



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

***POLÍTICAS PÚBLICAS: HERRAMIENTAS PARA
EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL
MUNICIPIO DE LERMA***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

***LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

PRESENTA:

ROGELIO ROJAS BERNAL

*M. C. JOSÉ GUADALUPE PALACIOS BALBUENA
ASESOR*



TOLUCA, MÉXICO, ABRIL DE 2015



DEDICATORIAS

A Dios.

Por haberme dado la fortaleza, para lograr con éxito este objetivo universitario.

A mis padres.

Por sus esfuerzos, ejemplos de perseverancia y constancia que me han infundado para salir adelante.

A mis hermanos y familiares

Por su ejemplo, confianza y participación directa o indirectamente en este trabajo

A mi esposa e hijos.

A Magda, Edén, Alejandra, Aldo Isaac y Rogelio, por su comprensión, confianza y por el compromiso que tengo con ellos para salir adelante, porque vale la pena vivir mejor.

A mis maestros.

Por su sabiduría y motivación para la culminación de los estudios profesionales, al M.C. José Guadalupe Palacios Balbuena por su asesoría incansable; a la Lic. Irene Caballero Becerril y al Dr. Ramiro Medrano González por su gran apoyo, para concluir esta responsabilidad profesional.

A mis amigos.

Por entender y ayudar en la elaboración de este trabajo.

¡Gracias a todos!



Índice

Página

Introducción..... 6

Capítulo I

Políticas públicas y Estado

1 Políticas públicas..... 9
1.1 Las políticas públicas como unidad de lo público 11
1.1.1 Gobierno, política y políticas públicas..... 13
1.1.2 Elementos y participantes de las políticas públicas..... 15
1.2. El campo de las políticas públicas..... 17
1.2.1 El enfoque de las políticas públicas..... 19
1.3 Componentes y características de las políticas públicas..... 22
1.4. La policy como proceso..... 23
1.5 Gestión pública a través de políticas públicas.. 27
1.5.1 Tendencias de desarrollo y políticas públicas..... 29
1.5.1.1 Servicios públicos a través de políticas públicas..... 32

Capítulo II

Administración pública y modernización del Estado

2 Administración Pública..... 35
2.1 Características de la administración pública..... 40



| | |
|---|----|
| 2.1.1 Aspectos de la administración..... | 41 |
| 2.2 Burocracia..... | 43 |
| 2.3 Administración pública modernizadora..... | 47 |
| 2.4 Simplificación administrativa..... | 52 |

Capítulo III

Políticas públicas en la perspectiva del gobierno municipal

| | |
|---|----|
| 3 Políticas públicas como alternativa para el desarrollo municipal..... | 54 |
| 3.1 Las políticas públicas en el espacio local..... | 55 |
| 3.2 Gobernar por políticas públicas..... | 60 |
| 3.3 Gobierno local y servicios públicos..... | 61 |

Capítulo IV

Municipio y participación ciudadana

| | |
|---|----|
| 4 El municipio..... | 64 |
| 4.1 Elementos del Municipio..... | 65 |
| 4.2 División política municipal..... | 68 |
| 4.3 Organización, integración y funciones del gobierno municipal..... | 69 |
| 4.4 Participación ciudadana..... | 72 |
| 4.4.1 Derechos y responsabilidades de la ciudadanía..... | 74 |
| 4.4.2 Participación ciudadana en la democracia... | 76 |



| | |
|--|----|
| 4.4.3 Fortalecimiento municipal..... | 78 |
| 4.5 Políticas públicas, una herramienta para la prestación de los servicios públicos..... | 79 |
| 4.6 Importancia de los servicios públicos municipales..... | 81 |
| 4.7 Crecimiento e implicación en la construcción de políticas públicas..... | 82 |

Capítulo V

**Políticas públicas, herramientas para el desarrollo
de la administración de los servicios públicos
en el Municipio de Lerma**

| | |
|---|-----|
| 5 Referencias del municipio de Lerma..... | 85 |
| 5.1 Integración, organización y funciones del H. Ayuntamiento de Lerma..... | 89 |
| 5.2 Prestación de los servicios..... | 90 |
| 5.3 El proceso de política pública en los servicios públicos del municipio de Lerma..... | 92 |
| 5.4 Calidad de los servicios públicos..... | 97 |
| 5.5 Actores de la política pública y su evaluación..... | 104 |
| Conclusiones..... | 106 |
| Referencias bibliográficas..... | 110 |
| Anexo 1..... | 114 |



Introducción

Los avances de la ciencia y la tecnología, han transformado en la actualidad las prácticas administrativas del sector público, por lo que las políticas públicas son una alternativa y herramienta para transformar la acción del gobierno, a través de respuestas demandadas por la sociedad.

En este estudio, el actor principal que garantiza el desarrollo social, económico y político es el municipio y sus organizaciones, el cual debe basarse en un plan de desarrollo que contemple la aplicación de las políticas públicas, que den seguimiento a la gestión aprovechando los recursos disponibles.

Por la inexistencia de procesos en el Municipio de Lerma, que se apeguen al desarrollo comunitario y al ciclo de políticas públicas, surge la inquietud de desarrollar el tema “Políticas Públicas, Herramientas para el Desarrollo de la Administración de los Servicios Públicos en el Municipio de Lerma”, que tiene la finalidad de proponer las bases, para generar un desarrollo armónico que promueva conciencia social, en el cumplimiento de los planes y programas.

Es importante señalar que la hipótesis básica sobre la que gira este estudio, es que los planes y programas en el municipio no se llevan a cabo por el insuficiente presupuesto que dificulta la cobertura de obras y servicios públicos



ocasionando un crecimiento desordenado, sin embargo la convivencia social y política del pueblo refleja que la vida pública tiene un grado de aceptación, puesto que las condiciones de gobernabilidad de las instituciones públicas, hacen posible absorber conflictos, institucionalizar la solución de los problemas y definir procesos factibles como estrategias de gobierno.

El objetivo general de la investigación, consiste en identificar las herramientas para lograr el desarrollo de la administración, para la prestación de los servicios públicos municipales básicos como el agua potable, alcantarillado, pavimentación, recolección de basura, alumbrado y seguridad pública, etc. y exponer que es posible convertirlo en un criterio de planificación determinante en el crecimiento ordenado de las comunidades.

Para alcanzar el objetivo mencionado se contempló obtener datos mediante trabajo de campo y de gabinete, a través de entrevistas dirigidas a la ciudadanía y a funcionarios del municipio, entendiendo que, en la medida en que una política pública sea generada en coordinación con la sociedad, a través de procesos inteligentes y con tecnología para promover el desarrollo local, se lograrán resultados benéficos para los habitantes del municipio.

El procedimiento de trabajo utilizado, es el método deductivo-inductivo, bajo referencias bibliográficas y un análisis crítico; contribuyendo al papel que cumple la administración pública



TESIS Rogelio Rojas Bernal

en la modernización del Estado, haciendo énfasis en el cambio y la innovación organizacional, con el fin de responder a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas del nivel local, incorporando los consensos en las tareas de gobierno.

La investigación, consta de cinco apartados, el primero, hace referencia a la conceptualización, características y la presencia de las políticas públicas; el segundo, expone las principales visiones de la administración pública como parte de la modernización del Estado; el tercero muestra las políticas públicas como perspectiva de desarrollo municipal; el cuarto menciona la incorporación de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas y el último, que identifica la aplicación de las políticas públicas en los servicios públicos, esencia administrativa del gobierno municipal.

La fortaleza y contribución de la investigación, es entre tanto operar el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos con relación a las condiciones de eficiencia y calidad, para que funcionen adecuadamente los mecanismos de regulación entre el gobierno y la sociedad civil en los espacios de acción pública (educación, salud, vivienda, previsión, medio ambiente, etc.),



Capítulo I

Políticas públicas y Estado

1 Políticas públicas

El tratamiento de las políticas públicas, en el marco de la ciencia política, exige comprensión desde su aparición y desarrollo. En principio, su expansión está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado “Welfare State”, pero su aparición es cuando estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado en áreas donde su competencia es escasa o nula (originalmente la seguridad social), simbiosis como actividad de Estado, que hace que se estreche más con el tiempo, propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Al hacer un análisis de lo que actualmente es México, no es poco lo que se ha hecho, sin embargo existen marcadas insuficiencias en las acciones de gobierno referentes a la consecución de tal fin. Ello responde a que no sólo es necesario el empleo de acciones concretas de gobierno, sino de acciones más profundas como la gestación, formulación, decisión, instrumentación y evaluación que generen una buena, real y efectiva política pública.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

La ciencia política favorece y coadyuva a la idea de “solucionar problemas en el marco del interés público”¹, aunque también es necesario conocer que “la transformación de las prácticas gubernamentales en (nuestro país), los cambios en las relaciones políticas, los efectos de la modernización y la reforma del Estado”², exigen un estudio de los diversos dilemas públicos que se halle inmerso en “las perplejidades del fin de siglo”³, y que a la vez sea capaz de dar resolución a las mismas, generando elementos para tomar decisiones en los diversos ámbitos de gobierno.

Sin duda alguna, se vuelve tarea forzosa la idea de aplicar los conocimientos al campo de la realidad social; en la medida en que una política pública sea generada a través de una consulta e interacción con la población beneficiaria, se podrá promover más fácilmente el desarrollo político de esta última.

Lahera Parada, en la obra *Introducción a las políticas públicas* considera a la política pública como un “programa de acción de una autoridad pública [...], este concepto es utilizado en Estados Unidos en el trabajo de Robert Dewey, quien pretendía unir la resolución experta de problemas con

¹ Lasswell H., D. (1992). *La orientación hacia las políticas* en Luis F. Aguilar V. *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, p. 117.

² Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal: Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, México: El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 11.

³ Benedetti, M. (1994). *Perplejidades de fin de siglo*, México: Diana, p. 179.



una sociedad democrática activa y por Harold Lasswell sobre las etapas del proceso de decisión”⁴.

En la actualidad, se reconoce los avances de la tecnología en información y comunicaciones, para la formación del nuevo concepto de políticas públicas, lo que permite crear las estrategias para mejorar los servicios públicos, el acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana, así como aumentar la eficiencia y eficacia en la gestión y solución de los problemas colectivos.

La “política pública de calidad según Eugenio Lahera Parada incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados”⁵, es decir una política de calidad cuenta con cursos de acción y flujos de información con objetivos definidos de manera democrática.

1.1 Las políticas públicas como unidad de lo público

Las políticas públicas en el ámbito gubernamental pueden ser utilizadas como unidad de transacción con fines analíticos, políticos y de reforma del Estado, que es “la unidad básica del análisis institucional”⁶, donde los costos y condiciones de las políticas públicas son determinados por “la estructura del gobierno, el medio legal, político, económico y cultural”⁷; esto

⁴ Lahera Parada, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica, (Breviarios), pp. 13-16.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Idem*. pp. 19-35.

⁷ *Idem*. pp. 19-35.



es, los costos son determinados por los precios del mercado y atribuibles a la transformación física de un bien para ponerlo en el mercado; al elegir el tipo de organización conduce a arreglos contractuales determinados por el nivel de costos de transacción como son de supervisión, mediación y negociación; las organizaciones además de la función de producción tienen una estructura de gobernabilidad que permite no sólo gobernar sino relacionarla con otras organizaciones para minimizar los costos de transacción.

Las organizaciones poseen debilidades y fortalezas, según Williamson “no debería ser condenado como ineficiente a menos que pueda mostrarse una alternativa superior y que respete las mismas restricciones, es bien sabido que los procesos normativos (reglas, leyes, instituciones) facilitan los intercambios que pueden remediar la eficiencia de las instituciones, por lo cual mientras la economía es el arte de lo óptimo, la política es el arte de lo posible”⁸.

Dentro del proceso político, el diseño de políticas públicas afecta a los agentes racionales, cuyas decisiones dependen de sus expectativas sobre dichas políticas. Dixit dice que las “fórmulas para paliar los efectos de los costos de transacción”⁹, son las siguientes:

1. Establecer compromisos abiertos, que fomenten la confianza en la generación de recursos y programas de calidad debe haber accesibilidad, transparencia y abiertos a la innovación que respondan a las necesidades e intereses comunes.

⁸ *Idem*. pp. 19-35.

⁹ *Idem*, pp. 19-35.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

2. Incentivar competencia. Para satisfacer la demanda de la población el gobierno como consumidor en la adquisición de sus materiales deberá capacitarse para elegir un equilibrio entre la calidad y precio.
3. Aplicar reglas de política. La organización colectiva y de conducción política exige a la sociedad, al gobierno y a los partidos políticos el desarrollo de una nueva cultura política bajo condiciones de armonía y respeto, y bajo la aplicación de reglas y valores que transparenten la acción de gobierno como nuevo sentido de progreso.
4. Delegar responsabilidades en instancias con autonomía. La delegación o realización de actividades a través de otras personas o empresas con autonomía, se presenta por el tamaño de la organización, con el fin de incrementar la producción, eficiencia y efectividad en las decisiones.
5. Ampliar la memoria sobre acciones pasadas. Los costos de una política pública implica hacer memoria de experiencias pasadas para generar alternativas adecuadas a los cambios que tienen lugar en nuestro país y en el mundo.
6. Invertir en reputación. Una buena política, requiere de una buena relación entre quién persigue una estrategia de éxito y quién tiene la responsabilidad de proporcionarla, para ganarse el respeto y el prestigio.
7. Aplicar normas de transparencia. Para construir una sociedad más democrática, justa y transparente los ciudadanos deben apegarse a las leyes para buscar la transparencia, responsabilidad y la capacidad de respuesta y no caer en hechos ilícitos.
8. Usar sistemas de monitoreo, a través del registro e interpretación de datos sobre acontecimientos de política relacionada con el Estado, que se presentan a lo largo del tiempo permite conocer el comportamiento de la información.
9. Coordinar los objetivos de las agencias públicas. Para el cumplimiento de la política pública es necesario la coordinación de objetivos, de acuerdo a su importancia, jerarquía y aplicación en el tipo de organización.
10. Evaluar resultados. La evaluación permite comparar resultados y objetivos de una estrategia institucional, esta identifica desviaciones para perfeccionar y tomar decisiones sobre los cursos de acción de determinada política, (replanteo, mejoras, cancelación).

1.1.1 Gobierno, política y políticas públicas

El sector público, por su organización “es un instrumento para la realización de políticas públicas, [...] en el gobierno lo más importante son los resultados de bienestar social, [...] así que quien quiere el gobierno quiere políticas públicas, para tomar decisiones para todos los ciudadanos y mejorar el gobierno como dato indispensable del desarrollo” ¹⁰.

¹⁰ *Idem.* pp. 19-35.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

La expresión pública (*public policy*) tiene dos sentidos, uno que designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional desarrollado en sociedades liberal democráticas o industriales como Estados Unidos e Inglaterra y estudia los problemas públicos y los procesos de decisión de autoridades jurídicamente públicas; este por su especial discurso exige convocar una gran diversidad de disciplinas. El segundo designa las estrategias de acción (las políticas) que le son imputables a los gobiernos o a ciertas organizaciones no gubernamentales sobre su quehacer cotidiano frente a los problemas y situaciones que enfrentan; implica que “políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes, porque la política gubernamental designa las estrategias de acción del gobernante en turno y/o sus empleados frente a determinados problemas de gobierno”¹¹.

Las políticas públicas, como procesos de definición, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones conformadas y construidas en un espacio multirelacional, involucra a una serie de actores que se manifiestan en la administración pública como fachada o cara más aparente del Estado; como aparato burocrático da cuenta de las relaciones concretas e instrumentales en la cristalización de las políticas públicas.

En la actualidad la política y políticas públicas son temas distintos, “la política es un concepto amplio, relativo al poder

¹¹ Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal, Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, Op. Cit. 51-52.



en la sociedad en general y las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de los asuntos públicos. Por lo tanto, las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición”¹².

Las políticas públicas tienen características que favorecen el avance de la discusión de la agenda y los programas, estas son la comparabilidad formal en la que se incluye el financiamiento, secuencia, claridad de objetivos e instrumentos. Asimismo, “la política sin propuestas de políticas públicas corren el riesgo de concentrarse en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales, esto también debe incorporarse en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación”¹³.

1.1.2 Elementos y participantes de las políticas públicas

Las políticas comprendidas como proceso, dirimen y cristalizan acciones gubernamentales con un enfoque construido por la compleja interacción de diversos actores, su comprensión exige una aproximación cuidadosa donde el uso de niveles puede resultar útil; se plantean tres niveles analítico-comprensivos: el Estado, régimen político y

¹² *Idem.* pp. 301-311.

¹³ *Idem.*, pp. 301-311.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

administración pública enfatizando los dos últimos y partiendo del concepto de sistema político.

De acuerdo a la normatividad jurídico-administrativa del país otorga a los gobiernos locales de los estados y municipios, como el lugar natural de la política pública, si se hace memoria unos años atrás encontraríamos una imagen del régimen mexicano con corte autoritario, canales corporativos en la solución de demandas, discursos paternalistas, participación abarcativa en múltiples sectores, predominio unilateral de las decisiones, etcétera; que en la actualidad parecen construir el centro de las preocupaciones del régimen mexicano: la modernización, la descentralización y la democracia, como elementos que abren la posibilidad de edificar la política pública municipal.

El Estado, según Eugenio Lahera Parada es responsable de determinar las políticas públicas y considera debería ser su único ejecutor, sin embargo en su cumplimiento intervienen diversos agentes y recursos, principalmente “la comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático, las personas que se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, ya sea nacional, municipal o regional. También se incrementa la participación del sector privado en la puesta en práctica de las políticas” ¹⁴.

¹⁴ Lahera Parada, Eugenio (2003). *Introducción a las Políticas Públicas*, México, Op. Cit. pp. 19-35.



Cabe destacar que las políticas públicas tienen el carácter de ser públicos y privados por la diversidad de agentes y recursos que intervienen, ejerciendo el poder democrático cuando las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes en el ámbito nacional, municipal y/o regional bajo mecanismos de transparencia y desarrollando funciones de regulación, control y evaluación, para mejorar la capacidad de gobernar, que es un bien escaso; cuando se integran los dos tipos para servir al fin público, con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables, se logra más y mejores resultados, política que ha sido desperdiciada.

1.2 El campo de las políticas públicas

Actualmente, se ha señalado con énfasis el concepto de políticas públicas, el interés por contar con una disciplina enfocada a su estudio, cuyo análisis fue ampliándose a partir de los estudios aportados por Lasswell y por Lechner donde “El conocimiento en la investigación en políticas ha tenido un fuerte influjo descriptivo, ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos [...]”¹⁵, esto es, las políticas son orientadas para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adaptación, operación y evaluación.

¹⁵ Aguirre Leal, Carlos Enrique (1998). *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 49.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

El concepto de política pública (*public policy*) tiene muchas definiciones, sin embargo para Meny y Thoening es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”¹⁶.

González Ortiz, dice que son “las normas y programas gubernamentales, las decisiones que surgen como resultado del sistema político, también las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos, asimismo, por sus elementos que comprende la describe como la ciencia social aplicada en tres momentos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida; segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”¹⁷.

Rescatamos simplemente, como aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer caracterizada por una conducta consistente y repetitiva, parte de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella y que la noción del curso de acción del gobierno, es parte de un proceso general que identifica las metas y que determina los medios óptimos para efectuar la acción decidida; asimismo es un diseño o

¹⁶ *Idem* p. 50.

¹⁷ González Ortiz, Beauregard (1987). *El Concepto de la Política Pública en la Administración Pública Norteamericana en la Revista de administración pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, pp. 60-61.



molde que toma en cuenta fuerzas externas e internas del pasado para proyectar el presente y el futuro.

A partir de estos criterios, la política pública es una definición amplia y completa que se adapta prácticamente a una realidad social reconciliando demandas conflictivas y estableciendo incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

1.2.1. El enfoque de las políticas públicas

Las políticas públicas tienen un campo que ofrece una nueva y más fértil perspectiva para reformar al Estado mexicano, y es a través de las siguientes orientaciones:

a) *Orientación multidisciplinaria*

Uno de los aportes de Harold Laswell fundador de las políticas públicas, determina que “las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales, implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etcétera o sea las ciencias de las políticas”¹⁸.

El campo de las políticas públicas, según Sabatier “es como un *hot dog*, está constituido por una amplia variedad de ingredientes, sólo que todos y cada uno de ellos resulta bastante sospechoso y menciona seis elementos básicos”¹⁹,

¹⁸ Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal, Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, Op. Cit. pp. 29-34.

¹⁹ *Ibíd.*



el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución, reconociendo a la política pública como un problema público, que implica un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar, diagnóstico que va acompañado por la solución y la estrategia. Las políticas públicas implican el establecimiento de objetivos, la distribución de ciertos recursos para la solución de problemas y la ejecución de acciones propuestas por la estrategia.

b) Orientación práctica

Otro aporte de políticas públicas de Laswell, es la práctica y en el que “las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del hombre y no quedarse o perderse en las divagaciones teóricas, filosóficas o epistemológicas”²⁰; es decir establecer acciones para el bienestar, identificando la problematización, formulación, ejecución y evaluación, aunque durante el proceso surjan otras.

c) Orientación normativa

Laswell señala que el estudio de “las políticas públicas estaba obligado a ser normativo, es decir a lidiar con el deber ser, con los valores y no solo con los hechos. Para él, las políticas públicas tenían que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas”²¹, esta orientación rescata que las políticas públicas tienen

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal, Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, Op. Cit. pp. 37-43.



efectos públicos, involucran a la sociedad civil y al universo de organizaciones no gubernamentales que pueden participar en la elaboración y ejecución de políticas públicas, utilizando la eficacia con que se usan los recursos del Estado, que son recursos públicos.

Dentro de la visión participativa de la ciencia social, busca entender las causas de los fenómenos socio-políticos, sirve de base para conducir la realidad hacia un objetivo específico con responsabilidad y conocimiento de causa; ya que las políticas públicas no pueden surgir de manera a priori, desde un escritorio, sino del proceso mismo de formulación, ejecución y seguimiento, en el que participan las variadas disciplinas, los gobernantes y aquellos a quienes van dirigidas las políticas.

d) Orientación comparativa

A principios de los años setenta el enfoque de las políticas públicas ya se encontraba bastante extendido en los Estados Unidos y Europa, sin embargo, fue posible comenzar a hacer comparaciones entre países, se superó como dice Heidenheimer “la barrera de la compatibilidad”²².

Hoy en día las políticas públicas comparadas, es uno de los campos importantes, aunque implica nuevos riesgos; sin embargo comparar es buscar maximizar las diferencias o semejanzas entre los casos sujetos a comparación; también

²² *Ibíd.*



permite la elaboración de un diseño más de investigación científica que ayuda a lograr que el Estado sea más público, abierto y apegado a la normatividad, que la ciencia sea más precisa, más participativa y se oriente con eficacia al mejoramiento humano, como escudo del interés público.

1.3. Componentes y características de las políticas públicas

El sistema de políticas públicas constituye uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población; su visión es el medio para resolver los problemas sociales.

La peculiaridad de las políticas públicas como herramienta, permite en la práctica alcanzar el bienestar individual y colectivo; ejemplo de ello, la política pública de empleo, de vivienda o de educación, puede fortalecer o debilitar comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización de las personas mediante el trabajo o el estudio; además, tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social, etcétera.

En realidad esta política es arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares. Así, el carácter público de las políticas depende de la capacidad para agregarlas en las demandas de los grupos en cuestión, la forma de dar respuestas satisfactorias a los respectivos intereses y agendas de las personas, por ello, es necesario



que éstas funcionen con criterios de “oportunidad, calidad y transparencia”²³, a saber:

- ❖ La oportunidad al tener acceso a los servicios de asistencia social (educación, salud, vivienda, etc.) en tiempo y forma sin que sea manipulado, como ocurre muchas veces por el cambio de un voto.
- ❖ La calidad, se presenta cuando las necesidades de las personas son cubiertas de manera adecuada, técnica y humanamente.
- ❖ La transparencia, es cuando las acciones programadas por el gobierno son aplicadas adecuadamente y sin preferencias.

“El desarrollo y consolidación de una cultura de gobierno nucleada en torno a la preocupación del tomador de decisiones por la opinión del público ciudadano acerca de los problemas o áreas de la vida nacional a los que como gobernante decida su atención, así como de los efectos públicos de sus decisiones y acciones”²⁴, aspecto que incorpora racionalidad técnico-científica en el proceso de toma de decisiones, especialmente de las estratégicas, de una tradición de análisis técnico científico en materia de problemas de gobierno y toma de decisiones, para adoptar políticas gubernamentales conscientes y funcionales (racionales) respecto al desarrollo en el largo plazo de las políticas gubernamentales.

1.4. La *policy* como proceso

Hoy en día, la gran novedad en el escenario político, lo constituye las ciencias de la *policy* (*policy sciences*), en el caso de la *polis*, la política y lo público, como parte de la

²³ Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal, Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, Op. Cit. p. 65.

²⁴ *Ibidem*.



ciencia política siempre encontramos la pregunta ¿Qué es o qué significa la política?, cuyo origen deriva de la *polis*, que en griego quiere decir ciudad y que Aristóteles explica que tiene que ver con la ciudad (política y lo público), palabras que significan casi lo mismo y que desde tiempos antiguos ya se mencionaban dentro de la concepción de “política pública”.

Las ciencias políticas, según Omar Guerrero, tienen como objetivo “ayudar a contestar preguntas relativas al uso socialmente beneficioso de las potencialidades del nuevo conocimiento y contribuir [...] para mejorar la organización de las sociedades modernas cuyo carácter escindido y conflictivo es insoslayable”²⁵.

Por lo tanto, la *policy* como política pública, en su término del inglés, es una acción de gobierno encaminada a satisfacer la demanda ciudadana; además es la dimensión técnica de toda decisión social “que un sujeto asigna un sentido que se refiere a la conducta de otro sujeto”²⁶, aquí se presenta un dilema de corresponsabilidad entre el que toma las decisiones y el ciudadano común.

Para la hechura de la *policy* es importante la agenda pública, la cual debe tener presente una dimensión de la problemática desde el ámbito micro hacía el ámbito macro, donde el gobernante debe tener la fortaleza de sus electores; donde

²⁵ Guerrero, Omar (1985). *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*, Circa, p. 7.

²⁶ Luhmann, N. (1991). *Sistemas Sociales*, México: Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, pp. 25-100.



permitan al demandante de recursos públicos, ser el iniciador del proceso de la *policy* y esta debe trabajar con “el gobierno de consensos, pero nos enfrentamos a otra disyuntiva cuando nos preguntamos sobre la legitimidad de ese consenso; es decir, cómo lograr que esta base no sea vista simplemente como un mercado político”²⁷, que no sea interés de obtener el voto del ciudadano y se llegue a la desinformación política. Es claro que ninguna *policy* se construye con este tipo de consensos, esto quiere decir que la participación de los funcionarios burócratas, adoptan decisiones donde sus motivaciones pueden ser diferentes a la de los políticos, es decir, mientras que el político trata de aumentar el número de votos, el burócrata trata de maximizar su poder. Buscará así que haya más funcionarios a sus órdenes, que pueda disponer de mejores medios materiales, para así dar lugar, constructivamente a un modelo común de sociedad, identificada en el proceso de la *policy*, como lo aclara Luis Aguilar Villanueva, en cinco etapas siguientes:

1. La gestación, problema que surge a partir de necesidades colectivas y busca una agenda pública como intercambio político;
2. La decisión, elección del mejor camino posible, después de determinar múltiples posibilidades de solución.
3. La implementación, análisis de elementos de oposición de intereses enfocados al proceso de intercambio político;
4. La ejecución, aplicación de estrategias en cumplimiento de la *policy*, tomando en cuenta cambios y ajustes sobre la marcha.
5. La evaluación, es la comparación de resultados con respecto a objetivos definidos e identifica desviaciones para perfeccionar la acción pública.

²⁷ Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962). *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, México: Ann Arbor University of Michigan Press, Planeta, pp.17-22.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

Como supuesto de lo anterior, lo ideal es que el ejecutor y el ciudadano estén en constante intercambio de información, para participar en la construcción de la *policy*, sin embargo esto no se da y se llega a una política de gobierno.

Como política pública o política de gobierno, dentro de la *policy making* se ha hecho énfasis sobre las nuevas tareas del Estado, según Luis F. Aguilar Villanueva “El nuevo patrón de *policy making* modifica reglas [...] de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y privado [...] ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el adelgazamiento del Estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos [...], redimensionamiento del gobierno orientado hacia la reforma del Estado”²⁸.

El propio Lasswell da la clave para entender a la *policy* como acción de gobierno, que requiere un conocimiento especializado (científico) encaminado a la toma de decisiones, por ende a una política gubernamental. Este autor nos dice: si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definirlas como ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. “El científico de políticas, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa, p. 19.



decisiones ilustradas en el orden público y civil, [...] habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público”²⁹.

Es notorio que la política pública, como disciplina nueva y poco rescatada en México, debe ser encaminada y diseñada a satisfacer las demandas del interés público cuyas decisiones de los legisladores o de la instancia administrativa del gobierno sea para crear y dar seguimiento a la *policy*.

1.5 Gestión pública a través de políticas públicas

Las políticas públicas como elemento y nueva forma de gestión pública, permite establecer criterios fundamentales para la comprensión de “las nuevas funciones del Estado y sus implicaciones para la creación de nuevos estilos de gobierno”³⁰.

Por lo anterior, la expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad mexicana junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, permiten pasar de los gobiernos de planificación centralizada y burocrática a un gobierno que obtenga utilidades reservadas y exclusivas y lo que es accesible y disponible para todos los individuos de una comunidad política, que es el espacio privilegiado en el que individuos y organizaciones hacen política y hacen las

²⁹ Lasswell, Harold D. (1996). *La concepción emergente de las ciencias de políticas, Estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa, p. 117.

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa, pp. 19-21.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

políticas, y dice Aguilar Villanueva que los estilos de gobiernos secretos, excluyentes y clientelares, están condenados a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política, por lo tanto incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos; sin lugar a dudas es una nueva forma de gobernar y un nuevo estilo de gestión pública.

Atendiendo al nuevo estilo de gobierno, el “Programa Nacional de Solidaridad que surgió como parte de la política social del Estado mexicano, el 1 de diciembre de 1988, al tomar posesión Carlos Salinas de la Presidencia de la República, como respuesta al combate de la pobreza y a los rezagos sociales [...] disfrutó de todo el apoyo canalizándose suficientes recursos, al pasar de 17.4 mil millones de viejos pesos en 1989 a 38.1 mil millones en 1992, es decir, más del doble”³¹, este programa fue una estrategia de política social, para tratar asuntos de poblaciones exigentes y demandantes, rompiendo con el típico patrón de las políticas paternalistas, fue una política de aportación civil, involucrando a los necesitados en la solución de sus problemas, estrategias de gobierno que han alcanzado en los últimos años principalmente en Latinoamérica un potencial de desarrollo en

³¹ Echeverría, Rodolfo (julio-agosto 1992). “El programa nacional de solidaridad, Los resultados y las perspectivas, México”: en *El cotidiano* número 49, pp. 37-40.



la gestión de la autoridad pública, ya sea nacional, estatal-provincial o municipal.

En México, el cambio organizacional ha adquirido un renovado interés, desde la óptica de la modernización de la administración pública; Sin embargo, los “puntos referenciales que originan el cambio están definidos en las 3 categorías”³²; la eficiencia, la eficacia y la legitimidad; donde las dos primeras son criterios típicos del sistema tecnocrático, que responden a la producción de bienes y servicios. En el enfoque político, corresponde al sistema administrativo equilibrar o legitimar la distribución de costos y beneficios, buscando la innovación integral de las organizaciones al incluir ambos enfoques.

En la década de los noventa se desarrolló el concepto de buena gobernabilidad, el cual está ligado a la actividad que realizan los funcionarios con responsabilidad utilizando eficaz, eficiente y legítimamente los recursos del Estado para dar respuesta a las demandas del electorado.

1.5.1 Tendencias de desarrollo y políticas públicas

México enfrenta serios problemas para garantizar el desarrollo social, a la par de un crecimiento económico sostenido, un libre mercado que genera desintegración social, puesto que las condiciones sociales, políticas, culturales e

³² Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 9.



incluso económicas no son iguales entre las naciones, un proceso de reforma del Estado limitado a la desincorporación de empresas y a la desreglamentación administrativa y económica, implicadas también por un marco de Tratado de Libre Comercio (TLC) con los países del norte, con el desarrollo social y la incipiente participación política.

Norbert Lechner señala que “el fin del siglo está marcado por una gran tensión: el doble proceso de globalización y de fragmentación. Por un lado, asistimos a un proceso acelerado de globalización económica; la larga internacionalización de los mercados culmina en un nuevo Estado en el que los circuitos productivos, comerciales, financieros y tecnológicos conforman una compleja red planetaria. Pero además, se globalizan las pautas y expectativas de consumo, los campos culturales, sobre todo, se configura un consenso global sobre el marco normativo de la acción política: los derechos humanos, la igualdad de género, la defensa del medio ambiente, la lucha contra la extrema pobreza y la democracia. Por otro lado, se observa una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la acelerada desintegración al interior de cada país [...] en América Latina se acentúa la fragmentación social. Al mismo tiempo que grupos sociales en diferentes países llegan a compartir un



similar estilo de vida, aumenta la distancia social entre diferentes sectores dentro de una misma ciudad”³³.

Dentro de la globalización y fragmentación, está la clave de la reforma del Estado en México, lo cual debería resolver: hacer compatible el proceso de integración a la economía, por ello, el debate no debe orientarse a la discusión sobre si es conveniente un Estado grande o un Estado mínimo, sino más bien, un Estado que responda a las aspiraciones económicas y políticas de la sociedad; un Estado que integre efectivamente a todos los ciudadanos. De hecho, las diversas formas históricas que ha adoptado el Estado, no sólo en México sino en el mundo, han sido producto de los cambios que ha sufrido la sociedad misma: antes, un Estado grande, obeso, paternalista, era eficiente, adecuado a las necesidades de la sociedad; hoy ya no es así. “El Estado de servicios, en cuanto tal, siempre más amplio y burocratizado, fue una respuesta, que hoy se critica con agudeza, a las justas demandas que venían de abajo”³⁴.

La tesis que plantea Samuel Huntington, “en los sistemas políticos modernos existe una sobrecarga de expectativas y demandas sociales, alentadas por los deseos de democratización y bienestar, que no han sido canalizadas

³³ Lechner, Norbert (1992). *El debate sobre el Estado y mercado en América Latina en la era neoliberal*, Santiago de Chile: Nueva Sociedad, Estudios Públicos No. 47. p. 84.

³⁴ Bobbio, Norberto (1988). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 97.



eficientemente por el aparato gubernamental y más ampliamente del Estado”³⁵.

En el mejor de los casos resulta incompleta la ecuación modernidad igual a centralización y a capacidad para innovar la política, significa que, cuanto más moderno se vuelve un sistema político, más dificultades encuentra para adaptarse a la expansión de la participación que es la consecuencia inevitable de la modernización. “El poder que se halla lo bastante concentrado en la monarquía para promover la reforma puede llegar a concentrarse demasiado para asimilar las fuerzas sociales liberadas por la reforma”³⁶.

1.5.1.1 Servicios públicos a través de políticas públicas

La gran trascendencia de los servicios públicos en los diferentes ámbitos de gobierno, ha permitido que las ciudades destaquen en su organización y crecimiento, al mismo tiempo en la satisfacción de sus necesidades básicas, de manera uniforme y continua, así como brindar a la ciudadanía un ambiente de calidad, a través de servicios de excelencia para el mejoramiento de la comunidad.

De tal forma, los servicios públicos según las Guías Técnicas Municipales 2009, del Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. “son el resultado de la actividad técnica que la administración pública realiza por medio de sus órganos

³⁵ Huntington P, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós, p. 154.

³⁶ *Ibidem*.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

centrales o descentralizados o a través de particulares, bajo esquemas legales de concesión, de forma continua, uniforme y adecuada, que satisfaga una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a la ley”³⁷.

En este sentido, al municipio le compete la prestación de ciertos servicios públicos básicos, para posibilitar a sus habitantes los satisfactores de acuerdo al marco de la Carta Magna.

En este orden de ideas, para Daniel Bell “el Estado-nación es demasiado pequeño para los grandes problemas y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”³⁸, afirmación donde los problemas públicos, pueden ser resueltos con mayor éxito en el nivel municipal.

Como ejemplo de relaciones entre el Estado y la sociedad se ha venido presentando en los movimientos culturales manifestados en grupos feministas, ecologistas, de defensa a los derechos humanos, en grupos urbanos. Los sismos de 1985, el movimiento estudiantil del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en 1987, la Asamblea de Barrios del Distrito Federal y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup).

Esto es, la sociedad constituye un actor más en la composición del orden político y es un elemento clave en la

³⁷ www.Inafed.gob.mx

³⁸ Bell, Daniel (1987). *The word and the United States in 2013*. Boston, Estados Unidos: Editorial Daedalus, p. 116.



toma de decisiones de la planeación de políticas públicas, a través de los servicios públicos, por ello las propuestas de reforma del Estado en México deben encaminarse a encontrar un equilibrio, un justo medio entre el tamaño del Estado y la satisfacción de las demandas crecientes de la sociedad; deben participar nuevos actores, para aspirar a una sociedad moderna en la que el Estado moderno, como lo denomina el analista francés Michel Crozier “la conquista de la modernidad que ha de ser el paso al Estado modesto [...], respetuoso de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta obrar, supone en efecto, una política modesta que no pretenda cambiar la vida ni fundar una nueva sociedad”³⁹.

En este mismo sentido, Karl Popper refiere que “el Estado es un mal necesario: sus poderes no deben multiplicarse más allá de lo necesario”⁴⁰, sino debe tomarse en cuenta para multiplicar los servicios públicos en la medida que existe la aplicación de recursos en obras para su mantenimiento, con el fin de atender a los ciudadanos del territorio municipal.

³⁹ Crozier, Michel (1992). *Estado modesto. Estado moderno*, estrategias para el cambio, México: Fondo de Cultura Económica, p. 257.

⁴⁰ Popper, Karl (1989). *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico, en la reforma del Estado, las razones y los argumentos*, México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I. (IEPES del PRI), p. 3.



Capítulo II

Administración pública y modernización del Estado

2 Administración pública

En el desarrollo del tema de la administración pública retomamos con precisión los conceptos de Estado, gobierno y administración, para dar mayor claridad a este estudio; en tal sentido, Agustín Basabe Fernández define al Estado como “la organización de un grupo social asentado en un territorio determinado mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios y definido por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común”⁴¹.

Asimismo, Hermann Heller define al Estado como “una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido encarnada en una realidad social”, también lo define como “la unidad de orden más altamente organizada, cuyos elementos son: nación, territorio y poder estatal, contemplados en la constitución del Estado”⁴².

Al analizar dichos conceptos, el Estado es la organización de grupos sociales desarrollados a través de la cultura en un territorio, bajo un orden jurídico y definido por un poder

⁴¹ Mouch Galindo, Lourdes y García Martínez, José (1982). *Fundamentos de administración*, México: Trillas, p. 279 y 280.

⁴² Porrúa Pérez, Francisco (1993). *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 28.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

político centralizado, donde los funcionarios actúan en busca del bienestar común o en su caso servir a la sociedad; garantizando el mejor nivel de vida de la población en el aspecto político, económico, social y cultural; a través de un gobierno bien estructurado, que dirija y actúe en representación de su nombre.

Según Andrés Serra Rojas el gobierno es “la encarnación personal de Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos”⁴³, esto es, el Estado es la representación del conjunto de titulares de los poderes que se identifican en su actuación.

En cuanto al gobierno para Rousseau, es “el órgano de comunicación entre el Estado y el soberano, por lo que el gobierno es un cuerpo intermediario entre los súbditos y el soberano, para su mutua comunicación encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política”⁴⁴.

Aristóteles en referencia a las formas de gobierno, las clasifica en “monarquía, aristocracia y democracia, siendo éstas las más puras y perfectas”⁴⁵, mismas que son consideradas para el bien de la comunidad, pero si estas fallan de un bien general a un particular tienden a

⁴³ Serra Rojas, Andrés (1978). *Ciencia política*, México: Porrúa, p. 576.

⁴⁴ Rousseau, Juan Jacobo (1977). *El contrato social*, México: Porrúa, p. 31.

⁴⁵ Porrúa Pérez, Francisco (1993). *Teoría del Estado*, Op. Cit., p. 465.



corromperse y encaminarse en tiranía, oligarquía y demagogia, como formas de gobierno impuras.

Con relación al aspecto administrativo destacamos que un gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere que se asuma la dirección de los servicios públicos, estos no existirían ni funcionarían, si no se instituye una autoridad para organizarlos y vigilarlos. En este sentido, el gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a los individuos dentro de la sociedad, en el que los gobernados son habitantes del territorio estatal, nacionales y extranjeros.

Por su importancia el poder público está constituido por *dos tareas principales*: la autoridad y la actividad; la autoridad como la capacidad para dar órdenes y coordinar elementos primarios del bien público que no podrían obtenerse sin el concurso de los habitantes; define las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin propio del Estado y se manifiesta en la formulación de mandatos, exigiendo que se realicen o no las actividades, como tarea propiamente de gobierno.

La segunda tarea del poder público aparece cuando la autoridad organiza los servicios públicos (administración) destinados a ayudar a suplir la actividad de los particulares, en vista de la obtención del bien público; por lo que en la obra de Francisco Porrúa Pérez el gobierno se considera como “la



TESIS Rogelio Rojas Bernal

dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público de todos sus aspectos”⁴⁶.

Bajo este esquema, la administración es “aquel subsistema social a través del cual la acción político-gubernamental orienta el desarrollo creciente y sostenido de un país e influye sobre él, brindando cada vez mayor número y mejor calidad de servicios a un sector cada vez más amplio de la sociedad con la condición de que alcance cada vez mayor flexibilidad y costos sociales decrecientes en función de influir y responder a las influencias de dicha sociedad”⁴⁷.

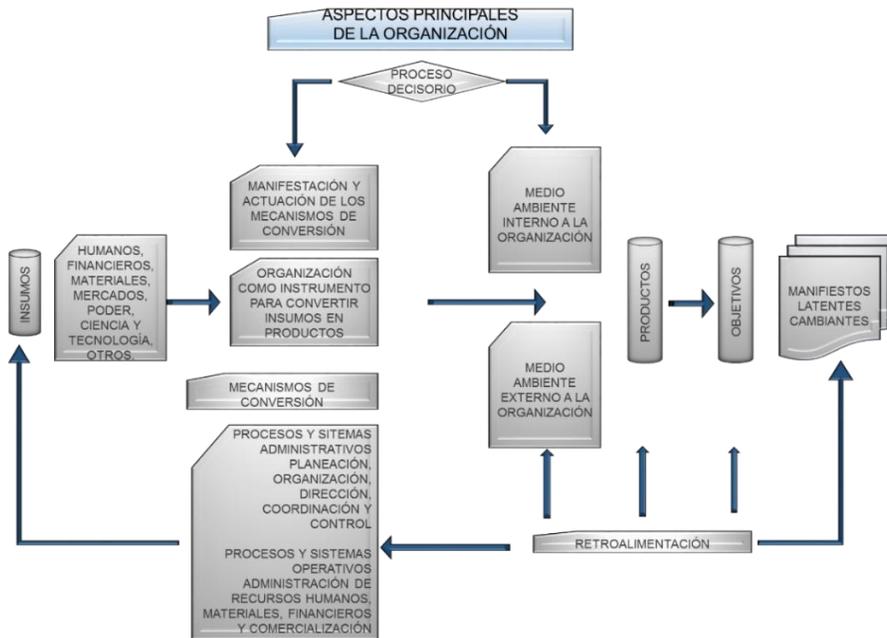
Así, “la administración pública actúa como caja de conversión, transformando insumos en productos. [...]. Para elaborarlos, la administración pública tiene a su disposición mecanismos de conversión, tales como los procesos y sistemas administrativos por una parte, y los procesos y sistemas operativos por la otra. Estos mecanismos interactúan internamente, siendo gobernados por el proceso decisorio. [...], atraviesa el medio interno y externo en la organización. En este medio, el proceso decisorio es sometido a una serie de influencias, a la vez que influye orientando y reordenando ese medio. Luego los productos o servicios finalmente suministrados se confrontan con los objetivos o expectativas que con relación a la administración tienen los sectores decisivos del medio a los que sirve la

⁴⁶ Porrúa Pérez, Francisco (1993). *Teoría del Estado*, Op. Cit., p. 299.

⁴⁷ Salinas, Alberto (1975). *Reforma administrativa*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 27.

TESIS Rogelio Rojas Bernal

administración. [...] determina, en última instancia, el apoyo u obstáculo que la administración habrá de encontrar en el medio para llevar adelante sus funciones”⁴⁸. Ver la siguiente estructura.



Es un hecho que antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la Revolución Francesa, la policía abrazaba todo lo que hoy conocemos como administración pública, era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de la Revolución, policía fue un término sustituido en Francia por administración pública y esta fórmula se diseminó entre los pueblos iberoamericanos. En los países anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, además de *policy* se usaba el vocablo *police*.

⁴⁸ Guerrero Orozco, Omar (1986). *La teoría de la administración pública*, México: Harla, p. 35.



Como ya fue tratado en el capítulo I, En Gran Bretaña, *policy* se conservó como el arte del gobierno, *police* para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después la conservación de la paz y el orden. En los Estados Unidos se heredó esta tradición con algunas variantes, pero en Gran Bretaña, la administración pública ha sido cultivada desde principios de siglo XX y posteriormente allí fueron creadas las ciencias de la *policy*.

Por lo antes descrito, la ciencia de la administración fue uno de los terrenos primigenios más fértiles, para el cultivo de los estudios de *policy* en los Estados Unidos y fue uno de los libros más antiguos sobre administración pública, en 1930 se mencionaba que “el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las *policies* y propósitos del Gobierno”⁴⁹, que viene a ser la ejecución de políticas públicas, con las habilidades y esfuerzos de los miembros del pueblo que representan el gobierno.

2.1 Características de la administración pública

La administración es un medio trascendental en el hombre, permite el cambio social para estabilizar a la sociedad, su aplicación posee universalidad para el adecuado funcionamiento de los organismos sociales, simplifica el trabajo a través de principios, métodos y procedimientos para lograr mayor rapidez y efectividad en las actividades,

⁴⁹ Appleby, Paul (1949). *Policy and administration*, Gran Bretaña: University of Alabama Press, pp. 1-25.



contribuye al bienestar de la comunidad, en la medida que proporciona lineamientos para optimizar el aprovechamiento de los recursos, para mejorar las relaciones humanas y generar empleos.

La condición del buen gobierno, como responsable de la operación efectiva de la administración pública se ocupa y preocupa por desarrollar los elementos productivos que favorezcan a la sociedad, por esta razón, “el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar esfuerzos humanos asociados orientados hacia fines específicos se concibe como un conjunto de las actividades necesarias de aquellos individuos (jefes) en una organización encargados de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de individuos reunidos para lograr determinados objetivos, se caracterizan por dos tipos de aspectos: los sustantivos y los generales o comunes de la administración”⁵⁰.

2.1.1 Aspectos de la administración

a) Aspectos sustantivos

Estos aspectos son propios de cada empresa o institución y le dan su fisonomía propia por sus labores y problemas, tales como los docentes en un centro de enseñanza, los políticos en una asamblea legislativa, los religiosos en un palacio arzobispal, los industriales en una fábrica, etcétera; es decir son aspectos involucrados en la realización de una actividad

⁵⁰ Mouch Galindo, Lourdes y García Martínez, José (1982). *Fundamentos de administración*, Op. Cit. pp. 23-25.



particular. El rango que tengan los aspectos dependerá de la naturaleza del trabajo y sus características cualitativas influirán en la división y especialización del trabajo.

b) Aspectos generales o comunes

Por lo que hace a este criterio, tiene un carácter más universal y menos especializado, se presentan en las empresas o instituciones como los aspectos operativos de la planificación, son los aspectos formales o humanos de toda organización, que constituyen el cuerpo doctrinal de la ciencia administrativa.

Asimismo, la administración pública, considera que “la voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad, que sirve para explicar que esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”⁵¹.

Atendiendo a los postulados mencionados, la administración es la actividad del Estado, que organiza los servicios públicos y encamina a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la prosperidad social.

Justamente, la administración pública como actividad del Estado tiene dos grandes actividades: *las funcionales* que

⁵¹ Von Stein, Lorenzo (1981). *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid: Centro de estudios constitucionales, p. 33.



tienen el propósito de dirigir la realización del trabajo, objeto vital de la administración pública y las *institucionales* cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, entendida como organismo involucrada en *policies* específicas como la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, la contabilidad y la información y se diferencian de las funcionales por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino son medios para alcanzar los propósitos de aquellas.

2.2 Burocracia

Evidentemente, la palabra burocracia, deriva del francés *bureaucratie* (oficinas públicas), en el que *bureau* es oficina y *cratos* poder, comprende el ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, Weber, quien lo hizo derivar del alemán *büro*, significa oficina y es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

El aparato burocrático, es donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Algunos teóricos del pensamiento político dicen “no se debe divorciar a la política de la administración, pero tampoco se han de confundir”⁵².

⁵² Guerrero Orozco, Omar (1981). *La administración en el Estado capitalista*, México: fontamara, p. 48.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

De esta forma, “la administración pública es una disciplina desarrollada como sub-campo de la ciencia política, desde el siglo XVI; [...] sus orígenes como formación social concreta se remontan a los inicios mismos de la civilización”⁵³. Con esto damos cuenta que los pensadores políticos de diversas épocas ya contemplaban el análisis de diversos aspectos relativos a los problemas de la administración pública.

En el pensamiento occidental, los primeros bosquejos sobre lo que hoy conocemos como administración pública, se observan en el pensamiento de Platón para quien el Estado se funda en el principio de justicia que consiste en que cada cual se ocupe de sus propios asuntos y la justicia será: “¿ [...] acaso otra cosa que una sedición entre las tres partes del alma, que se dirigen a aquello que no es de su incumbencia, usurpando ajeno oficio; una sublevación de una parte contra el todo por abrogarse una autoridad que no le pertenece, porque esta naturalmente hecha para obedecer a aquello que está hecho para mandar”⁵⁴.

Platón dibuja aquí el principio de autoridad de los gobernantes sobre los gobernados basados en la división de funciones de una sociedad que no debe ser rebasada ni trastocada, pues “si el mismo hombre quisiera cumplir [...]

⁵³ *Idem*, p. 213

⁵⁴ Platón (1978). *Diálogos*, México: Porrúa, p. 510.



diferentes empleos, [...] semejante cambio y confusión acarrearían infaliblemente la ruina de la sociedad”⁵⁵.

Tomás Hobbes también decía que los “ministros públicos se asemejan a los nervios y tendones que mueven los diversos miembros del cuerpo natural”⁵⁶. Aquí se reconoce la importancia de los ministros públicos que son concebidos como partes orgánicas del Estado y que el ejercicio concreto del poder, es el poder ejecutivo, ahí se realiza el mandato y se concreta el poder.

Para Rousseau el gobierno es un “cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política”⁵⁷. El gobierno lo relaciona al cuerpo político con el cuerpo humano que “comienza a morir desde su nacimiento, llevando así los gérmenes de su destrucción [...] el principio de la vida política reside en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado, el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones aquella se extingue”⁵⁸.

⁵⁵ Guerrero Orozco, Omar (1986). *La teoría de la administración pública*, Op Cit. p. 504.

⁵⁶ Hobbes, Thomas (1982). *Leviatán o la materia, norma y poder de república eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 198.

⁵⁷ Rousseau, Juan Jacobo (1969). *El contrato social*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 74.

⁵⁸ *Idem*, p. 116.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

De este análisis, la política y la administración se conjugan por su relación que tienen de mandato-obediencia, tiene su origen en la *polis*, es decir la ciudad y a su vez la urbe donde se lleva a cabo la vida de los ciudadanos, donde se concentra el poder y quienes lo ejercen. Los ciudadanos solo participan en la democracia griega mediante el voto y a los esclavos no se les permitía y no se les daba la ciudadanía.

La historia aporta al conocimiento de la ciencia, que más que ciencia afirman algunos autores, es un arte: la política “encargada de normar estudios y explicar las actividades y acciones de los hombres frente al poder, al igual que las fórmulas que se utilizan para preservarlo y considerarlo como un elemento fundamental de la ciencia política, por su comportamiento político de los hombres hace que se determine de forma cualitativa y cuantitativa la fenomenología del *Zoón politikón*, que Aristóteles concebía”⁵⁹, mismo que sigue teniendo validez hasta nuestros días.

En términos de Max Weber la burocracia es “una necesidad absoluta de la sociedad, al grado que con frecuencia no pueden subsistir sin cuadros administrativos; [...] corresponde a un fenómeno social más amplio; dicta las características que marcan su naturaleza, la dominación legal”⁶⁰.

⁵⁹ Rivera Álvarez, Fernando (1987). *El urbanita, política y urbanismo*, México: Secretaría de Educación Pública, p. 67.

⁶⁰ Guerrero Orozco, Omar (1986). *La teoría de la administración pública*, Op. Cit., p. 226.



De igual forma, Weber dice que la burocracia se “integra en el gran Estado y partido de masas, como ejemplo de la burocracia se presentó en Egipto que es donde floreció un grupo de funcionarios que se encargaban de controlar y distribuir las aguas del Río Nilo”⁶¹. Esto quiere decir, que conforme crece una necesidad, crece un cuadro administrativo y en fin, un sistema hacendario, que trae como consecuencia el desarrollo interno de las tareas administrativas: *la burocracia*.

Bajo la premisa burocrática, las organizaciones sociales poseen máxima eficiencia, poseen el carácter legal de las normas, división del trabajo, jerarquía de autoridad, rutinas y procedimientos, competencia técnica y el mérito, la especialización, la profesionalización, etcétera; posee diseño organizacional, que responde a la necesidad de instaurar un cierto orden que calme las ansiedades primarias de los individuos que componen un grupo, su gran parte está estrechamente ligado a los problemas de la Administración con que todo ciudadano se relaciona en su vida práctica.

2.3 Administración pública modernizadora

En los últimos años, la administración pública ha vivido un intenso proceso de cambios y transferencias desde la administración general del Estado a las comunidades, esto permite a la organización y funciones del Estado asumir formas muy diferentes en cada sociedad; en México ha sido

⁶¹ Idem, p. 233 y 234.



una demanda política y social que reviste importancia desde el gobierno de Miguel de la Madrid, a quien se le demandó la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los estados y municipios participarán de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. Para cumplir con éste propósito, se estableció en la Constitución un sistema de planeación democrática, se promulgó la Ley de Planeación y el Convenio Único de Desarrollo como instrumento básico para descentralizar la vida nacional, para adecuar la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación de la sociedad.

Las reformas son procesos cuyos objetivos buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país. El actual proceso mundial de reformas del Estado dominado por los planteamientos del pensamiento neoliberal responde al agotamiento de las políticas económicas, sociales y a los arreglos políticos prevalecientes hasta fines de los sesenta y comienzos de los setenta.

La nueva fase del desarrollo capitalista, la globalización ha traído consigo múltiples cambios en las esferas científico-tecnológica, informática, productiva, de servicios, comercial y financiera. Otro rasgo de esta fase es la velocidad de los cambios tecnológicos aplicados a la producción de bienes y servicios; traducido en desfases jurídicos, institucionales, económicos y de vinculación política con respecto a los



avances registrados, es evidente la necesidad de realizar adaptaciones necesarias en la organización estatal.

Esto es, la reforma estructural del Estado como institución cambiante responde a las transformaciones del entorno social y tiene como antecedente las transformaciones sociales, económicas y políticas; que permiten reestablecer la coherencia del Estado con sus estructuras, cuya dinámica es si la sociedad avanza, el Estado no queda al margen.

La crisis de 1929 provocó y obligó a los gobiernos a tomar medidas para superarla, concretando políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como modernización del Estado y preocupado por la innovación del aparato estatal, se establecieron “modalidades de reforma”⁶², a saber:

- 1 La modalidad con programas específicos que van desde la privatización a la liberalización económica y comercial (la reforma administrativa sesgada por el enfoque económico).
- 2 La modalidad político-electoral, que establece las garantías y un conjunto más equitativo y preciso para regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación durante periodos electorales.

Así, se creyó que la reforma administrativa es el pilar de un nuevo federalismo democrático y representativo, equilibrado en su desarrollo regional y más justo en lo social, permite fortalecer la reforma administrativa de los gobiernos locales y a nivel de ayuntamientos por estar en contacto cotidiano y directo con la población, la cual tiene que ver con acercar la

⁶²Fernando Díaz Montiel (2000). *Reforma*, en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al., *Léxico de la Política México: Fondo de Cultura Económica*, pp. 618-622.



administración pública a la sociedad, descentralizar recursos y responsabilidades sin desarticular funciones y servicios y fortalecer la actividad de los municipios, lo que permite a la administración pública, como lo menciona Thurow⁶³ mantener un carácter comunitario y dispuesto al compromiso con el estado de bienestar, conservando un sistema de seguridad social enfocado al capitalismo humano, donde es necesario la participación ciudadana.

En México, “[...] durante la administración de Zedillo se establecieron proyectos de reforma administrativa, ambiciosos y comprensivos de la historia reciente de México, proyectos como el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) de 1996, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)”⁶⁴; donde se recuperaron los conceptos de rendición de cuentas, responsabilidad, derechos de los ciudadanos, derecho a la información y evaluación, no obstante avanzó muy poco ante la crisis económica y la falta de consenso político.

Esto quiere decir que, la reforma de la administración pública implica una relación estrecha entre gobierno y ciudadano, para participar activa, cercana e inmediatamente en la

⁶³ Thurow, Lester (1996). *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires: Vergara, p. 334

⁶⁴ Sánchez González, José Juan (1998). *Administración Pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México: INAP, pp. 240-253.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

construcción de las políticas públicas, así los gobiernos deberán hallar nuevas formas de operar, interactuar con los ciudadanos, organizarse internamente y con ello ofrecer nuevos conceptos de valor a la sociedad como el e-gobierno* la “innovación continua de la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de relaciones externas e internas a través de la tecnología, el internet y los nuevos medios de comunicación”⁶⁵.

En otras palabras, el e-gobierno transforma la función gubernamental, a través de nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales (G2C*). También se modificaron las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno (G2G*), para actuar más eficientemente en la prestación de los servicios y en la administración de la información, reforzando su liderazgo frente a la sociedad. Finalmente, las relaciones gobierno-business (G2B*) serán también rediseñadas buscando la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental.

En la modernización del gobierno, automatizar, mejorar y transformar los servicios, representa un modelo de cambio de

* e-gobierno. Gobierno que utiliza la tecnología electrónica para la prestación de los servicios.

⁶⁵ Robles, Óscar (2000). *Evolución de Internet en México y América Latina*, México: CECSA, p. 25.

* Relaciones gobierno-ciudadano.

* Relaciones gobierno-gobierno.

* Relaciones gobierno-busines.



paradigmas en la administración pública con la visión de recuperar la confianza de los ciudadanos y transformar al gobierno en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, que permita ser más eficaz y eficiente para servir a la gente, que cueste menos y que haga mucho más, que la rendición de cuentas sean claras y transparentes y que los ciudadanos cuenten con un mejor acceso a la información pública y a los servicios.

2.4 Simplificación administrativa

La “tendencia modernizadora de la función de los órganos y entes de la administración pública, para lograr una mayor celeridad y funcionalidad de los procedimientos administrativos, mediante la simplificación de trámites”⁶⁶, implica suprimir trámites que incrementen costos, que hagan menos eficiente su funcionamiento, que propicien conductas deshonestas en la administración pública, lo cual es necesario que participe la ciudadanía para mejorar los trámites, reduciendo requisitos y exigencias a los ciudadanos y utilizando elementos tecnológicos disponibles para su supervisión y control.

Es decir, la administración pública enfrenta problemas estructurales y funcionales con el compromiso de resolverlos de acuerdo a las nuevas tareas que le impone el desarrollo

⁶⁶ Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.845 (7 de diciembre de 1999). *Decreto No. 368 con rango y fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos*, República de Venezuela: Gaceta oficial, pp. 10-21.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

económico y social, basados en la sistematización como un “proceso técnico administrativo que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos”⁶⁷.

Es cierto, la administración pública tiene problemas de diversa índole, sin embargo como dice Shepherd “el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de cualquier organismo del sector público debe cumplir con dos tareas como capacidades básicas, la provisión de bienes y servicios públicos y ejercicio de autoridad, para que se satisfagan las necesidades y demandas de los clientes para obtener la legitimación y confianza suficiente de los ciudadanos”⁶⁸, capacidades o estrategias de carácter individual o colectiva para ejecutar eficiente y efectivamente las actividades y los objetivos o la solución de determinados problemas, pueden ser “capacidades para una buena administración pública”⁶⁹, entre ellas se encuentra la Capacidad política, la Capacidad institucional, la Capacidad administrativa y la Capacidad técnica.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Shepherd, G. (1999). *Administración pública en América Latina y el Caribe, en busca de un paradigma de reforma*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 69.

⁶⁹ De Olarte González, E. (1996). *El ajuste estructural y los campesinos*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 111-113.



Capítulo III

Políticas públicas en la perspectiva del gobierno municipal

3 Políticas públicas como alternativa para el desarrollo municipal

El impacto de la globalización y su estrecha relación con el tema de la crisis paradigmática, en el ámbito de las ciencias sociales, presenta un desafío urgente el problematizar “las relaciones entre Estado y sociedad civil, al analizar el rol que cumplen las políticas públicas [...] en los espacios regionales como el municipio, la política pública es instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, [...] ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil”⁷⁰.

Dicho de otra manera, el Estado plantea propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, diseñando y ejecutando programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social y en ese nivel las políticas públicas son un instrumento fundamental que sustentado en un cuerpo teórico y cursos de acción, crea los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil.

⁷⁰ Estado es la sociedad organizada políticamente, que se estructura alrededor del poder, y cuyo fin último es instalarse en el poder, reproducirse en él y ampliar o fortalecer sus funciones. En tanto definiremos como sociedad civil al conjunto de organizaciones sociales o culturales; territoriales o funcionales; empresariales o sindicales; voluntarias, no gubernamentales o independientes, es decir, la variedad pluralista de organizaciones cuyo fin último no tiene que ver con el tema del poder.



Conceptualmente, la política pública está al servicio de los asuntos públicos de la administración pública y por lo general opera con finanzas públicas; sus fases van desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada fase tiene sus propios objetivos, significados y metas, para constituir un proceso total.

Por lo tanto, el objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, cuyos objetivos específicos serían las *transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.*

Desde un punto de vista metodológico la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial (internacional, nacional, regional, comunal y micro-local), con el temporal (corto, mediano y largo plazo), considerando además su viabilidad política y financiera.

Esto es, para el siglo XXI los principales temas de discusión y análisis es lo que se refiere al rol del Estado, y los problemas de mayor trascendencia en este aspecto son la formulación y ejecución de políticas públicas, que permiten avanzar con fuerza en la profundización de la democracia.

3.1 Las políticas públicas en el espacio local

El proceso de formular y ejecutar políticas públicas en el ámbito municipal supone la combinación de elementos



debidamente seleccionados y relacionados entre sí, lo cual es necesario realizar el proceso de políticas considerando:

a) Formulación de políticas públicas

Eugenio Lahera en su texto *Introducción a las políticas públicas*, señala que “el origen de las políticas se encuentra en la agenda pública, en la cual participan actores sociales, relaciones de poder, características del sistema político, relaciones entre Estado y sociedad civil”⁷¹;

Esto es, el origen no está en las necesidades o demandas de la sociedad civil ni del Estado, sino del interés de grupos parlamentarios, grupos o partidos políticos, del ejecutivo y sus dependencias sectoriales, agrupaciones de intelectuales y empresariales, etcétera. Es decir, de las presiones de actores e instituciones con algún tipo de influencia, cuya posición está en el centro de la constelación del poder; de tal forma se origina y diseña sobre la base de la intuición, del lobby o presión política, del análisis coyuntural, de las presiones de los medios de comunicación de masas.

b) La transacción y legitimación de las políticas

La política pública respaldada por un corpus teórico o filosofía que orienta la acción y cuenta con señales para establecer alianzas, acuerdos y caminos, es indudable que la formulación de políticas, sea resultado de un intercambio de opiniones, rondas de diálogo, negociaciones, acuerdos y

⁷¹ Lahera Parada, Eugenio (1999). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp.57-69.



compromisos donde participan diferentes actores y tratan de compatibilizar intereses diversos.

En este orden de ideas, es de gran relevancia el consenso, para garantizar el éxito de una política, entre quienes serán participantes y/o beneficiarios, deberá haber un acercamiento afectivo y emocional entre el ciudadano y la política pública; para que la política tenga un déficit importante.

Asimismo, para la formulación de políticas la difusión como fase, deberá vincular al Estado con los ciudadanos en una dimensión no sólo racional, sino afectiva, que oriente a las personas, reconociendo sus necesidades, hábitos, identidades, símbolos y significados propios, de esa manera hablaremos de una política de legitimación con la población.

c) La evaluación ex-post de las políticas públicas

En este trabajo, hemos planteado que la política pública tiene como función relacionar al Estado con la sociedad civil y la mejor manera de evaluar una política pública es indagando *primero*, si se generó acercamiento entre Estado y sociedad civil y qué tanto es el acercamiento entre el nivel colectivo y el individual; *segundo*, en qué orden de cosas se expresa ese acercamiento; *tercero*, si el Estado logró los objetivos propuestos con relación a los ciudadanos; *cuarto*, si la sociedad civil reconoce que sus expectativas, demandas y problemas han sido resueltos o están en vías de resolverse.

En la aplicación de políticas públicas, no existe un sistema de evaluación ex-post, es decir, no hay un sistema o



procedimiento de evaluación una vez que se ha ejecutado la política, en este caso, solamente se realiza la evaluación del presupuesto y por lo general, se reduce a saber si los recursos fueron efectivamente invertidos en los ítems presupuestados, pero respecto a los logros políticos, sociales, culturales o económicos, tanto el Estado como la sociedad civil se quedan en la incertidumbre del conocimiento y la consecución de logros se mantiene en la nebulosa.

En la óptica regional, se reconoce que existen los recursos humanos para realizar estas tareas de evaluación, los recursos financieros y la experiencia necesaria, sin embargo, el problema es que cualquier evaluación de política pública, para ser válida y legítima, debe responder a instrucciones del nivel central de quien da las decisiones.

d) Presupuesto para la política pública

Las políticas públicas tienen grandes desafíos en la construcción de una región, desafíos que se resuelven con recursos financieros que no son descentralizados, sin embargo, la situación que otorga mayor fragilidad al diseño e implementación de políticas públicas es que la preparación del presupuesto para su ejecución se elabora muchas veces, con información incorrecta o incompleta.

En síntesis, elaborar y preparar los marcos presupuestarios, desde arriba hacia abajo o desde el centro hacia la periferia, genera mucha fragilidad en la aplicación de políticas públicas en el ámbito regional.



e) Información para diseñar las políticas públicas

La formulación de una política pública requiere de información cuantitativa y cualitativa de diversas fuentes, que respalde aspectos como: la definición del problema; el diagnóstico; los objetivos; la identificación y disponibilidad de recursos financieros; la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos; contar con suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (por sexo, edad, nivel educativo, ingreso económico, sector residencial, acceso a beneficios sociales, perfil cultural, etcétera), permitirá aplicar una buena política pública.

La debilidad en el diseño de políticas públicas surge cuando hay que ordenar y procesar la información de respaldo, y es *primero*, cuando la recopilación de información se hace a partir de fuentes documentales no regionales; *segundo*, cuando la información recopilada, no cubre las áreas que pretende alcanzar la política; *tercero*, cuando se observa que la información no es actual y homogénea; *cuarto*, cuando la información que se obtiene es muy fragmentada, dispersa, heterogénea y desfasada; *quinto*, se hace uso y abuso de información cuantitativa y no se utiliza ni se incorpora al análisis la información de tipo cualitativa que identifique los elementos del contexto histórico, perfil cultural, identidades



colectivas, patrones habitacionales y de consumo, conductas electorales, nivel de desarrollo organizacional, etcétera; por lo cual es de vital importancia utilizar eficaz y eficientemente la información para construir la política pública.

3.2 Gobernar por políticas públicas

Las políticas públicas constituyen un instrumento u herramienta para la resolución de problemas sociales, e integran criterios de oportunidad, calidad y transparencia.

Un nuevo y quizá obligado estilo de conducción gubernamental es el plan de la acción colectiva, a través del cual se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos, que es el campo de interacción donde los ciudadanos hacen política y políticas; definen normas generales que dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen líderes del Estado, es decir constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos, cuando incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos.

El gobierno o institución que surge de la ciudadanía, promueve la mejora de la gestión, como nueva forma de impulsar la transformación social, económica, política y cultural; por ello, gobernar es buscar el camino correcto para lograr una sociedad justa, democrática y participativa, y en este aspecto “es el individuo, en esencia, el centro de relaciones con el poder político, de donde, la direccionalidad del poder público en la entidad se democratiza por la vía del



consenso y se fortalece en la capacidad de gestión del aparato público [...] y si la democracia continua siendo la directriz dominante de las relaciones de poder, ella misma, el agente de cambio que regula la naturaleza del poder político estatal”⁷².

3.3 Gobierno local y servicios públicos

El gobierno local, su nombre lo dice es la parte de la localidad o institución del pueblo, que a raíz del deseo del gobierno mexicano, las asociaciones políticas y la sociedad civil en general encaminan al país a un desarrollo democrático, sustentado en el gobierno municipal bajo el nuevo Federalismo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. “Los gobiernos municipales del país están trabajando intensamente por construir mejores prácticas para la acción pública local más democrática y eficaz”⁷³.

Este nivel de gobierno, “frente a una ola de innovaciones diversas [...] integrados en redes con el fin de promover el desarrollo, prestar servicios públicos, establecer un marco de gobernabilidad, y definir las orientaciones del proyecto local de futuro”⁷⁴, este concepto viene a ser el laboratorio que se convierte en referente para el tratamiento de los servicios que requiere la ciudadanía de las comunidades, ello da lugar a

⁷² Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México: Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p. 125.

⁷³ Cabrero Mendoza, Enrique (2003). *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de Programas municipales que funcionan*, México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, p. 19.

⁷⁴ *Ibíd.*



TESIS Rogelio Rojas Bernal

que el municipio sea el pionero en el uso de la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico, como motores de optimización de los servicios locales, porque gestionar desde lo público, desde el gobierno local, es el paliativo que va más allá de sus obligaciones, en relación a las necesidades sociales que sufren los ciudadanos.

En este sentido, la autoridad local está obligada a proveer a sus habitantes de su área jurisdiccional la amplia gama de servicios, desarrollar su infraestructura física, su sistema vial, abastecimiento de agua, recolección de basura, sistema de alcantarillado y parques; proteger el ambiente (salud pública, molestias, limpieza, etc.) y, junto con el servicio de educación, cultura y deportes, de equipar y dar mantenimiento a escuelas; promover actividades culturales y deportivas, proporcionar servicios de bienestar social a familias necesitadas y de estratos especiales como ancianos, niños retardados, drogadictos y otros.

Cierto es, que “las comunidades alejadas de las cabeceras requieren de una atención especial que tome en cuenta la conservación, pero que a su vez abra espacios para alcanzar sus objetivos y mejorar su situación en todos sus aspectos”⁷⁵, asimismo, “la presión de los grupos cada vez más numerosos de pobladores [...] provoca el aumento de las áreas irregulares y una exigencia mayor de servicios públicos difíciles de proveer”, por ello es necesario contar con

⁷⁵ Ídem, p. 30.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

proyectos de planeación para dirigir el crecimiento de las localidades, que ha dado lugar la creación de “institutos de planeación con la intención de consolidar una planeación estructurada [...] para acceder a un desarrollo sustentable”⁷⁶.

Por lo tanto, el gobierno municipal es “la arena política y administrativa más inmediata que tienen los ciudadanos para presentar y buscar soluciones a sus problemas”⁷⁷, lo que permite el acceso a un clima de gobernabilidad, realizando la gestión de acuerdo a las necesidades y dando soluciones para el beneficio de la población.

Entretanto, “el sistema de orden que se deriva de la vinculación de los miembros de la sociedad con el aparato público estatal, genera mecanismos de poder y negociación, concertación y dirección pública que tienen por objetivos la satisfacción del interés general y la promoción del interés particular [...] y la relación del aparato público con el poder político, plantea la formación de los grupos político-administrativos, campos en los que actúan y liderazgo que ejercen en la administración”⁷⁸.

⁷⁶ Ídem, p. 193 y194.

⁷⁷ Ídem, p. 387.

⁷⁸ Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México: Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. Toluca: Op. Cit. p. 135.



Capítulo IV

Municipio y participación ciudadana

4 El municipio

De acuerdo al creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y por la relación que guarda con el Estado, el municipio desde su origen (Roma) resuelve las necesidades colectivas y políticas de la comunidad.

El término municipio, es el organismo descentralizado regional que “a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población ubicada en un territorio para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos [...] bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes”⁷⁹; en este sentido el gobierno municipal como célula de organización administrativa de los estados federales, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales y porque “la estructura

⁷⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2000). *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México: UNAM, Tomo XI, pp. 131-139.



administrativa es la encargada de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica”⁸⁰.

Al respecto, el Doctor Alberto Elguera lo define como, “una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses, y que depende siempre, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”⁸¹.

Bajo estas definiciones, el municipio es la persona jurídica de un grupo social humano interrelacionado y permanente en un territorio, cuenta con un gobierno autónomo, que tiene el fin de preservar el orden público y asegurar la prestación de los servicios públicos elementales de sus vecinos, en este emerge la cultura, calidad de vida y superación, es donde se mejoran las condiciones de vida y se enfrentan los problemas de manera directa.

4.1 Elementos del municipio

Los “elementos del municipio”⁸², según su definición son indispensables para su validez o legitimidad, en él se encuentran los siguientes:

⁸⁰ Fraga, Gabino (1997). *Derecho administrativo*, México: Porrúa, p. 218.

⁸¹ Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo*, México: Porrúa, p. 177.

⁸² Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998). *Derecho municipal*, México: Porrúa, pp. 135-140.



a) Elementos tangibles

- El territorio, es el espacio propio y exclusivo donde se asienta la población, “base de la división territorial del Estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, una empresa o club, más nunca un municipio o un Estado”.
- La población, es un “aspecto cuantitativo, ya que el número de individuos que forman la agrupación comunal es quien asume los objetivos sociales de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden, y en general, la defensa de los intereses colectivos”, cierto es que el conjunto de seres humanos habitan un territorio por razones de vecindad.

b) Elementos intangibles

- El poder, a semejanza del Estado viene a ser un elemento que expresa “el uso o la capacidad de tomar e imponer con uso de la fuerza pública decisiones para toda su población”, por ello es que, el poder a nivel municipal es depositado en órganos autónomos de gobierno.
- Orden jurídico, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos a las constituciones de los estados “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno



del Estado”⁸³, esto indica, que el gobierno municipal es representado por un presidente municipal y un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el presidente municipal, “en algunos estados figuran también como integrantes del ayuntamiento uno o varios síndicos a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realización de ciertos actos jurídicos, así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter sui generis del modelo de gobierno municipal mexicano”⁸⁴.

Evidentemente, los elementos mencionados son insustituibles, para regular con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio, la relación con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y con sus propios moradores.

c) *Elemento Teológico*

El municipio como “organización social, tiene como fin el bien común, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal”⁸⁵; esto es en la prestación de los servicios públicos municipales es necesario tomar en cuenta las necesidades y valores de los habitantes.

⁸³ Colección Porrúa (2000). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Porrúa, p. 106.

⁸⁴ Fernández Ruíz, Jorge (1995). *El Estado y la autonomía municipal “Servicios Públicos Municipales”*. Porrúa, México, pp. 75-86

⁸⁵ *ibídem*.



En este sentido, la fracción III, artículo 115 Constitucional, el municipio tendrá a su cargo “las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, [...]; y demás que las Legislaturas locales determinen según condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”⁸⁶, por lo tanto el inmueble del municipio debe contemplar la obra pública, en respuesta al interés de la comunidad, para destinarla al servicio del gobierno y de la administración municipal, propios del municipio o del uso público.

4.2 División política municipal

Los espacios o poblaciones comprendidas en el territorio del municipio reciben las denominaciones o nombres de “cabecera, manzanas, congregaciones y rancherías”⁸⁷.

- I. Cabecera, centro de población donde reside el ayuntamiento.
- II. Manzana, superficie de terreno urbano delimitado por vía pública donde residirá el jefe de manzana;
- III. Congregación, área rural o urbana que cuenta un agente municipal;
- IV. Ranchería, porción de la población del área rural de una congregación.

⁸⁶ Colección Porrúa (2000). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 108 y 109.

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pp. 75-86.



Así también, “los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las categorías y denominaciones”⁸⁸ siguientes:

- I. Ciudad, centro de población con más de treinta mil habitantes y con infraestructura para la prestación de sus servicios públicos;
- II. Villa, centro de población con un censo no menor de diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- III. Pueblo, centro de población que tiene un censo no menor de cinco mil habitantes, con los servicios públicos indispensables;
- IV. Congregación, centro de población que tiene un censo no menor a dos mil habitantes y los servicios públicos indispensables;
- V. Ranchería, centro de población con un censo menor de dos mil habitantes con edificio para escuela rural.

4.3 Organización, integración y funciones del gobierno municipal

Dentro de la integración municipal los Ayuntamientos “se organizan en su interior en comisiones, para analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento; comisiones que pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias y especiales, asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada, de tal forma las Leyes Orgánicas Municipales de cada estado coinciden en señalar como obligatorias las de gobierno, los reglamentos y la Hacienda Pública Municipal”⁸⁹.

Dentro de las funciones y facultades de las autoridades municipales están reglamentadas en la Ley Orgánica

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 106.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

Municipal del estado y como ya fue mencionado el ayuntamiento estará Integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; asimismo, “el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y deliberante, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio, [...] son electos mediante voto libre, secreto y directo”⁹⁰, figuras que se encargan de establecer acuerdos para que la administración del municipio ejecute correctamente los programas de obras y servicios públicos.

Para el caso de los Síndicos, se encargan de vigilar los aspectos financieros; procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de agente del ministerio público; vigilan que el ejercicio de la función pública se desarrolle correctamente, buscando el rumbo del gobierno municipal al dictar las políticas generales de la administración.

Así pues, el gobierno como autoridad municipal, ejerce funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales; ejecuta lo que el Cabildo dispone y se entiende como el gobierno de los vecinos por los vecinos.

Para cumplir con lo anterior, el mecanismo para conocer las propuestas, discutir, analizar y aprobar las políticas y programas generales que promuevan el desarrollo y bienestar

⁹⁰ Gobierno del Estado de México (2004). *Prontuario de Legislación Fiscal, Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Toluca: Gobierno del Estado de México, pp. 88-100.



social de la población, según Ugarte Cortes es realizar “cada semana sesiones ordinarias, ya sean públicas o secretas, las primeras la convocatoria se hará del conocimiento público dos días antes de celebrarse, las extraordinarias para resolver aquellos problemas de urgente solución y a petición de 2 miembros como mínimo”⁹¹.

Asimismo, “todas las sesiones deberán realizarse en el recinto oficial denominado salón de cabildos, a excepción de aquellas que por su importancia, el propio Ayuntamiento haya declarado oficial otro recinto, dentro o fuera de la cabecera municipal, las cuales serán presididas por el presidente municipal o quien legalmente le substituya, debiendo usar la siguiente expresión *se abre la sesión* o en su caso *se levanta la sesión*”⁹².

Generalmente las sesiones ordinarias deberán realizarse cuando menos una vez por mes; sin embargo, las “Leyes Orgánicas Municipales, [...] precisan que deberán realizarse una vez por semana y [...] Ugarte distingue a los Municipios Urbanos los cuales deberán realizar sesiones una vez por semana, [...]”⁹³.

Bajo estos criterios las sesiones, deberán llevarse bajo un calendario y programa, para atender asuntos que sean urgentes por orden del presidente municipal o a solicitud de

⁹¹ Ugarte Cortes Juan (1985). *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México: Porrúa, p. 235.

⁹² *Ibíd.*

⁹³ Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo*, Op. Cit. 75-86.



las dos terceras partes del Ayuntamiento; los actos sobre informes de gobierno, la visita del Presidente de la República, Gobernador o Representantes de los Gobiernos Federal y Estatal o en su caso para otorgar testimonio de personas distinguidas, deberá ser una sesión solemne.

En este orden, el municipio como forma de gobierno cercana al pueblo deberá realizar las sesiones necesarias, para hacer posible la convivencia y la protección humana en un régimen de derecho y prosperidad.

4.4 Participación ciudadana

En la administración pública municipal, así como el escenario estatal y federal, la participación ha desplegado estrategias de acción, de acuerdo con sus respectivos intereses, ideas políticas y competencias legales; ha dado oportunidad de contribuir en la vida pública de la comunidad, cuyo derecho es inherente al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano.

Como parte de la vida democrática moderna, la sociedad civil participa activamente en las decisiones sobre el desarrollo en sus diferentes niveles de gobierno, para lograr soluciones duraderas y viables, por lo que a la democracia se le ha agregado el calificativo de participativa, porque de esta forma se buscan las decisiones sean más razonadas, consensadas para conocer mejor los problemas y buscar de manera mancomunada las posibles soluciones con transparencia, evitando comportamientos de corrupción.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

A nivel internacional, la participación es una estrategia para avanzar hacia el desarrollo sustentable, es “el mejor modo de tratar las cuestiones [...]. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información [...] que dispongan las autoridades públicas, [...], que permite la adopción de decisiones para facilitar la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”⁹⁴.

El acceso a la información, a los procesos de adopción de decisiones, a la justicia y sobre todo para que la ciudadanía este mejor informada y adopte el rumbo adecuado, además de que en ella recaen las medidas que se aplican, decisiones que transforman la realidad; de lo contrario sería un fracaso o como decía Lenin en la democracia se debe “estimular a toda la población trabajadora sin excepción a intervenir de forma personal en la dirección del Estado no teórica, sino prácticamente”⁹⁵.

La política pública “[...] no puede elaborarse sino sobre la base de la participación ciudadana; en la cual se tiene que ir replanteando las relaciones entre los actores y además, revolucionando los elementos de esa participación para que el juego político dé salida a nuevas formas de poder que no

⁹⁴ junio 14 de 1992. *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo*.

⁹⁵ Afanasiev, V. (1975), *Socialismo y Comunismo*, Moscú: Progreso, p. 201.



sólo garanticen el sentido de la participación ciudadana, sino que fortalezcan la entidad municipal para que tenga presencia en el concierto nacional y democratice todo el espectro político”⁹⁶.

En este contexto, la *Revista Mexicana de Sociología* establece como “[...] nueva concepción de la vida ciudadana sobre la base de concretar la acción política mediante la conciencia del poder creativo de la cotidianeidad, esto le da [...] sentido histórico a la participación ciudadana y permite rescatar la unidad municipal de los esquemas tradicionales de hacer política [...]”⁹⁷.

Es evidente, que en países democráticos la ciudadanía empiece a ejercer presión sobre los tomadores de decisiones, ya que en décadas pasadas la participación era un obstáculo y esta ha venido siendo una estrategia para formular nuevos conceptos de desarrollo, partiendo de prácticas diarias para lograr una calidad de vida.

4.4.1 Derechos y responsabilidades de la ciudadanía

La legislación federal, estatal y la reglamentación municipal, define que “la participación ofrece a los sujetos la oportunidad de ser participe en la realidad y reconocer que esta puede cambiar y construirse. Busca que los ciudadanos no sean solo

⁹⁶ Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1986). *Poder local e instituciones*. Revista Mexicana de Sociología No. 4, México: UNAM, p. 61.

⁹⁷ *Idem*, p. 62.



objetos pasivos del gobierno, sino sujetos que intervienen en la toma de decisiones para satisfacer las demandas como resultado llegar a una aproximación a la democracia”⁹⁸.

De esta forma, el sujeto social pasa a ser ciudadano según el artículo 34 Constitucional, en el momento que “accede con la nacionalidad y la mayoría de edad, además del modo honesto de vivir”⁹⁹ y el ser ciudadano, es un compromiso, una acción, una responsabilidad y el ejercicio de los derechos como parte de la democracia se convierte en una práctica cotidiana de la sociedad, la Constitución hace de él un ciudadano compatible con el tiempo y con su escenario jurídico vigente, para avanzar con nuevas formas de organización que permitan reconocer un gobierno eficaz y eficiente.

En una comunidad política el ciudadano protege sus derechos civiles (libertad), políticos (participación política) y sociales (trabajo, educación, salud y calidad de vida), fundamentales como miembro de una comunidad y él es responsable para reconocerlos y pertenecer a la comunidad, ejercerlos individual o colectivamente es tomar parte en los asuntos públicos.

En cuanto a la responsabilidad identificada “como una cualidad para rendir cuentas de las acciones hacia otros”¹⁰⁰,

⁹⁸ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René (2001). *La participación social en la Ciudad de México, una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México: Plaza y Valdés editores, p. 16

⁹⁹ Moreno Padilla, Javier (1990). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Trillas, p. 47.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 25.



considera que todo ciudadano es responsable y tiene obligaciones políticas; en el Estado de México al “inscribirse en los registros electorales, votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular [...], desempeñar funciones electorales, asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios y participar en organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades para la atención de sus necesidades”¹⁰¹, derechos mínimos que abren el abanico de posibilidades en la democracia y su ejercicio en el ámbito municipal demanda un mayor grado de responsabilidad e iniciativa propia, porque viene a ser parte del control social de las acciones aplicadas por el gobierno para evitar desviaciones y la hace comprender que vivir en sociedad es convivir con sus semejantes para la construcción de la democracia.

4.4.2 Participación ciudadana en la democracia

Bajo el término de democracia, “la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, es condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados”¹⁰²; porque expresa que la democracia se presenta cuando se incluye a las instituciones

¹⁰¹ Gobierno del Estado de México (2004). *Prontuario de Legislación Fiscal, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, México: Gobierno del Estado de México p. 18 y 19

¹⁰² Mellado Hernández, Roberto (2001). *Participación ciudadana Institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México: Plaza y Valdez Editores, p. 17.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

gubernamentales, a los partidos políticos y a los ciudadanos, para dar solución a los asuntos públicos.

Roberto Mellado Hernández, menciona que la participación, puede ser “social, que supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos; comunitaria, relación que existe entre los ciudadanos y el gobierno, [...], momento en el que los individuos hacen valer sus intereses sociales como es el caso de la elección de gobernantes y para expresar sus demandas, y política, en el que los ciudadanos participan en una serie de actividades, por ejemplo, votación, manifestaciones, militante de un partido, discusiones en sucesos políticos, agrupaciones políticas, etcétera”¹⁰³.

De la misma forma, Boris Lima dice que la participación es “una asociación de individuos, en alguna actividad común destinada a obtener beneficios personales de orden material o inmaterial”¹⁰⁴.

Castelazo, señala que “la participación social, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que la afectan”¹⁰⁵.

¹⁰³ *Idem*, p. 20.

¹⁰⁴ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René (2001). *La participación social en la Ciudad de México, una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Op Cit. P. 17

¹⁰⁵ *Ibidem*.



Los autores, abordan la participación como la acción social que busca satisfactores comunes inmediatos a necesidades grupales e individuales, el ciudadano con su voz y voto forma parte de la planeación en las decisiones públicas y enfrentan los conflictos de los servicios públicos; también realizan la actividad de recepción de votos de la organización electoral o administrativa de un gobierno.

Por tal motivo, en la gestión pública el proceso de pasar de una situación a otra, por “las experiencias a lo largo de los años [...] reciba en forma proporcional a su esfuerzo los estímulos económico y materiales que le impulsen a participar con entusiasmo y convicción en los procesos de desarrollo nacional”¹⁰⁶; se entiende que en la gestión y toma de decisiones de asuntos públicos es necesario consultar a la población, para mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades sociales en forma oportuna, con calidad y transparencia.

4.4.3 Fortalecimiento municipal

La participación del ciudadano es obligación y responsabilidad en la práctica democrática, en el que el municipio y el ciudadano constituyen los elementos democráticos para acercar una solución, por ello fortalecer al municipio es “[...] concertar las acciones entre los gobiernos estatal y federal a partir de los programas que las

¹⁰⁶ Rico Arzate, Enrique; Cadena, Antonio; Santos Villareal, Gabriel; Gómez Bravo, Martha (1997). *Desarrollo sustentable, municipio y participación ciudadana*, México: Instituto Nacional de Formación Política del Partido de la Revolución Democrática, p. 50 y 51.



comunidades locales consideran prioritarios. [...] acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo”¹⁰⁷.

En la medida, que la ciudadanía participe en propuestas y decisiones de planeación, en organizaciones ciudadanas, en la formulación del presupuesto de ingresos y egresos para pedir y rendir cuentas, es decir la idea de gobernar con el pueblo en asuntos del ámbito local, fortalecerá la vida municipal, según Carapia, la ciudadanía es necesaria en la vida social, “a través de representantes de colonia, por la participación libre y voluntaria, por organizaciones vecinales, por iniciativas de grupos de la comunidad, a través de organismos que no pertenecen al gobierno, por los partidos políticos, etcétera”¹⁰⁸.

4.5 Políticas públicas, una herramienta para la prestación de los servicios públicos

Desde la óptica de los servicios públicos, en el nivel Municipal, es importante que en los procesos de desarrollo regional, la planeación sea una tarea determinante como parte de las políticas públicas, misma que en la vida diaria

¹⁰⁷ Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1986). *Poder local e instituciones en Revista Mexicana de Sociología No. 4*, Op. Cit., p. 15.

¹⁰⁸ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René (2001). *La participación social en la Ciudad de México, una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Op Cit. P. 85 y 86.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

se ha llegado a considerar como una tecnología del buen gobierno y este espacio local es un campo fértil de aplicación.

En este sentido, la prestación de los servicios públicos, es una tarea sustantiva que refleja la capacidad administrativa y de gestión del gobierno municipal, como esfera más cercana a la población; es donde se diseñan las políticas públicas y el análisis de posibilidades de construir una propuesta de planeación del municipio, para aspirar a ser una herramienta congruente y factible para que los servicios públicos se atiendan en su territorio, aunque en su configuración espacial, tiene formas y problemáticas diferentes.

El espacio municipal, por su fertilidad de desarrollo, de sus actores y por la posibilidad de entender sus problemas, las políticas públicas permiten la planificación de forma más congruente, se rescata la verdadera y efectiva práctica del gobierno municipal, donde política y territorio se convierten en un binomio inseparable para la eficiente administración del espacio local, que viene a reforzar las “capacidades”¹⁰⁹ del gobierno municipal a través de tecnologías de información e instrumentos que determinan el éxito de los servicios públicos, considerando la planeación como base, para moldear sociedades con una mejor calidad de vida.

La gestión de los servicios públicos, son de carácter sustantivo y obligatorio como se menciona en el apartado 4.1

¹⁰⁹ De Olarte Gonzáles, E. (1996). *El ajuste estructural y los campesinos*, Op. Cit. pp. 111-113.



del elemento teológico, en el artículo 115 Constitucional, al menos nueve no se pueden ofrecer en cantidades discretas, sino debe ser tomando en cuenta el crecimiento de la población, para cubrir necesidades básicas.

4.6 Importancia de los servicios públicos municipales

En el municipio como ámbito local e instancia de gobierno más cercana a la sociedad; “toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión”¹¹⁰, son un reflejo o respuesta por las acciones de las instancias encargadas de prestarlos, y son indicadores de desarrollo de un país o región.

Asimismo, García del Castillo, dice que es “la cristalización y el establecimiento del conjunto de condiciones indispensables para desarrollar sus actividades y garantizar la satisfacción de necesidades comunes”¹¹¹, [...], por ello deben contener “principales elementos”¹¹² como:

1. Tienen el carácter de necesidad general;
2. Requieren de inversiones de gran escala muchas veces indivisibles;
3. Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización;
4. Son de baja o nula rentabilidad y con una lenta rotación de capital;
5. Su valor de uso es colectivo;
6. No se pueden ofrecer cantidades discretas;
7. Pueden ser ofrecidos de manera monopólica por empresas públicas que controlan todas las etapas de producción y distribución;

¹¹⁰ (1981). *Manual de Administración Municipal*, México: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, p. 64.

¹¹¹ García Castillo, Rodolfo. (1992). *Los Servicios Públicos Municipales*. Documento de trabajo 3. Administración pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), p. 11.

¹¹² *Idem*, p. 17.



8. Su demanda tiene poca elasticidad-precio; es decir, que los cambios en los precios hacen variar poco el volumen consumido, debiéndose ello a su carácter de necesidad general (García, 1992).

Otro aspecto importante, es el carácter obligatorio para el aparato gubernamental, basado en la capacidad financiera, de gestión, técnicas y de recursos humanos suficientes para su adecuada prestación, y así cubrir necesidades reconocidas y manifestadas por la voluntad de la sociedad para sobrevivir como un todo orgánico.

Ante esta situación, el diseño de una nueva forma de atender los servicios públicos con participación comunitaria, el manejo transparente de la hacienda y las experiencias innovadoras de la administración; así como “la reingeniería institucional, la presencia de gerentes sociales o administradores de las ciudades, las audiencias públicas o cabildos abiertos del nivel local, modifican sustancialmente el estilo de gobernar de las ciudades”.

4.7 Crecimiento e implicación en la construcción de políticas públicas

La comunidad, considerada como la localidad ocupada por una población tiene un crecimiento urbano, la cual está formada por calles, plazas, redes de agua potable y alcantarillado; que se convierten en la infraestructura urbana; es decir, el conjunto de redes básicas de conducción y distribución: vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas y teléfonos, entre otras, son obras públicas de infraestructura que componen el soporte para el funcionamiento de los servicios públicos básicos que facilitan



TESIS Rogelio Rojas Bernal

la circulación de las personas y el abastecimiento de productos; porque los gobiernos municipales basan su actuación en la administración del espacio, lo cual la indefinición territorial puede generar entre otras cosas la imposibilidad de aplicar planes y programas exitosos, pero también conflictos entre la población donde las fronteras sean vulnerables.

Considerar las políticas públicas en el ámbito de un gobierno municipal, es abrir las posibilidades de profundizar los razonamientos, porque “la mayor parte de los procesos de reforma gubernamental en el mundo contemporáneo están inspirados en ideas, técnicas y metodologías postulados por la corriente del *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública –NGP)”¹¹³.

“Los gobiernos [...] que adopten técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado y que se enfoquen al cliente-ciudadano, logran mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía”¹¹⁴, es decir construir una gestión pública basada en una nueva forma de gobierno democrática, se traduce en la aplicación de métodos de trabajo, de evaluación, de diseño y de control.

¹¹³ Cabrero Mendoza, Enrique. (2003). *Políticas de Modernización de la Administración Municipal. Viejas y Nuevas Estrategias para Transformar a los Gobiernos Locales. División de Administración Pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), p. 2

¹¹⁴ *Ibíd.*



TESIS Rogelio Rojas Bernal

Enrique Cabrero Mendoza dice, que la acción pública del gobierno municipal debe ser [un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de “redes decisionales mixtas entre público y privado”]¹¹⁵.

La nueva forma de gobernar integra nuevas combinaciones de recursos organizacionales, porque “en la medida en que la acción pública local es capaz de promover el desarrollo [...] estaríamos por así decirlo frente a un modelo endógeno de acción pública”¹¹⁶, sería el paso hacia la transformación del gobierno, asegurando el equilibrio de las necesidades del contexto social.

¹¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique. (2001). La Acción Pública en Municipios Urbanos. Una Propuesta de Marco Teórico para su Estudio. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), p. 4.

¹¹⁶ Idem, p. 21.



Capítulo V

Políticas públicas, herramientas para el desarrollo de la administración de los servicios públicos en el Municipio de Lerma

5 Referencias del municipio de Lerma

La historia¹¹⁷ del Municipio de Lerma, refiere que los antiguos pobladores fueron los otomíes, mazahuas y matlatzincas; los nahuas ocuparon la mayor parte del Estado de México, cuyo idioma tienen los pueblos prehispánicos de la Entidad, los matlatzincas y otomíes fundaron el pueblo de Lerma, su nombre prehispánico del idioma mexicano Cacamilhuacan, que significa “milpa de cuervos”, el dominio de los matlatzincas era el norte del Valle de Toluca y tenían como límite el territorio de los municipios de Lerma y Ocoyoacac.

El municipio de Lerma se ubica en el Valle de Toluca o auténticamente llamado Valle del Matlatzinco, conocido también como Nepintahihui, ocupado hasta la época de la colonia por la ciénaga de Chicnahuapan, donde nacía el río grande o Matlacingo, que conservó su nombre hasta fines del siglo XVIII, que abarcaba de Tenango hasta Xonacatlán y desde Toluca hasta la falda del Monte de las Cruces.

¹¹⁷ García Vázquez, Sonny (1999). *Lerma Monografía Municipal*, Toluca: Gobierno del Estado de México, Instituto Mexiquense de Cultura, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, pp. 15-20.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

En 1426, Itzcóatl, cuarto *tlatoani* de México Tenochtitlán, entró al Valle de México por Atzacapozalco, haciendo suyos los pueblos de Coyoacán, Cauhuacan, Tlacopan, Mixcoac, Cuajimalpa, Cuauhtitlán, Xochimilco, Chalco, Tlaltelolco, Cauauhnahuac (Cuernavaca) y Huitzizilapan pueblo del hoy municipio de Lerma.

Con la llegada de los españoles se otorgaron tierras mediante mercedes y se instituyeron las encomiendas. La primera encomienda fue dada a Isabel Moctezuma hija del *tlatoani* Moctezuma y le otorgaron los pueblos sujetos a Tacuba, con carácter hereditario y perpetuo; entre estos pueblos se encuentra Tlalaxco (hoy Santa María Atarasquillo). En una carta que don Antonio Cortés y otros señores del pueblo de Tacuba dirigieron el 20 de febrero de 1561 a Felipe II, solicitaron mercedes en los pueblos que habían tenido antes de la conquista, en esa solicitud se encuentran el pueblo de Tlalaxco y Huitzizilapan.

Durante la encomienda a Isabel Moctezuma se estableció en el pueblo de Tlalaxco al corregidor Alonso de la Loa, donde en 1613 Martín Reolín Barejón solicita fundar una nueva ciudad o villa.

Así, en 1535 Vasco de Quiroga compra al cacique de Ocoyoacac, Martín Chimaltécatl, las tierras de Tultepec e hizo traer gente del hospital de Santa Fe para fundarlo y habitarlo, por lo cual el origen de los habitantes de Tultepec es de gente azteca o tenochca, hablantes de lengua náhuatl.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

Atendiendo a estos sucesos, durante la guerra de Independencia en Lerma, se presentó el 30 de octubre de 1810 la Batalla de Las Cruces, cuyo enfrentamiento entre las fuerzas realistas e insurgentes y las fuerzas comandadas por el cura Hidalgo; derrotaron a Trujillo, desde los llanos de Salazar hasta el Monte de Las Cruces y la batalla de Lerma que se efectuó el 20 de mayo de 1812, con más de mil hombres que llegaron por Amomolulco y se lanzaron contra la ciudad de Lerma, defendida por dos cañones de corto calibre, mal montados, 19 esmeriles y 19 escopetas viejas; a la noche siguiente se trasladaron rumbo a Santiago.

Antes de la guerra de Reforma, Lerma fue residencia de los supremos poderes del Estado de México; fue la sexta capital del Estado de México y el 6 de mayo de 1868, siendo gobernador provisional del Estado de México el Licenciado Cayetano Gómez y Pérez, se decreta en la Ciudad de Toluca, la creación del Distrito de Lerma, así, se han originado modificaciones agregando o suprimiendo municipios, por ejemplo se erigió la municipalidad de San Mateo Atenco, del distrito de Lerma, el 12 de octubre de 1871 y se agrega a la municipalidad de Lerma, la Hacienda de Doña Rosa. En 1874 se separó San Pedro Tultepec de San Mateo Atenco para formar parte del municipio de Lerma.

El 13 de septiembre de 1810, el General Porfirio Díaz otorgó tres importantes concesiones de ferrocarriles, para que el Estado de México tuviera dos líneas de ferrocarril: México-Toluca-Maravatío-Morelia-Manzanillo y otra partiendo de



TESIS Rogelio Rojas Bernal

Maravatio para San Luis Potosí-Monterrey, así el 5 de mayo de 1882 fueron inauguradas las estaciones Jajalpa y Maclovio Herrera y por primera vez pasó el tren de pasajeros por este municipio que permitió agilizar las relaciones comerciales de Toluca con otras entidades federativas, especialmente con la ciudad de México.

El 9 de febrero de 1825 se constituyeron los ayuntamientos del Estado de México, considerando el 1º de enero de 1826 como fecha de erección del ayuntamiento de Lerma y por acuerdo del 9 de febrero de 1825 entran en función los primeros ayuntamientos.

En los primeros cinco años de lucha de la Revolución Mexicana, se ejercía un control militar en el distrito de Lerma, sin embargo las haciendas de Doña Rosa, Santa Catarina y San Nicolás Peralta, padecieron ataques de grupos revolucionarios de filiación zapatista que operaron en el Estado.

En 1940 se inició un despunte poblacional, debido a la instalación del acueducto conocido como “Alto Lerma”, cuenca hidrológica que representó una solución para la ciudad de México en cuanto al abastecimiento de agua tomada de sus manantiales.

En el periodo de 1958-1960, siendo presidente municipal Juan Gutiérrez González, se organizaron los archivos municipales y del Registro Público de la Propiedad, se gestionó para que se duplicara el territorio del municipio de Ocoyoacac, que en



1960 era de 71.21 km², así El Peñon, La Escondida, El Portezuelo, La Marqueza y el Zarco se segregaron del municipio de Lerma y pasaron a formar parte de Ocoyoacac.

A principios de 1960, se instalaron las primeras industrias en lo que hoy conocemos como “Parque Industrial Lerma”, que trajo como consecuencia el crecimiento acelerado de la población y el progreso con nuevas fuentes de trabajo.

5.1 Integración, organización y funciones del H. Ayuntamiento de Lerma

El municipio de Lerma está integrado por “una cabecera municipal que es la Ciudad de Lerma de Villada, 34 delegaciones municipales, 6 fraccionamientos, 4 parques industriales, 10 colonias y una ranchería; dividida para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, así como para su mejor administración y planeación por 7 regiones”¹¹⁸.

El gobierno municipal depositado en un cuerpo colegiado denominado Honorable Ayuntamiento, integrado por un presidente, un síndico y diez regidores, electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, este para cumplir con la inspección, disposiciones de observancia general, de planeación, coordinación y supervisión para el desarrollo de la

¹¹⁸ Gaceta Municipal de Lerma (2009). *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, Periódico Oficial del H. Ayuntamiento de Lerma, Estado de México, pp. 4-7.



administración pública, cuenta con las dependencias siguientes:

- Secretaría del Ayuntamiento
- Contraloría Interna Municipal.
- Secretaría Particular
- Secretaría Técnica
- Coordinación de Fortalecimiento y Gestión de Recursos Institucionales
- Coordinación de Asuntos Jurídicos
- Dirección de Administración y Desarrollo Territorial
- Instituto Municipal del Deporte
- Instituto Municipal de la Juventud
- Instituto Municipal de la Mujer
- Instituto Municipal de Asuntos Indígenas
- Instituto Municipal del Emprendedor
- Dirección de Desarrollo Humano
- Dirección de Desarrollo Económico
- Dirección de Gobierno
- Dirección de Seguridad Pública, Tránsito, Protección Civil y Bomberos
- Dirección de Desarrollo Urbano Sustentable
- Dirección de Servicios Públicos Municipales.
- Coordinación de Desarrollo Sustentable
- Dirección de Administración
- Tesorería Municipal.
- Dirección de Obras Públicas
- Organismos Descentralizados;
 - a. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia;
 - b. Organismo Público Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OPDAPAS Lerma).

5.2 Prestación de servicios públicos

El artículo 115 Constitucional, fracción III; establece que la prestación, explotación, administración, funcionamiento y conservación de los servicios públicos municipales; deberán prestarse en forma eficiente, continua, regular y general¹¹⁹; cuyos servicios públicos en Lerma son:

- ❖ Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- ❖ Alumbrado Público;
- ❖ Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- ❖ Mercados y centros de abasto;
- ❖ Panteones;

¹¹⁹ *Idem*, p. 20 y 21.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

- ❖ Rastros;
- ❖ Calles, parques y jardines, áreas verdes y recreativas y su equipamiento;
- ❖ Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;
- ❖ Protección Civil;
- ❖ Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- ❖ Asistencia social y atención para el desarrollo integral de la mujer,
- ❖ Empleo;
- ❖ Cultura;
- ❖ Preservación y restauración del medio ambiente;
- ❖ Desarrollo económico y social;
- ❖ Fomento agropecuario y forestal;
- ❖ Salud pública;
- ❖ Limpieza y saneamiento de arroyos y barrancas;
- ❖ Deporte y recreación;
- ❖ Educación Pública;
- ❖ Promoción de inversiones;
- ❖ Saneamiento del Río Lerma; y
- ❖ Turismo

Los servicios están a cargo del H. Ayuntamiento de manera directa o descentralizada, o bien a través de particulares, exceptuando los de seguridad pública y tránsito y aquellos que afecten la estructura y organización municipal, cuyas funciones públicas se apoya de autoridades auxiliares, las cuales actúan en sus respectivas jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, actuando siempre con integridad, honradez, imparcialidad y justicia; procurando en todo momento el beneficio social.

A partir de la reforma del artículo 115 Constitucional en 1983, se incorpora la facultad reglamentaria para que los municipios dicten sus propias leyes conforme sus intereses sociales en un marco de autonomía y libertad, se convierte en una esfera con enorme potencial político, administrativo y legal, aunque los gobiernos municipales están supeditados política y presupuestalmente a la voluntad del ejecutivo estatal.

Aunado a esta aseveración, del artículo 115 Constitucional derivan la mayor parte de las facultades de los municipios en materia de servicios públicos y señala que estos sean prestados con el concurso del estado, previo acuerdo del ayuntamiento y a solicitud del presidente municipal mediante convenio estableciendo plazos, términos y condiciones financieras y económicas de colaboración.

5.3 Proceso de política pública en los servicios públicos del Municipio de Lerma

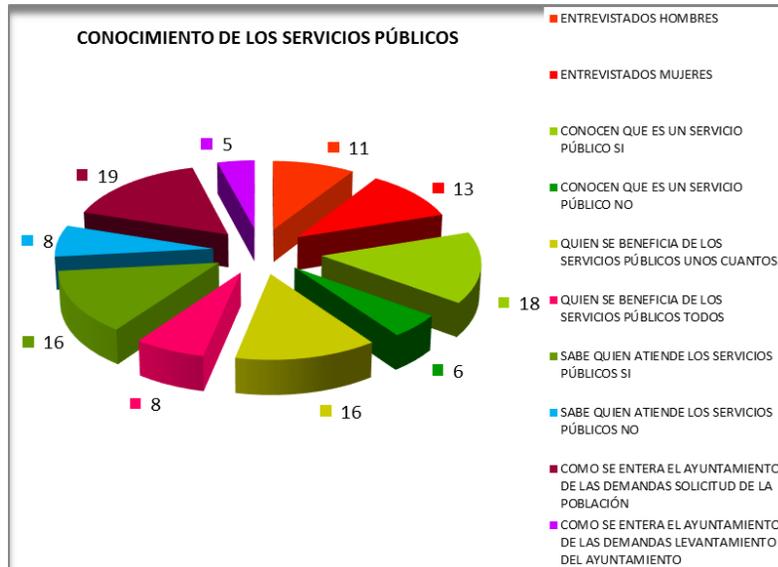
El proceso de política pública en la prestación de los servicios públicos municipales y como se representa en el cuadro No. 1, de acuerdo a la información obtenida de 8 comunidades en las que se aplicaron 24 encuestas a autoridades auxiliares y ciudadanos, se detectó que el 75% de hombres y mujeres de la población entrevistada conoce y está enterada de los servicios públicos que debe prestar el Ayuntamiento, y mencionan que sólo unos cuantos son beneficiados, que el servicio se realiza a través de solicitudes que hacen los habitantes aunque haya conocimiento de las autoridades municipales. Ver anexo 1.

CUADRO No. 1
CONCENTRADO DE ENTREVISTAS
SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

| ENTREVISTADOS 8 COMUNIDADES | ENTREVISTADOS | | CONOCEN QUE ES UN SERVICIO PÚBLICO | | QUIEN SE BENEFICIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | | SABE QUIEN ATIENDE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | | COMO SE ENTERA EL AYUNTAMIENTO DE LAS DEMANDAS | |
|--------------------------------|---------------|---------|---|-----|--|-------|--|-----|--|--------------------------------------|
| | HOMBRES | MUJERES | SI | NO | UNOS CUANTOS | TODOS | SI | NO | SOLICITUD DE LA POBLACIÓN | LEVANTAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO |
| HOMBRES Y MUJERES | | | | | | | | | | |
| 24 | 11 | 13 | 18 | 6 | 16 | 8 | 16 | 8 | 19 | 5 |
| TOTAL | 46% | 54% | 75% | 25% | 67% | 33% | 67% | 33% | 79% | 21% |

FUENTE: Elaboración propia en base a entrevistas aplicadas a 24 personas de 8 comunidades.

GRÁFICA No. 1
CONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



FUENTE: Elaboración propia en base a entrevistas aplicadas.

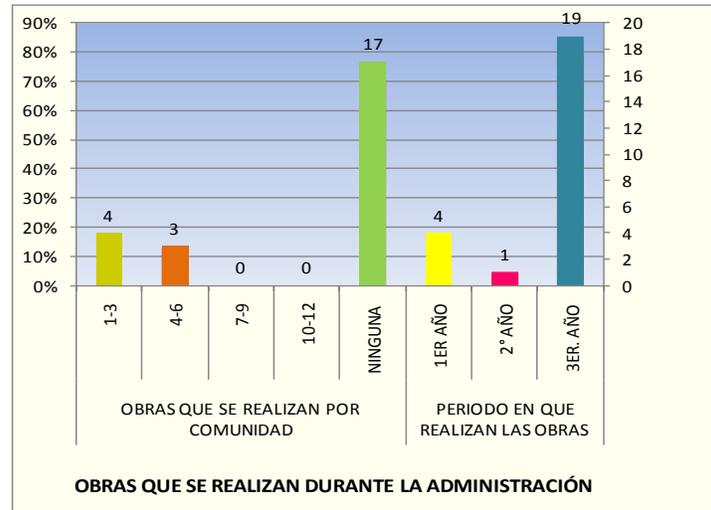
La ciudadanía manifiesta que los planes no se dan a conocer y solo se conoce como documento por autoridades de la comunidad, las obras que se realizan no se tienen contempladas en el plan, lo que permite que durante la administración municipal se realice de 1 a 6 obras de poca importancia, se identificó que el Ayuntamiento no cumple con las obras establecidas y las que entrega es por inconclusas de la administración anterior, el tercer año se da inicio, para obtener electores para la próxima administración.

CUADRO No. 2
PLANEACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

| CONOCE EL PLAN DE DESARROLLO | | OBRAS QUE SE REALIZAN POR COMUNIDAD | | | | | CUMPLIMIENTO DE OBRAS | | PERIODO EN QUE REALIZAN LAS OBRAS | | | ATENCIÓN DE SERVICIOS NO PROGRAMADOS | |
|------------------------------|-----|-------------------------------------|-----|-----|-------|---------|-----------------------|-----|-----------------------------------|--------|----------|--------------------------------------|-----|
| SI | NO | 1-3 | 4-6 | 7-9 | 10-12 | NINGUNA | SI | NO | 1ER AÑO | 2º AÑO | 3ER. AÑO | SI | NO |
| 5 | 19 | 4 | 3 | 0 | 0 | 17 | 6 | 18 | 4 | 1 | 19 | 8 | 16 |
| 21% | 79% | 17% | 13% | 0% | 0% | 71% | 25% | 75% | 17% | 4% | 79% | 33% | 67% |

FUENTE: Elaboración propia en base a entrevistas aplicadas.

GRÁFICA No. 2
COMPORTAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



FUENTE: Elaboración propia en base a las encuestas aplicadas.

El cuadro No. 2 y su correspondiente gráfica, identifica el desconocimiento del plan de desarrollo y solo se atienden las demandas de servicios no programados, esto por la presión de los ciudadanos que hacen posible su solución aunque no sean prioritarios.

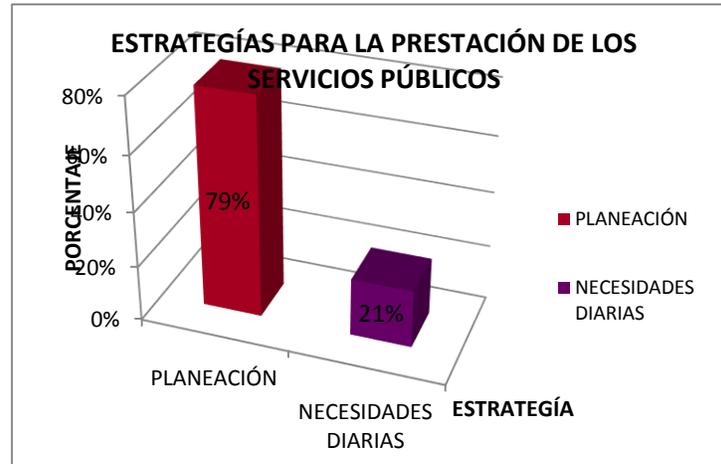
Con respecto al cuadro No. 3 representa como los ciudadanos conocen su territorio, sin embargo por la experiencia las autoridades auxiliares no cuentan con el apoyo de las autoridades municipales, no toman en cuenta a la ciudadanía para elaborar su concentrado de necesidades, solamente visualizan lo prioritario, porque aún no son atendidos y señalan que el gobierno municipal debe tomar conciencia de las necesidades e integrarlas a los programas, para que sean atendidos equitativamente.

CUADRO No. 3
PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA
PARA ATENDER LOS SERVICIOS PÚBLICO

| CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO | | TOMA EN CUENTA A LA CIUDADANÍA | | SOLUCIÓN A LOS SERVICIOS | | ATENCIÓN EQUITATIVA | | SE PUEDEN ATENDER TODOS LOS SERVICIOS | |
|-----------------------------|----|--------------------------------|-----|--------------------------|------------------|---------------------|-----|---------------------------------------|-----|
| SI | NO | SI | NO | PLANEACIÓN | NECESIDAD DIARIA | SI | NO | SI | NO |
| 22 | 2 | 7 | 17 | 19 | 5 | 4 | 20 | 16 | 8 |
| 92% | 8% | 29% | 71% | 79% | 21% | 17% | 83% | 67% | 33% |

FUENTE: Elaboración propia en base a entrevistas aplicadas a la ciudadanía.

GRÁFICA No. 3
REPRESENTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
A TRAVÉS DE LA PLANEACIÓN



FUENTE: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas.

Servicios públicos demandados

En el levantamiento de datos, según refiere el cuadro No. 4 las comunidades que causaron más retraso y problemas en la prestación de los servicios fueron: Pueblo Nuevo Tlalmimilolpán y El Espino Peralta, que representan un 16% de demandas y las atendidas con más frecuencia es la Col. Centro de Lerma, donde se ubica el poder municipal y Santa María Atarasquillo que tiene población alta; se identificó que los más demandados en las comunidades son: recolección de

TESIS Rogelio Rojas Bernal

basura, alumbrado público, construcción de banquetas, servicio de auditorio, recreación, guardería, semáforos o vivienda, mercado, rastro y servicio de farmacia que representan el 6 y 7%.

CUADRO No. 4
IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

| SERVICIOS DEMANDADOS PRIORITARIOS | COMUNIDAD % | | | | | | | | TOTAL | PORCENTAJE |
|-----------------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------|--------------------------|---------------------|------------------|--------------|-------------|
| | LERMA (CENTRO) | SANTA MARÍA CATARASQUIL | SANTIAGO ANÁLCO | SANTA MARÍA TLALMIMILOL | COL. ALVA OBREGÓN | PUEBLO NUEVO TLALMIMILOL | SAN NICOLÁS PERALTA | EL ESPINO PERALT | | |
| Agua potable | 40 | 40 | 55 | 55 | 45 | 45 | 40 | 45 | 365 | 4% |
| Recolección de basura | 50 | 70 | 70 | 75 | 70 | 85 | 70 | 85 | 575 | 7% |
| Alumbrado público | 40 | 65 | 70 | 65 | 55 | 70 | 70 | 85 | 520 | 6% |
| Recorridos de seguridad | 40 | 40 | 60 | 40 | 30 | 50 | 50 | 80 | 390 | 5% |
| Drenaje y alcantarillado | 30 | 50 | 60 | 50 | 40 | 50 | 40 | 60 | 380 | 5% |
| Calle pavimentada | 30 | 55 | 50 | 55 | 50 | 80 | 60 | 70 | 450 | 5% |
| Guarniciones | 30 | 40 | 50 | 60 | 50 | 80 | 60 | 70 | 440 | 5% |
| Banquetas | 30 | 30 | 60 | 70 | 50 | 80 | 70 | 70 | 460 | 6% |
| Auditorio | 40 | 40 | 70 | 60 | 70 | 80 | 50 | 80 | 490 | 6% |
| Hospital | 30 | 50 | 60 | 60 | 60 | 60 | 50 | 40 | 410 | 5% |
| Recreación | 30 | 40 | 70 | 60 | 60 | 80 | 70 | 85 | 495 | 6% |
| Escuela | 20 | 30 | 40 | 30 | 20 | 50 | 50 | 60 | 300 | 4% |
| Guardería | 50 | 55 | 75 | 70 | 50 | 80 | 70 | 90 | 540 | 6% |
| Semáforos, vivienda, etc | 20 | 45 | 80 | 50 | 60 | 90 | 90 | 75 | 510 | 6% |
| Teléfono | 40 | 30 | 80 | 30 | 40 | 80 | 50 | 80 | 430 | 5% |
| Mercado | 40 | 55 | 75 | 50 | 70 | 80 | 75 | 90 | 535 | 6% |
| Rastro | 30 | 50 | 80 | 50 | 50 | 80 | 60 | 80 | 480 | 6% |
| Farmacia | 40 | 70 | 80 | 70 | 60 | 90 | 50 | 90 | 550 | 7% |
| TOTAL | 630 | 855 | 1,185 | 1,000 | 930 | 1,310 | 1,075 | 1,335 | 8,320 | 100% |
| Porcentaje | 8% | 10% | 14% | 12% | 11% | 16% | 13% | 16% | 100% | |

FUENTE: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas.

La mayor parte de las comunidades como lo refiere el cuadro No. 2 realizan en su primer año de gestión entre una y cinco obras de las expresadas en la planeación, esto representa un nivel bajo; y las comunidades están localizadas en la zona sur y centro del municipio; llama la atención esta situación ya que la ciudadanía se manifiesta activamente y exige obras. Es cierto, la autoridad entiende la demanda de la ciudadanía, atiende y da prioridad a las solicitudes que los pobladores demandan a diario y no se ajustan a cumplir lo establecido.



De esta forma, la autoridad está presionada por los reclamos sociales y se relega la función planificadora en la administración municipal.

Al inicio de cada administración, se formula un plan municipal de desarrollo que en la mayoría de los casos carece de operatividad por el desconocimiento del territorio, dando lugar a la incongruencia de acciones de gobierno y a las necesidades reales de la población, entre otros. Si se realizara una planeación conforme al territorio sería el eje o uno de los instrumentos para dar seguimiento a las actividades institucionales, sería la base para fomentar el desarrollo y reordenamiento comunitario, se aprovecharían adecuadamente los recursos para la prestación de los servicios públicos municipales.

En este aspecto, crear obra pública es incorporar pavimentación, drenaje, parques, jardines, etc., que por su mantenimiento, pasan a convertirse en servicios que atiende el municipio; es decir responder el qué, dónde, cuánto y para qué de esas inversiones en obra pública, es dar solución a las necesidades conforme al crecimiento de la población y de manera proporcional de cada comunidad.

5.4 Calidad de los servicios públicos

Organizar la prestación de los servicios públicos tomando en cuenta la calidad de estos, es prever que los presupuestos no sean costosos, por ello, los servicios públicos deben ser de calidad duradera, situados en un estándar de “buena calidad”;

TESIS Rogelio Rojas Bernal

porque la ciudadanía manifiesta que se prestan con calidad baja y regular conforme la escala de valores, según la información que se muestra a continuación.

CUADRO No. 5.
FRECUENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

| SERVICIOS DEMANDADOS O PRIORITARIOS ATENDER | COMUNIDAD % | | | | | | | | | |
|---|----------------|--------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|-------------------|-------|------------|
| | LERMA (CENTRO) | SANTA MARÍA ATARASQUILLO | SANTIAGO ANALCO | SANTA MARÍA TLALMIMILOPAN | COL. ALVARO OBREGÓN | PUEBLO NUEVO TLALMIMILOPAN | SAN NICOLÁS PERALTA | EL ESPINO PERALTA | TOTAL | PORCENTAJE |
| Alumbrado | 2 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | | 8 | 33% |
| Drenaje y/o alcantarillado | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 17% |
| Agua potable | 0 | 1 | | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4 | 17% |
| Pavimentación | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 8% |
| Guarniciones | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4% |
| Banquetas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4% |
| Servicio de limpia | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8% |
| Seguridad | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | | 1 | 2 | 8% |
| TOTAL | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 24 | 100% |

FUENTE: Elaboración propia en base a las encuestas aplicadas.

GRÀFICA No. 4
CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



FUENTE: Elaboración propia en base a las encuestas aplicadas.

En análisis a la información presentada, los servicios públicos implican mejores apoyos entre sí, como recurso importante de las modernas políticas públicas, con el fin de superar la falta de organización administrativa e inobservancia de disposiciones normativas sobre los servicios y por el desconocimiento de la política pública.

Como se menciona en la descripción del cuadro 2 y por la falta de planes y programas operativos, es necesario



mantener comunicación entre la población y las autoridades del ayuntamiento para integrar los planes y programas, con el fin de mejorar la calidad de vida y aspirar a un desarrollo social sostenido, evaluando los servicios públicos desde la aplicación de recursos hasta la utilización de los servicios.

En este sentido, por su importancia el Municipio de Lerma, como lo establece Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, se requiere que su diseño permita la satisfacción de necesidades y que su aplicación y seguimiento del proceso, se lleve a cabo tomando en cuenta los siguientes elementos:

a) Diagnóstico

Para el diseño y aplicación de políticas públicas, realizar un diagnóstico es identificar y registrar las necesidades insatisfechas resentedas por la ciudadanía y proponer la formulación de problemas públicos y las alternativas posibles de solución, con la participación del poder municipal y del ciudadano que es donde se originan las demandas comunitarias; desde esta parte del diseño de políticas, permite decidir el planeamiento de las actividades como parte del proceso administrativo y de transformación de las necesidades insatisfechas.

b) Identificación de las necesidades insatisfechas

En seguimiento al diagnóstico para el diseño y aplicación de políticas públicas, realizar *una investigación de las*



necesidades sociales, permitirá enumerar la problemática y *jerarquizarlas* para priorizar las más apremiantes.

c) Investigación de las necesidades sociales

Este apartado, según el diccionario de la lengua española, necesario es aquello que no puede dejar de ser o suceder, que hace falta para un fin, lo cual viene a ser la indagación de carencias de los hombres y grupos para conseguir el bien común o la justicia y es más que nada lo que requiere la sociedad para lograr la calidad de vida entendida como “el grado de bienestar integral de las personas o de una población; por esta razón la calidad de vida no se expresa sólo en parámetros económicos o materiales sino sociales, psicológicos y ambientales, los que a su vez deben estar en armonía con la historia, tradición y cultura de esa población”.¹²⁰

Por lo que, investigar una necesidad social es un paso de las políticas públicas, que por su orientación a la satisfacción de las necesidades sociales es trascendental caracterizarla, o determinar sus atributos peculiares que claramente se distinga de las demás, misma que debe surgir como respuesta a una necesidad social identificada por la investigación “[...] en informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en el que se desarrollará la

¹²⁰ (1999). *Planificación local participativa*: Organización Panamericana de la Salud, Serie PALTEX para Ejecutores de Programas de Salud N° 41, p. 202.



política pública; por ejemplo, educación, salud, transporte, vivienda, etc.”¹²¹, es tomar en cuenta las fuentes y los mecanismos de consulta como una acción participativa y herramienta metodológica que permitan la expresión de la necesidad social por parte de quienes sufren la carencia, integrando elementos del saber popular, de la ciencia y la tecnología, así como utilizar técnicas tradicionales como la observación, la entrevista, el grupo focal, las encuestas de opinión y el análisis de contenido, etc., para mejorar las condiciones de vida de la población.

Al identificar los problemas, se perciben los intereses públicos o privados, tomando en cuenta la intensidad de beneficios al cual se destina dicha necesidad, en ese momento se realiza la agenda de necesidades.

d) Jerarquización de las necesidades sociales

Una vez teniendo las necesidades sociales, deben ordenarse jerárquicamente, promoviendo que estas aspiren al bien común, o la calidad de vida de la población deseada, fines que deben valorarse bajo criterios de sucesión, solución, frecuencia, recursos, etcétera.

e) Formulación de los problemas públicos

Una vez que se han enumerado jerárquicamente las necesidades, es importante realizar un *Análisis de los problemas prioritarios y determinar los objetivos y factores*

¹²¹ Ruiz Sánchez, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés editores, p. 19.



que participarán en su aplicación, esto para satisfacer las necesidades sociales con criterios de análisis administrativos, económico–financieros, sociales, políticos o institucionales, explicando las relaciones causa-efecto de los problemas prioritarios que se analizan y que permitan identificar la diferencia entre lo existente y lo deseado.

Atendidos estos nudos críticos, se determinan los objetivos de las políticas públicas y las alternativas posibles de solución, que permitan llegar a la modificación deseada o “[...] que más se aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva situación que aspira la política pública”¹²². Objetivos que deberán ser *generales, particulares, a corto y largo plazo* y entendibles, concretos y que respondan a la realidad.

Para la realización de los objetivos los factores que influyen en la selección de estrategias de mejoramiento, pueden ser internos o externos, positivos o negativos, así como las oportunidades, debilidades y amenazas.

f) Formulación de alternativas posibles de solución

Una vez identificadas las necesidades de una comunidad, se establecen y enumeran las alternativas de solución, para aplicar las políticas públicas demandadas por la comunidad, por lo cual en esta etapa se realiza e identifican las “[...] soluciones para un solo problema, una solución para varios

¹²² *Idem*, p. 23.



problemas y problemas que no tengan solución o que no requieran ninguna acción inmediata” ¹²³, es decir, enumerar los problemas públicos, así como las alternativas posibles de solución, para resolver problemas prioritarios, considerando también factores externos e internos, positivos o negativos.

En relación a las alternativas de solución y su análisis tomando en cuenta objetivos, competencias y recursos disponibles, el gobierno puede evaluarlas o adoptar el o los proyectos correspondientes, donde el diagnóstico permitirá investigar y jerarquizar las necesidades sociales y sobre esa base determinar los problemas prioritarios.

Por ello, para el caso de Lerma, requiere formular de manera prioritaria alternativas de solución, para que los servicios públicos, se desarrollen bajo criterios de análisis caracterizados por oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NO. 6

| Prioridad y Jerarquía de Problemas | |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| o Agua Potable | o Salud |
| o Educación | o Empleo |
| o Control Ambiental | o Seguridad Pública |
| o Vivienda | o Imagen Urbana |
| o Limpia | o Apoyo a la 3ª. Edad |
| o Asuntos Jurídicos | o Vialidades |
| o Apoyo a Artesanos | o Atención a Contribuyentes |
| o Apoyo al Campo | o Defensa contra la Tala Clandestina |
| o Apoyo a Jóvenes | o Fomento al Deporte y al Turismo |

¹²³ *Idem*, p. 21.



5.5 Actores de la política pública y su evaluación

Como se menciona en el capítulo I los participantes para la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas se encuentran actores públicos y privados, donde el Estado es el responsable de determinar las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas debería utilizar las elecciones como instrumentos y modalidad tradicionales.

Por la diversidad de agentes y recursos que intervienen para el diseño, gestión, evaluación y el cumplimiento de las políticas públicas, se incluye la participación del Estado y de modo creciente de las organizaciones sociales y del sector privado como actores sociales que ven, que frente a las cuestiones del Estado la toma de decisiones implican intereses de diversas organizaciones estatales y de sus beneficiarios, que perciben distintos problemas y alternativas que nunca van a ser univocas, homogéneas, ni permanentes; en este sentido, la comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático, las personas se interesan ejercer su derecho de participar a nivel local.

a) Evaluación

En las gráficas citadas, se identifica el seguimiento a las solicitudes que presenta la ciudadanía, sin embargo, la evaluación radica en la aplicación de recursos que asigna el gobierno municipal desde que se inicia la gestión, hasta que puedan ser utilizados esos recursos por los ciudadanos, que son los que deben evaluar el servicio.



Esto quiere decir, que la evaluación “implica llevar a cabo una valoración de la política con el objeto de corregir y/o mejorarla” ¹²⁴, por lo cual es importante defender, consolidar y fortalecer las estructuras de las políticas públicas, impulsando la formación sistemática de recursos humanos y promoviendo la coordinación de las diferentes instancias estatales a favor de una política integral e integrada.

La evaluación como instrumento administrativo debe regular los sistemas de políticas públicas a nivel municipal, para hacer posible la rendición de cuentas y que la sociedad sepa lo que hacen las instituciones y cómo lo hacen.

En este orden de ideas, en el proceso de modernización de la gestión pública, la evaluación es clave para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, lograr una asignación más eficaz y eficiente del gasto y fortalecer la legitimidad del accionar gubernamental; es decir, “es el examen sistemático de las actividades específicas desarrolladas por los gobiernos para cumplir con las metas y producir los efectos esperados de conformidad con sus políticas y programas” ¹²⁵.

¹²⁴ Aguirre Leal, Carlos Enrique (1998). *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, Toluca: Op. Cit. p. 57.

¹²⁵ *Idem*, p. 83.



Conclusiones

Nuestro país trata de profundizar su democracia, alcanzar el desarrollo, a través del mejor uso de los recursos financieros y mejorar sus niveles de calidad de vida; dicho supuesto debe realizarse en forma ordenada, pero existe un desequilibrio donde los desafíos no concuerdan con la forma como se hacen las cosas; los problemas se tratan de resolver con una estrategia sin sustento, se desaprovechan los recursos existentes (financieros, humanos, territoriales e institucionales); en este contexto hay necesidad de generar las herramientas que permita realizar las cosas en orden.

Desde la perspectiva de la sociedad civil y con el de fin a atender al bienestar de las personas, las políticas públicas son instrumentos socialmente disponibles para atender y resolver las necesidades de la población; constituyen una herramienta que promueve principios éticos, para que la población tenga el derecho fundamental al trabajo, a la educación o la salud, independientemente de sus ingresos; como su nombre lo indica son de carácter público, tanto para el Estado como para la sociedad, que es el motivo para que exista una relación estrecha, aun cuando en la acción y la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos.

La agenda pública debe contemplar los principales problemas de la sociedad, cuya persistencia afecta la relación entre Estado y sociedad civil, para discutir no sólo el tipo de



sociedad que queremos en el ámbito nacional, regional o local.

Es imperativo elaborar sistemas de información social, cuyo objetivo sea fortalecer las capacidades regionales y facilitar las tareas de seguimiento de las políticas públicas, pero también resolver el tema de las necesidades ex-ante que originan estas políticas.

Los actores sociales deben discutir y analizar no sólo el rol del Estado en la era de la globalización, sino analizar retrospectiva y prospectivamente el quehacer del aparato público en el diseño de las políticas públicas y discutir el rol de la sociedad civil en ellas.

Generar nuevas estrategias y planteamientos respecto a las políticas públicas, tratando de compatibilizar diseño y participación; con el propósito de innovar en varias actividades, así como plantear nuevas formas de control.

En cuanto a la participación directa de los ciudadanos, no hay duda que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito municipal. Sin embargo, tampoco debe verse a esta participación como un postulado de validez universal y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto, pero priorizar el sentir de la



ciudadanía, es pieza fundamental en el desarrollo de la estrategia de políticas públicas.

Los nuevos retos en el ámbito municipal sobre el proceso de modernización de la administración pública, debe responder a las necesidades de las personas, aprovechando la tecnología, la participación de los ciudadanos y funcionarios en la toma de decisiones, estableciendo como principios orientadores el buen trato, la transparencia en la gestión pública, la igualdad de oportunidades, el respeto a las organizaciones sociales y la orientación al ciudadano, método para obtener mejores resultados y para consensar propuestas y llevarlas a cabo

En la planeación, la ciudadanía juega un papel importante, para que los gobiernos proporcionen adecuadamente los servicios y de esta forma se refleje el bienestar y desarrollo de los habitantes, porque es necesario, establecer a partir del diálogo la responsabilidad entre el gobierno municipal y el ciudadano, políticas que definan prioridades, objetivos, metas y líneas de acción; para construir una política pública encaminada al desarrollo y al crecimiento económico de la sociedad.

En este sentido, la carencia de planificación dificulta el diseño de una política de cobertura total y provoca dispersión de los asentamientos humanos que impide un crecimiento ordenado.



La aplicación de políticas públicas en el territorio del Municipio de Lerma, permite mejorar las condiciones de vida de la sociedad, mantener los valores culturales, educativos, de acceso a gobiernos limpios, profesionales, capaces, una sociedad participativa, con principios de civilidad, honestidad y respeto, etc., como parte de la construcción de sociedades modernas.

La importancia de la presente investigación, radica en la aportación de instrumentos de poder para que el gobierno municipal, oriente el crecimiento ordenado de las comunidades, optimice los gastos en servicios públicos, mejore la imagen de las comunidades, modernice la administración pública y mejore las condiciones de vida de la población municipal, ya que es propicio incorporar técnicas modernas de administración de servicios públicos.

A propósito, la política pública en el ámbito municipal, es compartir realidades y reflexionar sobre las características que pueden permitir mejorar los procesos de toma de decisiones y los procesos participativos, incorporando a agentes interesados o afectados a un desarrollo equilibrado.



Referencias bibliográficas

Obras de autor

- Afanasiev, V. (1975), *Socialismo y Comunismo*, Moscú: Progreso.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Aguirre Leal, Carlos Enrique (1998). *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Appleby, Paul (1949). *Policy and administration*, Gran Bretaña: University of Alabama Press.
- Bell, Daniel (1987). *The word and the United States in 2013*. Boston, Estados Unidos: Editorial Daedalus.
- Benedetti, M. (1994). *Perplejidades de fin de siglo*, México: Diana.
- Bobbio, Norberto (1988). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962). *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, México: Ann Arbor University of Michigan Press, Planeta.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2001). *La Acción Pública en Municipios Urbanos. Una Propuesta de Marco Teórico para su Estudio*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2003). *Políticas de Modernización de la Administración Municipal. Viejas y Nuevas Estrategias para Transformar a los Gobiernos Locales. División de Administración Pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René (2001). *La participación social en la Ciudad de México, una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México: Plaza y Valdés editores.
- Crozier, Michel (1992). *Estado modesto. Estado moderno, estrategias para el cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.
- De Olarte Gonzáles, E. (1996). *El ajuste estructural y los campesinos*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo*, México: Porrúa.
- Fernández Ruíz, Jorge (1995). *El Estado y la autonomía municipal "Servicios Públicos Municipales"*. Porrúa, México.
- Díaz Montiel, Fernando. (2000). *Reforma*, en Laura Baca Olamendi; Judith Bokser, et. al., *Léxico de la Política México*: Fondo de Cultura Económica.
- Fraga, Gabino (1997). *Derecho administrativo*, México: Porrúa.



TESIS Rogelio Rojas Bernal

- García Castillo, Rodolfo. (1992). *Los Servicios Públicos Municipales*. Documento de trabajo 3. Administración pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- García Vázquez, Sonny (1999). *Lerma Monografía Municipal*, Toluca: Gobierno del Estado de México, Instituto Mexiquense de Cultura, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales.
- Guerrero Orozco, Omar (1981). *La Administración en el Estado Capitalista*, México: Fontamara.
- Guerrero, Omar (1985). *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*, Circa.
- Guerrero Orozco, Omar (1986). *La teoría de la administración pública*, México: Harla.
- Hobbes, Thomas (1982). *Leviatán o la materia, norma y poder de republica eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington P, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós.
- Lahera Parada, Eugenio (1999). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera Parada, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica, (Breviarios).
- Lasswell H., D. (1992). *La orientación hacia las políticas* en Luis F. Aguilar V. *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, Harold D. (1996). *La concepción emergente de las ciencias de políticas, Estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Lechner, Norbert (1992). *El debate sobre el Estado y mercado en América Latina en la era neoliberal*, Santiago de Chile: Nueva Sociedad, Estudios Públicos No. 47.
- Luhmann, N. (1991). *Sistemas Sociales*, México: Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial.
- Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal: Problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, México: El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mellado Hernández, Roberto (2001). *Participación ciudadana Institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México: Plaza y Valdez Editores.
- Mouch Galindo, Lourdes y García Martínez, José (1982). *Fundamentos de administración*, México: Trillas.
- Musacchio, Humberto (1999). *Milenios de México*, Diccionario enciclopédico. Tomo II. Diagrama Casa Editorial.
- Platón (1978). *Diálogos*, México: Porrúa.
- Porrúa Pérez, Francisco (1993). *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998). *Derecho municipal*, México: Porrúa.
- Rico Arzate, Enrique; Cadena, Antonio; Santos Villareal, Gabriel; Gómez Bravo, Martha (1997). *Desarrollo sustentable, municipio y participación ciudadana*,



TESIS Rogelio Rojas Bernal

- México: Instituto Nacional de Formación Política del Partido de la Revolución Democrática.
- Rivera Álvarez, Fernando (1987). *El urbanita, política y urbanismo*, México: Secretaría de Educación Pública.
- Robles, Óscar (2000). *Evolución de Internet en México y América Latina*, México: CECSA.
- Rousseau, Juan Jacobo (1969). *El contrato social*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rousseau, Juan Jacobo (1977). *El contrato social*, México: Porrúa.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés editores.
- S/a (1981). *Manual de Administración Municipal*, México: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- S/a (1999). *Planificación local participativa: Organización Panamericana de la Salud, Serie PALTEX para Ejecutores de Programas de Salud No. 41*.
- Salinas, Alberto (1975). *Reforma administrativa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez González, José Juan (1998). *Administración Pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México: INAP.
- Serra Rojas, Andrés (1978). *Ciencia política*, México: Porrúa.
- Shepherd, G. (1999). *Administración pública en América Latina y el Caribe, en busca de un paradigma de reforma*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Thurow, Lester (1996). *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires: Vergara.
- Ugarte Cortes Juan (1985). *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México: Porrúa.
- Von Stein, Lorenzo (1981). *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México: Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p. 125.

Leyes

- Moreno Padilla, Javier (1990). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Trillas.
- S/a Colección Porrúa (2000). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Porrúa.

Declaración

- S/a, junio 14 de 1992. *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo*.



Gaceta de gobierno y documentos oficiales

Gaceta Municipal de Lerma (2009). *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, Periódico Oficial del H. Ayuntamiento de Lerma, Estado de México.

Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.845 (7 de diciembre de 1999). *Decreto No. 368 con rango y fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos*, República de Venezuela: Gaceta oficial.

Gobierno del Estado de México (1993). *Panorámica Socioeconómica*, Toluca: Gobierno del Estado de México.

Gobierno del Estado de México (2004). *Prontuario de Legislación Fiscal, Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Toluca: Gobierno del Estado de México.

Revistas

Echeverría, Rodolfo (julio-agosto 1992). "El programa nacional de solidaridad, Los resultados y las perspectivas, México": en *El cotidiano* número 49.

González Ortiz, Beauregard (1987). *El Concepto de la Política Pública en la Administración Pública Norteamericana en la Revista de administración pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2000). *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México: UNAM, Tomo XI.

Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1986). *Poder local e instituciones en Revista Mexicana de Sociología* No. 4, México: UNAM.

Popper, Karl (1989). *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico, en la reforma del Estado, las razones y los argumentos*, México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I. (IEPES del PRI).

Páginas de internet

www. Inafed.gov.mx, Guías Técnicas Municipales, 2009 INAP - INAFED



ANEXO 1

**PROCESO PARA LA ELABORACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO
Entrevista**

| |
|-------|
| Fecha |
|-------|

| | |
|--------|-----------|
| Nombre | Domicilio |
| Cargo | Teléfono |

1. Para usted en que consiste la política pública

2. Que tipos de políticas se llevan a cabo en el municipio

3. En el cabildo del municipio se ha hablado de políticas públicas

4. Que son los servicios públicos

1. Cuales servicios se prestan en su comunidad

5. que servicios públicos les hace falta



6. Para usted qué servicio público es más importante

7. Quienes se benefician de los servicios públicos

5. Como eligen la prestación o construcción de una obra

7. Usted ha solicitado algún servicio público

8. Para Construir una vivienda pide permiso

9. Cree usted que se pueden organizar los servicios públicos que presta el Ayuntamiento

10. Como se atenderían los servicios públicos
