicas, especialmente con el estudio de la gestión de las políticas públicas, principalmente en la implementación y la evaluación; 3) finalmente, con apoyo de los dos anteriores se pretende observar la relación entre el viejo y el nuevo paradigma de la gestión pública, identificando cuáles son las ventajas y las desventajas de recuperar en el nuevo paradigma de la gestión pública, la dimensión *política* de la toma de decisiones.

1. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para dar respuesta al cuestionamiento del primer apartado, es necesario definir –en primera instancia- la noción de paradigma y el ciclo de políticas públicas. Al conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo se le conoce como *paradigma*. En lo referente a la idea del *ciclo de las políticas públicas* Losada (2003: 67) comenta que una de las formas de analizar la relación entre la política (*politics*) y las políticas (*policy*) es pensar “las políticas como un producto de la política centrandolo la investigación en el llamado ciclo de las políticas”. Esto es, en palabras del autor, descomponer en fases o etapas una política pública para su estudio. Por lo tanto, el *paradigma del ciclo de las políticas públicas* se refiere a los diferentes conocimientos y experiencias derivados de un marco de referencia que permite identificar las etapas en las que se divide la política pública –ya sea económica, política o social–.

Es necesario aclarar que cada autor bajo su contexto de formación disciplinaria, cultural, pedagógica, entre otras, determina las etapas o bloques en las que se divide a las políticas (*policy en inglés*). Por ejemplo, como Roth (2006) determina cinco fases:

Identificación del Problema, Formulaciones de Soluciones, Toma de Decisiones, Implementación y Evaluación; sin embargo Díaz (1997) establece siete bloques: Iniciación, Elaboración, Formulación, Implementación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación²⁶.

En relación a la riqueza y complejidad de este enfoque mencionaré bajo mi perspectiva las ventajas y las desventajas de utilizar este modelo. En primera instancia, el paradigma ofrece la utilidad de ser un instrumento o herramienta metodológica de estudio para el análisis de las políticas públicas; sin embargo no debe tomarse como una receta o una instrucción sobre la elaboración de las mismas porque existen factores internos -como la ideología del gobernante, la funcionalidad del aparato burocrático- y externos -la contextualización económica, la influencia de los organismos supranacionales-, que influyen de forma más o menos directa en el proceso de elaboración de las políticas.

Como todo paradigma en las Ciencias sociales, éste debe pasar por un proceso de modificación y adaptación conforme a los cambios y necesidades de las sociedades en el siglo XXI. No obstante, en esa transición los Científicos sociales (como los antropólogos, sociólogos, politólogos, entre otros) suelen priorizar una de las diversas etapas del ciclo de políticas públicas; esto en vez de permitir el avance en la construcción de conocimiento científico, representa un obstáculo al mismo, porque se concentran en un sólo bloque determinado y su influencia en todo el modelo.

Siguiendo a Del Castillo y Méndez (2008) los estudios de las etapas de los ciclos de las políticas públicas han privilegiado en la década de los setenta la toma de decisiones como el elemento central del enfoque en cuestión. Posteriormente en los años ochenta se privilegia la implementación como el factor determinante en el éxito de las políticas y recientemente en la década de los noventa, la evaluación cobra importancia por medio de los enfoques de mercado y gerenciales que lo posicionan como una técnica que mide la relación costo-beneficio.

Retomando la noción de la evaluación, al revisar las diferentes propuestas del desglose del ciclo de las políticas públicas, los investigadores sociales como Díaz (1997), Ruiz (2002), Bardach (2004), Roth (2006) entre otros, posicionan a ésta como la última o penúltima fase

²⁶ Para un análisis más detallado ver el anexo uno referente a cuatro visiones diferentes sobre el ciclo de las políticas públicas.

del modelo, siendo que debe estar presente antes (ex ante), durante (concomitante) y retrospectivamente (ex post) de todo el proceso. En otras palabras, consiste en detectar y corregir en la marcha y no posterior a la ejecución de la *policy* –en inglés–. Por ejemplo el programa del Gobierno federal llamado *Oportunidades*, en las recientes evaluaciones por diversas instituciones como el *Instituto Nacional de Salud Pública* (INSP) el *Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social* (CIESAS), entre otros, coincide en señalar que se ha incrementado la inscripción y permanencia de los niños y jóvenes en la escuela, elevando los niveles de escolaridad en las zonas rurales más marginadas. Sin embargo, no se miden los impactos en el aprovechamiento escolar y cómo estos afectan la calidad de vida.

Al igual que la etapa de evaluación representa una desventaja técnica, la implementación simboliza un problema post decisional por parte de los implantadores. Éstos se encuentran inmersos en un contexto social, ideológico y cultural diferente de los elaboradores de las políticas, además, como lo dice Roth (2006:53) “Existe, por lo tanto, una lógica interpretativa de la ejecución de las políticas [...]. De manera que la lógica de la implementación se fundamente sobre las interpretaciones que hacen de la norma los ejecutores”. En otras palabras, se tiene el riesgo de que los encargados de llevar a la práctica la *policy* –en inglés– realicen diferentes interpretaciones a las normas, estrategias o tácticas a partir de sus valores, ideología, o cultura, por mencionar algunos, provocando con ello el éxito o fracaso de la misma. Tal es el caso del programa alimentario del gobierno del Estado de Hidalgo. En él, la mayor parte del personal administrativo del poder ejecutivo interviene en la implementación del programa, sin que la mayoría conozca la política pública, y emplean sus propias tácticas para realizar actividades extras.

Un obstáculo más que representa el paradigma analizado es el hecho de no poder identificar los límites en donde empieza y termina una etapa del ciclo. Sin embargo, las fronteras –bajo mi consideración– serán enmarcadas por: a) los ejecutores, los elaborados; b) el contexto económico, político o social; c) el tipo de problema que pretende dar solución.

De lo anterior concluyo que el ciclo de las políticas públicas debe utilizarse más como una herramienta metodológica para el aprendizaje y la enseñanza del análisis de las políticas. Además, este paradigma aporta nuevos elementos para rediseñar y ajustar porque permite

estudiar cada una de las secuencias que la integran, porque permite analizar a mayor profundidad, cada bloque con que conforma la política pública a estudiar y así obtener información relevante para posteriores programas.

Sin embargo se debe estar consciente que cuando las experiencias internacionales sí son basadas en el paradigma del gerencialismo, el problema no es su fundamento sino su implementación, debido a que la lógica de su elaboración pudo haber respondido a otros factores que al trasladarse no son similares, o bien no se adaptaron adecuadamente.

2. LA TRANSICIÓN AL NUEVO GERENCIALISMO

En relación a la transición hacia la *Nueva Gerencia Pública* (NGP), parto de los siguientes elementos centrales:

El proceso de políticas públicas puede observarse desde dos enfoques.- El primero es analítico ya que permite situar las acciones de gobierno desde etapas, secuencias o procesos que permiten identificar un problema, insertarlo dentro de una agenda pública, tomar una decisión, posterior a éste generar un curso de acción a través de planear, proyectar alternativas, implementarlas y finalmente, generar patrones de seguimiento y evaluación del proceso entero a fin de contrastar si la solución del problema fue acorde a lo planteado y ejecutado. El segundo es práctico, ya que la política pública funciona como un proceso de operacionalización de las decisiones sobre problemas concretos a los que se enfrenta el analista o tomador de decisiones. En la parte práctica, las políticas movilizan infraestructura, capital humano –recursos humanos–, recursos financieros, todos enfocados en metas y objetivos, y muchas ocasiones estratégicos, que solucionan o resuelven problemas públicos identificados en la agenda pública y posteriormente son atendidos en la agenda institucional o sistémica.

Estos procesos han sufrido cambios o han ajustado y mejorado sus etapas en el modelo del ciclo de las políticas públicas. De forma notable, estas modificaciones se dieron a finales de los años 80's y de manera efectiva en los años 90's en las escuelas de las políticas públicas y elección pública en los Estados Unidos. Además de la crisis de credibilidad y de eficacia que desencadenan procesos como la descentralización, la esfera pública fue retomando y aplicando, de forma paralela, experiencias, métodos y prácticas de la esfera privada como un recurso para eficientar la tarea del Estado. Conceptos como estrategia, mejora continua, calidad, innovación o gestión de servicios, fueron incorporándose poco a poco dentro de la

administración pública y del proceso de políticas, no sólo como recursos discursivos sino como herramientas de transformación del proceso de políticas. Sumado a ello se encuentra una influencia claramente global hacia la transformación de las administraciones públicas y a las formas de gobierno en nuestro país.

En México, las transformaciones del proceso de políticas públicas puede observarse en los tres niveles de gobierno como procesos *a diferentes velocidades*. Por un lado, los cambios en el sistema político mexicano, expresados particularmente en la transición, permitieron la llegada de nuevos actores políticos (en especial empresarios) con ideas innovadoras aplicadas al campo de la administración pública. Ello trajo consigo formas novedosas, no sólo en el discurso político sino en el propio diseño, aplicación y evaluación de las políticas. Por el otro, desde los años 80's, diversos investigadores comenzaron a estudiar estos fenómenos, generando desde entonces y hasta ahora una gran cantidad de información que nos ha permitido entender las transformaciones de política pública y las tendencias de la NGP en nuestro país.

El proceso de políticas públicas, observado desde sus elementos analíticos, ha presenciado cambios y transformaciones relevantes, y enlisto a título personal las que considero importantes:

1. Las políticas públicas, posteriores a los procesos de crisis y recomposiciones del contexto global (Lynn, 2004), han comenzado a enfocarse hacia nuevos procesos y dinámicas tendientes a generar resultados más eficaces y eficientes en el quehacer del Estado.
2. Las tendencias se han movido: en primer lugar, a discutir el proceso de la política pública desde sus limitantes, esto es, desde lo que autores como Cabrero (1998) definen como la "*denominación de origen*" donde el surgimiento del concepto es generado en contextos culturales, políticos y administrativos diferentes a la realidad latinoamericana. Ello trajo consigo que buena parte de la implementación de las políticas fueran experiencias fracasadas debido a que eran copiadas e implantadas en un contexto diferente sin reconocer los límites; en segundo lugar, el avance en estas discusiones, junto con los cambios en los contextos globales, particularmente en la importación de experiencias de lo privado a lo público (Bozeman, 2000) permitió a las administraciones públicas –

sobre todo las latinoamericanas– disponer de nuevos enfoques y experiencias aplicables a la forma de abordar los problemas públicos. La más importante de ellas es que la NGP cuenta con un enfoque pragmático y genera un cambio profundo en la forma de diseñar y enfocar las políticas públicas. Este cambio, se centra en lo que se considera un cambio de paradigma en la administración pública, esto es concebir a los ciudadanos como clientes. Para las políticas públicas, ello ha representado una transformación radical en los procesos de implementación y evaluación incorporando nuevos enfoques.

3. El primer cambio radical se ubica en la integración de la NGP al diseño de políticas (Cabrero;1998, citado por Bozeman, 2000). La NGP tiene dos enfoques: uno “duro” y uno “blando”. En el enfoque P (*policies*) o de *Política Pública*, la gestión pública es vista como un elemento que resuelve problemas antes que ser un elemento de análisis. Desde el enfoque de políticas públicas, se observa un lado *blando* que se orienta a la actividad de la política dentro de la administración. El enfoque *duro* tiene que ver más con una actividad de análisis de la política pública que ayuda a entender la gestión pública. En este enfoque, el aprendizaje es producto de los estudios de caso.
4. El enfoque B (*bussines*) de escuelas comerciales: Es un enfoque más analítico y orientado a la práctica. Existen menos distinciones entre las dimensiones privada y pública de las organizaciones. Se enfoca más al diseño de las organizaciones, de sus presupuestos, de su personal. Tiende a ser más pragmático y a enfocarse al análisis, al mismo tiempo se sustenta más la investigación y la teoría. El aprendizaje se realiza por medio de la experimentación.
5. Ambos enfoques se preocupan en ir más allá de la simple administración interna de las dependencias. Respetan la función de la política en la Administración pública. Tienen una orientación prescriptiva, e interés por mejorar la eficiencia administrativa. Aprecian el aprendizaje por experiencia como se emplea en los estudios de caso en la gestión pública. Éste permite acumular información sobre algunos aspectos de la realidad social y con el análisis de los datos permitirá tener un banco de información para posteriores políticas públicas.

Finalmente, el enfoque tradicional de la Administración Pública, o también llamado *viejo paradigma de la Administración pública*, tenía como característica toral separar la política de la administración en dos mundos independientes. En este modelo, se entendía que quien tomaba exclusivamente las grandes decisiones de una nación eran los personajes políticos - los legisladores y el gobierno -; mientras que la administración se preocupaba simplemente por implementarlas. En otras palabras, los políticos respondían a la pregunta *¿qué se va a hacer?*, mientras que el aparato burocrático o la Administración pública se encargarían de *ejecutar* dicha acción. En esencia, se planteó una dicotomía entre la Ciencia política y la Administración pública. “Toda interferencia política en la esfera administrativa se interpretaba como una intromisión indeseable” (Cabrero; 2000:20).

Así, la Ciencia política prestaba mayor atención a la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, al proceso de producción del consenso, al conflicto y cambio social. Del otro lado, el campo teórico de la Administración pública era cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se llegó a la decisión. Es importante recalcar, que el principal iniciador de esta escuela fue Woodrow Wilson, quien proponía dentro de sus principios organizativos, muy debatibles por muchos, que “el ámbito político fija las tareas a la administración, y el ámbito de la administración permanece fuera de la esfera propia de la política” (Ostrom; 1989: 20-25 citado por Carrillo 2004).

Carrillo (2004: 25) resume muy bien lo que este enfoque planteaba: “si se quiere que la administración sea eficiente resulta necesario aislarla del proceso político, separando las funciones del ámbito político y el administrativo, y creando una administración profesionalizada desde el punto de vista del personal público y jerarquizada en lo que respecta a su estructura organizativa”. Sin embargo, el enfoque empezó a tener críticas: la principal es que asignar funciones a autoridades u órganos de gobierno separados - política y administración- era imposible en el mundo real; así mismo, los administradores son un actor principal al momento de formular las políticas públicas. Su aislamiento en este proceso traería ciertas dificultades al momento de implementar la decisión. Siguiendo el modelo clásico, los fracasos de las políticas o acciones serían imputados a los personajes que las implementaron.

El nuevo paradigma –llámese gerencia pública, nueva gerencia pública o nueva administración pública –plantea una nueva relación entre estas dos esferas - la política y la administración-.

Para Frederickson la cuestión de la dicotomía política-administración no es sólo un problema empírico, sino una cuestión normativa: “los administradores deben participar en la elaboración de las políticas. [...] los administradores no son neutrales; deberían estar comprometidos con los valores de la buena gestión y la equidad social, como cosas a alcanzar, como su razón de ser” (Frederickson, citado por Carrillo, 2004: 45). La idea de articular política y administración entonces era necesaria. Esta idea de articulación, desde mi punto de vista, trae ventajas y desventajas.

3. LAS VENTAJAS Y LOS RETOS DE ARTICULAR POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN EL NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una de las partes sustanciales del proceso de elaboración de políticas públicas es el diseño o formulación de las mismas. Muchos investigadores sociales por un lado, coinciden en que al abordar esta fase, se deben contemplar las visiones, ideas e intereses de los actores involucrados²⁷ en el problema público que requiere solución. Dentro de los actores principales de este proceso, se encuentran el aparato administrativo, y a su vez, el cuerpo de políticos que tiene en su poder la toma de decisiones. ¿Qué pasa si aquellos no se toman en cuenta al momento de formular la política pública? Lo más probable es que si no se contemplan las opiniones y marcos de los administradores públicos, no se integrarán en el diseño de políticas las restricciones administrativas, que nadie mejor que los burócratas conocen, así como la visión técnica que se tiene del problema. Es decir, los criterios de eficiencia y eficacia, no se verán integrados al momento de elegir la alternativa de solución.

Por otra parte, al integrar la dimensión política en la definición y diseño de la política pública, se espera que ésta tenga viabilidad, no sólo técnica y administrativa, sino política. La dimensión *política*, implica llegar a consensos en la decisión; involucrar y dialogar con los grupos de interés en este proceso; analizar los compromisos políticos, leyes, acuerdos que restringen la decisión; argumentar y persuadir la decisión; comunicar a los ciudadanos cómo se llegó a tal decisión; rendir cuentas a los afectados de los avances y procesos de la decisión (Garnier; 2004:131); y, ser transparentes en los recursos que se utilizarán o utilizaron en ella. Todo esto, es en parte lo que plantea el nuevo paradigma de la Administración pública, que busca básicamente legitimar la decisión, a través de su andamiaje o herramienta:

²⁷ Lindblom los llamó “perros guardianes” y representaban los actores que defendían enérgicamente sus intereses y objetivos particulares.

participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, concepto de cliente ciudadano, democratización, entre otros. En suma, el nuevo paradigma propone un vino viejo en botella nueva: la política pública debe incluir en sus diseño viabilidad tanto técnica como política. Visión que Lasswell ya había planteado en sus escritos, al mencionar que en las políticas se necesita articular ciencia (interdisciplina) y decisión (democrática) de gobierno. Y que además, se debería evitar a toda costa, que los gobernantes procedieran en sus decisiones confiando en sus corazonadas u obstinaciones, sino más bien a través de una política ilustrada: un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y la ciencia.

El gran reto que presenta lo anterior, -desde mi perspectiva- y que representa una desventaja, es llegar precisamente a los consensos políticos y sobre todo, a convencer de que la decisión que se tomó como alternativa de solución es la mejor. Pero, ¿Mejor bajo qué criterios?, y sobre todo dada la pluralidad de opiniones y visiones con las que se enmarcan los problemas públicos. Así mismo, otro gran reto es formular los mecanismos con los cuales se fomente la relación gobierno-ciudadano sin caer en la demagogia y proselitismo político, y principalmente no perder el sentido de la objetividad técnica y la eficiencia económica que tradicionalmente se han deseado. Es decir, el gran reto consiste en construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto que a la vez sean legítimas a los ojos de los ciudadanos, sin perder la corresponsabilizar de éstos en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas, e introducir procedimientos de evaluación, crítica y corrección (Aguilar 1993).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, L.F. (1993) *La implementación de las políticas*. Ed. Porrúa. México

BARDACH, E. (2004) *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. Tercera reimpresión, Ed. Porrúa. México

BOZEMAN, B. (2000). “Introducción: dos conceptos de gestión pública”. En Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública. Su situación actual*. p. 37-42, FCE. México

CARRILLO, E. (2004) “La evolución de los estudios de administración pública”. En: *De la Administración a la Gobernanza*. p. 21-60. María del Carmen Pardo (coord.), Colegio de México. México

CABRERO, E. (2000) “Estudio Introductorio”. En: *Gestión Pública: su situación actual* p. 19-36. FCE. México

DEL CASTILLO, G. e I. MÉNDEZ (2008) *Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas*. Unidades II y III. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. (FLACSO). México.

DÍAZ, C. (1997) *Notas sobre las fases del ciclo y los procesos locales*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. p. 17-32.

GARNIER, L. (2004) “El espacio de la política en la gestión pública”. En: *Política y Gestión Pública*. p. 91-138, FCE. Buenos Aires.

PETERS, G. y V. WRIGTH (2001) “Políticas Públicas y Administración: lo viejo y lo nuevo”. En Robert, Goodin *Nuevo Manual de Ciencia Política*., Istmo, Tomo II. p. 914-933. España.

LOSADA, A. (2003) “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada, de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. En *Revista de Investigaciones Políticas y sociológicas*. Año/vol. 2, número 1-2. Universidad de Santiago Compostela. España.

LYNN, L. (2004) “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”. En Pardo, María del Carmen (Coord.), *De la Administración a la Gobernanza*. p. 105-158. El Colegio de México. México

ROTH, A.N. (2006) *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Cuarta reimpresión, Editorial Aurora. Bogotá.

RUIZ, C. (2002) *Manual para la elaboración de las políticas públicas*. Editorial Plaza y Valdez. México

DESARROLLO, EDUCACIÓN Y BUROCRACIAS MUNICIPALES: EL CASO DE LOS REGIDORES EN EL ESTADO DE HIDALGO

*Benito León Corona
Benigno Martínez Meneses*

INTRODUCCIÓN

Hablar del municipio en México es referirse a un ámbito sumamente diverso, heterogéneo y contrastante, si bien la forma en la que comúnmente se le alude remite a la definición institucional. Definición que poco abona a la hora de referirse a un municipio en particular o a un conjunto de ellos, ubicados en una región o en un estado de la república específico; menos aún si se trata de referirse a un aspecto particular del mismo ámbito, es decir, a una cuestión específica, por ejemplo la composición y características de quienes integran el cuerpo de elementos encargados de la conducción gubernamental de los municipios, en este caso de los Regidores.

Durante la década pasada y al inicio de la presente hemos presenciado la aparición y desarrollo en la agenda de gobierno el tema del servicio civil y, por tanto, de la necesidad de diseñar y establecer el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública en México, hasta llegar, en los primeros años de este siglo, a su institucionalización y a la formulación de un sistema específico, pero únicamente para el ámbito federal de gobierno. Su evolución y las condiciones en que se encuentra se convierten en tema de interés y los gobiernos estatales lo han tomado de forma desigual, lo que hace necesario realizar análisis específicos; sin embargo, en el ámbito municipal la situación del personal es materialmente un misterio, situación que sin duda es indispensable abordar para contar con información que permita valorar el grado de institucionalización y de la situación particular que presentan municipios o conjuntos de municipios específicos. Dentro del conjunto del personal que labora en el gobierno municipal destacan los denominados Regidores, quienes desempeñan labores administrativas fundamentales, pero desde una posición diferente a la del resto del personal que ocupa posiciones en la estructura del gobierno municipal. Estos servidores públicos deben cumplir tareas legislativas y administrativas, es decir, cumplen un papel dual, peculiaridad

que hace necesario analizar las tareas que cumplen; tareas harto complejas que requieren contar con las habilidades necesarias para poder llevarse a cabo. El supuesto del que partimos es que sin una debida formación, sin la educación necesaria, los Síndicos y Regidores se convierten en un factor limitante del desarrollo y, por tanto, de atraso para los municipios en los que laboran.

Ante este panorama el objetivo de este trabajo es básico, se trata de sentar las bases para estudiar a profundidad las características generales de los Regidores, que formalmente deben de cumplir funciones claves para la buena marcha y desarrollo de los gobiernos municipales, en el entendido de que las burocracias, en cualquier ámbito de gobierno, tienen como una de sus características distintivas un alto nivel de escolaridad, como condición necesaria para realizar sus actividades y contribuir al avance de la sociedad a la que pertenecen desde su ámbito específico de trabajo. Sin embargo, existen espacios de gobierno donde esta característica no se cumple cabalmente. Las limitaciones se pueden rastrear a través de diferentes indicadores, pero nosotros únicamente nos concentramos en las funciones formales establecidas en la ley, en el entendido de que es fundamental para establecer el sentido de existencia de cualquier actividad formal en la burocracia.

Para atender la tarea propuesta, el trabajo se estructura en tres apartados: en el primero, nos preguntamos qué es el desarrollo, debido a que ya andada la primera década del siglo XXI, los enormes desniveles que se observan en el grado de desarrollo entre distintas regiones y municipios es enorme, lo que limita considerablemente realizar cualquier tipo de generalización sobre los municipios en México y hace imprescindible precisar las condiciones en que se encuentran los municipios de nuestro interés; en segundo lugar, buscamos establecer la importancia de los procesos de burocratización en estos espacios, pues esto nos provee evidencia sobre el trabajo gubernamental como factor que impulsa o limita el desarrollo. Se trata de conocer el grado de estructuración de la administración pública local y el funcionamiento de la misma sustentada en una organización acorde a los tiempos que corren; en tercer lugar, iniciamos la exploración de la formación de los regidores, por que los consideramos actores clave en el impulso o limitaciones del desarrollo municipal. Nuestra posición se sustenta en lo que el Informe Delors plantea de inicio, “Frente a numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia las ideas de paz, libertad y justicia social” (Delors, 1997:9).

Ésta, consideramos, aún es una utopía en muchos espacios del Estado mexicano, por tanto, aún es una asignatura pendiente sentar las bases para alcanzar tales propósitos, en especial en muchos municipios. Finalmente, realizamos algunos comentarios a manera de conclusión.

1. EL PRESENTE ASENTADO EN EL PASADO QUE SE SUPONE EN EL FUTURO

Las modas intelectuales suelen producir un efecto narcótico que impide ver la realidad en la que vivimos. Hace más dos décadas se inició un proceso que ha implicado grandes transformaciones, donde algunos aspectos fueron resueltamente definidos como factores de atraso, por tanto, debían ser modificados sustantivamente en aras del futuro. En este proceso vimos aparecer modalidades de análisis académico que pugnaban por tomar el rumbo marcado por los procesos de cambio más avanzados. En el terreno político la tendencia coincidía con la necesidad de modernizar las estructuras del Estado. El diagnóstico mostraba las diferencias abismales que manteníamos (y mantenemos) con el mundo desarrollado, en estas condiciones era menester poner manos a la obra y promover grandes transformaciones para ponernos a tono con los países de grandes ligas. Una vez más las instituciones mexicanas entraron en proceso de redefinición.

Lo anterior muestra que vivimos en condiciones de cambio permanente como condición para impulsar el desarrollo, en una época donde la reforma es el pan de cada día para las instituciones, porque se cree firmemente en ellas. Más aún dicen Brunsson y Olsen, “El fracaso de las antiguas reformas que, se asumía, hizo necesarias las nuevas, no parece reducir la creencia en la reforma en general como un método para lograr el cambio” (Brunsson y Olsen, 2007: 9). Realizar procesos de reforma es común, lo paradójico es la ausencia de los resultados pronosticados en todos los ámbitos donde se practica. Precisemos a partir de estos autores, la primera cuestión a definir es la relativa al ámbito de aplicación de reformas; éstas son pensadas y ejecutadas en y para organizaciones formales, es decir, instituciones que de acuerdo con el neoinstitucionalismo son “conjuntos de reglas, normas, y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político” (March y Olsen, 1997), pero no sólo implican aspectos formales, son, además, procedimientos informales, rutinas y prácticas integradas en la estructura organizacional. La suma de estos aspectos produce el llamado marco institucional. La definición conceptual que más ha cuajado en los últimos años para establecer qué es una Institución, es producto del neoinstitucionalismo

económico y Douglas North su postulante, establece que las instituciones son las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Vale destacar que a través de los entramados institucionales -las estructuras y actividades cognitivas- que norman y regulan el comportamiento, que permiten lograr estabilidad y significado, se asigna sentido a la realidad social, por tanto, son fundamentales para definir el rumbo social. Bauman destaca este último aspecto al afirmar que son fundamentales “como fabricas de significados” (Bauman, 2001: 12). La cuestión es que un uso inadecuado de las orientaciones generadas institucionalmente para asignarles sentido a la vida social se pueden transformar o se “transforman en <<instituciones para causar problemas>>...” (Bauman, 2001:16).

La importancia de las actividades de gestión de las instituciones, en cualquier nivel de referencia es indiscutible, siempre y cuando se actue en apego a las reglas institucionales definidas para orientar y dar sentido a la vida en sociedad, pero si por el contrario promueve orientaciones que a mediano plazo se manifiestan como quimeras generadoras de alteraciones en las orientaciones sociales, bien vale pensar en promover ajustes en sus estructuras. En este sentido es notable la definición formal de Municipio, en donde se propone una serie de virtudes, entre ellas, y principalísima, es su posición como ámbito gubernamental de primer contacto con la comunidad. Aspecto que requiere contar con medios suficientes y adecuados para llevar a cabo las tareas que tal condición le demanda. En este punto el municipio debería ser un espacio generador de condiciones garantes del orden social y promotoras del desarrollo, condición que sólo puede satisfacerse a través de estructuras que permitan realizar las tareas y cumplir con el deber. La cuestión es que si no se cumplen en necesario promover acciones para ajustar la que no cumple. Muchas veces, podemos proponer, las instancias de primer contacto, es decir, las autoridades municipales en este caso, carecen de las prendas necesarias para promover el impulso de las condiciones prevalecientes en su entorno.

En este punto es donde es relevante abordar el tema del desarrollo de manera general, pues no es el objetivo revisar ampliamente el concepto, para dejar en claro que muchos municipios en México aún requieren consolidar sus condiciones estructurales para convertirse en promotores del desarrollo. La primera cuestión a destacar es que uno de los objetivos permanentes, tal vez no explícitos, es alcanzar un grado destacado de desarrollo, actividad compleja y en ocasiones difusa que ha tenido que recorrer mucho camino y recurrentemente es ajustado.

En América Latina el proceso dirigido a lograr el desarrollo puede situarse a fines de la Segunda Guerra Mundial. El camino andado en este sentido puede ubicarse a través de los esfuerzos desplegados, desde las ciencias sociales para dar cuenta de los diferentes momentos y soluciones propuestas. Este ha llevado de una forma a otra en el contenido y objetivo del concepto, de tal forma, puede ser social, económico, sustentable, humano, en fin. Todas y cada una de estas modalidades muestra aspectos en su momento novedosos, no previstos o desatendidos. Aunque de origen se define como crecimiento, para evidencia de origen se encuentra el planteamiento de que es necesario el impulso de la actividad económica para avanzar hacia el futuro deseado.

A partir de esta posición evoluciona, avanza el concepto de desarrollo, en un momento inicial se propone como económico y social. Es con el fin de la guerra, a mediados los cuarenta del siglo pasado que, el postulado formula la importancia de prosperar en el terreno económico para hacer posible superar las condiciones de atraso prevalecientes. En este punto uno de los trabajos académicos más influyentes es el de Rostow, quien propone que para alcanzar la modernización es necesario que una sociedad cubra cinco etapas o momentos, que bien visto, nos permite rememorar a Marx y los modos de producción que considera es necesario cubrir para alcanzar un nivel superior de desarrollo. En concreto Rostow propone: primero, sociedad tradicional, segundo, crear las precondiciones para el despegue, tercero, proceso de despegue, cuarto, camino hacia la madurez y, quinto, sociedad de alto consumo masivo.

La propuesta de esta autor se dirige a sentar las bases para pasar de un momento y lograr avanzar el proceso de transformación de las instituciones, especialmente las económicas, y modernizar las estructuras productivas de los países atrasados. La situación concreta a enfrentar es la inexistencia de recursos económicos orientados a la producción industrial, las medidas necesarias requeridas son dotar de los medios necesarios, específicamente capital financiero e industrial a los estados, así como “saber hacer” concreto para poder llevar adelante los procesos productivos.

La experiencia, para el caso de México puede expresarse en el impulso otorgado al modelo de sustitución de importaciones, a través del que se pretende industrializar al país, si bien los resultados del esfuerzo institucional para impulsar el desarrollo son desiguales, la tarea era constituir instituciones articuladas para orientar el cambio social, a través de las políticas económicas, laborales y sociales. La debilidad de este proyecto se mostró, entre otras

cosas, en la debilidad fiscal, el reflejo más evidente se puede ubicar en los gobiernos locales, es decir, los municipios, que no sólo eran (y son) débiles en el terreno fiscal; igualmente lo son en las grandes limitaciones que presentan, la gran mayoría de ellos, en sus estructuras operativas. Situación que hoy muestra la necesidad de abordar el asunto, pero no a partir de fórmulas preconcebidas sino a partir del análisis de los casos concretos, e inclusive de algún aspecto en particular, por ejemplo, el desarrollo institucional. Justo este es el aspecto que vale destacar, pues nos encontramos permanentemente en escenarios donde los actores no asumen rutinas institucionales como los medios más adecuados para dar sentido a la realidad y actuar de conformidad para la consecución de los propios fines. La razón es simple, las estructuras institucionales no han alcanzado un grado suficiente de consistencia como para convertirse en el referente fundamental del comportamiento social.

Es constante la tendencia a maximizar formulas concebidas como la panacea para resolver cualquier situación. Recordemos en tiempos actuales la fórmula del llamado Consenso de Washignton, que proponía y exigía la puesta en marcha de una serie de procesos para resolver la crisis originada en el modelo anterior. Se trata de un nuevo modelo de desarrollo que desconoce al anterior y propone medidas para sepultarlo. La consecuencia es desandar lo andado y volver a empezar. Al final, la consecuencia es que, sin consolidar los procesos de industrialización y sus efectos modernizadores, se entra en una etapa donde se abjura y se coloca en la guillotina el esfuerzo modernizador. Resultado, no estamos ni en el pasado, ni en el futuro, estamos en un presente lleno de hoyos negros institucionales, de comportamientos que no se reconocen en las reglas, los procedimientos y las normas que las instituciones crean para dar certidumbre a la vida social.

Recordemos que la Sociología neoinstitucional propone que las Instituciones son estructuras y actividades cognitivas, dirigidas a regular los comportamientos sociales y sin consistencia institucional no es posible alcanzar estabilidad ni dotar de sentido al comportamiento social. A la luz de las consecuencias producidas por un reformismo abrupto y sin matices, desde el terreno económico se reconoce que:

...una explicación central del desencuentro entre expectativas y logros, se vinculó al fuerte desconocimiento de la relevancia de los ritmos de aprendizaje y de las tradiciones institucionales en los procesos de cambio económico (Carrasco y Tarriba, 1999, 24-25).

Lo que encontramos en el ámbito de los gobiernos municipales es notable en este terreno, la base empírica la podemos encontrar en el balance que presentan Cabrero y Peña sobre el desempeño de los gobiernos locales a través del el uso del los dispositivos generados a través de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), por cierto orientación hegemónica en los procesos de reforma, a los que los gobiernos locales no escapan. La tendencia es producir cambios en la configuración de la prestación de servicios públicos al generalizar el uso de las herramientas de este dispositivo y el involucramiento de la población en el ejercicio de gobierno al intervenir en la acción gubernamental. Más allá de lo que éste signifique e implique, los resultados muestran la gran heterogeneidad estructural existente en los gobiernos municipales en México.

Cabrero y Peña llevan a cabo un ejercicio de revisión de la literatura sobre NGP, para mostrar lo que es una constante en las ciencias sociales, no hay una definición, ni instrumentos unívocos, en todo caso se trata de una doctrina administrativa muy diversa en su contenido práctico. Lo más valioso para nosotros es la evidencia que generan sobre la diversidad estructural de los municipios, que más allá de lo formal y de su enorme dependencia fiscal del gobierno federal, se encuentra la cuestión de las características del personal, de los funcionarios públicos que laboran en este ámbito de gobierno. Como lo plantean los autores:

... los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio civil profesional en el ámbito local. Así los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% y tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto, además la mitad de los funcionarios profesionales no tenían experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su actual puesto (Cabrero y Peña, 2009, 314).

En este punto vale retornar a los clásicos, en este caso de la Administración Pública, quienes en un momento seminal se proponen constituir el objeto de estudio de este campo para alcanzar el estatuto de disciplina científica. Los esfuerzos conjuntos desplegados, especialmente en Estados Unidos de América, generan un nuevo campo de saber y el fin específico que propone establece: “El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas

con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (Wilson, (1887) 1999, 73). ¿Qué es lo que puede y debe hacer el gobierno como su campo de acción y hacerlo bien? La respuesta es dirigir, conducir la existencia de la población de referencia. Foucault define la actividad gubernativa como un proceso estructurante del campo o de los campos de actividad de aquellos que le legitiman. Veamos específicamente como define Gobierno este autor, no sólo referido a estructural interno ya que establece que:

Se debe dar a esta palabra el amplio significado que poseía en el siglo XVI: <<gobierno>> no se refería únicamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados; más bien designaba el modo de dirigir la conducta de los individuos o grupos [...] No sólo cubría las formas instituidas y legítimas de sujeción económica y política, sino también modos de acción [...] destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos” (Minelo, 1999, 120-121).

La propuesta seminal de Wilson nos coloca en el ámbito institucional formal (estructuras y funciones). Foucault amplía la mirada y nos muestra el sentido más amplio del ser de los gobiernos y de su actividad administrativa, no es sólo hacer lo que haya que hacer y de la mejor forma posible, es necesario admitir que esto lleva necesariamente a alguna parte, al configurar y dar sentido a la acción de cada uno de los miembros de la comunidad.

La cuestión ahora es establecer los medios de que dispone un gobierno para actuar y, nuevamente, Wilson precisa que en este aspecto el quehacer gubernamental es tarea propia de la administración, que va creciendo paulatina y constantemente hasta alcanzar tal complejidad que requirió contar con personal especializado para la atención de los asuntos que le son propios. Se trata de un crecimiento a lo ancho y a lo largo, es decir, los gobiernos evolucionan para atender cada vez más asuntos, lo que requiere del personal necesario para cumplir (lo legítimamente establecido, de la mejor manera y al menor costo), además a través de la definición previa del rumbo que se asignará, sea a individuos singulares y/o poblaciones. Por sentido, no cualquiera puede hacerlo. Recuperemos nuevamente a Wilson, quien establece que:

Cualquiera que sea la autoridad que los gobiernos estatales o federales lleguen a ejercer sobre las grandes empresas, de ello deberán seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimientos y experiencia. Para hacer bien estas cosas, se

les deberá estudiar. Y éstas, como he dicho, sólo son unas cuantas de las puertas que se están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; “la idea del Estado es la conciencia de la Administración”. Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo consiguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer. (Wilson, (1887) 1999, 77).

Sin duda, la idea de Wilson es producto de su propio contexto, el norteamericano, pero establece las prendas personales que deben poseer todo funcionario público: sabiduría, conocimiento, experiencia, que no son nada accesibles para el grueso de la población. Este conjunto de atributos constituyen la base fundamental para actuar en el ámbito gubernamental, para alcanzarlas es necesario *estudiar* (las cursiva son nuestras), sin ellas el potencial para cumplir con las tareas de gobierno disminuye.

Debemos precisar que la actividad administrativa de gobierno no es una actividad simple, por el contrario, es sumamente compleja y quienes trabajen como servidores públicos, requieren tener una educación amplia. La pregunta es, si los gobiernos municipales cuentan con personal con el perfil específico, necesario, para realizar las tareas administrativas legítimas (político-económicas y de conducción de la población). La respuesta se puede buscar en la propia estructura del aparato administrativo municipal, pero a priori podemos establecer las características que debe tener y el concepto de burocracia es útil en este sentido. Recordemos, finalmente, que los procesos de desarrollo son posibles a partir de la consolidación de las estructuras institucionales, capaces de responder a las transformaciones del entorno, pero no sólo en forma adaptativa, como reacción, sino en forma proactiva a través de la lectura adecuada de las tendencias que muestra la realidad y esto es posible al contar con funcionarios profesionales, bien formados, de los que se carece en muchos de los municipio en México, por tanto, antes de proponer el ejercicio de gobierno a través de modelos postburocráticos, simplemente debemos crear burocracias.

2. BUROCRACIAS MUNICIPALES Y DESARROLLO MUNICIPAL.

Es común referirse a la burocracia en forma peyorativa, para descalificar el trabajo que se realiza en el ámbito gubernamental, sin tomar en consideración que la buena marcha de los asuntos públicos depende en buena medida de ella, si y sólo si cumple con algunas condiciones básicas. W. Wilson, como anotamos arriba, le confiere un gran valor a la actividad del gobierno con base en atributos nada simples. Otro gran clásico, de hecho un

referente fundamental e ineludible, es Max Weber, quién nos lega una modelo, es decir, un tipo ideal en su metodología de burocracia.

Este concepto sintetiza el desarrollo de la administración, a través de la burocracia, y las diferentes formas de gobierno que se han presentado en Occidente (Europa principalmente). Establece la diversidad de actividades que se ejecutan a través de ella para sustentar las actividades de gobiernos, políticas y de la administración pública. Tal diversidad y complejidad ha conducido a revisarla y estudiarla ampliamente, porque vincula directamente todas las actividades, como las ya señaladas, es decir, las diferentes instituciones y organismos, las agencias y oficinas públicas gubernamentales, puestos y cargos públicos. Su finalidad es realizar actividades de servicio para el Estado y a la sociedad, haciendo que sus actividades puedan desempeñarse de una mejor manera y con mayor eficiencia.

En ocasiones se relaciona a la burocracia con el papeleo excesivo, como un instrumento que hace más complejas las diferentes estructuras del poder, y que sólo sirve a los intereses de los gobernantes, en detrimento de las sociedades y sus diferentes niveles y estructuras. Sin lugar a dudas esto ocurre y más, especialmente donde las estructuras institucionales son endebles y conducidas de forma patrimonialista y a través de relaciones clientelares. Una carencia fundamental es la lejanía entre el ejercicio de la actividad gubernamental y la reglas que deben regularlas. Puntualmente el autor establece:

El pago de la administración de las oficinas modernas a las reglas está profundamente arraigada en su naturaleza misma. Por ejemplo, la teorí de la administración pública moderna presupone que la autoridad de ordenar ciertas cosas por decreto –que se ha concedido legalmente a las autoridades publicas- no da derecho a la oficina a regular el asunto mediante ordenes dadas para cada caso, sino sólo de regular la situación en abstracto. Esto forma un esxtremo contraste con la regulación de todas las relaciones por medio de privilegios individuales y otorgamiento de favores, que es por completo predominante en el patrimonialismo, al menos mientras tales relaciones no queden consagradas por una tradición intocable” (Weber, 1999, 121-122).

Aún en condiciones como, es decir, patrimonialistas, las diferentes estructuras institucionales y sus respectivas burocracias han crecido de manera acelerada en los últimos tiempos, a lo que se suma la pretensión de adelgazar el aparato gubernamental, pero en muchos espacios de gobiernos esto simplemente no existe.

No es de nuestro interés abordar la historia, pero debemos establecer que el crecimiento de las instituciones ha sido notable y los casos nacionales muestran gran diversidad, pero todos tienen un fin común: gobernar. En la medida en que el gobierno busca delegar su autoridad, en organismos, dependencias y funcionarios que cuyas actividades permitirán llevar a cabo los objetivos establecidos (fiscales, catastrales, servicios físicos, etc.) con cierta eficacia.

Un ejemplo notable lo constituye Prusia que se consolidó como una gran potencia europea, debido a la eficacia de su administración y varias innovaciones, así como el adiestramiento y el reclutamiento del personal encargado de esas funciones. Algo importante en todo esto, era que se buscaba la profesionalización de estas diferentes funciones y actividades administrativas, el reconocimiento de méritos, la incorporación de exámenes y pruebas de ingreso. Otra innovación fue la organización de las estructuras administrativas. La presencia e importancia del aparato burocrático se hizo evidente en cada etapa de la historia prusiana hasta alcanzar las características que sirve de base a Weber para construir su tipo ideal de burocracia, caracterizado por la modernización a la que debía sujetarse constantemente la burocracia: a la sistematización y racionalización de las estructuras administrativas, la creación de departamentos y la separación de las áreas ministeriales.

Francia y Prusia se constituyen modelos para la constitución de estructuras burocráticas, instituciones políticas y sus arreglos administrativos; con dificultades propias y tareas económicas, políticas y sociales por atender. Lo más importante, apunta Martin Krygier es la expansión en los organismos y las áreas administradas, en relación a los avances industriales, económicos y tecnológicos. Algunos de esos rubros tocados fueron las funciones de las finanzas públicas, la policía, la función judicial, los asuntos militares y exteriores, los caminos, los canales, los puentes, los puertos; y además los ferrocarriles, los telégrafos, los teléfonos, y demás. Logros alcanzados en parte, “gracias a la educación y adiestramiento que recibieron los funcionarios y el personal administrativo”. Ha llegado el momento de dejar atrás la posición cómoda para los gobernadores de tomar al pueblo y/o la sociedad como su propiedad, para dirigir su atención a lograr que:

El bienestar y la prosperidad de los súbditos aumentarían la productividad y estimularían sus energías creativas y su laboriosidad, lo que a su vez redundaría en beneficio del Estado y del poder del gobernante [...] En consecuencia el mandato tradicional del gobierno (es decir, el de gobernar) cambió el deber pasivo del preservar la justicia a la tarea activa, dinámica, de estimular las energías productivas de la sociedad y proveer el marco institucional adecuado para ello (Raeff, citado por Krygier, 1981, 31).

Vemos que las transformaciones del aparato administrativo del Estado evolucionaron hacia el control de los recursos de que disponía para promover el cambio social y económico, lo que significa el abandono de la posición pasiva marcada por la exacción de los bienes sociales. Esto implicó un aumento de las responsabilidades del Estado y, por tanto, era necesario asignar la importancia debida a las cualidades de la estructura administrativa. La burocracia, el concepto, encuentra su origen en estos procesos, primero internos y luego como consecuencia de la dinámica social, en este caso con el desarrollo de regímenes democráticos y el conjunto de principios que supone. No perdamos de vista lo esencial, lo que aquí importa: la burocracia es el alma, el aliento que da vida, mueve al aparato administrativo y detrás de todo ello se encuentra la ciencia, el conocimiento que debe contribuir a la construcción de un plan, bien concebido, para dar sentido, guiar toda la actividad del Estado.

Si bien el tipo ideal de Weber es harto conocido y multicitado, resulta ineludible recuperarlo en condiciones en donde los rezagos institucionales son evidentes, específicamente en muchos gobiernos municipales. Las condiciones específicas del entorno weberiano muestran la presencia incontrastable en la vida “político-estatal de las organizaciones de masas”, es decir, los sindicatos, el crecimiento del aparato gubernamental (complejización), la aparición de nuevos actores (pluralismo) y la incorporación amplia de la ciencia y la técnica a la producción y la gestión como elementos fundamentales en el crecimiento de la burocracia. En este último punto vale recuperar los planteamientos de N. Rabotnikof al respecto:

El papel creciente de la ciencia y de la técnica a la importancia social central de los especialistas, al predominio de los que actúan y dominan “gracias al saber” en la dirección y toma de decisiones del proceso social conjunto. La centralidad de la ciencia y la técnica parece imponer, desde la perspectiva weberiana, la constitución de los “especialismos” como proceso de “fragmentación del conjunto” (organizaciones especializadas), e internamente a cada cuadro organizacional, la separación entre

“dirección ilustrada y ejecución subordinada”. El proceso de burocratización se refiere en Weber tanto al papel central de la organización (con base en estatutos, jerarquías fijas, especialización de funciones, saber de servicio, estipendio monetario, separación de la propiedad del cargo, etc.), como a la jerarquía interna dentro de la organización de masas, profesionalismo de los cuadros y base de masas (Rabotnikof, 1989, 176).

La pregunta es ¿en qué condición nos encontramos respecto a este proceso que ha desembocado en la constitución de un aparato sustentado en la ciencia y la técnica dirigido a dar racionalidad a la acción de gobierno? La respuesta puede ser que nos encontremos en el peor de los mundos burocráticos, un mundo pensado por Kafka. Sin duda, podemos ubicar numerosos ejemplos que así lo evidencien, pero también los podemos encontrar en sentido opuesto que nos muestren que las prácticas gubernamentales en México son de lo más arcaicas, donde la acción sea producto de las posiciones más perversas y viscerales imaginables. Recordemos a ese “gran monero” recién fallecido, Don Gabriel Vargas, que refleja a través de sus personajes ese mundo propio de mediados de siglo del siglo pasado, los caciques para los que la realidad se procesa fuera de todo sentido de racionalidad basada en el conocimiento y la técnica.

De forma más específica podemos escuchar voces que sitúan los procesos administrativos lejos de la lógica burocrática, como rigurosos seguidores de las tendencias más avanzadas del momento, de eso dan muestra aquellos que abonan el terreno de modelos como la Nueva Gerencia Pública, o bien, tenemos una gran cantidad de casos donde abigarradas burocracias que actúan a partir de lo peor de sí mismas (clientelismo, tortuguismo, rutina excesiva, etc.) son la marca distintiva. Se trata de espacios en lo que se requiere un “memorándum u oficio” para dar o responder un saludo; finalmente, podemos encontrarnos con espacios de gobierno arcaicos, alejados de toda lógica burocrática, carentes de estructuras mínimas o si cuentan con ellas son demasiado volátiles, por el exceso de rotación en el personal. En los ámbitos de gobierno en México esta última situación es muy común, no pretendemos referirnos a todos, únicamente a los gobiernos municipales como señalamos de inicio.

Hemos establecido, a partir de Weber, lo que implica el proceso de burocratización y consideramos que muchos municipios en México son pre burocráticos y, por tanto, cualquier modalidad administrativa que suponga ir en contra de este modelo, va contra la nada pues en muchos de ellos tal vez no existían burocracias y, si existen, es en condiciones francamente

endebles. Nuestra intención es mostrar una carencia fundamental: no existe evidencia que muestre la centralidad de la ciencia y la técnica ni en los procesos organizativos, ni en los de tomas de decisiones. Esta situación nos conduce a establecer que el desarrollo municipal requiere empezar por lo básico, la formación del personal que le integra.

Antes hemos establecido que del conjunto del personal integrante del municipio tenemos interés en los Regidores, por constituir una figura que encarna no sólo tareas administrativas, sino también legislativas, estos nos conduce a suponer que la situación específica de cada municipio es generada, en la medida de sus competencias y capacidades, por la actuación de quienes ocupan este puesto, por lo que ahora veremos de manera muy formalista a esta figura.

3. LOS REGIDORES EN EL ESTADO DE HIDALGO

El estado de Hidalgo tiene el poco honroso honor de aparecer permanentemente como uno de los más atrasados de la República mexicana. Resulta muy complicado intentar establecer el origen y las causas de esta situación, pero una breve mirada a las características profesionales de los servidores públicos municipales en el estado nos pondrá en perspectiva la situación.

Fernando Martínez, estudiante la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo elaboró un trabajo, para obtener el título de Licenciatura, donde analiza los manuales administrativos de los municipios en Hidalgo. Una de las variables es la relativa al nivel de profesionalización de los servidores públicos municipales, los resultados son apabullantes; la formación del personal en términos generales baja: por ejemplo, de los 84 presidentes municipales más de 50 no tienen estudios superiores.

Para el caso de los Regidores, actores que requieren ser conocidos a profundidad (que nos muestren el perfil profesional y/educativo), por ahora únicamente señalamos, de acuerdo con la definición formal establecida en la Ley Orgánica Municipal del estado de Hidalgo, cuáles son las funciones institucionales y organizativas que deben cumplir los 852 Regidores de los 84 municipios existentes en el estado. Vamos a recuperar y citar en extenso el Capítulo Séptimo de la Ley referida, relativo a la figura de nuestro interés los Regidores:

ARTÍCULO 62.- Son facultades y obligaciones de los Regidores, las siguientes:

- I.- Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento; así como los acuerdos y disposiciones tomadas y dictadas en las sesiones correspondientes;
- II.- Estudiar y proponer soluciones y emitir su voto acerca de las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal;
- III.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Presidente Municipal;
- IV.- Vigilar que los actos de la Administración Municipal, se desarrollen en apego a los dispuesto por las leyes y normas de observancia municipal;
- V.- Recibir, analizar y emitir su voto, respecto de las materias siguientes en:
 - a).- Los proyectos de acuerdo para la aprobación de los bandos, reglamentos, decretos y circulares de observancia general en el Municipio, que le sean presentados por el Presidente Municipal, los Síndicos, los Regidores o los vecinos del municipio, refrendar aquellos que hayan sido sometidos a Referéndum y cuidar que las disposiciones no invadan las competencias reservadas para el Estado o la Federación;
 - b).- Las solicitudes de expropiación por causa de utilidad pública, así como disponer la indemnización a sus propietarios, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción XVII del Artículo 141 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y por la Ley de la materia;
 - c).- La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado del Municipio y observar las previsiones establecidas por la Constitución Política del Estado de Hidalgo;
 - d).- Los proyectos de acuerdo para celebrar contratos que comprometan el patrimonio del Municipio u obliguen económicamente al Ayuntamiento, en los términos de ésta Ley;
 - e).- Los proyectos de Acuerdo para la firma de convenios de asociación con los municipios del Estado, cuya finalidad sea el mejor cumplimiento de

- sus fines. Cuando la asociación se establezca para el mismo propósito con municipios de otras entidades federativas, el Ayuntamiento deberá turnar el Acuerdo de referencia al Congreso del Estado, para su autorización;
- f).- Los proyectos de Acuerdo para convenir con el Estado, el cobro de determinadas contribuciones o la administración de servicios municipales, cuando los motivos sean de carácter técnico o financiero y cuya finalidad sea obtener una mayor eficacia en la función administrativa;
 - g).- Los proyectos de Acuerdo para la municipalización de servicios públicos o para aprobar las convocatorias para celebrar Plebiscitos, a fin de concesionarlos, como lo refieren los artículos 21 y 22 y el Título Séptimo de ésta Ley;
 - h).- Las propuestas para el nombramiento del Conciliador Municipal, así como de los titulares de las unidades técnicas de las dependencias de la Administración Pública Municipal;
 - i).- Las propuestas de modificación de categorías correspondientes a los poblados y localidades del Municipio.
- VI.- Solicitar al Presidente Municipal la información técnica, jurídica o financiera, a que hubiera lugar, para resolver los recursos de revisión de los particulares que se inconformen por una disposición administrativa, la inadecuada prestación de un servicio o la negación de un permiso o licencia;
 - VII.- Solicitar al Presidente Municipal, información sobre los proyectos de desarrollo regional y los de las zonas conurbadas, convenidos con el Estado, o los que, a través de él, se convengan con la Federación y los que se realicen por coordinación o asociación con otros municipios;
 - VIII.- Vigilar que las peticiones realizadas a la Administración Pública Municipal, se resuelvan oportunamente;
 - IX.- Solicitar información a los Síndicos, respecto de los asuntos de su competencia, cuando lo consideren necesario;
 - X.- Vigilar que el Presidente Municipal cumpla con los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento;
 - XI.- Recibir, analizar y aprobar, en su caso, el Informe Anual que rinda el Presidente Municipal o el Presidente del Concejo Municipal;

- XII.- Cumplir con las funciones inherentes a sus comisiones e informar al Ayuntamiento de sus resultados;
- XIII.- Realizar sesiones de audiencia pública, para recibir peticiones y propuestas de la comunidad;
- XIV.- Acompañar al Presidente Municipal a los recorridos de supervisión de obras que realice;
- XV.- Las demás que les otorguen las leyes y reglamentos.

Los Regidores, concurrirán a las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto; percibirán su dieta de asistencia que señale el presupuesto de egresos del Municipio y no podrán, en ningún caso, desempeñar cargos, empleos o comisiones remuneradas en la Administración Pública Municipal.

No hemos querido sintetizar el contenido de la Ley referido a estos actores, en la medida de la importancia para la buena marcha de los asuntos públicos municipales, diversos y complejos que requieren ser atendidos por servidores públicos con un grado alto de formación, en virtud de las actividades que deben atender. En este punto son claros los numerales I, II, IV y V del artículo 62, en el que se les confiere tareas de especiales en la materia a la que han sido asignados.

Pero en principio recordemos que los “Regidores llegan a esa posición como resultado de las negociaciones que se dan, después del proceso de designación del candidato a Presidente Municipal, entre los diferentes grupos políticos existentes al interior de los partidos políticos”, esto significa, entre otras cosas, que se accede al cargo sin ningún compromiso con la ciudadanía y, por tanto, quien llegue no importa, sólo llega como resultado de un acuerdo cupular y esto implica sólo compromisos políticos y no perfiles específicos de acuerdo a la función especializada a atender. Tenemos, entonces, que los únicos requisitos para que un ciudadano pueda acceder al cargo de Regidor, vía una planilla, son sus relaciones políticas y el poder del grupo político al cual pertenece.

Esta situación evidencía la imperiosa necesidad de ajustar la estructura institucional para mejorar el desempeño de la administración pública municipal, sin embargo, el tiempo necesario para introducir una reforma en este sentido puede ser lenta. Más viable, nos parece, es diseñar e implementar procesos de formación específica para quienes accedan a estos cargos.

COMENTARIOS FINALES

Modificar las estructuras del aparato gubernamental es una tarea constante, sin embargo, en ciertos espacios institucionales existe un gran rezago. Una de las posibles razones puede encontrarse en las ventajas que esto reporta para quienes detentan el poder aunque las consecuencias para el desarrollo del municipio y el estado sean negativas. Hemos querido mostrar que la pretensión de actuar a partir de los modelos, supuestamente más avanzados y novedosos, en ciertos contextos resultan inadecuados debido al atraso e inexistencia de estructuras de operación básicas. En estas condiciones la crítica a la burocracia es inútil pues ni siquiera existe.

Debemos partir de la necesidad de desarrollar estructuras burocráticas, pues sin ellas no se llega a nada. Hemos recurrido a Weber y su tipo ideal de burocracia para argumentar que sólo a partir la existencia de una burocracia sólida es posible racionalizar el aparato de los gobiernos municipales en un buen número de los 84 municipios del estado.

Recordemos que una condición indispensable para contar con una buena burocracia es que quienes la integren deben contar con una buena educación, de carecer de este atributo, tal como lo recomienda W. Wilson, lo que vamos a tener es un gobierno municipal que en lugar de proponer se convertirá en un problema, debido a que en la carencia del ingenio, de las capacidades y de las habilidades necesarias para responder adecuadamente a las exigencias propias de la actividad gubernativa, se convierten en un problema en sí mismo tal como lo vemos hoy y señala adecuadamente Bauman, cuando afirma: “en este momento, la apuesta política experimentó un cambio decisivo. En vez de *adaptar* las instituciones y los procedimientos políticos a las realidades sociales existentes, la democracia moderna pasó a encargarse de desarrollar instituciones y procedimientos con el fin de reformar las realidades sociales” (Bauman, 2007, 97). Vemos que, finalmente, no podemos pasar de una condición, de una etapa a otra, sin haber cubierto los requisitos necesarios, entre los que se cuenta la existencia de una burocracia bien formada para cumplir aunque sea con lo mínimo de las tareas asignadas a un cargo como lo es el de Regidor.

La ley nos dice que las tareas de los Regidores son altamente especializadas, sin embargo, tal formalización carece en la realidad de las condiciones mínimas para ser efectiva pues de ninguna manera cuentan con los medios para hacer de la ciencia y la técnica su referentes para la acción, ante este panorama es indispensable construir una propuesta dirigida a solventar tal situación.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Z. (2008) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. México, CNCA-Tusquets,

_____ (2001) *La sociedad individualizada*. España, Edit. Cátedra.

BRACHET-MÁRQUEZ, V. (2001) *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México. El Colegio de México.

BRUSNSON, N. y J. OLSEN (2007) *La reforma de las organizaciones*. México, CIDE.

CABRERO E. y J.A. PEÑA (2009), “Instrumentos del *New Public Management* para Construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México”. En Ma. Del C. Pardo y E. Velasco (Coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México, El Colegio de México e Instituto de Administración Pública de Nuevo León. p. 303-342.

CARRASCO, R. y G. TARRIBA (1999) *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*. México SEDESOL-SEP-ANUIES.

KRYGIER, M. (1981) “El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto”. En Kamenka, Brown, Krygier y Erh-Soon Tay, *La burocracia trayectoria de un concepto*. México, Edit. FCE, Breviarios N° 302. p. 11-69.

MARCH, J. y J. OLSEN (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. V, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

MENY, Y. (1996) “Las políticas del mimetismo institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

POMAR S. (2004) “La guardería subrogada: una estrategia de cambio en la forma de la organización”, en *Revista Iztapalapa*, N° 56, año 25, enero-junio, UAM-I.

POWELL, W. y P. DIMAGGIO (2001) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.

PRATS, J. (1998) “D.C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”. Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

RABOTNIKOF, N. (1989) *Max Weber: desencanto, política y democracia*. México, UNAM, Colección Filosofía Contemporánea.

WOODROM, W. (1887) “El estudio de la Administración”. En Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. México, Edit. FCE-CNCPAP-UAC. p. 73-116.

WEBER, M. (1999) “La Burocracia”. En Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. México, Edit. FCE-CNCPAP-UAC. p. 117-140.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

www.ieehidalgo.org.mx.

www.congreso-hidalgo.gob.mx

RESEÑA DE LOS AUTORES

Alcalá Montaña, Alfredo

Politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestro en Gobierno y Gestión Local por la UAEH. Vicepresidente de la Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C., Miembro fundador y Tesorero de la Red Unida de Organizaciones de la Sociedad Civil de Hidalgo, A.C., miembro del consejo directivo del Observatorio de Violencia Social y de Género en Hidalgo. Conferencista y ponente en diversos Foros como, la SOMEE (sociedad mexicana de estudios electorales), la RNIU (Red Nacional de Investigación Urbana), IFE, congresos internacionales de ciencia.

Castañón García, Gabriela

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, México (1995). Maestra en Estudios Políticos Internacionales por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (1998); Maestra y Doctora en Ciencias Políticas por la Université Paris I Pantheon-Sorbonne, Francia. (2003) Profesora- investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Directora de Intercambio Académico de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (SNI).

Cruz Badillo, Israel

Maestro en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense. Actualmente coordina la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del ICSHU-UAEH.

Islas Vázquez, José Arturo

Maestro en estudios de Gobierno y Gestión local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, catedrático de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del ICSHU-UAEH.

León Corona, Benito

Profesor de Tiempo Completo del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

León Zaragoza, Marco Antonio

Maestro en estudios de Gobierno y Gestión local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y de Desarrollo Regional por el Colegio del Estado de Hidalgo. Actualmente cursando estudios de planeación y dirección de proyectos de desarrollo en el Washington Center. Washington D.C.

Lugo Neria, Bernabé

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Actualmente coordina la Maestría en Gobierno y Gestión Local del ICSHU-UAEH.

Martínez Meneses, Benigno

Alumno de la Maestría en Gestión y Gobierno Local del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Taguena Belmonte, Juan Antonio

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestro en Análisis y Gestión de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I (SNI).

Gobierno y gestión pública local,
se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones
y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección
de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de diciembre de 2023.

