

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Institutional performance and e-government at the municipal public administration in the State of Mexico

Jaime Espejel Mena

Resumen

El objetivo del documento es explorar la relación determinante entre el desempeño institucional de los gobiernos locales en el Estado de México para la adopción del gobierno electrónico por la administración pública y su rendimiento en la formulación de políticas públicas. Abordamos las ideas desde la revisión de un conjunto de evidencias comunes, desde la exploración de las diferencias en las estructuras, instituciones y procesos. Se concluye planteando que la gobernabilidad, como entorno real de retroalimentación de los gobiernos locales, se torna un fenómeno problemático, se define a través de prácticas individuales que no necesariamente están basadas en la transparencia o acceso a la información de forma electrónica, sino en la negociación y clientelismo.

Palabras clave: Gobierno, administración pública, municipio, gobernabilidad, tecnología de la información.

Abstract

The objective of the paper is to explore the crucial relationship between the institutional performance of local governments in the State of Mexico for the adoption of e-government and public administration performance in the formulation of public policies. We address the ideas from the review of a common set of evidence, from exploring the differences in structures, institutions and processes. It concludes by stating that governance, as a real environment feedback from local governments, a problematic phenomenon becomes, is defined through individual practices that are not necessarily based on transparency and access to information in electronic form, but in the negotiation and patronage.

Keywords: Government, public administration, municipality, governance, Information Technology.

INTRODUCCIÓN

Los cambios en los procesos de las organizaciones públicas se orientan hacia el mejoramiento del papel y la intervención del Estado, en todos aquellos temas relacionados con la gobernabilidad. La historia de las diferentes corrientes que han estudiado a las organi-

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2014
Fecha de aceptación: 24 de julio de 2014

zaciones y a la administración pública, han observado dos temas recurrentes. El primero de ellos es el desafío del problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientará el gobierno los recursos escasos para obtener los mejores resultados? y ¿cómo mejorar los resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo desafío es consecuencia del primero, es decir, cómo hacer eficientes las acciones del gobierno: ¿cómo obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible? y ¿cómo mejorar los resultados deseables en el bienestar de la sociedad? La necesaria coexistencia de ambos desafíos ha motivado a distintas corrientes teóricas que, desde sus distintas perspectivas, formulan propuestas de solución y acción a la maltrecha relación en los hechos, entre la eficiencia y la eficacia.

La propuesta, que presenta consensos en las dos últimas décadas, es la formulación e implementación del denominado gobierno electrónico, ya que este es el camino donde se cruza eficiencia y eficacia, como motor de la coherencia política. Como parte del proceso de digitalización que se vive en gran parte del orbe, los gobiernos recurren a menudo a aquellas herramientas que ofrece la tecnología a fin de mejorar su práctica política e innovar en sus modelos de gestión administrativa. Hoy por hoy es convencional hacer gala del gobierno electrónico en virtud de que paulatinamente deviene en una herramienta ineluctable para el quehacer administrativo. Al mismo tiempo, los gobiernos municipales ven con recelo este paradigma, dadas sus circunstancias económicas, sociales y políticas.

El documento tiene como objetivo plantear que el desempeño institucional de los gobiernos locales en el Estado de México explica el rendimiento para la adopción del gobierno electrónico por la administración pública y su rendimiento en la formulación de políticas públicas municipales, la gobernabilidad que se presenta en nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en un gobierno local débil, desde el momento en que han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas de la sociedad. Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y procesos, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se recopilan una serie de datos como evidencias empíricas desde el año 2009, dos años antes de que concluya el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto. Se trata de un esfuerzo por explicar el desempeño institucional y las condiciones del gobierno electrónico para la concepción de políticas públicas municipales como generadoras de gobernabilidad en el ámbito local. Concluimos argumentando que la gobernabilidad democrática reclama cambios institucionales que consoliden la generación de acciones del gobierno verdaderamente públicas basadas en la transparencia y acceso a la información de forma electrónica, no en la negociación corporativa y el clientelismo.

Los procesos de reforma a las organizaciones públicas municipales en México, se han presentado a manera de reforma o modernización administrativa e innovación gubernamental, en esta última encontramos al gobierno electrónico. Las reformas son alentadas por la búsqueda de un cambio, empero, la historia de las organizaciones públicas sugiere que no toda reforma produce un cambio o que todo cambio sea producto de una reforma.

Los gobiernos locales son una característica fundamental del federalismo mexicano, son integrantes del sistema político nacional (Córdova, 2000). El federalismo mexicano como una forma de organizar al poder político y de estructurar al Estado, se integra formalmente por tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Esta particularidad caracteriza la estructura diferenciada de federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial, sin demérito de sus rasgos informales de Estado unitario.

El sistema político local mexiquense frente al sistema político nacional se caracteriza, al menos por cuatro características: *a*) por la estructura territorial que adopta (rural, semiurbana, urbana), *b*) por su forma de organización (1 síndico y 10 regidores —108 municipios—; 1 síndico y 13 regidores —8 municipios—; 3 síndicos y 16 regidores —6 municipios—; 3 síndicos y 19 regidores —2 municipios— y 2 síndicos y 13 regidores —1 municipio (Instituto Electoral del Estado de México, 2014)—, *c*) por los recursos financieros que dispone (participaciones y aportaciones federales y recursos propios) y *d*) por las competencias que gestiona (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, policía preventiva municipal y tránsito).

Los gobiernos locales, en su conjunto, desarrollan tareas tradicionales de gestión, regulación y provisión de servicios. Hoy en día a estas se suman nuevas funciones: desarrollo local, seguridad, defensa ambiental, recuperación urbana, recreación, deporte y caminar hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria, a las relaciones de poder y al desarrollo humano, por ello, podríamos decir que ahora nos vemos obligados a estudiar un nuevo paradigma que podríamos llamar fortalecimiento institucional de los gobiernos locales (Arbós y Giner, 2005). No son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Es tarea del gobierno central, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es el que debe constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los gobiernos modernos cumplen algunas

funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica, no obstante, los gobiernos cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas (Cabrero, 2011).

En México el municipio es caracterizado como la célula político-administrativa donde se registra el mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad. Las demandas que se presentan ante la autoridad elegida por una comunidad, con cada vez menos lazos sanguíneos, tradiciones o costumbres comunes por la expansión del fenómeno urbano, están convirtiendo al municipio en un centro que requiere un alto dinamismo. No obstante, el régimen político mexicano, desde su origen, ha centrado su interés en el gobierno federal y ha descuidado la democratización y eficiencia administrativa en los municipios (Córdova, 2000). La democracia y gobernabilidad que hoy se manifiesta de forma particular en México, no ha llegado en su sentido real y total al municipio, a pesar de ser el espacio en donde hay una mayor vinculación entre el gobierno y la sociedad. El municipio ha sido fiel testigo de un conjunto de reformas, que han intentado funcionar como válvulas de escape del conflicto político-administrativo y social: la inclusión del voto de la mujer en las elecciones municipales, la representación proporcional de los partidos políticos en la integración del ayuntamiento y la adquisición del estatus de gobierno han sido intentos por democratizar y darle estabilidad a la vida municipal.

El gobierno municipal como institución política, jurídica y social ha estado presente en la conformación del Estado mexicano. En el siglo XIX, la primera constitución de corte federal no aludía al municipio, dejaba su estructura y organización a las leyes secundarias, en la constitución centralista, conocida como las *Siete Leyes* de 1836, sí regulaba la municipalidad, al plantear en la Sexta ley que los ayuntamientos fueran electos popularmente. Al reinstalarse el federalismo, entra en vigencia la constitución de 1824, la organización jerárquica piramidal lo colocaba debajo de los subprefectos y prefectos o jefes políticos. Con la constitución de 1857, se dispone que los gobiernos municipales estuviesen bajo el amparo de la autoridad de los gobernadores, no obstante, en el periodo porfirista las jefaturas políticas, como ejes de control de los municipios, fueron impulsadas por el régimen dictatorial. De ahí que en 1906, el Partido Liberal Mexicano publicara la necesidad de suprimir las jefaturas políticas y la necesidad de reorganizar a los gobiernos municipales para que estos fueran reales centros de poder (Córdova, 2000). Con el proyecto del artículo 115 que presenta el presidente Venustiano Carranza al Congreso constituyente en 1916, se pretende dar al gobierno municipal la condición de libre, sin autoridad intermedia con el gobierno del Estado. Acogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 115, regula al municipio, concibiéndolo como la base de la organización territorial, política y administrativa del los estados y supone el reconocimiento legal de que cada uno estará administrado por un ayuntamiento electo de forma popular y directa. Al presidente municipal se le otorga la atribución de ejecutar las resoluciones del ayuntamiento aprobadas en la sesión de cabildo, al ayuntamiento se le reconoce la facultad de máxima autoridad en la administración pública municipal.

A partir de 1917 ha habido diferentes reformas al artículo 115. Las más importantes han sido las que han promovido una liberalización, por ejemplo, la reforma de 1977, la

cual introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con poblaciones mayores de trescientos mil habitantes y su posterior enmienda en 1983, la cual exige la representación proporcional en todos los ayuntamientos. La reforma del 23 de diciembre de 1999 lo deja de considerar como instancia administrativa y le otorga al ayuntamiento la categoría de gobierno.

Las recientes transformaciones del sistema político mexicano, caracterizadas por el surgimiento de problemas de carácter general (inseguridad, crimen organizado, riesgos ambientales, entre otros), ponen en el centro de atención social la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que tienen encomendadas. Esto ha implicado que las dependencias federales, estatales y municipales se vean bajo un escrutinio cuidadoso que les obliga a plantear continuamente mejoras en el funcionamiento de las instituciones públicas. El efecto principal de los cambios en la agenda pública se puede resumir en la vigencia incrementada de dos principios generales: complejidad para entender de los problemas públicos y de gestión de la escasez.

El primero de estos principios hace referencia a la complejidad creciente de los problemas, hecho de que ningún fenómeno social se mantiene inmutable a los largo del tiempo. Conforme las sociedades se han mantenido integradas bajo arreglos institucionales específicos y bajo regímenes de bienestar relativamente homogéneos, las formas concretas que adoptan las estructuras sociales tienden a diversificarse y a alejarse de los patrones previamente definidos. De esta forma, procesos y estructuras concretas que adoptan las estructuras sociales tienden a diversificarse y a alejarse de los patrones previamente definidos. De este modo encontramos que desde la década de los ochenta la reorganización del Estado mexicano y por tanto de las políticas públicas, ha expresado una reorientación de objetivos y procesos de intervención. De los objetivos de provisión de bienes y de garantizar la transferencia de recursos a los sectores sociales mayoritarios se pasó a la producción de bienes de mercado.

Situaciones evolutivas semejantes se pueden citar en casi cualquier campo de interés público: la estructura de las empresas y los mercados de producción y consumo, las necesidades de educación y formación para el trabajo, el perfil epidemiológico en el campo y las ciudades, las demandas de servicios especializados resultantes del proceso de envejecimiento de la población y muchos otros.

El segundo principio, la gestión de la escasez, se observa en cualquier organización pública, se observa una situación de incapacidad para contar con todos los recursos materiales y económicos y de personal para atender todas las funciones que son su objeto de atención y responsabilidad. De esta forma, las organizaciones se ven, por un lado, incapaces de seguir puntualmente los cambios que ocurren en su entorno y en su campo de actuación más directo y, por otro, deben concentrar esfuerzos en el logro de un conjunto limitado de objetivos que evite que sus recursos escasos se pierdan, poniendo en riesgo su propia existencia y estabilidad. Cada organización se adapta a esta situación mediante el uso de esquemas de gestión que dan prioridad a la obtención de resultados y a la maximización de recursos.

El desempeño institucional es el rendimiento global del ámbito de gobierno, es la coherencia entre los objetivos, metas y las atribuciones establecidas de forma legal a los diferentes ámbitos de gobierno, el riesgo de limitación en la medición de sus resultados, es que sólo se dé cuenta del cumplimiento de un programa o proyecto político y el grado de avance de este, el cumplimiento a las atribuciones establecidas en la ley no estarían sujetas a evaluación. Constituye una descripción del desempeño y características del ejercicio de la institución (North, 2006). El desempeño institucional de los gobiernos locales mantiene una relación estrecha con dos contextos: 1) la descentralización entendida como el fortalecimiento de sus gobiernos mediante el traspaso de atribuciones y recursos para fortalecer sus autonomías y 2) las capacidades institucionales de los gobiernos, integradas por su intercambio horizontal de información, intensidad democrática de su acción pública, marco regulatorio de las instituciones, estructuras organizativas emergentes y el perfil profesional de los funcionarios.

Las combinaciones para buscar un desempeño institucional, más frecuentemente utilizadas, se pueden agrupar en dos modelos principales. En uno primero, todos los esfuerzos son encaminados a hacer más eficientes los sistemas gubernamentales y los programas públicos a partir de mejoras en la gestión interna de las organizaciones locales. Esta categoría se puede denominar genéricamente como de reforma gerencial y entre sus herramientas más utilizadas se encuentran la privatización y la adopción de enfoques de calidad total, la reingeniería y el rediseño institucional; y más recientemente la planeación estratégica, la gestión por resultados y la evolución del desempeño.

En uno segundo, están los esfuerzos que han establecido como su área de acción principal la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones en mecanismos de naturaleza cooperativa o también denominados redes intergubernamentales e interorganizativas. Esta categoría puede denominarse, integración de redes o de fortalecimiento de la cooperación (Alcántara, 1992).

Estos dos modelos de respuesta gubernamental ofrecen soluciones federales, estatales y municipales. Debe destacarse que, aun cuando estas vertientes fortalecen las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios; en términos del tamaño de su población, su extensión territorial, su complejidad ambiental, su grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales. Sin embargo, tales diferencias han podido ser compensadas y, en algunos casos, superadas por el surgimiento de nuevos esquemas de negociación y alianzas intergubernamentales y por la adopción de enfoques estratégicos de gestión. En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico, especialmente los ubicados en alguna de las 59 Zonas Metropolitanas del país (Secretaría de Gobernación, 2014), aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos invo-

lucrados en la descentralización. No obstante, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas intergubernamentales y solucionar problemas públicos comunes.

Harold Lasswell (1992), estableció por una parte el conocimiento interno y por otra el conocimiento externo de las políticas gubernamentales (*knowledge in* tanto (*knowledge of*). Es decir, la práctica en el diseño de las políticas, así como la observación de los procesos políticos a través de la acción del Estado. Esta última perspectiva abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política: supuso una empresa de teoría positiva que buscaba producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por el cual un sistema político o un gobierno elabora y desarrolla las decisiones de los asuntos públicos. Y, también preocuparse de los efectos de la acción pública y las presiones que la sociedad o sectores de ella tienen sobre la conducta política del gobierno. Se trataba de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede.

El enfoque de políticas, como desempeño institucional de los gobiernos, ha permitido analizar las acciones del Estado como una especialidad. Es una alternativa viable, ante la limitación de las ciencias sociales, para analizar la acción pública vista tanto en su conjunto como en sus particularidades. El análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad; intenta determinar los criterios de selección y exclusión de los problemas públicos a resolver por el gobierno; las razones que determinan la elección de los instrumentos de los cursos de acción; los criterios y los énfasis de la implementación y, los valores que juegan en la selección y evaluación; y por último las causas que originan la inercia en las políticas, su corrección o reemplazo (Meny y Thoenig, 1992).

Mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas cuya pretensión radica en ver la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, abordar la aparición y naturaleza del Estado de la esencia de la política y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos, que descomponen analíticamente la acción pública, compara diversas situaciones y con distintos grados de profundidad. Asimismo, analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas. Estas características hacen posible una gran capacidad heurística y operacional. La ciencia de políticas representa un avance considerable en el estudio como en la elaboración de la acción pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado.

Los problemas pueden ser definidos y entendidos de diversas maneras, a su vez atendidos con diversos instrumentos. La definición de políticas incorpora varios rasgos, los cuales son: 1) obligatoriedad y coercitividad, 2) presentan un ámbito político y un ámbito técnico, 3) la naturaleza de la política puede ser racional o técnica y pragmática o negociadora y 4) el análisis de las políticas públicas se orienta hacia la eficiencia, eficacia y equidad de las propias políticas o hacia los modelos de decisión político-administrativos, es decir, la definición de problemas públicos es observado con la óptica técnica de

las dependencias del gobierno o con la óptica de las arenas de poder: opinión pública, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios o la propia sociedad civil.

Una demanda social no atendida generará un problema social y será atendido por una política social; una demanda política no atendida, generara un problema político y será atendido por una política; una demanda pública no atendida, generara un problema público y será atendido por una política pública. No hay un modo único de administrar o tratar los problemas sino una diversidad de acciones de gobierno. La definición de los problemas públicos es una guía para orientar las políticas. Parte del proceso de formulación de políticas es la definición y análisis que se lleva a cabo con el fin de formular, elaborar e implementar políticas (Lasswell, 1992).

La definición de los problemas públicos ha sido tema de dos escuelas de pensamiento del análisis y formulación de políticas, por un lado el racionalismo y por el otro el incrementalismo. Ambas perspectivas surgen de la percepción de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1982), según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima, en virtud de que carece de la totalidad de la información o de cálculos inconclusos. La corriente racional afirma que las decisiones de política sólo pueden ser parciales dadas las restricciones naturales, aunque esta visión no renuncia a la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación de políticas. Para el racionalismo, una buena política pública puede identificarse en virtud de que su arreglo teórico hace posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados (Brugué y Goma, 1998).

Desde la expansión del concepto del desarrollo local entre los países occidentales a partir de principios de los años ochenta, se ha producido una cierta evolución en las actuaciones en materia de desarrollo local. Así, en opinión de Vázquez Barquero (1999) puede entenderse que han existido tres generaciones de políticas de desarrollo local. En primer lugar, las políticas se orientaban a la creación de infraestructuras y la prioridad en atraer capital externo y empresas procedentes del exterior para ubicarlas en la localidad (a través del empleo de todo tipo de incentivos). Una segunda generación de políticas de desarrollo local tendría relación con el impulso de los recursos inmateriales para el desarrollo a través de viveros de empresas, centros de empresas e innovación, institutos tecnológicos y centros de formación. La tercera y última generación de las políticas de desarrollo local tendría relación con la constitución de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, así con otros en los que se observe una cierta complementariedad estratégica. Si bien el citado autor no identifica temporalmente estas posibles generaciones, se las entiende como posibles etapas lógicas en el proceso de desarrollo.

Las facultades contempladas en el artículo 115 constitucional, constituyen la base legal y práctica de las políticas públicas que se pueden observar en diferentes contextos, rurales, urbanos, fronterizos y costeros. El fenómeno llamado metropolitano o relaciones intergubernamentales parece estar adquiriendo rasgos de ejemplo a seguir para atender agendas complejas que trascienden a las administraciones locales. Esta práctica está mostrando como algunos ayuntamientos pueden hacer frente a las limitaciones económicas y de capacidad institucional para realizar acciones de gestión entre ayuntamientos.

En este complejo escenario, hoy en día destacan seis líneas fundamentales que afectan en forma particular la formación de políticas públicas en los gobiernos municipales: 1) los programas públicos federales que promueven el combate a la pobreza; 2) la prevención del delito; 3) desarrollo urbano y metropolitano, infraestructura, salud y más recientemente de la protección ambiental; 4) la reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de las características del territorio y los recursos naturales; 5) las distribuciones de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos y 6) el desarrollo de las capacidades institucionales (Cabrero, 2013).

Esta visión se funda en los procesos específicos que tiene el federalismo mexicano y en la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobiernos que la Constitución reconoce. Se refuerza con los mecanismos que la legislación secundaria establece para la definición de objetivos públicos, el uso de los recursos fiscales y la atención de las necesidades sociales (Ley general de educación, Ley general de la salud, Sistema nacional de coordinación fiscal, entre otros) se reproduce con la existencia y operación del conjunto de instituciones gubernamentales.

LAS CONDICIONES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LOS MUNICIPIOS MEXIQUENSES

En el contexto de la descentralización de los gobiernos locales mediante el traspaso de atribuciones y recursos para fortalecer sus autonomías y capacidades institucionales, integradas por su intercambio horizontal de información, marco regulatorio de las instituciones, estructuras organizativas y el perfil profesional de los funcionarios, el gobierno electrónico se presenta como una alternativa. El gobierno electrónico, de forma genérica, es entendido como ese conjunto de procesos y estructuras para la conformación de una oferta electrónica de servicios gubernamentales. La reflexión y más aun la evaluación del gobierno electrónico es un fenómeno relativamente reciente el cual no ha sido claramente definido para el ámbito municipal, no obstante la lógica y difusión de las doctrinas sobre el gobierno electrónico ha permeado en los gobiernos locales el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como medio para hacer eficientes y eficaces a las administraciones públicas. La importancia de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), en las administraciones locales es reconocida en documentos, como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2011), la cual reconoce al gobierno electrónico como un derecho del ciudadano que le abre múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas y de esa manera: a) conocer los medios electrónicos y lo que están haciendo las administraciones; b) hacer a las administraciones más transparentes y, al mismo tiempo contribuyendo a luchar contra la corrupción y generando la confianza de los ciudadanos; c) eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus administraciones; d) promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y e) permite participar activamente emitiendo opiniones y sugerencias en las administraciones.

Las experiencias y prácticas estatales del gobierno electrónico han dado cuenta que este no es un proceso único u homogéneo ya que se esquematiza o presenta en dife-

rentes formas. La implementación del gobierno electrónico reclama a la participación ciudadana como una constante en sus diferentes fases. Las etapas del gobierno pueden ser cuatro: *a*) informativa o presencia (colocar información relevante para todo el público en un sitio web); *b*) interactividad (la información es en dos vías, público-gobierno gobierno-público); *c*) transacción (se presenta la posibilidad de realizar transacciones sin acudir a las oficinas del gobierno) y *d*) transformación o e-democracia (establecimiento de un sitio único para acceder a todos los servicios que presta el gobierno).

Aunque el uso de las TIC en el gobierno inició a mediados del siglo xx, su adopción y uso se aceleró hace unos 15 años, cuando Internet se hizo pública. En los últimos años los avances en infraestructura de telecomunicaciones han sido evidentes, pero al mismo tiempo se muestran insuficiencias ante las potenciales demandas, el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), plantea que sólo el 26.26% de los municipios en México cuentan con página de internet, es decir, poco más de 600 municipios, y 1,116, es decir 45.44% cuenta con un correo electrónico. Se puede afirmar que sólo unos cuantos municipios de nuestro país (probablemente sólo el 5%) tienen los recursos y capacidades necesarias para responder a los retos de infraestructura, estructura organizacional y marco legal y contextual de manera individual (Luna *et al.*, 2011a).

De acuerdo con la *e-Government Survey 2012* de la Organización de las Naciones Unidas, México se encuentra en el número 55, debido a un severo subdesarrollo principalmente en la infraestructura de telecomunicaciones (Vázquez, 2012), pero ocupa el octavo lugar de desarrollo de gobierno electrónico dentro de los países Americanos respectivamente, aunado a ello, la población total de los países de América Latina y el Caribe (estimada en 513 millones de personas en el año 2000 y cerca de 600 millones de personas en el 2010) sólo el 27% es usuario de internet, mientras que en los países más avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) registran tasas cercanas al 70%, así mismo mientras que en los países miembros OCDE, 7 de cada 10 hogares están conectados a internet —cifra que alcanza prácticamente el 100% en Corea del Sur—, en México, menos de 3 de cada 10 hogares cuentan con acceso a internet (Peña, 2012), lo que evidencia que América Latina enfrenta importantes desafíos en materia de gobierno electrónico, que van desde servicios básicos hasta nuevos modelos de interacción más centrados en el ciudadano (Barros, 2012). Para países del primer grupo, como México o Chile, la tarifa de suscripción mensual de banda ancha tiene un valor de US\$ 29 y US\$ 35 (PPP), respectivamente. Mientras que en los segundos, la tarifa es de US\$ 19 (PPP) (CEPAL, 2011).

El servicio web del gobierno, es entendido en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, como una estrategia de desarrollo para un gobierno responsable y moderno, capaz de propiciar un ambiente de acuerdos y consensos; que conduzca el esfuerzo social para concretar acciones, programas y proyectos que impacten positivamente en la calidad de vida de los mexiquenses (Gobierno del Estado de México, 2011) y así mismo como un elemento que permita conseguir una gobernanza en el ámbito municipal. El gobierno electrónico se encuentra implícito de manera transversal en los tres pilares, que integran el Plan Estatal: 1) *Gobierno solidario*, 2) *Estado Progresista* y 3)

Sociedad protegida. Se necesita consolidar una administración pública como un mecanismo eficiente y eficaz para promover el desarrollo y regular las relaciones sociales.

El Estado de México tiene una población de 15,175,862 habitantes, los cuales residen en 125 municipios. Los contextos de los gobiernos locales son variados y condicionan las posibilidades de implementar las variables del gobierno electrónico, son un reflejo del tamaño e importancia del municipio en el concierto estatal y nacional. El Estado de México en el año 2012 ocupa el segundo lugar, del ranking nacional de portales electrónicos con una evaluación de 67.47 puntos después de ocupar el cuarto lugar en el 2011. Su capacidad para clasificar datos lo coloca en el lugar 15 y su capacidad normativa en el lugar 23 (Sandoval *et al.*, 2014). Por lo que se refiere al ranking nacional del 2009, los gobiernos locales mexiquenses ocupan los siguientes lugares: el mejor posicionado es Tlalnepantla en el lugar 22, Toluca la capital ocupa el lugar 33, Metepec el 35, Atlacomulco el lugar 42, Nezahualcóyotl el 45, Valle de Chalco el 48 y Apaxco el lugar 58 (Cuadro 1).

CUADRO 1. RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS 2009

Posición	Municipio	Puntaje
22	Tlalnepantla	134
33	Toluca	106
35	Metepec	99
42	Atlacomulco	88
45	Nezahualcóyotl	85
47	Valle de Chalco	79
58	Apaxco	28

Fuente: elaboración propia con datos de Sandoval (2009).

Para el 2010 el ranking coloca nuevamente a Tlalnepantla como el municipio mexiquense mejor posicionado en el horizonte nacional, le sigue Huixquilucan y Texcoco (Cuadro 2). A partir de estos cambios se puede inferir que los portales de los gobiernos locales en el Estado de México van a la baja, es decir cada vez son menos los que cumplen con los requerimientos básicos para implementar un gobierno electrónico.

CUADRO 2. RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS 2010

Posición	Municipio	Puntaje
1	Tlalnepantla	68.75
2	Huixquilucan	68.49
3	Texcoco	60.60

Fuente: elaboración propia con datos de Sandoval (2014).

De acuerdo con un estudio que toma en cuenta a 71 portales de municipios urbanos en el país, el promedio obtenido por los 71 municipios es de 113 puntos, los cuales siendo com-

parados con el máximo de 240 puntos, muestra una diferencia de 127 puntos no alcanzado. Treinta de 71 municipios obtuvieron una puntuación por arriba de la media, es decir, superior a los 120 puntos. Los otros 41, se encuentran por debajo. De ellos seis municipios del Estado de México no lograron alcanzar la media (Cuadro 3) (Sandoval, 2009).

CUADRO 3. RANKING DE PORTALES MUNICIPALES URBANOS POR VARIABLE 2009

Municipio/posición	Página web	Información	Tecnología	Seguridad	Total
Tlalnepantla (22)	55	51	17	11	134
Toluca (33)	41	55	10	0	106
Metepec (35)	39	57	3	0	99
Atlacomulco (42)	41	40	7	0	88
Nezahualcóyotl (45)	3	48	6	0	85
Valle de Chalco (47)	32	37	3	7	79
Apaxco (58)	25	3	0	0	28

Fuente: elaboración propia con datos de Sandoval (2009).

En página web, el puntaje máximo es de 92, el puntaje promedio obtenido por los 71 municipios fue de 44, lo cual no llega a abarcar 50% de puntaje total, colocándose un total de 41 municipios por debajo de esta media. En relación con la información, el promedio general fue de 49 puntos de un total de 88 totales, lo que muestra que en este aspecto se encuentra calificado con una puntuación superior a la media que sería de 44 puntos. Sin embargo, 26 fueron los municipios que no alcanzaron a obtener un puntaje equivalente a la mitad total. Los gobiernos locales del Estado de México tienen una muy baja puntuación en las variables tecnología y seguridad, lo que disminuye su ubicación en el ranking y tiene implicaciones en los contenidos, calidad y eficiencia como gobiernos electrónicos. El caso de Apaxco es significativo ya que en las variables tecnología y seguridad sus valores son 0. Mientras que en la variable de seguridad los municipios de Toluca, Metepec, Atlacomulco y Nezahualcóyotl tienen valores de 0.

La evaluación del gobierno electrónico en los municipios rurales en el Estado de México es pobre, el municipio mejor colocado es Calimaya en la posición 22, en relación al primer lugar que lo tiene Zacatelco en el Estado de Tlaxcala con un total de 140 puntos. En contraposición el gobierno electrónico mexiquense más bajo es Almoloya de Juárez, con solo 28 puntos.

El componente de información es el elemento con los puntajes más altos con un promedio de 29.97 en donde 27 municipios rurales están por encima del promedio. En general, se puede destacar que la mayor parte de los portales cumplen con los elementos mínimos para la consulta del ciudadano, aunque no se han consolidado como herramientas tecnológicas de información y conocimiento. El promedio del componente, página web fue de 26, donde sólo 16 municipios están por encima del promedio, cuentan con un portal desarrollado, diseñado y de fácil uso para el ciudadano. La mayor parte de los municipios están por debajo del promedio. Dentro de los municipios rurales, des-

CUADRO 4. RANKING DE PORTALES MUNICIPALES RURALES 2009

Posición	Municipio	Puntaje
22	Calimaya	67
24	Tezoyuca	53
27	Luvianos	46
28	Villa del Carbón	43
29	Tlatlaya	36
31	Almoloya de Juárez	28

Fuente: elaboración propia con datos de Sandoval (2009).

taca en forma negativa el municipio de Almoloya de Juárez, siendo el que tuvo la menor puntuación en este componente. El componente tecnología tiene los puntajes más bajo, con un promedio de 0, en donde solo se califica un elemento. Los municipios rurales del estado de México en análisis, Calimaya, Tezoyuca, Luvianos, Villa de Carbón, Tlatlaya y Almoloya de Juárez, alcanzaron un valor prácticamente de 0. Ello demuestra que cuentan con requerimientos tecnológicos mínimos necesarios, situación que impacta en su puntaje y calificación total en el ranking nacional (Cuadro 5).

CUADRO 5. RANKING DE PORTALES MUNICIPALES RURALES POR VARIABLE 2009

Municipio	Página web	Información	Tecnología	Seguridad	Total
Calimaya (22)	23	20	0	15	58
Tezoyuca (24)	21	22	0	10	53
Luvianos (27)	18	19	0	9	46
Villa del Carbón (28)	18	19	0	6	43
Tlatlaya (29)	16	16	0	4	36
Almoloya de Juárez (31)	10	10	1	7	28

Fuente: elaboración propia con datos de Sandoval (2009).

La mayoría de los municipios en zonas rurales está por debajo del promedio, no cuentan con la tecnología requerida y sólo dos municipios (Zacatelco en Tlaxcala y Concordia en Sinaloa), son los únicos que están por encima del promedio y que obtuvieron la máxima calificación. Mientras que el componente de formato con un promedio del 13.97 en donde únicamente se evaluaron siete elementos compuestos principalmente por calificar: página web para niños, actualización, publicación de fechas y hora de publicación, fueron elementos que tuvieron menor puntaje ya que muy pocos portales lo contienen. Por regiones, los gobiernos locales del Estado de México se ubican entre los últimos, en relación con otros estados con menor nivel de desarrollo como son el caso de Tlaxcala, Oaxaca o Puebla (Sandoval *et al.*, 2014).

De acuerdo con los datos expuestos, si en los municipios urbanos del Estado de México los resultados no son relevantes, los datos duros en los municipios rurales todavía existen enormes áreas de mejora para que estas herramientas tecnológicas sean verdade-

ros instrumentos de información y conocimientos. Tanto en el puntaje total, por componentes y por región del ranking de municipios en zonas rurales, los gobiernos locales del Estado de México muestran una calificación muy baja entre ellos, en relación con otras entidades federativas (Luna *et al.*, 2012).

GOBIERNOS LOCALES, GOVERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Una primera fuente de gobernabilidad, es la integración a través de un proceso político del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación y representación del ciudadano en la toma de decisiones, a través de un proceso electoral.

Otra fuente de gobernabilidad depende de la gestión pública, esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia como se relaciona con su comunidad, como se relaciona con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales (Arbós y Giner, 2005). La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública a través de la administración electrónica, de los gobiernos locales en el Estado de México presenta algunas particularidades, la gestión pública en distintos momentos, enfatiza su carácter público, político y gubernamental, la dicotomía política-administración se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 municipios rurales, 38 semiurbanos, 16 urbano medio, 17 urbano grande, 13 mixtos y en los 2 metropolitanos (Inafed, 2014).

El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador estatal decidía e imponía al presidente municipal. En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tiene el ámbito federal y estatal, dado que en la comunidad municipal no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en materia municipal son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales (Morales *et al.*, 2012).

La función judicial se ejecuta formalmente por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el poder judicial (Salazar, 2009).

El marco regulatorio de las instituciones marca una diferencia importante ya que tiene un efecto directo en el posible déficit de las acciones de los funcionarios públicos (Luna *et al.*, 2011c). Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la disponibilidad de tres reglamentos básicos que regulan la vida de los ayuntamientos: Reglamento de planeación, Reglamento de obra pública y Reglamento para la mejora regulatoria, en el portal del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), sólo 10 de los 125 municipios cuentan con el Reglamento planeación, lo que equivale al 8%; 2 municipios cuentan con el Reglamento de obra pública, lo que equivale al 1.6%; 13 municipios cuentan con el Reglamento para la mejora regulatoria, lo que equivale al 10.4%; 57 municipios no cuentan con ningún tipo de reglamento (reglamento de mercados y actividades comerciales, reglamento interior del organismo público, reglamento interno del los organismos de agua potable, reglamento de seguridad pública y protección civil, entre otros), lo que equivale al 45.6%; 36 de los 125 municipios cuentan con otros tipos de reglamentos, pero no con el de planeación, obra pública o mejora regulatoria, lo que equivale al 28.8%. Solo un municipio, Cuautitlán Izcalli, cuenta con 2 de los 3 reglamentos; el reglamento de planeación y reglamento de la ley de obra pública, lo que equivale al 0.8% de los 125 municipios. Por otra parte, los Municipios de Huixquilucan, Metepec, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Teotihuacán y Villa Guerrero cuentan con 2 de los 3 reglamentos; el reglamento de planeación y el reglamento para la mejora regulatoria, lo que equivale al 4.8% (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2014).

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), considera como reglamentación básica de la gestión municipal a 17 documentos: Bando de policía y buen gobierno, Reglamento interior del ayuntamiento, Administración pública municipal o delegacional, Transparencia y acceso a la información, Participación ciudadana, Obras públicas, Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos, Seguridad pública, Protección civil, Alumbrado público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y transporte, Zonificación y uso de suelo, Ordenamiento ecológico, Reglamento de la construcción, a este respecto la clasificación para los municipios mexiquenses es la siguiente: muy bajo 52, bajo 11, medio 13, alto 6, muy alto 42 y 1 no cuenta con información. El Inafed asigna un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación, en función de su importancia, se asigna un valor que va de 25.00 para la misión, visión, objetivos y/o metas, hasta 3.57 para el manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios.

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables desempeño institucional y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad, es menor la variable de reglamentos. Solo 36 municipios completan el cuadro con los 17 reglamentos, en orden ascendente: 1 metropolitano, 1 mixto, 7 urbano medios, 8 urbano grandes, 9 semiurbanos y 10 rurales.

Mientras que 39 de estos, solo cuenta con 1 y 2 reglamentos: urbano grandes 2, mixto 4 y rurales 15. De los 125 municipios 31 de estos, solo cuenta con 1 reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información.

No obstante a lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con los 17 reglamentos 5 de ellos han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento, en un nivel básico —los valores son ponderados y asignados según el orden de importancia relativa de los elementos conforme a los planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica (Inafed, 2014)—, 4 en un nivel incompleto y 1 fragmentado. De los 125 municipios, solo 11 cubren de manera plena con el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (Inafed, 2014), de ellos no todos cubren con una reglamentación plena, solo lo hacen 2 municipios urbano grandes (Huixquilucan y Cuautitlán Izcalli) y 1 urbano medio con los 17 reglamentos (La Paz), de igual forma encontramos 2 urbano medio con 4 y 14 reglamentos, 3 rurales con 11, 5 y 1 reglamento, 1 urbano grande con 2 reglamentos, 1 semiurbano con 7 y 1 mixto con 1 solo reglamento.

Pese a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la federación, a enero de 2014 las aportaciones federales para el estado de México, sólo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa con un 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales, obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas, no obstante, de los 8 fondos de aportaciones federales, sólo 2 inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fornamun). Las aportaciones para los municipios del Estado de México, para el primer fondo hasta enero del 2014 eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Las participaciones (Fondo General de Participaciones; Fondo de Fomento Municipal; Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Fondo de Fiscalización; Fondo de Compensación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable) y aportaciones federales (Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa) son reguladas por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi), estos a su vez determinan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales. Con la inclusión de la participación y necesidades

de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los Cocicovi, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental, se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios (Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2014).

Las finanzas públicas municipales, en buena medida explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre un 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con un 0.56%. Por otro lado, de los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, a contra parte los de menor dependencia son: Huehuetoca 22.78%, Naucalpan de Juárez 23.39% y Tecámac 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada, de los 125 municipios solo 2 se encuentran entre el 40% al 49%, 6 entre el 30% al 39%, 13 del 20% al 29%, 23 del 10% al 19% y 74 del 0 al 9%. Sólo 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (Secretaría de Gobernación, 2014).

Como se puede inducir en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida, como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos, que conserva una reserva. El cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio La Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlaxpa, Toluca, Tonicato, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una autonomía financiera. Por otro lado, observamos que la autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional son variables intervinientes, no determinantes de la eficiencia administrativa. El origen de la atención de las demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal (Sandoval, 2013).

La política, la administración y el financiamiento involucra a los tres ámbitos de gobierno, no obstante, la gestión de ciertos servicios de manera particular (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, policía preventiva municipal y tránsito), es responsabilidad de los gobiernos municipales.

Para el gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de desarrollo social y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social las políticas públicas municipales representan una descentralización, una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de desarrollo con la finalidad de insertar a la población de la región sur de la entidad en un proceso de transformación económica, cultural, social y tecnológica, de forma tal de brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y la toma de decisiones. Las bondades de este proceso, es la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos es limitado, sólo 6 municipios destinan más del 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de un 49% a un 9% (Secretaría de Gobernación, 2014).

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexiquense es relacionar las capacidades institucionales con los procesos de desarrollo territorial. Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles —suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales—. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que estos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios cercanos o lejanos.

El desarrollo territorial contemporáneo de México se entiende fundamentalmente por los procesos de migración, vinculación a los flujos de comercio internacional, a la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de planeación promovidos por los gobiernos. Como resulta obvio suponer, y tal y como se ha demostrado en diversos estudios, existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía metropolitana y la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades en la gestión pública. Siguiendo los hallazgos de Enrique Cabrero (2013), en México los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semi-urbano.

Al combinar las variables vinculadas al proceso de desarrollo territorial con las que tienen que ver con la evolución de las políticas públicas, se tiene un panorama de gran

complejidad. Por el lado del desarrollo territorial, las tensiones van desde la generación de procesos de integración urbano-rural, pasando por las cuestiones relativas a la equidad, a la construcción y ampliación de infraestructuras, a la prevención de riesgos y la protección ambiental para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio.

Por el lado de las políticas públicas, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora de la gestión gubernamental. Así también hay tendencias claras a favor de la creación de alianzas entre sectores público, privado y social.

En todo caso, es factible considerar que, en los años por venir, el centro de los esfuerzos municipales será una combinación de prioridades provenientes de las necesidades en materia de infraestructura, de una mayor cohesión social y del despliegue de estrategias de competitividad basadas en factores de atracción territorial, junto con la concreción de programas de mejora regulatoria, profesionalización de los servicios públicos y búsqueda de una mayor autonomía política y financiera. La síntesis de estas potenciales combinaciones podría expresarse como tres tendencias de cambio, en los siguientes términos: 1) formulación y aplicación de alianzas intermunicipales en la gestión de los servicios públicos y sociales, 2) pensar en la multiplicación de procesos que buscaran identificar y adoptar nuevos perfiles institucionales, más acordes a las condiciones socio-territoriales de cada municipio y 3) discusión intergubernamental para adecuar la distribución de funciones, recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno y entre los actores privados y sociales (Luna *et al.*, 2011b).

CONCLUSIONES

El uso de las TIC en el gobierno ha ensanchado la brecha de los ámbitos estatales y locales, ahora una forma más de exclusión social es la brecha digital que se forma en los 2,457 municipios mexicanos. Los gobiernos electrónicos en el ámbito municipal, tienen que enfrentarse a una serie de retos, los cuales son catalogados en dos grupos principalmente, *a)* retos financieros y *b)* retos estructurales (instituciones, infraestructura, estructuras organizacionales y los marcos legales y contextuales). Los retos del gobierno electrónico municipal, son producto de deficiencias, como la falta de infraestructura eléctrica de telecomunicaciones y redes, por la concepción de los funcionarios públicos, que no consideran a las TIC como componentes estratégicos del gobierno municipal y porque en el ámbito municipal no se cuenta con mecanismos y procedimientos para evaluar tanto al portal como a las demandas y necesidades de los ciudadanos. En las actuales condiciones institucionales del gobierno electrónico en los municipios del Estado de México, observamos por lo menos tres vertientes o déficits: *a)* el servicio web de los gobiernos; *b)* infraestructura de telecomunicaciones y *c)* capital humano (Sandoval y Mendoza, 2014).

La relación determinante entre el desempeño institucional de los gobiernos locales en el Estado de México para la adopción del gobierno electrónico y su rendimiento

en la formulación de políticas públicas no es del todo clara, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento el desempeño institucional mexicano se funda en los procesos electorales mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas, en un segundo momento y en menor medida, es resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios.

Teniendo presente que al actuar gubernamental corresponde la interacción gobierno-ciudadano a través de la elaboración de políticas públicas y la atención de las necesidades de este último mediante la prestación de servicios públicos. Las TIC son moralmente neutras, pueden utilizarse como variable independiente y dependiente de la gobernabilidad y consolidación de las instituciones, o como medio de hacer eficiente la prestación de servicios públicos. El gobierno electrónico puede permitir la optimización de los servicios públicos, acceder a la información pública, orientar al gobierno hacia el ciudadano, distribución de servicios públicos en línea, uso de las TIC por los gobernados y gobernantes, reducción del aparato administrativo y mejorar el acceso del ciudadano a los servicios públicos. En general el gobierno electrónico presenta condiciones fundacionales para mejorar el desempeño de las instituciones, para hacerlo más competitivo y elevar la calidad de la gobernabilidad.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas, a través de las políticas públicas, no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuestar, en un desempeño institucional y en un marco regulatorio limitado que determine el actuar de las acciones de transparencia o acceso a la información de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal. La gobernabilidad que produce la eficiencia administrativa pragmática —aparatos de control político y clientelar—, es resultado de los escasos programas públicos y sociales del gobierno, es decir, de la capacidad para encontrar soluciones a los problemas.

Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales de México. Se tiene entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control. La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir tradicionales y nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

Es necesario consolidar un arreglo institucional en los gobiernos locales a través del ejercicio de un federalismo cooperativo, basado en una comprensión de las problemáticas comunes. El gobierno municipal ha dejado de ser la figura política protagónica para la conducción de las sociedades locales. Los problemas locales trascienden los ámbitos

de gobierno municipal, las experiencias de las 59 zonas metropolitanas del país integradas por 300 municipios y 16 delegaciones y una población de 63,836.779 habitantes, tendrán que ser la base de los procesos de planeación y presupuestarios, para que el gobierno mexicano integre a los municipios rurales al concierto del desarrollo.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los regímenes locales contemporáneos, —con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía— han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos. En última instancia, en este tipo de instituciones la eficiencia pragmática es el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman su cotidiano quehacer social. La eficiencia institucional es condición indispensable para la legitimidad institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Los gobiernos municipales son uno de los ámbitos más problemáticos del sistema político mexicano. En ellos, las inercias, insuficiencias y contradicciones son especialmente manifiestas para la acción libre y soberana en materia política, presupuestal y administrativa. Estas limitaciones no sólo son notorias en los municipios rurales, también se presentan en los municipios urbanos y metropolitanos. No obstante, en algunos municipios mexicanos, están ocurriendo experiencias de innovación y desempeño institucional esperanzadoras. Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

No obstante, en la generalidad de los gobiernos locales, no se han realizado las reformas jurídicas ni las modificaciones administrativas, que se hicieron en su momento en el ámbito federal.

El gobierno electrónico es la combinación de las TIC y el liderazgo gubernamental, orientados al servicio para simplificar procesos y para acercar los servicios gubernamentales al ciudadano. Cuando la gestión pública está orientada al servicio, la tecnología puede convertirse en un vehículo privilegiado para que los ciudadanos puedan tener mejor acceso a la información gubernamental, para aumentar la transparencia de la gestión pública, y para llegar a comunidades rurales y a sectores tradicionalmente excluidos.

Con el presente documento, se puede plantear que en la administración pública mexicana hay tres estrategias básicas para el mejoramiento institucional, a saber: la re-

forma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. Desafortunadamente, la administración pública mexicana rara vez realiza políticas más allá de la primera estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel. 1992. “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político” en Merino Huerta, M. (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador. 2005. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Barros, Alejandro. 2012. “Gobierno electrónico: ¿dónde estamos, a dónde vamos?”, en *Revista Política Digital*, núm. 65, diciembre 2011 / enero 2012.
- Brugué, Quim y Goma, Ricard. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona Ariel.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2011. *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- _____. 2013. *Retos de la competitividad urbana*, México, CIDE.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2011. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007, en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> [Consultado el 3 de agosto de 2011]
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2011. *Avances en el acceso y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008-2010*, s/f, en <http://www.cepal.org/SocInfo> [Consultado el 19 de septiembre de 2011].
- Córdova, Arnaldo. 2000. *La formación del poder político en México*, México, ERA.
- Gobierno del Estado de México. 2011. Plan de desarrollo 2011-2017, http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo1117_I.pdf. [Consultado el 5 de enero de 2011].
- Inafed. 2014. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal. [Consultado el 6 de mayo].
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Acceso a Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem). 2014. <http://www.infoem.org.mx/src/htm/ayuntamientos.html>. [Consultada el 1 de abril de 2014].

- Instituto Electoral del Estado de México. 2014. <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>. [Consultada el 1 de abril de 2014].
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas" en Aguilar Villanueva, Luis (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Luna Reyes, Luis, et al. 2011a. "Rankin estatal 2011 de portales .gob", en *Revista Política Digital*, núm. 63, agosto-septiembre 2011.
- _____, et al. 2011c. "Estrategias de e-Gobierno en municipios, ¿por dónde empezar?", en *Revista Política Digital*, núm. 63, agosto-septiembre 2011.
- _____, et al. 2011b. "Retos del Gobierno electrónico municipal", en *Revista Política Digital*, núm. 61, abril-mayo 2011.
- Luna, Dolores, et al. 2012. *Índice de gobierno electrónico estatal: comparativo de las mediciones 2011 y 2012*, México, CIDE.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. 1992. *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Morales y Gómez, Juan Miguel et al. 2012. "La administración electrónica en los municipios de Toluca y Metepec, Estado de México", en *Estado, gobierno, gestión pública: Revista chilena de administración pública*, núm. 20. Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- North, Douglass. 2006. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Peña Nieto, Enrique. 2012. "Un país incluyente y competitivo: hacia la Agenda Digital por un México conectado", en *Revista Política Digital*, núm. 68, junio / julio.
- Salazar Medina, Julian. 2009. *Elementos básicos de la administración municipal*, México, UAEM-IAPEM.
- Sandoval Almazán, Rodrigo. 2009. *Reporte de portales municipales urbanos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____. 2013. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____, et al. 2014. "Ranking estatal 2012 de portales .gob", en *Política digital en línea*. <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21552>. [Consultada el 24 de julio de 2014].
- _____, y Mendoza Colín, Jeanett. 2014. "Ranking de portales de Gobierno Electrónico Municipal: la medición 2010", en *Política digital en línea*. <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20789>. [Consultada el 24 de julio de 2014].
- Secretaría de Gobernación. 2014. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales. [Consultada el 17 de abril].

- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. 2014. http://www.seco-gem.gob.mx/programas_cont_social.asp. [Consultada el 17 de abril].
- Secretaría Hacienda y Crédito Público. 2014. <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>. [Consultada el 17 de abril de 2014].
- Simon, Herbert. 1982. *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1999. *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, Pirámide.
- Vázquez Mota, Josefina. 2012. “México 2.0. Del e-Gobierno a Gobierno 2.0”, en *Revista Política Digital*, núm. 68, junio / julio.

JAIME ESPEJEL MENA

Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango; miembro honorario del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y cuenta con el reconocimiento como integrante del SNI. Línea de investigación: gobernanza y sociedad civil, desempeño institucional y capital social. Publicaciones recientes: *Cambio Político y nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, México (2010); *Consideraciones sobre la sociedad civil*, México (2012) y *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México (2013). Correo electrónico: jaimespejel@hotmail.com.