

**Gobiernos locales en México**

Mauricio Bermeo Mendoza  
México

Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 3, Granada, Noviembre, 2012  
ISSN: 2173-8253

## **GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO.**

**Mauricio Bermeo Mendoza.**

Candidato a Doctor en Políticas Públicas  
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

### **RESUMEN**

El presente documento desarrolla un análisis sobre los gobiernos locales en México. Este estudio se hace desde dos ópticas distintas, primero se aborda a los gobiernos municipales y su proceso de fortalecimiento institucional desde la perspectiva jurídica; desarrollando un análisis científico del sistema de competencial de la administración pública en México y dilucidando si el actual marco jurídico permite el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ayuntamientos que les facilite el cumplimiento de sus objetivos institucionales. En un segundo momento, se estudia a los gobiernos locales en nuestro país a la luz de la Teoría de las Organizaciones Públicas, en tanto que los Ayuntamientos son organizaciones públicas que ejercen el poder en los espacios locales y que en consecuencia tienen una alta relevancia en la solución de los problemas de la comunidad y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población municipal. Este análisis científico y objetivo pretende indagar sobre las condiciones actuales de los ayuntamientos bajo la perspectiva y las premisas fundamentales de los principales teóricos de las Organizaciones Públicas.

**Palabras clave:** Ayuntamiento, Organizaciones Públicas, Competencias en la Administración Pública, Municipios, Políticas Públicas.

**ABSTRACT**

Document makes an analysis of local governments in Mexico. This study faces two different points of view, in the first part we make an analysis of local governments (in Mexico they called Ayuntamientos) and its institutional strengthening process from legal perspective, developing a scientific analysis of the jurisdictional system of public administration in Mexico and elucidating whether the current legal framework allows for institutional capacity building of the Ayuntamientos that facilitates the fulfillment of its institutional objectives. Second stage analyses local governments in Mexico according with the premises of Theory of Public Organizations. Ayuntamientos are public organizations that exercise political power in local space and therefore they have a high relevance to solving community's problems and impact in municipal population quality of life level. This scientific and objective analysis seeks to investigate about current conditions of Ayuntamientos under the perspective of main premises of Public Organizations theorists.

**Keywords:** City Council, Public Organizations, Competence in Public Administration, Municipalities, Public Policies.

**Sumario:** I. Introducción. II. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Locales: un análisis desde la perspectiva jurídica. 2.1. Marco Conceptual. 2.2. Análisis del Sistema Competencial de la Administración Pública en México. III. Los Gobiernos Locales en México: una visión desde la Teoría de las Organizaciones Públicas. 3.1. Marco Conceptual de la Teoría de las Organizaciones Públicas. 3.2. Enfoque Clásico. 3.3. Enfoques Actuales. 3.3.A) Enfoque del Management. 3.3.B) Administración Pública Comparada. 3.3.C) Estudios de Políticas Públicas. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN.

México es uno de los 25 países federales de todo el mundo; nuestro sistema político data del 4 de Octubre de 1824 fecha en la que se promulgó la primera constitución del México independiente. En su texto, la Constitución de 1824, establecía que la nueva república tomaba la denominación de Estados Unidos Mexicanos y en su artículo 4 la definía como una República Representativa, Popular, Federal<sup>1</sup>. Como todo sistema federal, la noción de nuestro Estado Nación, según la constitución, establecía al menos dos ámbitos de poder fundamentales:

- a. La Federación. Definida como la agrupación institucionalizada de entidades políticas y sociales, relativamente autónomas y sobre las que recae la soberanía. Con frecuencia las federaciones se constituyen sobre la base de un acuerdo original entre estados soberanos.
- b. Los Estados. Es decir, las unidades o partes que componen a la federación, quienes deciden de manera soberana unirse y conformarla. Para diferenciar a los "estados" de los "estados nacionales", suelen ser denominados como "estados federados" y en nuestro país se les designa como "entidades federativas". La teoría del federalismo establece que los Estados se encuentran dotados de cierta soberanía, ya que ciertas competencias les quedan reservadas con exclusión del gobierno federal. Sin embargo, también es importante mencionar que ciertas competencias les quedan excluidas y en consecuencia son ajenos a tales facultades, por ejemplo, los estados que forman una federación no suelen tener competencia en asuntos de política exterior y por tanto carecen de la consideración de independientes bajo el derecho internacional.

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Edit. H. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital, texto en línea. Pág. 1

Justamente a partir de estas premisas es necesario considerar que el SISTEMA COMPETENCIAL de los distintos órdenes de gobierno, determina las características y orientación de nuestro sistema político. Las diferencias en las atribuciones que la Ley otorga tanto a Estados como a la Federación definen las particularidades de nuestro régimen de gobierno. Es en el Marco Jurídico, a partir de las atribuciones, facultades y funciones, que en él se inscriben, donde se establece que puede y debe hacer cada ámbito de gobierno, y en mucho define las relaciones de concurrencia y coordinación que estos deben tener.

El sistema competencial es vital en la vida institucional de cualquier sistema político, a partir del mismo se define la acción del gobierno en sus distintos niveles. Todas las políticas públicas y programas de gobierno encuentran su fundamentación necesariamente en el Marco Jurídico y en el Sistema de Competencias que de él se deriva. De ahí la importancia de su estudio y análisis, porque proporciona el marco de referencia que da lugar a la actuación de la gestión pública en el ejercicio de gobierno.

La Teoría Jurídica establece el principio de que toda acción de gobierno debe encontrar su origen y fundamento en la Ley. En el derecho público si no está permitido está prohibido; a diferencia del principio en el derecho privado que privilegia la libertad de acción, al establecer que toda actividad está permitida a menos de que este expresamente prohibida por la propia Ley. En este sentido, nuestro andamiaje jurídico es extenso, complejo y en ocasiones complicado, característico de una Federación, ya que hace cohabitar en respeto y sana armonía el ejercicio de los gobiernos subnacionales, locales y el federal. El propio marco jurídico establece la concurrencia de competencias en ciertos temas y deja exclusividad en otros a cierto orden de gobierno.

Nuestro sistema federal se compone por tres órdenes de gobierno -El gobierno nacional llamado federal, los gobiernos subnacionales o regionales, que en nuestro país son los gobiernos estatales; y los gobiernos locales o municipales-. Cada uno de ellos tiene su propio marco de atribuciones y facultades. De igual manera, al ser nuestro país una república democrática y representativa también se establece el principio de división de

poderes; por esa razón los gobiernos federal y estatales se conforman por tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en el caso de los municipios estos se gobiernan por un cuerpo colegiado de representación popular, el cual se denomina Ayuntamiento y quién tiene facultades ejecutivas, reglamentarias (no legislativas) y con atribuciones judiciales, que en caso de tenerlas, son poco claras y muy limitadas.

## **II. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA.**

A partir de estas premisas iniciales, se puede afirmar que cada ámbito de gobierno tiene su espacio de competencia el cual justifica su razón de ser, y que en consecuencia, todos los ámbitos de gobierno son igualmente necesarios para el adecuado funcionamiento de nuestro sistema federal; por esa razón este artículo centrará sus esfuerzos en identificar y analizar las facultades, atribuciones y competencias de los Gobiernos Locales o Municipales a partir del estudio del Marco Jurídico aplicable a la Administración Pública; a través de este análisis se pretende establecer de qué manera y en qué grado el andamiaje legal fortalece las capacidades institucionales de los municipios en nuestro país.

Para poder lograr el propósito descrito en el párrafo anterior será necesario:

1. Desarrollar un análisis del Sistema Competencial de la Administración Pública que permita determinar con precisión cuáles son las atribuciones y facultades de los Gobiernos Municipales en nuestro país.
2. Realizar un análisis de algunas de las principales leyes del marco jurídico para establecer e identificar las principales atribuciones y facultades de los Gobiernos Locales y su grado de preponderancia respecto de los otros dos ámbitos de gobierno.
3. Determinar en qué grado la serie de facultades y atribuciones inscritas en el Sistema Competencial de la Administración Pública referidas a los Ayuntamientos, permite

a los municipios de nuestro país cumplir con la función de Gobierno y espacio público que dé respuesta a las demandas ciudadanas de su población.

## 1. Marco Conceptual

La palabra *Federalismo* proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. Tal como lo establece Jacinto Faya (1998:11), el federalismo hace referencia a una “*forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual*”<sup>2</sup>.

El federalismo supone la existencia de distintas entidades político – sociales soberanas dentro de un Estado Nación, las cuales tienen sus propios gobiernos regidos por su propia constitución y leyes. Estas entidades se asocian y conforman la federación, elaboran su Constitución (federal) y se sujetan a ella. Bajo esta noción, todo sistema federal, supone la articulación, coordinación y concurrencia de facultades y atribuciones de los distintos gobiernos que la componen y exige la existencia de un Sistema de Competencias que establezca con precisión cuáles son los temas exclusivos de la Federación, las de las entidades que componen la federación y aquellas en las que son compartidas por ambos niveles de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009:30), en su artículo 40 establece, que: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*<sup>3</sup>. Bajo esta premisa constitucional nuestro país se concibe como una Federación integrada por 31 Estados Libres y Soberanos y el Distrito Federal, que es el espacio territorial donde se asientan los poderes de la Unión.

A lo largo del cuerpo de la Constitución se van encontrando los cimientos y las generalidades del Sistema Competencial de la Administración Pública. Así se puede establecer, que las

<sup>2</sup> Faya Viesca J. (1998), *El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis*. 3ª Edición México. Pág. 11.

<sup>3</sup> (2009), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 15ª. Edición México. Pág. 30

facultades exclusivas de la Federación se encuentran descritas, entre otros, en los artículos 73, 74, 76, 77, 79, 89, 105

Por lo que respecta a los Estados y el Distrito Federal sus atribuciones y facultades exclusivas se encuentran descritas en el Título Quinto de la Constitución bajo la denominación *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*<sup>4</sup> y destacan entre otros los artículos 116, 117, 118, 122 (exclusivo del Distrito Federal). Algo importante de mencionar es que el artículo 109 de la Constitución vislumbra las facultades concurrentes de la Federación y las Entidades Federativas.

La Constitución (2009:77) en el artículo 115, establece que: “*los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...*”<sup>5</sup>. Esto implica que nuestro sistema federal está compuesto por tres ámbitos o esferas de gobierno, como ya se comentó previamente, y que son la federación, los estados y los municipios. Es relevante anotar que, atendiendo el precepto legal antes mencionado, todas las entidades federativas, salvo el Distrito Federal, se dividen en Municipios; pasando desde Oaxaca que es la entidad federativa que más municipios tiene (570), hasta Baja California y Baja California Sur, que son los Estados con menos municipios en el país (5 en cada entidad). El número total de municipios en el país es de 2, 440 y se tienen registradas 37 iniciativas para la conformación de nuevos municipios.<sup>6</sup> Cabe hacer mención que en Noviembre de 2011 se autorizaron tres nuevos municipios en el Estado de Chiapas por parte del Congreso local.

Jurídicamente hablando el Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior; por lo tanto, el municipio es la célula básica de la división política y territorial del país, en concordancia con lo que establece el Artículo 115 constitucional. En este mismo orden de ideas, el municipio es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa.

---

<sup>4</sup> *Ibid.* Pág. 77

<sup>5</sup> *Idem.* Pág. 77

<sup>6</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2011). “Sistema Nacional de Información Municipal”. en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) Segob, México.

Bajo el amparo del enfoque jurídico de la Teoría del Estado, se puede identificar que el municipio tiene tres componentes fundamentales<sup>7</sup>:

1. **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
2. **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
3. **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

Sin embargo, si bien es cierto que el municipio es una organización comunal y una entidad política con personalidad jurídica y patrimonio propios, si bien es cierto que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados en su régimen interior, si bien es cierto que es un ámbito de gobierno integrante de nuestro sistema federal y reconocido constitucionalmente como se ha venido argumentado previamente; también lo es el hecho de que el municipio es ante todo y sobre todo el espacio de vida privilegiado del individuo y la comunidad.

Bajo el enfoque sociológico, el municipio es el espacio público donde todo ocurre: en el municipio nace la población, crece, juega, estudia, desarrolla relaciones sociales y económicas de diversa índole, se asienta, se desarrolla y finalmente muere; y todo lo anterior ocurre dentro del espacio local porque en el municipio es donde está la casa, la oficina, el hospital, la escuela, el partido político, la iglesia, la fábrica, la oficina, el panteón, en fin todo se asienta en el

---

<sup>7</sup> Basado en el concepto de Estado de Hauriou A. (1971) *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. 2ª Edición, Barcelona págs. 22-23.

territorio de los municipios. No hay más territorio en el país, que el territorio de los municipios. Por esa razón el Municipio es el espacio de vida de la población en general.

Sin lugar a dudas este es el punto de mayor importancia para el espacio local, porque el municipio es el espacio público donde ocurren diversas relaciones sociológicas que determinan el grado de armonía y condiciones para la potenciación del desarrollo de la población. En el municipio existen relaciones de los ciudadanos con los ciudadanos, es decir relaciones de convivencia social o comunal entre los habitantes del municipio, dichas relaciones pueden ser de naturaleza económica, social, cultural, política, etc. lo relevante es que dichas relaciones al ocurrir en armonía o en el menor grado de conflicto posible, facilitan la interacción de los ciudadanos potenciando su nivel de desarrollo.

En el municipio también ocurren relaciones de los ciudadanos con su territorio, es decir la vinculación más elemental del ser humano con su entorno natural ocurre en el espacio local; desde el asentamiento humano y la conformación de las ciudades, hasta la utilización de los recursos naturales con fines de producción de *comodities* y generación de riqueza económica, todo ocurre en el espacio local. La importancia de generar y contribuir a desplegar lo mejor posible este tipo de relaciones, impacta necesariamente en la sustentabilidad del desarrollo local.

No obstante, el tipo de relación más importante para nuestro objeto de estudio, es la relación que ocurre en el espacio local entre el ciudadano y su gobierno. El Municipio, a través de su Ayuntamiento, es la organización del Estado que está más cerca de la comunidad – geográficamente hablando– por lo que suele percibir más fuertemente los problemas de la sociedad local. Los Ayuntamientos aprecian, reciben y comprueban diariamente, y en forma directa, las dificultades y reclamos sociales. Los vecinos acceden fácilmente a los despachos oficiales, conocen al presidente municipal, a sus colaboradores, los cruzan cotidianamente y les trasladan sus inquietudes y requerimientos.

Esta condición del municipio de ser el entorno de la comunidad más vivo y dinámico, y de su Ayuntamiento, como el Gobierno más cercano a la población del cuál surge y en consecuencia que comparte con la propia comunidad los problemas, soluciones, aspiraciones y anhelos, lo

convierten en el punto fundamental para el diseño, planeación, elaboración, implementación, operación y evaluación de políticas públicas enfocadas al Desarrollo Local y, en consecuencia, al incremento de la calidad de vida de la población en general.

Lo anterior se ha visto reforzado con la reforma jurídica de 1999 al artículo 115 de la Constitución general de la república, donde en su fracción primera se asentó que “*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...*”<sup>8</sup> quitándole la categoría de administrador y revalorando así el papel primordial de los Ayuntamientos como entidades de gobierno.

La mayor importancia que como institución política tiene el ayuntamiento, es que a diferencia de los otros dos ámbitos de gobierno, este se concibe como un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por la población para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

A partir de esta reflexión, se puede considerar a los ayuntamientos como un ámbito de gobierno fundamental y estratégico para modernizar las relaciones entre la sociedad y el Estado, en el cual pueden realizarse con mayor plenitud los valores de la democracia y de la ciudadanía, junto con los principios de equidad, eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental. Esta es su importancia estratégica, se basa en el cambio para afrontar los nuevos desafíos de un mundo más dinámico y complejo, donde solo es posible si se desarrolla a los Municipios en su propia estrategia para el futuro.

Más allá de la óptica tradicional de los municipios como simples espacios de comunidad, donde el papel de los Ayuntamientos se limita a la dotación y administración de los servicios públicos básicos para la co habitabilidad de la población; hoy los municipios y sus ayuntamientos están llamados a tomar un papel protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

---

<sup>8</sup> (2009), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 15ª. Edición México. Pág. 77

Se entiende que el desarrollo nacional necesariamente transita por el desarrollo local y que la construcción de un mejor país requiere como condición básica el desarrollo de los espacios comunitarios y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los ayuntamientos para hacer frente a una población cada vez más demandante, donde sus necesidades y exigencias se conciben como más complejas y elaboradas.

Lo cierto es que hoy los municipios con competencia jurídica o no, se ven obligados a atender exigencias de la población en terrenos que la Ley expresamente no les genera atribuciones ni facultades. Asuntos como el desarrollo sustentable, la generación de empleos, la atracción de inversiones, el combate a la pobreza y la marginación son sólo algunos temas que delatan la complejidad actual de los municipios y la imperiosa necesidad de que los ayuntamientos aporten algo en beneficio de la población en estos temas tan sensibles.

En nuestros días, el quehacer intelectual de investigadores y estudiosos de las ciencias sociales ha enfocado más sus esfuerzos en atender la preocupación por estudiar el funcionamiento y realizar aportaciones para la modernización de las administraciones pública locales; impulsada, entre otras condiciones, por la gestión de sus recursos humanos que implica la participación de sus agentes en el proceso del cambio y el de la propia comunidad involucrada. La incorporación de nuevas técnicas de planificación, gestión, control y evaluación de resultados, son algunos de los retos que implican el fortalecimiento institucional de sus propias capacidades.

En este tenor de ideas, (FURLAN JOSE LUIS, 1995:8)<sup>9</sup> plantea que hay factores contextuales que impulsan el nuevo rol del Municipio y ellos son:

- a) La consolidación de la democracia,
- b) La crisis del Estado,
- c) La política de descentralización,
- d) La crisis económica y las políticas de desarrollo local, entre otros.

---

<sup>9</sup> Furlan José L (1995), *La Modernización del Gobierno Local: Imperativos y Estrategias* Córdoba, Argentina Pág. 8.

Según el autor, el régimen político condiciona los roles y los recursos del Municipio. Los gobiernos autoritarios centralistas de las décadas pasadas generaban Municipios dependientes, subordinados y vaciados de competencias y recursos, donde la acción de gobierno se reducía a la gestión burocrática de los servicios urbanos. La democracia tiende a descentralizar las funciones y recursos gubernamentales.

La crisis del Estado es un factor que impulsa la modernización de los Municipios, ya que las crisis económicas producen el desfase entre recursos y gastos del Estado, más la exagerada burocratización del centralismo obliga a la transferencia de funciones que en el nivel local se desarrollan con mayor economicidad.

La reforma del sector público ha venido acompañada de una serie de procesos de descentralización hacia las esferas locales, fundamentándose esos procesos en la mayor cercanía y conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, así como las posibilidades de actuación dentro de una gestión local democrática y participativa, como argumentos centrales.

En este contexto, se sostiene que la principal tarea de los gobiernos locales es promover el desarrollo local y una de las formas es promocionar la actividad económica local, convirtiéndose el Municipio en un *agente del desarrollo*.<sup>10</sup> (FURLAN JOSE LUIS, 1995:8)

Existen otras voces que aluden y exigen que el nuevo papel de los gobiernos locales se centre en el papel preponderante de acercar a los ciudadanos a mejores niveles de prosperidad, en razón de eso piden que los municipios tengan un papel más activo y dinámico en el fomento de la vida local. *Demandan un municipio que, además de prestar servicios con eficacia y eficiencia, contribuyan con su actuación en el bienestar de la sociedad*.<sup>11</sup> (PLEITAVINO LUIS, 2005:4)

Por lo tanto, reclaman que ejerza su rol de liderazgo social; eso significa que fomente ideas y proyectos de desarrollo; coordine recursos; cree infraestructura y ofrezca ventajas para la instalación de industrias que proporcionen empleo local; incentive y sirva de intermediario a los

---

<sup>10</sup> *Ibid.* Pág. 15.

<sup>11</sup> Pleitavino Luis E y González S. (2005) *Proyecto de reconversión municipal orientado al desarrollo local*. México Pág. 4.

empresarios locales para la obtención de líneas de créditos; fomenta programas de capacitación y adiestramiento de la mano de obra local; impulse la participación de la población en los asuntos del desarrollo local creando un espacio donde converjan todos los sectores involucrados e interesados; promueva la comunidad para atraer los inversores externos; apoye a las industrias locales; promueva acciones para la creación de instancias de cooperación intermunicipales e intrainstitucionales que estén comprometidas con el desarrollo local y regional.

Lo interesante es poder revisar si los Ayuntamientos en México están investidos de la capacidad legal para hacer frente a tales retos. Dicho de otra manera, si el Sistema Competencial de la Administración Pública le permite o no acudir al llamado de ser un nuevo agente protagónico del desarrollo local y en consecuencia nacional. ¿Será que el marco jurídico y el sistema competencias favorecen su fortalecimiento institucional? Justamente de eso se trata el presente documento.

## 2. Análisis del Sistema Competencial

En el texto de la Constitución Política de 1824, denominada como *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>12</sup> y en la que se reconocía a *Dios como autor y supremo legislador de la sociedad*<sup>13</sup>; la palabra municipio no aparece mencionada, ni referida en ninguno de los 171 artículos que la conformaron.

En 1835 un dramático cambio sacudió los cimientos de la nueva nación Mexicana, el triunfo en las elecciones de las fuerzas conservadoras desencadenaron una serie de eventos que culminaron el 23 de octubre de 1835, durante la presidencia interina de Miguel Barragán (el presidente constitucional era Antonio López de Santa Anna, pero se encontraba fuera), con la aprobación de las **Bases Constitucionales**<sup>14</sup>, lo cual dio fin a la primera república federal y estableció un sistema centralista provisional. El 30 de diciembre de 1836, el presidente interino José Justo

---

<sup>12</sup> *Constitución Política... Óp. Cit.* Pág. 1.

<sup>13</sup> *Ídem* Pág. 1

<sup>14</sup> (2005) *Leyes Constitucionales de 1836*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Digital, texto en línea.

Corro promulgó las Siete Leyes que remplazaron formalmente la constitución. Las leyes secundarias de este nuevo marco jurídico fueron aprobadas el 24 de Mayo de 1837.<sup>15</sup> (RABASA EMILIO, 2004:14)

El texto de las Siete Leyes Constitucionales también inicia invocando a “...*Dios Todopoderoso, trino y uno...*”<sup>16</sup> y a lo largo de sus 185 artículos y 7 transitorios que las componen, tampoco aparece referida la palabra municipio. Esto es relativamente lógico de pensar, ya que al tratarse de una Constitución eminentemente centralista donde concibe al poder como “*un supremo poder conservador*”<sup>17</sup> y centralizar las funciones del Estado al mismo, es obvio considerar que no se tome en cuenta a los gobiernos locales. Sin embargo, la palabra AYUNTAMIENTO se menciona en 12 ocasiones, principalmente en el cuerpo de la Sexta Ley Constitucional que se refiere a “*División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos*”<sup>18</sup>

En esta Constitución el papel de Ayuntamiento es meramente administrativo, ya que se encarga de la operación de las disposiciones del *Supremo Gobierno Central y Conservador* y como filtro de las propuestas, demandas y necesidades de los ciudadanos hacia este. Los ayuntamientos quedaban supeditados a los Gobiernos Departamentales que eran encabezados por los gobernadores, quienes a su vez, eran designados por el gobierno general. Los gobiernos departamentales tenían amplias facultades para suprimir ayuntamientos en sus departamentos.

Las juntas departamentales formaban, junto con el Gobernador, las ordenanzas municipales (el equivalente a los actuales reglamentos municipales); estas disposiciones jurídicas no necesitaban aprobación previa para su implementación, con lo cual queda de manifiesto que no existía la autonomía municipal. Algo que refuerza esta aseveración es que según estas Leyes Constitucionales, los prefectos supervisaban el cumplimiento de las funciones de los ayuntamientos.

---

<sup>15</sup> Rabasa Emilio Ó. (2004) *La evolución constitucional de México* volumen 194. México Pág. 14.

<sup>16</sup> *Leyes Constitucionales...* *Op. Cit.* Pág. 1.

<sup>17</sup> *Ídem* pág. 5

<sup>18</sup> *Ibid.* Pág. 36

Con la promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857<sup>19</sup>, México retorna a la vida federal. Esta Constitución anunciada por Ignacio Comonfort como presidente sustituto de la República Mexicana también invoca a Dios como fuente de poder y legitimidad<sup>20</sup>. Es en esta constitución cuando aparece por primera vez la palabra Municipio, la cual se menciona una sola ocasión en todo el texto constitucional (128 artículos y uno transitorio). Es en el artículo 31, fracción II referente a las obligaciones de los mexicanos, donde establece que los mexicanos deben “...Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y **municipio** en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”<sup>21</sup>. Dado este texto, el municipio sólo es un referente territorial y no se puede derivar competencia o atribución alguna.

Por lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,<sup>22</sup> en su cuerpo integrado por 136 artículos y 19 transitorios en el texto original; la palabra municipio es mencionada en 57 ocasiones, mientras que la palabra ayuntamiento se repite 23 veces. Esto permite generar una idea de que tan importante era y es, tanto para el Constituyente de 1917 como para el legislador, dotar de competencias explícitas a los gobiernos locales del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto la disposición jurídica más importante de la vida institucional de nuestro país, determina el Sistema Competencial de los distintos ámbitos de gobierno que conforman nuestro sistema federal. Es importante mencionar que “los límites del poder se encuentran en la Constitución”<sup>23</sup> (TORRES PEDRO, 2011) ya que esta, al disponer las atribuciones y funciones de los distintos ámbitos de gobierno, limita el poder político mediante su fragmentación. El objetivo de establecer un sistema de competencias es

---

<sup>19</sup> (2011), *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Digital, texto en línea.

<sup>20</sup> En el segundo párrafo del texto de la Constitución de 1857 se lee: *En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano*.

<sup>21</sup> *Constitución Política... de 1857... Óp. Cit.* Pág. 6.

<sup>22</sup> (2009), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 15ª. Edición México.

<sup>23</sup> Torres Pedro (2011), *Controles jurídico, político y sociales* Cátedra impartida en el programa de Doctorado en Política Pública. EGAP – ITESM. México.

“limitar la concentración del poder para inhibir el uso arbitrario que se pudiese hacer del mismo contra los derechos del individuo”.<sup>24</sup> (TORRES PEDRO, 2011)

Es así como del análisis de la propia constitución, se desprende que el sistema de competencias de nuestro régimen federal se clasifica en tres tipos de competencia:

1. **Competencias exclusivas.** Son aquellas que la Ley determina como de atribución exclusiva para algún orden de gobierno y, en consecuencia, ningún otro orden puede ejercer atribución.
2. **Competencias concurrentes.** Son aquellas en las que la Ley permite la intervención de más de un solo orden de gobierno y que por lo tanto exige la coordinación de acciones, esfuerzos y recursos.
3. **Competencias residuales.** En nuestro país se entienden como todas aquellas competencias que la Ley no determina como exclusivas, ni concurrentes de algún orden de gobierno en particular, cuando este supuesto ocurre se utiliza el principio jurídico de que *todo aquello que no es exclusivo de la federación corresponde a los Estados.*

A partir de estos conceptos podemos establecer que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, genera competencias exclusivas a la federación en todas aquellas materias inscritas en su **artículo 73**. Son competencias exclusivas de la Federación todo lo relacionado con el pacto federal: admisión de nuevos estados, conformación de nuevas entidades federativas, residencia de los poderes de la unión, lo relativo a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la propia federación, facilitar el comercio interno, legislar en materia de hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; así como la organización de la Administración Pública Federal. Hacer la declaratoria de guerra; legislar en materia de fronteras, aguas marítimas y límites territoriales; todo lo relacionado con el

---

<sup>24</sup> *Ídem.*

ejército y las fuerzas armadas nacionales; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; establecer el marco jurídico referido a las vías generales de comunicación, servicios de comunicación y telecomunicaciones, correos; llevar a cabo la política monetaria y las relaciones diplomáticas con otras naciones; definir y categorizar los delitos del orden federal e imponer las sanciones conducentes; expedir leyes que establezcan mecanismos y canales de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; llevar a cabo todo lo relacionado con la fiscalización en el ámbito Federal; conceder licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República; expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial; establecer impuestos de naturaleza federal; todo lo relacionado con la Bandera, el Himno y el Escudo Nacional; legislar en materia de planeación nacional del Desarrollo; expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional; todo lo relacionado con la seguridad nacional; expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas; expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura; legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares y expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por lo que se refiere a las competencias exclusivas de las Entidades Federativas, estas pueden ser ubicadas en los **artículos 116 al 122** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y partiendo del principio que todo aquello que no esté indicado como materia exclusiva de la Federación, es exclusivo de las Entidades Federativas, se puede aseverar que cualquier tema que no haya sido incluido en el párrafo anterior es atribución y competencia de los Estados.

Sin embargo, la constitución establece que son competencia exclusiva de los Estados: organizar los poderes de sus estados bajo los principios de su propia constitución; organizar su legislatura en el número de integrantes conforme a la Ley Electoral; aprobar anualmente su presupuesto de egresos y las leyes de ingresos de sus municipios; determinar el número de municipios en su jurisdicción, los requisitos para la erección de nuevas municipalidades, la manera en que se organizan y coordinan los gobiernos locales; todo lo relacionado con la fiscalización dentro de su jurisdicción; establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al poder judicial en su estado; organizar sus elecciones para los cargos internos de su estado, en arreglo con las disposiciones federales en la materia; entre otras atribuciones.

Por lo que se refiere a los municipios, la constitución general de la República establece su marco de atribuciones y competencias exclusivamente en el **artículo 115**, es el único artículo de los 136 que conforman la constitución donde se habla del municipio, su organización y atribuciones (en el resto de los artículos sólo se hace referencia al municipio). Establece que los municipios *serán gobernados por un Ayuntamiento, conformado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que le ley determine.*<sup>25</sup>

Por lo que se refiere a sus atribuciones, el propio artículo establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, este es el principio de autonomía municipal. Además los ayuntamientos tendrán facultades para:

1. Aprobar los bandos de policía y gobierno.
2. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones para:
  - a. Organizar la administración pública municipal.
  - b. Regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

---

<sup>25</sup> (2009) *Constitución Política... de 1917... Óp. Cit.* Pág. 77.

c. Asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Esta disposición asegura la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

La fracción tercera del artículo en comento, establece la facultad de los municipios para la prestación de los servicios públicos básicos a la población, siendo estos:

- 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 demás servicios que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Esta misma fracción permite la asociación intermunicipal para asegurar una mejor prestación de estos servicios descritos previamente.

Los municipios tienen competencia en la administración de su propia hacienda, les faculta para el cobro de las contribuciones en materia de bienes inmuebles (impuesto predial), en el cobro de derechos, multas y aprovechamientos que sean propios de su ámbito de actuación; así como para la aprobación de su presupuesto de egresos. Sin embargo, la aprobación de su Ley de Ingresos es atribución exclusiva de las legislaturas de sus estados.

Adicionalmente los Municipios están facultados para:

1. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
2. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
3. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;
4. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
5. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
6. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
7. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
8. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
9. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
10. Participar, de manera conjunta con la Federación y los estados, en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas, si es que son parte integrante de la misma.

En otro orden de ideas, por lo que corresponde a las competencias concurrentes se puede mencionar que existen espacios de confluencia en las atribuciones de los 3 órdenes de gobierno; lo que necesariamente reclama mecanismos de comunicación y coordinación eficientes. La Ley establece que existen temas en los que los tres órdenes de gobierno deben intervenir, en el espacio de sus atribuciones, para fortalecer las políticas públicas e incrementar la eficacia, eficiencia e impacto de los resultados que generan.

Por ejemplo en materia de protección civil, los tres órdenes de gobierno tienen competencia en el auxilio a la población en casos de contingencia y desastres; al ocurrir una situación de emergencia de relativa importancia (necesaria esta categoría para que se puedan sumar los tres niveles), los funcionarios de los tres órdenes de gobierno se coordinan para salvaguardar la integridad física de la población y mitigar los efectos de la situación adversa. Establecen mecanismos de coordinación y comunicación, y generalmente se ubican físicamente de manera conjunta en una oficina desde donde se coordinan las acciones de ayuda; sin embargo, quienes los coordinan y dicta las directrices de las acciones a desarrollar para salvaguardar a la población son invariablemente los funcionarios federales.

Otro ejemplo que refiere las competencias concurrentes se encuentra en el tema fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal establece que cada gobierno en el ámbito de sus atribuciones, tiene competencia para el cobro de ciertas contribuciones a los ciudadanos; independientemente del procedimiento administrativo de la función recaudación que cada ámbito de gobierno realice, lo cierto es que hay ciertos impuestos que son de orden federal, otros tantos de índole estatal y uno más reservado a los municipios. La realidad que establece la Ley indica que los impuestos más representativos que pagan los contribuyentes en este país (IVA e ISR) son impuestos federales, a estos hay que adicionarle impuestos importantes tales como IETU, IEPS, Impuesto a la producción petrolera, ISAN y todavía el año pasado, la Tenencia de Autos de modelo reciente, entre otros. Corresponde a los Estados el cobro de impuestos de menor importancia tales como el impuesto sobre servicios de hospedaje y el impuesto sobre nóminas, en algunos estados aún sigue vigente el cobro del impuesto sobre la tenencia de vehículos; lo cierto es que estos impuestos generan menos ingresos que los antes mencionados. Finalmente los municipios tienen atribuciones para el cobro de una sola contribución: el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, conocido como el impuesto predial.

Nuevamente en esta materia, se vuelve a evidenciar el papel preponderante de la federación frente a los otros ámbitos de gobierno, lo que genera un importante desequilibrio en un tema sumamente sensible que son los ingresos tributarios. A la Federación no sólo corresponde el usufructo de la recaudación de una mayor cantidad de impuestos, sino que además esos

impuestos que recauda son los más importantes en cantidad de contribuyentes y monto recaudado. Del otro lado del espectro se encuentran los municipios, presionados por la demanda de los ciudadanos dada su característica de ser el gobierno más cercano a la población y empobrecidos en su hacienda; según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en el 2010 el porcentaje promedio de dependencia de los ingresos municipales por transferencias externas es del 93%<sup>26</sup> (INAFED 2011). Será difícil que los municipios accedan a mejores capacidades de gestión bajo los esquemas prevalecientes.

Un último ejemplo lo constituye el tema de la seguridad pública, en esta materia nuevamente los tres espacios de gobierno tienen atribuciones y competencias en el ámbito de sus propias facultades. La seguridad pública es uno de los servicios públicos asignado a los municipios y consagrado en el inciso h de la fracción III del artículo 115 constitucional; sin embargo a la luz de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>27</sup>, el papel de los municipios queda relegado meramente a la operación y apoyo de las acciones concebidas en los otros ámbitos de gobierno.

Al hacer un análisis de la distribución de competencias que esta Ley otorga a los tres ámbitos de gobierno y que está contenido en el Título Segundo Capítulo Nueve de la propia ley, se puede apreciar que el papel del municipio es meramente operativo y de gestión desaprovechando con ello la magnífica riqueza que representan los municipios en esta materia. Nadie mejor conoce el territorio y la manera en la que se asientan los delincuentes en el país que los propios municipios. Lejos de fortalecer su capacidad institucional para la prestación de este servicio, se ha llegado incluso, a proponer la eliminación de las policías municipales y centralizar la función a través de los mandos únicos. Lo que implica un serio retroceso y va en contra del espíritu de fortalecer el espacio local.

México es una República Federal, compuesta por Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación; si bien es cierto como todo sistema federal, nuestro país debería de tener un sistema

<sup>26</sup> (2011) Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Sistema Nacional de Información Municipal* en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) Segob, México.

<sup>27</sup> (2011) *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Edit. H. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital, texto en línea. México.

de competencias que promoviera el equilibrio de los distintos ámbitos de gobierno; lo que sucede y resulta evidente es justamente lo contrario. Ocurre un fuerte desequilibrio en las atribuciones y competencias entre los municipios, las entidades federativas y la federación, siendo esta última la más beneficiada y fuertemente privilegiada en todas sus facultades por el propio marco jurídico. Esta situación nos manifiesta que aún y cuando somos legalmente una Federación, en realidad operamos como un gobierno unitario fuertemente centralizado y esto se promueve desde el propio entramado legal.

En nuestros días, los sistemas de gobierno altamente centralizados se encuentran en una fase de rendimientos decrecientes. La economía actual presiona al fortalecimiento y mayor autonomía de los gobiernos subnacionales y particularmente de los gobiernos locales; y la legitimidad que requiere la nueva gobernanza democrática, como lo expresa Mauricio Merino “*se construye cada vez más desde los espacios locales*”<sup>28</sup>. (MERINO MAURICIO, 1999)

Ante el agotamiento del sistema político vertical, y la creciente pluralidad política en los ámbitos estatal y municipal -lo que genera gobiernos yuxtapuestos-, surge la necesidad de reconfigurar las relaciones intergubernamentales promoviendo el equilibrio y los contrapesos políticos que una nación federal reclama. Asistimos hoy a un entorno mucho más dinámico, caracterizado por la expansión creciente de las agendas de políticas públicas locales (independientemente del Sistema Competencial), hoy convivimos con nuevos estilos de liderazgo en el gobierno municipal, basados principalmente en la coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales del espacio local. En suma tenemos nuevos sistemas de gestión y sobre todo nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales.

La autonomía municipal, consagrada en los principios que determinan nuestro marco jurídico, irónicamente está demasiado limitada y constreñida por el propio entramado jurídico y el andamiaje legal; lo anterior limita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales e impide que los municipios asuman con determinación el papel al que están llamados en el nuevo contexto de la dinámica mundial.

---

<sup>28</sup> Merino Mauricio (coordinador) (1999) *La Ciencia Política en México*. México.  
Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 3, Granada, Noviembre, 2012  
ISSN: 2173-8253

**la Ley, así como esta descrita hoy en nuestros días, no promueve, ni facilita el Desarrollo Local.**

Por lo tanto es urgente que nuestro país avance en la transición de un marco legal que privilegia la centralización a uno que fomente la descentralización, de un entramado que superpone a la federación frente a los otros ámbitos de gobierno a uno que facilite el equilibrio del poder y la toma de decisiones, es necesario transitar de lo nacional a lo local, de lo vertical a lo horizontal, de lo sectorial a lo intergubernamental, de lo federal a lo municipal.

### **III. LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.**

Como se ha indicado previamente, los municipios son gobernados por un cuerpo colegiado de autoridades. La importancia de este orden de gobierno radica en que el Ayuntamiento aprecia, recibe y comprueba diariamente, y en forma directa, las dificultades y reclamos sociales de sus propios gobernados. Como se ha desarrollado ampliamente en la primera parte del documento, a diferencia de los otros dos ámbitos de gobierno, en los municipios los vecinos acceden fácilmente a los despachos oficiales, conocen al presidente municipal, a sus colaboradores, los cruzan cotidianamente y les trasladan sus inquietudes y requerimientos.

La condición del municipio de ser el entorno de la comunidad más vivo y dinámico, y de su Ayuntamiento, como el Gobierno más cercano a la población del cuál surge y en consecuencia que comparte con la propia comunidad los problemas, soluciones, aspiraciones y anhelos, lo convierten en un objeto de estudio altamente relevante a la luz de la Teoría de las Organizaciones Públicas. Los ayuntamientos como organizaciones públicas, son el punto fundamental para el diseño, planeación, elaboración, implementación, operación y evaluación de políticas públicas enfocadas al Desarrollo Local y, en consecuencia, al incremento de la calidad de vida de la población en general.

Resulta, científicamente relevante, dilucidar cómo se conforma la organización pública en el espacio local, su dinámica, sus fortalezas y debilidades internas, así como sus relaciones y

vínculos externos tanto con la población, como con otras organizaciones públicas como son los gobiernos de los otros ámbitos; y analizar a la luz de los principales preceptos de la Teoría de las Organizaciones Públicas sus características, fines, marco de simbología, conjunto de valores e instituciones que genera.

Como organización pública y espacio de gobierno, el ayuntamiento diseña, planea, opera y evalúa políticas públicas que lo vinculan con su población. Será importante señalar qué condiciones son necesarias para la confección de políticas públicas más eficientes y de mayor impacto en la consecución de mejores niveles de bienestar en el espacio local. Factores como la calidad de la información, la capacidad de análisis y síntesis de los tomadores de decisiones, los grupos de poder y de presión que influyen en la toma de la decisión son algunos de los elementos relevantes en este análisis. Adicionalmente, una vez ya tomada la decisión, la factibilidad de su operación, la resistencia y desviaciones respecto del diseño por parte de la burocracia en su implantación, la comunicación social de la política pública y su impacto en la población; son sólo algunas de las aristas importantes a discernir al seno y en el entorno de la Organización Pública denominada Ayuntamiento.

Ante estas premisas que realzan el papel trascendental de los Gobiernos Locales en la construcción de mejores políticas públicas y programas de gobierno, que promuevan e impulsen el desarrollo local y el incremento en los estadios de bienestar de la población en general es importante analizar, a la luz de la Teoría de las Organizaciones Públicas, las características, condiciones endógenas y factores exógenos que determinan la dinámica de los ayuntamientos en su condición de gobiernos locales.

### **1. Marco Conceptual de la Teoría de las Organizaciones Públicas.**

Antes de introducirnos en el estudio de las organizaciones públicas y en la evolución de sus postulados cognitivos más importantes, es indispensable mencionar la dificultad del objeto de estudio en las ciencias administrativas. Por sencillo que parezca, la definición del objeto de estudio de las organizaciones públicas, no ha sido un tema fácil de ser abordado por los distintos autores que en el debate han intervenido. El origen de los estudios de administración pública

ocurrió en los Estados Unidos con la publicación del artículo de Woodrow Wilson “*The Study of Administration*” inscrito en *Political Science Quarterly* en 1887.<sup>29</sup>

A partir de esta publicación mucho se ha dicho acerca de cuál debe ser el objeto de estudio de las ciencias de administración, el debate ha sido tan extenso que ha llevado a algunos autores a hablar de “crisis de identidad”<sup>30</sup> (WALDO D, 1968: 34), o como algunos otros lo han denominado “crisis intelectual”<sup>31</sup> (OSTROM V, 1989: 127), o bien “crisis de definición”<sup>32</sup> (HENRY NL, 1992: 86) de la administración pública como ciencia. Probablemente esta dificultad de determinar con precisión cuál es el objeto de estudio de nuestra materia, radica en el hecho de que las ciencias administrativas han mantenido un crecimiento constante y han pasado de estudiar a las organizaciones públicas y la gestión de las administraciones, a dilucidar temas relacionados con los bienes públicos y el diseño de políticas públicas, sin abandonar los primeros objetos de estudio.

Esto ha trascendido no sólo en los objetos de estudio, sino además en los métodos y las propuestas teóricas que se utilizan para analizar y estudiar los eventos de la administración pública. Como es posible imaginarse, en este extenso bagaje existen muy variadas alternativas de estudio y metodologías de aplicación, algunas de las cuales llegan a oponerse entre sí lo que complejiza aún más esta dificultad de consenso y acuerdo entre los teóricos de las organizaciones públicas.

Si se reflexiona acerca de esta dificultad de precisar el objeto de estudio de las ciencias administrativas en relación con los ayuntamientos, se hace evidente que la salida no es sencilla; ya que en lo que se refiere a los gobiernos locales resulta igualmente interesante e importante estudiar de qué manera se organizan las administraciones municipales y cómo ocurre la dinámica del desarrollo de la organización pública en su interior para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, a analizar de qué manera la organización pública gesta el proceso de

<sup>29</sup> Carrillo E (2004), “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto” en Pardo María del C, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México.

<sup>30</sup> Waldo D. (1968), “Scope of the Theory of Public Administration” en J.C. Charlesworth (compilador), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Filadelfia.

<sup>31</sup> Ostrom V. (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa.

<sup>32</sup> Henry N.L. (1992), *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs.

confección y diseño de las políticas públicas en el ámbito municipal como un resultado exógeno de su actividad, así como el impacto en la generación de bienes y servicios públicos sobre la calidad de vida de su población. Para parafrasear a Harold Lasswell, resulta igualmente relevante el estudio de las organizaciones públicas municipales, como el análisis en los procesos de las organizaciones públicas locales.

En el estudio de la teoría de las organizaciones públicas se destacan dos grandes enfoques o paradigmas de conocimiento con los que se aborda el análisis de la administración pública:

- a) El enfoque clásico.
- b) Los enfoques actuales.

Ambos abonan de manera importante al estudio de las ciencias de administración y a la teoría de las organizaciones públicas, al establecer marcos conceptuales de referencia necesarios para entender la dinámica de desarrollo de las organizaciones públicas como objeto de estudio fundamental de la administración pública.

## **2. Enfoque clásico**

En el enfoque clásico, también conocido como paradigma tradicional o la era ortodoxa de la administración pública, se agrupan los primeros escritos sobre las organizaciones públicas. Los autores más significativos de esta escuela son Woodrow Wilson y Max Weber (CARRILLO ERNESTO, 2004: 23), quienes junto con otros autores tales como Goodnow, White, Willoughby o Gulick fincaron las bases para el desarrollo de una serie de propuestas teóricas que versan sobre el concepto de las organizaciones públicas, sus elementos que las componen y la importancia que tienen en el ejercicio de gobierno.

Así mismo, autores como Taylor, Fayol, Mooney y Reiley ofrecieron desde la óptica de las organizaciones empresariales, criterios conceptuales que marcaron el desarrollo de la teoría de las organizaciones públicas.

### **Woodrow Wilson**

Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 3, Granada, Noviembre, 2012  
ISSN: 2173-8253

Wilson es considerado el fundador de los estudios sobre administración pública. Como se ha mencionado previamente, con la aparición de su *“Estudio de la Administración”* en 1887, se inauguró un nuevo campo científico relacionado con el estudio de las organizaciones públicas. En palabras del autor, acudimos al surgimiento de *“el último fruto de la ciencia política”*<sup>33</sup> (WILSON WOODROW, 1887: 2) como el mismo la definió.

Si bien es cierto en su ensayo Wilson define los antecedentes, objeto de estudio y los métodos de investigación que habrá de disponer la nueva disciplina. Lo que resulta relevante para el desarrollo del presente documento, es la propuesta que hace el autor sobre el objeto de estudio. Wilson propone que la ciencia de la administración debe centrarse en *“descubrir, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y el menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía”*<sup>34</sup> (WILSON WOODROW, 1887: 3).

A partir de esta definición se ponen de relevancia dos temas que resultan importantes para el estudio de la administración pública y que han sido objeto de atención por parte de todos los teóricos de esta ciencia desde entonces:

1. El de la distinción entre política y administración.
2. El de la búsqueda de principios de gestión administrativa que contribuyan a mejorar la eficiencia organizativa.

Según Wilson *“la esfera de la administración es una esfera propia. Apartada de la contienda política (...) La administración está situada fuera de la esfera propia de la política”*<sup>35</sup> (WILSON WOODROW, 1887: 10). En consecuencia las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. A partir de esta condición surge la dicotomía política – administración que va a caracterizar al enfoque clásico de la Teoría de las Organizaciones Públicas y marcará la premisa de la necesidad de atender los problemas de la administración pública aislados de la

---

<sup>33</sup> Wilson W. (1887) “The Study of Administration”, Political Science Quarterly núm. 2.

<sup>34</sup> *Ibid.* Pág. 3

<sup>35</sup> *Ídem.* Pág. 10

dinámica y el entorno político en el que ocurren. El principio epistemológico de que la ciencia de la administración es una disciplina distinta y aislada del campo de la ciencia política es uno de los principios más importantes del pensamiento clásico de la Teoría de las Organizaciones Públicas.

Por lo que se refiere al precepto de la mejora de la eficiencia organizativa, Wilson hace relevancia de esta premisa desde el propio concepto del objeto de estudio de la ciencia de la administración. Sin embargo, existe una insistencia recurrente del autor en señalar que el beneficio o valor agregado de la nueva disciplina, consiste en hacer más efectivas y eficientes a las organizaciones públicas. El valor de la gestión empresarial para la administración pública consiste en asimilar los principios de la primera para inmiscuirlos en la dinámica de la segunda. *“...el área de la administración es el área de los negocios (...) el objeto de los estudios administrativos es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el elevado coste de la experiencia empírica y restablecerlos bajo los fundamentos de los sólidos cimientos de principios estables”*.<sup>36</sup> (WILSON WOODROW, 1887: 10)

Al realizar una aplicación práctica de los conceptos y preceptos de la escuela Wilsoniana en las organizaciones públicas locales, se determina que el objetivo de los ayuntamientos, según el autor, sería establecer con precisión que pueden hacer de forma “correcta y exitosa”. De inicio esto nos pone en la antesala de un amplio debate; porque si nos amparamos en la visión jurídica de los gobiernos municipales, el objeto de los ayuntamientos sería realizar de manera correcta y satisfactoria la prestación de los servicios públicos que están enumerados en la Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup>. Sin embargo, como fue ampliamente desarrollado en la primera parte de este documento, el propio marco jurídico impone a los municipios, a través de leyes generales y secundarias, de reglas de operación y reglamentos una serie de tareas obligatorias adicionales, por lo que el objeto de estudio de las

---

<sup>36</sup> Id. Pág. 10

<sup>37</sup> El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en la fracción III que Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública.

organizaciones públicas municipales se ampliaría tanto como el propio andamiaje legal lo determinara. Ahora bien, como se ha mencionado previamente y se abundará más adelante en el documento, el propósito de los gobiernos municipales se ha ampliado más allá de las competencias que le marca la propia Ley, resultado de la dinámica actual que enfrentan los espacios locales; en consecuencia el objeto de estudio de las organizaciones públicas municipales es tan amplio y ambiguo como la propia definición de Woodrow Wilson.

Por lo que respecta a la necesidad de la separación política – administración propuesta por Wilson, inicialmente estaría asegurada en la distinción que existe entre el gobierno local y su administración pública. Se identifica que el gobierno local está depositado en el ayuntamiento, el cual se define como una entidad política compuesta de autoridades electas por votación popular directa (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores), quienes toman decisiones que refieren a la conducción del Municipio. Se reconoce en el espacio local como el régimen político y órgano colegiado de gobierno quién es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio. Sus integrantes tienen un periodo de función limitado a tres años consecutivos y sus cargos son irrenunciables. Ellos ejercen la autoridad política.

Del otro lado se encuentra la administración pública, quién es la encargada de la operación técnica de las decisiones políticas. Se compone de personas nombradas o mejor conocidas como funcionarios. Estos se mantienen en el cargo por tiempo indeterminado y sus cargos son renunciables. La administración municipal se conforma de las diferentes áreas o departamentos del Gobierno Municipal, por ejemplo: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría del Ayuntamiento, entre otras. Como toda organización pública, uno de sus objetivos es mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados. Implementa y opera decisiones. Su esfera de funciones es la operación de decisiones que impactan a la ciudadanía. Finalmente, se reconoce en el espacio local como el régimen administrativo.

Si se alude a la tercera categoría de análisis de Woodrow Wilson que se refiere a la búsqueda de principios de gestión administrativa que contribuyan a mejorar la eficiencia organizativa, es menester indicar que al interior de la propia organización pública local existe una unidad

importante cuya naturaleza de ser responde a este precepto. La oficialía mayor tiene como encargo en la administración municipal, la gestión de los recursos suficientes para la operación de todas las unidades sustantivas del gobierno local y, en consecuencia, su institución se caracteriza por la eficiencia, la racionalidad y la optimización de los propios recursos.

Para concluir con este autor es importante mencionar, que para Wilson cuanto más dividido esté el poder más irresponsable se volverá, es decir, que cuanto más unificado esté el poder y cuando esté dirigido desde un único centro más responsable tenderá a ser. A partir de este postulado se justifica la existencia de gobiernos nacionales fuertes y centralizados, quienes no estarían sujetos a estrictos límites o controles. Esta noción se contrapone diametralmente a la imperiosa necesidad de privilegiar el espacio local, que es una condición importante en el desarrollo organizacional de los ayuntamientos. Justamente ayuntamientos o gobiernos locales más fuertes e institucionales, requieren gobiernos centrales menos absorbentes.

### **Max Weber**

El segundo autor más importante del enfoque clásico es Max Weber, quien centra sus esfuerzos intelectuales en la construcción del objeto de estudio de las organizaciones públicas a partir de dilucidar el proceso de formación y comportamiento de la administración pública, particularmente bajo el enfoque burocrático. Para este autor, las organizaciones públicas son entidades mediante las cuales se lleva a cabo el ejercicio de la dominación.

En su obra "*Sociología del Poder*"<sup>38</sup> publicada en 1922, Weber establece que la dominación es "*la probabilidad de que, en un grupo determinado de personas, determinadas órdenes, o todas las órdenes, encuentren obediencia*"<sup>39</sup> (WEBER MAX, 1979: 59) y que la dominación puede tener como fuente diversos motivos de la obediencia. Afirma categóricamente que "*no toda dominación emplea medios económicos ni, mucho menos aún, tiene fines económicos*".<sup>40</sup> (WEBER MAX, 1979: 59) La dominación mediante autoridad es un tipo de dominación legal – racional y esta categoría de dominación es la que prevalece en la relación entre políticos y

<sup>38</sup> Weber M. (1979) "Sociología del Poder" en *Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*, México.

<sup>39</sup> *Ibid.* Pág. 59

<sup>40</sup> *Ídem.*

funcionarios; esta vinculación entre quienes ejercen el poder o la autoridad y quienes operan con obediencia las decisiones políticas del poder, son la base para la conformación de las organizaciones públicas; siendo estas además, el mecanismo por el que se ejerce dominación desde el gobierno hacia la población.

Los funcionarios constituyen el aparato administrativo típico de las organizaciones racionales, sean éstas de carácter político, económico, filantrópico o de cualquier otra índole. La integración de estas organizaciones racionales requiere de personal con una formación especializada, que permita que la aplicación de las reglas sea totalmente racional. Por lo tanto, para participar en el aparato administrativo de una organización, sólo esta cualificada la persona que tenga una formación especializada demostrable, “*y sólo este tipo de personas pueden ser elegidos como funcionarios*”.<sup>41</sup> (WEBER MAX, 1979: 70)

La cualificación de los funcionarios se da a través de la demostración de distintos saberes, esta evidencia garantiza la aplicación racional de las reglas que permiten el ejercicio de la dominación mediante las organizaciones públicas. El ejercicio de los distintos saberes genera la legitimación de la burocracia; a mayor evidencia demostrable de la aplicación de saberes, menor el cuestionamiento de la legitimidad de la organización pública y con ello se incrementa el nivel de probabilidad de obediencia. Para Ricardo Uvalle estos saberes son 1. Saber profesional, 2. Saber aplicado, 3. Saber utilitario y, 4. Saber productivo.<sup>42</sup> (UVALLE RICARDO, 2011)

Al cuerpo de servidores públicos o funcionarios quienes integran las organizaciones públicas se les denomina Burocracia. Luego entonces, la burocracia es el medio por el cual los políticos, quienes ostentan el poder, ejercen dominación legal – racional o autoridad hacia la sociedad. El ejercicio de dominación desde el poder hacia la sociedad requiere de la Burocracia, es decir, necesita de las organizaciones públicas como entidades que de manera legal y legítima exigen obediencia de los ciudadanos hacia las decisiones del gobierno. El régimen de gobierno, como

---

<sup>41</sup> Id. Pág. 70.

<sup>42</sup> Uvalle R (2011), *Formación y comportamiento de la Administración Pública burocrática*. Cátedra impartida en el programa de Doctorado en Política Pública. EGAP – ITESM. México.

tipo puro de dominación legítima, y sus cuadros administrativos ejercen autoridad de tipo racional y legal hacia la sociedad.

Weber no sólo define y caracteriza a la burocracia, sino que además analiza los factores que han contribuido a su expansión e indaga sobre sus consecuencias, entre ellas la burocratización de una extensa lista de acciones societales desde la economía monetaria hasta la propia democracia.

La teoría de la burocracia de Weber es altamente relevante en el análisis de las organizaciones públicas, ya que define con magistral precisión el objeto de estudio de las entidades gubernamentales al establecerlas como el mecanismo de operación de las decisiones políticas y, de esta manera, ejercer dominación bajo el modelo de la autoridad (legal y legítima). Para Ernesto Carrillo las características más significativas de esta teoría son:<sup>43</sup> (CARRILLO ERNESTO, 2004: 28)

1. El concepto central a partir del cual se organiza la teoría es el de Burocracia.
2. Responde a la pregunta clave de en qué se basa la legitimidad de la dominación. Para el caso que atañe a este documento la respuesta a esta pregunta es con el tipo de dominación racional – legal, viendo las relaciones entre políticos, burócratas y ciudadanos.
3. Define los principios organizativos de la estructura administrativa burocrática.
4. Identifica posibles disfunciones de proceso de burocratización al plantear el problema de la tensión entre burocracia y democracia.

En referencia a los gobiernos locales, se puede mencionar que la administración pública municipal es el cuerpo burocrático del ayuntamiento. El ejercicio de dominación de Alcaldes, regidores y síndicos ocurre en la medida en que los servidores públicos municipales se convierten en el puente de acción de las decisiones del cabildo.

---

<sup>43</sup> Carrillo E (2004) “*La evolución de los estudios...*”, op. cit., 2004, p. 28

Como la dominación del ayuntamiento es de carácter racional – legal, su manifestación ocurre mediante las distintas disposiciones, tanto legales como administrativas, que aprueba el ayuntamiento en sus sesiones de Cabildo. El conjunto de reglamentos, bandos, acuerdos gubernativos, planes de desarrollo, planes o programas de ordenamiento territorial, programas operativos de trabajo, etc. constituyen la evidencia material tangible del proceso de dominación de un ayuntamiento hacia su población en el municipio.

Sin embargo, para que la dominación y el ejercicio de poder de un ayuntamiento ocurran de manera efectiva, es necesario que todas estas disposiciones legales y administrativas sean implementadas y ejecutas. Es ahí donde cobra relevancia la administración pública municipal como organización pública, porque su actuación es fundamental para que el ejercicio de autoridad sea real y encuentre obediencia efectiva. Es la administración municipal, como burocracia del ayuntamiento, quién con su actuación opera las disposiciones tomadas por el ayuntamiento, a través de su trabajo se realizan las decisiones colegidas del ayuntamiento en el municipio y, en ese momento, ejecuta la acción de dominación hacia la población local.

Como lo establece Weber, la burocracia debe estar calificada para el ejercicio de su trabajo y en esa medida lograr una mayor efectividad en el proceso de dominación que ejerce el ayuntamiento sobre la población en el espacio municipal. Dado que la burocracia se conforma por funcionarios y servidores públicos, estos deben demostrar sus saberes para cualificar y poderse incorporar al cuerpo administrativo municipal. En razón de que los funcionarios incrementan sus saberes, en esa proporción la burocracia se hace más efectiva tanto en la realización y operación de las decisiones del ayuntamiento, como en el logro de la obediencia necesaria para el ejercicio de la dominación.

En la actualidad, al nivel de calidad de la acción de la burocracia municipal se le denomina *capacidades institucionales municipales* y estas se manifiestan en razón de distintas interacciones complejas que ocurren dentro y fuera de la organización pública en el ámbito municipal. Se puede afirmar que las capacidades institucionales tienen un rango de acción hacia la capacidad administrativa de la organización pública, donde se hace alusión a las habilidades

técnico – burocráticas del aparato municipal que son necesarias para instrumentar sus objetivos oficiales.

En las capacidades administrativas resaltan dos dimensiones fundamentales, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos.

En lo que concierne a la organización, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, "reglas del juego" que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos.

Luego entonces como es evidente, hoy el fortalecimiento de la Burocracia como condición necesaria de la dominación en Weber tiene una dimensión altamente compleja al interior de los municipios.

### **3. Enfoques Actuales**

La dinámica de las relaciones políticas y sociales en cualquier comunidad es amplia y vertiginosa, la velocidad con la que ocurren cambios en las estructuras sociales comunitarias, principalmente en el espacio público, provoca que las organizaciones, en particular las públicas, desarrollen cada vez más su capacidad de adaptación. Esta premisa justifica el surgimiento de nuevos enfoques con los que se aborda el estudio de las organizaciones públicas, dado que es necesario estudiar bajo propuestas más complejas cómo las entidades que conforman la administración pública han evolucionado y transformado, para dar respuesta a condiciones más complejas que le impone la dinámica actual.

Dentro de los enfoques actuales de los estudios acerca de la administración pública, destacan tres movimientos o desarrollos:

1. Las ciencias del management.
2. La administración pública comparada.
3. Los estudios de políticas públicas.

Cada uno de estos nuevos enfoques ha desarrollado aportaciones a la definición del objeto y método de la administración pública, si bien es cierto tienen puntos de encuentro y acercamiento que pudieran afirmar que están interrelacionados, también lo es el hecho de que sus postulados son tan consistentes y derivan en formas de análisis distintas y diferentes, que pudieran ser considerados como disciplinas independientes de la administración pública.

#### **a. Enfoque del management**

Por razones de acercamiento en el objeto de estudio de la Teoría de las Organizaciones Públicas y su gestión, la administración pública ha tenido que compartir y competir su desarrollo teórico metodológico con los principios de la administración privada o management. Ambas, tanto la administración pública como el management, se encargan de estudiar la lógica de la conformación de la Organización y su administración como la unidad necesaria para el

cumplimiento de metas distintas. En la lógica del management la generación de la rentabilidad, mientras que en la administración pública se concibe como el nivel de bienestar.

Sin embargo, ambas se enfocan en el estudio de las organizaciones y por ello confluyen de tal manera, que se ven intervenidas mutuamente en el desarrollo teórico de sus preceptos. En palabras de Henry, “*la ciencia política es la disciplina madre de la administración pública, y las ciencias del management, su padre adoptivo*”.<sup>44</sup> (HENRY N.L. 1992:3)

Muchos autores consideran que las diferencias entre la gestión pública y empresarial son tan pequeñas y poco relevantes que el enfoque de management se puede aplicar a cualquier tipo de organización, haciendo abstracción de su naturaleza pública o privada. Lo cierto es que el enfoque en comento realiza el estudio de las organizaciones públicas desde los principios de la administración privada que dan lugar a las organizaciones, privilegiando el enfoque de eficiencia, rentabilidad y optimización que todas las organizaciones y sus procesos deben tener en el desarrollo de sus actividades.

Este enfoque ha llegado a tener tal éxito, que en nuestros días muchos ayuntamientos han tomado la decisión de permear su administración pública bajo los principios de la planeación estratégica, la dirección o administración por servicios y el aseguramiento de la calidad como preceptos importantes del mejoramiento de la gestión pública. En la actualidad es más común ver administraciones municipales que incluyen en sus procesos de trabajo postulados que provienen del management como premisas de mejoramiento en la prestación de servicios públicos y cumplimiento de sus atribuciones.

### **b. Administración pública comparada**

La construcción y evolución de toda ciencia, y en particular de la ciencia de la administración pública, sólo es posible en razón de que sus estudiosos sean capaces de generar análisis comparados, a partir de los cuales fuera posible descubrir principios y hacer generalizaciones

---

<sup>44</sup> Henry N.L. (1992) *Public Administration and ...* op cit, 1992, Pág. 3.

que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas particulares, como base para la construcción de principios teóricos.

El desarrollo de estudios comparativos ha sido algo que ha estado presente en todos los autores de la Teoría de las Organizaciones Públicas, desde Wilson quién desarrollo estudios comparados entre las administraciones públicas de los gobiernos europeos con la administración pública del gobierno americano, hasta los autores contemporáneos de la administración pública como Dahl, Cabrero o Aguilar.

Desarrollar estudios comparados tiene ventajas científicas amplias porque permite identificar objetos, hechos y razones comunes, que pueden explicar con carácter universal relaciones que ocurren al interior de las organizaciones públicas. Además que tiene grandes utilidades prácticas tanto en el terreno de la administración pública y sus organizaciones, como de su gestión. Su importancia mayor se encuentra en identificar buenas prácticas que pueden ser replicables en otras organizaciones públicas similares a la promovió la innovación.

Actualmente podemos agrupar los estudios comparados que se generan en la producción intelectual de la administración pública en tres grandes áreas o temas de estudio:

1. Estudios comparativos de la Burocracia.
2. Administración para el desarrollo.
3. Políticas públicas comparadas.

Todos estos estudios han abordado el tema de las organizaciones públicas considerando cuatro conjuntos de variables, indispensables en el proceso de análisis y comparación de las administraciones públicas:

- a. Los empleados públicos.
- b. La estructura organizativa del sector público.

- c. El comportamiento burocrático de las organizaciones públicas.
- d. Las relaciones entre políticos y funcionarios.

En lo que se refiere a la dinámica de este enfoque en el espacio local, es importante mencionar que actualmente en los municipios existe una vocación reiterada por hacer estudios comparativos entre sus administraciones públicas que les permitan: 1. Conocer su nivel de institucionalidad. 2. Encontrar buenas prácticas replicables que les permitan mejorar su gestión pública. 3. Eliminar la posibilidad de aplicar prácticas administrativas poco efectivas que ya fueron desarrolladas en algún otro municipio y que condujeron a mermar su capacidad institucional.

El desarrollo de eventos como el premio Gobierno y Gestión Local que impulsa el Centro de Investigación y Docencia Económica o el Foro Internacional desde lo Local que organiza la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal Mexicano, han abonado a la institucionalización de este enfoque.

### c. Estudios de Políticas Públicas

El enfoque de las políticas públicas es uno de los principales movimientos que ha ocurrido en la evolución de los estudios de administración pública. Este enfoque innova el estudio de las organizaciones públicas al colocar un nuevo objeto de análisis que se centra en el estudio del *proceso de las políticas*<sup>45</sup> (LASWELL HAROLD, 1991: 79) y no en la organización per se. De esta manera provoca un desplazamiento del interés cognitivo al abandonar “*el énfasis de la gestión pública desde el estudio de la gestión interna hacia el énfasis de la gestión de las políticas*”<sup>46</sup> (AGUILAR LUIS, 2006: 9)

Este enfoque ha sugerido incluso el surgimiento de una nueva disciplina denominada la *ciencia de políticas*<sup>47</sup> (LASWELL HAROLD, 1991: 79), a la que se le considera como el conjunto de

<sup>45</sup> Lasswell Harold. (1991) “La orientación hacia las políticas” en Aguilar Villanueva Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas* México DF, Págs. 79 – 103.

<sup>46</sup> Aguilar Villanueva Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública* México.

<sup>47</sup> Lasswell Harold (1991), *La orientación hacia...*, Op. Cit. Pág. 79.

disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encarga de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.

En el estudio de las políticas públicas o las *ciencias de política*<sup>48</sup> como las denominó Harold Lasswell, se determinaron claramente dos tipos de objeto de estudio. Para el autor, las ciencias de política se ocupan de dos actividades complementarias e interdependientes: el *conocimiento de* (knowledge of) y el *conocimiento en el* (knowledge in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil<sup>49</sup> (LASWELL HAROLD, 1991: 107).

Es significativo reconocer que el conocimiento *de* hace referencia al análisis y al estudio del proceso, que como el propio autor refiere “*comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas*”<sup>50</sup> (LASWELL HAROLD, 1991: 110). En consecuencia, se trata de una verdadera empresa cognoscitiva.

Por lo que respecta al conocimiento *en* pretende incorporar datos, información y teoremas en los procesos de deliberación y toma de decisiones en la lógica de mejorar la acción pública; esta premisa es relevante ya que se vincula con la capacidad técnica de tomar decisiones y al mismo tiempo, distingue el ámbito de acción de las ciencias de política de otras formas de actividad intelectual al determinar su objeto de ser en *la decisión* y en consecuencia, concentra la atención en la elaboración y ejecución de las políticas.

En suma, epistemológicamente hablando mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico. Para Lasswell, estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo de interdisciplina<sup>51</sup> (LASWELL HAROLD, 1991: 110).

Por *policy*, o las políticas públicas, debe considerarse el instrumento principal de la Gestión Pública, es decir la acción desde el gobierno que responde y orienta la alternativa de solución a

---

<sup>48</sup> Ídem. Pág. 79.

<sup>49</sup> Lasswell Harold (1991), “La concepción emergente de las ciencias de políticas” en Aguilar Luis, *El estudio de las Políticas Públicas* México DF. Págs. 105 – 117.

<sup>50</sup> *Ibid.* Pág. 110.

<sup>51</sup> Ídem. Pág. 110

los problemas del agregado social. Es, en consecuencia, la suma de programas, proyectos, acciones y actividades diseñadas e instrumentadas por el gobierno y sus agencias, mediante las cuales se atienden los problemas públicos y que pretenden contribuir a elevar la calidad de vida de la población en general y a las que van dirigidas, en particular. El *policy* es un concepto que se traduce como *políticas* o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, ambiental, fiscal etc.) “y con la que hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental”.<sup>52</sup> (BAZÚA FERNANDO, 1991: 10)

Este enfoque, por ser quizá el que más ha trascendido en la Teoría de las Organizaciones Públicas, ha sido altamente demandado por los ayuntamientos en la confección de nuevas estrategias de la gestión pública. Si bien es cierto que el énfasis del objeto de estudio está en la toma de decisiones y no en la organización, también lo es el hecho de que se reconoce que para mejorar la confección de la política pública es menester mejorar las herramientas que tienen a su disposición las organizaciones públicas.

Sin embargo, cuando se transita al proceso de implementación de las políticas públicas, el factor de fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas juega un papel crucial en la eficacia de la operación. Todos los autores consideran como condición necesaria y crucial, la existencia de organizaciones públicas fortalecidas en sus capacidades de gestión, para la mejor operación de los programas y acciones de gobierno que conforman a las políticas públicas.

La situación en los municipios de México deja mucho que desear, como se ha comentado en la introducción el municipio es el ámbito de vida privilegiado, dada su propia dinámica local. Sin embargo sus carencias y debilidades institucionales provocan su alta ineficiencia e ineficacia en la solución y respuesta a las demandas de la población que lo habitan. A esto hay que aumentarle que existe una insuficiencia en las políticas económicas y sociales de carácter nacional para disminuir los grandes desequilibrios regionales, lo que ha derivado en rezagos sociales en muchas comunidades y municipios del país y en la urgente necesidad de buscar alternativas de solución por parte de las autoridades locales.

---

<sup>52</sup> Bazúa Fernando (1991), *Políticas Públicas. Una introducción metodológica a su estudio*, México.

Los Ayuntamientos son la primera instancia de reclamo y manifestación de las necesidades y problemas de la población, son la primera figura de autoridad a la que acceden los ciudadanos; pero a la par de esa enorme capacidad receptora, el gobierno municipal generalmente carece de los recursos, o de la preparación y de los medios técnicos necesarios, y a veces de las facultades legales para dar las soluciones que la sociedad le demanda. En suma su capacidad institucional lo limita para poder atender de manera atingente los reclamos de su propia población.

En este escenario, aún y cuando se ha impulsado una fuerte aplicación de las políticas públicas como enfoque en el proceso de mejoramiento de las organizaciones públicas municipales, el saldo sigue siendo negativo.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Todo gobierno ejerce el poder e influye en los estilos de vida de su población a través de las distintas decisiones que va tomando durante su ejercicio. Las decisiones políticas de los gobernantes se operan a través de la administración pública, entendida como la serie de organizaciones públicas que conforman las distintas áreas del gobierno y cuyo principal cometido es la operación de los programas públicos. A la administración pública en acción, en ejercicio de sus funciones, es decir a la operación de las organizaciones públicas, se le denomina gestión pública.

La gestión pública se integra por las políticas públicas y en las políticas públicas el momento crucial de su proceso es la toma de decisiones. La toma de decisiones para incrementar su nivel de efectividad exige: más y mejor información, detección de necesidades y demandas precisas y oportunas y, sobre todo una amplia experiencia de quién toma la decisión. Adicionalmente las políticas públicas tienen dos momentos cruciales: el diseño y la operación o implementación; en ambos escenarios se requiere de una serie de recursos a disposición que asegure su nivel de efectividad, estos recursos no sólo se refieren a los financieros o materiales, se necesita adicionalmente, como ya se ha mencionado y desarrollado, personal capacitado, procesos de trabajo dinámicos y flexibles, atribuciones y competencias legales, redes de comunicación y

cooperación y todo esto es en suma, capacidades institucionales o bien para decirlo de otra manera mejoramiento de las organizaciones públicas en su acción y funcionamiento.

Si queremos incrementar el nivel de efectividad e impacto de la administración pública y de las políticas públicas, y con ello contribuir a elevar el estatus de bienestar de la población, es menester invertir en el mejoramiento de las organizaciones públicas para que estas funcionen de manera más efectiva.

Las organizaciones públicas más débiles, institucionalmente hablando, son las que conforman a los gobiernos de los municipios; sin embargo estos gobiernos son sumamente estratégicos en las nuevas alternativas de desarrollo. Existe una relación directa entre las condiciones institucionales de los ayuntamientos y el mejoramiento de su administración pública, en relación con su capacidad y la manera en que se desarrolla la gestión pública municipal. A menor capacidad institucional, menor capacidad de gestión, mayor discrecionalidad, menor efectividad y eficiencia en los servicios públicos, menor calidad, impacto y cobertura de las políticas públicas, mayor dependencia hacia otros ámbitos de gobierno y en consecuencia menor calidad y nivel de vida de los habitantes.

Adicionalmente los funcionarios que integran estas organizaciones públicas, con mucha frecuencia, no cuentan con la autoridad, los recursos, ni la información suficiente para el buen desempeño de sus funciones. A esto hay que sumarle que el modelo de las organizaciones públicas municipales actuales y la operación de la administración municipal son muy centralizados. En consecuencia, no hay transparencia, ni efectividad, impacto o calidad en las políticas y el manejo de los recursos públicos.

El reto se cifra en transitar de estas condiciones, a unas más proclives donde se favorezca el desarrollo local. Para ello se requieren mejores organizaciones públicas en el espacio municipal que operen mejores políticas públicas; donde se acentúe el enfoque local y esto a su vez reclama que la institución de gobierno local, el ayuntamiento, disponga de mejores condiciones para afrontar estos desafíos. Esto sólo será posible si mejoramos a las organizaciones públicas de la administración municipal.

En este sentido, los esfuerzos de descentralización y los consiguientes efectos de fortalecimiento de los Municipios, obedecen a un proceso consciente y deliberado por parte de quienes han entendido la conveniencia socio – global de hacer ajustes en la distribución del poder en términos políticos, institucionales, fiscales y territoriales a favor de los municipios y sus ayuntamientos.

En la actualidad se ha reforzado el concepto, demostrable en algunas experiencias empíricas, de que el Municipio, por ser la instancia institucional más cercana a la ciudadanía, vive con verdadera intensidad los problemas económicos y sociales, está en situación de ventaja para identificar y manejar las restricciones y oportunidades que determinan la aplicación de los recursos y por tanto reúne condiciones comparativas favorables para asignar y ejecutar con mayor eficiencia los recursos sociales e institucionales colocados a su disposición.

Habrá que caminar en esta dirección y sentido. Hagámoslo por la mirada y la sonrisa de nuestros hijos.

Mauricio Berneo Mendoza.

## V. BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública* Edit. Fondo de Cultura Económica, México.

Bazúa, Fernando (1991). *Políticas Públicas. Una introducción metodológica a su estudio*. Edit. Polis. México.

Cabrero Enrique (2005). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México*. Edit. CIDE. México.

Carrillo Ernesto (2004) “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto” en Pardo María del Carmen (compiladora), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, Edit. El Colegio de México, México.

*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Digital, texto en línea.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Edit. H. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital, texto en línea.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Porrúa México 2009.

Faya Viezca Jacinto (1997) *El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis*. Edit. Senado de la República. México.

Furlan, José Luis (1995) *La Modernización del Gobierno Local: Imperativos y Estrategias* Edit. CELADEL. Argentina.

Hauriou, Andre (1980) *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Edit. Ariel, 2ª Edición.

Henry N.L. (1992) *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011) *Sistema Nacional de Información Municipal*. en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) Segob, México.

Lasswell, Harold (1991) “La concepción emergente de las ciencias de políticas” en Aguilar Villanueva Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas* Edit. Miguel Ángel Porrúa, México DF.

\_\_\_\_\_ (1991) “La orientación hacia las políticas” en Aguilar Villanueva Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas* Edit. Miguel Ángel Porrúa, México DF.

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Edit. H. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital, texto en línea. México 2011.

*Leyes Constitucionales de 1836*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Digital, texto en línea.

Merino, Mauricio (coordinador) (1999) *La Ciencia Política en México*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México.

Ostrom V. (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.

Pleitavino Luis Edgardo y González Simón (2005), *Proyecto de reconversión municipal orientado al desarrollo local*. Agencia de desarrollo económico local, México.

Rabasa Emilio Ó (2004), *La evolución constitucional de México* volumen 194. Instituto de Investigaciones Jurídicas, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Torres Pedro (2011), *Controles jurídico, político y sociales*. Cátedra impartida en el programa de Doctorado en Política Pública. EGAP – ITESM. México.

Uvalle Ricardo (2011), *Formación y comportamiento de la Administración Pública burocrática*. Cátedra impartida en el programa de Doctorado en Política Pública. EGAP – ITESM. México.

Waldo D (1968), “Scope of the Theory of Public Administration” en J.C. Charlesworth (compilador) *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, American Academy of Political and Social Science, Filadelfia.

Weber Max (1979), “Sociología del Poder” en *Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.

Wilson Woodrow (1887) “The Study of Administration” en *Political Science Quarterly* núm. 2.