

ENSAYO DE ARQUITECTURAS INSTITUCIONALES DEL REGLAMENTO COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

PROYECTO DE TESIS QUE PRESENTA EL ALUMNO:

ALDO RAFAEL ALFONOS HERNANDEZ RUIZ

PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA EN GESTIÓN, DESARROLLO Y GOBIERNO DE LA DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO.

DIRECTOR DEL PROYECTO: DR. JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS.

ENSAYO DE ARQUITECTURAS INSTITUCIONALES DEL REGLAMENTO COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO

CAPÍTULO I. INTRODUCTORIO

Antecedentes.	7
Problema de investigación.	15
Preguntas de investigación.	16
Justificación.	16
Objetivo General.	19
Objetivos particulares.	20
Hipótesis.	20
Reseña metodológica y programa de trabajo.	20
Programa de la investigación.	22

CAPÍTULO II. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL REGLAMENTO MUNICIPAL.

II.I. El reglamento municipal en el Estado Constitucional de Derecho	28
II.II. La potestad reglamentaria municipal	34
II.III. Sistema Normativo Municipal	40
II.IV. Interpretaciones de la facultad reglamentaria SCJN	45
II.V. Particularidades del reglamento municipal.	48

CAPÍTULO III. PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN ESTRATÉGICA Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES.

III.I. Escuelas y prescripciones para la Gestión Pública	54
III.II. Tipos de Gestión.	65
III.II.I. Enfoque clásico de la gestión.	65
III.II. II. Políticas públicas	67
III.II.III. Nueva Gestión Pública	68
II.II. IV. Gobernanza.	70
III.II.V. Gestión para Resultados en el Desarrollo.	71
III.III. Modernización e Innovación de la Gestión Pública en acción.	72

III.III. I. Análisis de Eficiencia	75
III.III. II. Análisis de Eficacia	76
III.III.III. Análisis de Legitimidad.	78
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE HERRAMIENTA TECNOLÓGICA PARA LA DICTAMINACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.	
IV.I. Arquitectura del tablero de control.	81
IV.II. Operacionalización del tablero.	84
IV.III. Selección de casos de estudio.	85
IV.IV. Dictaminación de los casos de Estudio.	86
IV.IV.I. Reglamentos de planeación	86
IV.IV. II. Reglamentos de organización y dirección	89
IV.IV.III. Reglamentos de control	90
IV.IV. IV. Reglamentos tesorerías	92
IV.V. Resultados de los casos de estudio.	94
IV.V.I Resultados de Planeación.	94
IV.V.II Resultados de régimen de gobierno.	96
IV.V.III Resultados de reglamento de contraloría.	100
IV.V.IV Resultados de reglamento de tesorería.	102
IV.VI Resultados globales.	102
Bibliografía	106

La presente versión es el documento presentado para lectura del Sínodo a efecto de recibir las observaciones y recomendaciones respectivas. Por lo que será sustituido una vez que dichas recomendaciones y observaciones sean impactadas en el documento final.

CAPÍTULO I. INTRODUCTORIO

La presente investigación parte del supuesto de que, en la medida en que los gobiernos municipales logren innovar en la formulación de sus estructuras jurídicas de forma estratégica y sistemática, los resultados de las gestiones serán más efectivos. Por lo que se ha tomado como objeto de estudio el reglamento municipal interno. Dicha selección radica en la autonomía que representa la facultad reglamentaria de los ayuntamientos respecto de su organización interna.

La importancia del reglamento municipal radica en que las constituciones y las leyes no pueden ser aplicables por sí mismas. Es a través de los reglamentos que se puede ejecutar o aplicar el objeto de las mismas. Por tanto, la ausencia de un reglamento deriva en la pérdida de capacidades para la administración pública de llevar a cabo sus atribuciones incluso, para ejercitar algún derecho por parte de los ciudadanos.

Puede existir un vasto número de leyes, como sucede. Sin embargo, compete a la norma adjetiva describir aspectos de forma, lugar y tiempo en las que deberá ejecutarse determinado mandato.

El presente proyecto, asume que la arquitectura vigente de los reglamentos municipales ha menguado el desarrollo de las capacidades institucionales municipales. Se advierte una deficiencia de conexión entre el mandato legislativo y la eficacia de éste, en razón de la ausencia de disposiciones adjetivas suficientes para lograr la finalidad de la ley, este estudio ha detectado, hasta, deficiencias en los componentes que prescriben la teoría y técnica jurídico normativa.

En la presente investigación se ha constatado que, en el mejor de los casos, los reglamentos municipales cumplen con criterios de la teoría y técnica jurídica mínimos, se limitan a enunciar hipótesis, sujetos jurídicos o sanciones, empero, las disposiciones no prevén mecanismos de gestión que sean capaces de coordinar e instrumentar acciones capaces de lograr las finalidades expresas que las leyes otorgan a los ayuntamientos. Es decir, no se da esa conexión y flujo continuo entre los elementos de la elaboración de los instrumentos normativos hasta la gestión. De tal manera que, más allá de diseñar herramientas estratégicas para la acción pública, acotan la visión a medidas de corto plazo, se omiten criterios de eficiencia, eficacia y legitimidad, hoy más que nunca necesarios ante la crisis de legitimidad de las instituciones políticas.

Por capacidades institucionales se entienden las habilidades de los individuos, los organismos y las sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijar o lograr objetivos de manera sostenible. Es por ello, que el fortalecimiento de capacidades institucionales se advierte como un proceso mediante el cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo. La prescripción anterior modifica la percepción tradicional del desarrollo institucional o de reingeniería de procesos, entendido como un mejoramiento preponderantemente administrativo y técnico, por el de un proceso de innovación social e institucional.(Álvarez, 2010)

Motivo por el cual se ha recurrido a un enfoque de análisis basado en el estudio de la arquitectura institucional del reglamento municipal, pues se prevé que, a partir de este enfoque, será posible, en primer lugar, caracterizar el terreno en el que ensayará nuestra propuesta de investigación. Tomando como definición base la propuesta por (Hernández, 2002), quien define la arquitectura como la técnica que convierte un espacio vacío en un espacio habitable u orientado a algún fin. Así mismo, el autor refiere que, en ambos casos, se habla de espacios diseñados por el hombre, espacio común para después venir delimitados por una estructura, una construcción, es decir, por muros o paredes que dan como resultado no ya un conjunto de materiales sino una unidad a la que se llama habitación.

La literatura del cambio institucional y organizacional constituye un elemento de gran utilidad para tener en cuenta en el análisis de la acción pública organizada. Un primer grupo de autores se plantea el problema del cambio como un concepto consustancial al de organización. Por ejemplo, parten del supuesto de que todas las organizaciones cambian sólo que a diferentes ritmos.(Cabrero E. , 2005).

Como se refiere en el título del trabajo de investigación, se ha adjetivado la propuesta de investigación a la estrategia. Aunque la revolución analítica, impuesta por la actual crisis, ha demostrado que pretender aislar fenómenos en forma empírica para comprenderlos como un aparte aislada del todo, no nos lleva a esclarecer el porqué de los mismos. También nos dio duras lecciones cuando quisimos generalizar todo, en busca de una ciencia universal determinista que abarcara la totalidad, ya sea en forma unívoca y multidimensional(Gault, 2004).

Así pues, lo estratégico de la presente investigación radica en una propuesta de integración de la teoría y técnica de la reglamentación municipal en México, y las

escuelas de la gestión pública, concluyendo la delimitación de componentes mínimos indispensables, y suficientes, para dictaminar la viabilidad y la posibilidad de incrementar la efectividad de la reglamentación municipal y, en consecuencia, de los gobiernos municipales.

La tesis que aquí se defiende es que, a partir del ensayo de una herramienta tecnológica sistematizada, para la dictaminación de la reglamentación municipal, sustentado en la teoría y técnica de la reglamentación, así como en los enfoques de gestión pública, permitirá el diseño de nuevas arquitecturas institucionales que incentivarán el logro de los objetivos de los gobiernos municipales.

Para este fin, se propone la construcción de un «tablero de control» que permita, en primer lugar, dictaminar la fortaleza de los reglamentos municipales. Asimismo, se propone incorporar a la arquitectura institucional del reglamento municipal, los componentes de eficiencia, eficacia y legitimidad, a efecto de trazar rutas que incentiven el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales.

Recomendamos al lector tener presentes los siguientes presupuestos:

«Si la Constitución Política Federal otorga al Ayuntamiento la función de Gobernar el Municipio, entonces, a partir del flujo continuo e interrelacionado de las actividades de planeación, organización, dirección y control, es posible lograr dicho objetivo».

«El Ayuntamiento tiene autonomía para regular su régimen interior».

«En consecuencia, a partir del diseño e implementación de nuevas arquitecturas de la reglamentación municipal es posible incrementar la efectividad de la acción pública local»

El proyecto de investigación se limita al ensayo sobre las arquitecturas institucionales de los reglamentos municipales internos de los gobiernos municipales. Esta determinación se detalla en el segundo capítulo. Seleccionado para tal objeto los reglamentos de Planeación, Organización Interna y Dirección y Control.

Una vez definido nuestro objeto de estudio, y cómo será estudiado dicho objeto, se describen los casos de estudio en los que dicha investigación será aplicada.

Considerando que nos interesa fortalecer las arquitecturas institucionales de los reglamentos municipales del Estado de Guanajuato, se han seleccionado los municipios de León de los Aldama, Celaya, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Cortazar y Jerécuaro.

Municipios representativos en cuanto a población y territorio, de igual manera, cada uno de ellos ha mostrado mayor dinamismo económico, por lo que se sugiere que los resultados que se obtengan permitirán tener una idea parcial, pero significativa, de la entidad. La selección de casos se detalla mayormente en el apartado correspondiente.

Al final de la investigación se propondrán algunas agendas de trabajo a efecto de reconfigurar la arquitectura jurídica de la reglamentación municipal con un enfoque estratégico y consecuentemente propiciando el fortalecimiento de las capacidades.

El presente proyecto de investigación es resultado de una combinación entre la ciencia jurídica y la disciplina de la gestión pública, esto a pesar de los debates que ha surgido a partir de un modelo jurídico rígido y el enfoque dinámico y flexible de la gestión pública, este ejercicio es un ejemplo de la combinación posible entre ambas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

Antecedentes.

Nuestro país ha resentido numerosos problemas de distinta índole, la percepción en la ciudadanía frecuentemente se manifiesta en que se ha estancado el progreso del país, en que las instituciones públicas no son efectivas o que nuestros gobernantes trabajan solamente por sus intereses personales, reforzando esa idea el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 2016¹, ubica a nuestro país en el lugar 77 con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.762, dentro de la categoría de un Alto Desarrollo Humano, empero, México avanzó solamente 6 milésimas con respecto al año anterior, además de descender tres lugares en relación al mismo periodo; aunado a esto, la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en Hogares (ENIGH) presenta los resultados del coeficiente de Gini en 2014 con un resultado de 0.503, mismo índice que mide el Banco

¹ (Desarrollo, 2016)

Mundial² y en el que se muestra una caída desde 2005 de este índice que mide el factor de igualdad en el ingreso de los hogares.

La relación de los índices anteriores son parte de un conjunto de herramientas que buscan plasmar en elementos concretos, las diversas percepciones que pudieran tener las personas y de esta manera ratificarlas o desmentirlas; dichos índices o indicadores son generados tanto para mostrar un panorama general de lo sucedido en la sociedad, así como para servir de instrumentos provean de evidencia cuantitativa o cualitativa a las gestiones públicas³ sobre las políticas, programas, proyectos, capacidades institucionales, etc. Asimismo, diversas instituciones a nivel internacional proveen o determinan características básicas que deben contener las gestiones para el desarrollo y de estas se derivan indicadores generales.

Para el enfoque de desarrollo de capacidades, lo importante radica en obtener resultados sustentables, generar un sentido de pertenencia en los tomadores de decisiones, la eficiencia de las herramientas para la instrumentación de políticas públicas y la efectividad de los arreglos organizaciones. Desde una perspectiva de financiamiento para el desarrollo, los países donantes han optado por cambiar el enfoque de cooperación, de proyectos de corto plazo y arreglos técnicos, hacia uno en el que se enfatice la apropiación de las intervenciones y se fortalezcan las capacidades de los países receptores. (WBI, 2017)

El concepto de capacidades institucionales para el desarrollo es complejo y sigue siendo motivo de discusión. Sin embargo, en el contexto internacional es el concepto que parece tener mayor consenso como habilidad para resolver problemas, tomar decisiones informadas, definir prioridades y planear a futuro. (WBI, 2017)

Con el objeto de conceptualizar el propósito de las instituciones que “midan” el desarrollo humano, se hará referencia a algunas propuestas sobre capacidades institucionales, de organizaciones internacionales, que integran la gestión para el desarrollo (OCDE-Banco Mundial, 2005)

El Banco Mundial define las capacidades institucionales como un proceso de transformación dirigido desde lo local por líderes, coaliciones y otros agentes que

²Banco Mundial, (2017) Consultado el 9 de julio de 2017 desde: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>.

³ CONECAL, (2017) Consultado el 9 de julio de 2017 desde: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>.

respaldan el cambio en diversas áreas de las capacidades- de pertenencia, de política y organizacional- para alcanzar metas de desarrollo. (WBI, 2017). Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo las capacidades son las habilidades de individuos, organizaciones y sociedades para realizar funciones resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos. (PNUD, 2017)

Por su parte la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional refiere que un programa de desarrollo debe centrarse en la persona, con un enfoque en el desarrollo de capacidades, lo que necesariamente implica ayudar a las mujeres, hombres y niños en los países en desarrollo, sus comunidades, e instituciones, a adquirir las habilidades y recursos necesarios para sostener su propios progreso social y económico. (CIDA, 2017).

La Agencia Alemana de Desarrollo especifica que la evolución de las capacidades implica mejorar las capacidades de la gente y de las instituciones de forma sustentable mejorando sus habilidades y competencias para resolver problemas. (GTZ, 2017).

Una propuesta en el plano internacional la propone (Fiszbein, 1997), quien refiere que a partir de mediados de los años 80's, Colombia experimentó un notable cambio hacia la descentralización en términos de devolución de poder a los gobiernos subnacionales. En la experiencia colombiana, se entienden a las capacidades institucionales como un factor habilitador: la efectividad existe, en el gobierno local, cuando las herramientas hacen posible la ejecución del gobierno local de forma exitosa. El autor clasifica dichas herramientas como: dimensiones de trabajo, de capital y de tecnología. En esta perspectiva las capacidades son entendidas en relación con la eficiencia en que se asignan los recursos y se logran los objetivos de producción. La eficiencia de la producción se manifiesta con la presencia de un gobierno que trabaja con orientación a resultados. Es decir, se plantea que el gobierno optimice el uso de los recursos en la producción y en la realización de procesos. Por su parte la capacidad para asignar eficientemente los recursos se manifiesta con la presencia de un gobierno orientado a los ciudadanos. Lo cual implica el funcionamiento adecuado de mecanismos, en los cuales la voz de las demandas de la ciudadanía, se convierten en acciones e instrumentos para la rendición de cuentas. Se asume que la falla de alguno de estos elementos deteriora las capacidades de asignación de los recursos públicos que maximizan el estado de bienestar.

Si bien se asume que la falta de eficiencia en la asignación de recursos produce la pérdida de valor público en las acciones de gobierno, también es cierto que dichas fallas pueden atribuirse, tanto al ejercicio individual de los gobernantes, como al diseño propio de las instituciones. Por lo que resulta de gran interés identificar ¿qué herramientas son estratégicas para fortalecer las capacidades institucionales municipales? y ¿de qué manera son susceptibles de ser mejoradas y evaluadas?

En el plano nacional, los textos sobre capacidades institucionales se han enfocado en las fortalezas y debilidades institucionales en el ámbito local desde la óptica de la descentralización fiscal. (Cabrero E., 2004) refiere diversos factores para la construcción de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Comienza por el *intercambio horizontal de la información*, entendido como espacios en los cuales se puede generar un intercambio de experiencias generan, incluso, la imitación de procesos de reforma que, en diversos ámbitos de política pública, han sido identificados como “isomorfismo institucional”. El autor refiere que este factor puede generar procesos multiplicadores de fortalecimiento institucional ante la observación de “mejores prácticas”. El segundo factor que refiere el autor es el de *intensidad democrática en la acción pública local*, la cual señala que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano, la presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local. Como tercer factor refiere *el marco regulatorio de las instituciones presupuestales* plantea que las instituciones presupuestarias tienen un importante efecto en el déficit primario; lo cual sugiere que su existencia alienta la disciplina fiscal. Al referirse a instituciones presupuestarias, considera tres componentes: a) marco regulatorio que impone límites en el déficit; b) reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el ejecutivo, la discusión del Congreso y su ejecución; c) procedimientos y prácticas asociadas a la transparencia presupuestaria. Otro factor institucional determinante, señala el autor, parece ser las *Estructuras organizativas emergentes* que surgen en los gobiernos subnacionales con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública. El acondicionamiento de administrativo del gobierno subnacional da lugar a nuevos diseños organizacionales, tramos de control más claros y eficientes, redimensionamiento de departamentos, una mayor orientación a resultados y la adopción de sistemas de planeación y control presupuestal modernos y con

incorporación de tecnologías de información que facilitan las nuevas tareas. En ocasiones, sucede lo contrario. Finalmente, se refiere al factor del *Perfil profesional de los funcionarios* como determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. Este aspecto es importante para el caso mexicano, al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal.

De gran relevancia para el objeto de nuestro proyecto de investigación resultan los resultados del trabajo antes citado⁴:

El 64% de los municipios en el país no cuenta con un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor del 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.

En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación, en 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública, el 20% de los municipios no tienen un plan de desarrollo; en el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento. Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados. (Cabrero E., 2004, pág. 764). Los datos anteriores muestran la gran diversidad de situaciones que se dan en el conjunto municipal nacional.

La misma fuente ofrece datos sobre el estado de las capacidades administrativas municipales. Entre estos los que se destacan los siguientes:

En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa. La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos un 75% por debajo de lo presupuestado; el 17% de los municipios todavía no cuentan con una sola computadora para tareas administrativas. (Cabrero E., 2004, pág. 765)

Otra fuente más reciente sobre Capacidades Institucionales Municipales es el Informe Sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009 Capacidades Institucionales para el Desarrollo

⁴ Resultados de la Encuesta INDESOL-INEGI 2000, Consultado el 9 de julio de 2017 desde: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/endesmun-130/encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal>.

Humano Local (Desarrollo, 2009). El informe señala que existe una larga lista de factores que pueden determinar los niveles de desarrollo humano, desde condiciones históricas-culturales y geográficas hasta procesos económicos de largo alcance y decisiones políticas. En el citado informe se menciona que en el ámbito local existen diversos factores determinantes del desarrollo humano (sociales, políticos, geográficos, económicos, etc...); sin embargo, los relacionados con la acción directa de los gobiernos figuran entre los de mayor importancia, pues son resultado de la decisión de una mayoría ciudadana.

Dichos factores, refiere el informe, pueden clasificarse en dos grupos: por un lado, el entorno institucional que enmarca las políticas públicas (el conjunto de reglas que circunscriben tanto la acción gubernamental como la no gubernamental, privada y social) y, por otro lado, las capacidades institucionales de políticas públicas (acciones gubernamentales para propósitos específicos, como la provisión de bienes y servicios públicos)⁵. La suma e interacción de ambos determinantes institucionales constituyen las capacidades institucionales para el desarrollo humano local⁶.

Un apartado del informe Sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009, propone una métrica compuesta de capacidades institucionales municipales, a partir de las siguientes dimensiones:

Capacidad fiscal: Esta dimensión mide el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Para ello capta información tanto de ingreso como de gasto público municipal.

Capacidad de dotación de servicios públicos municipales⁷: Esta dimensión capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal, medida por el nivel de cobertura de los mismos.

⁵Las capacidades institucionales se refieren a la competencia de los órganos de gobierno para formular y aplicar políticas públicas; en tanto, el entorno o entramado institucional es la infraestructura que soporta y enmarca tales políticas.

⁶ Este enfoque se asemeja al de gobernanza democrática propuesto por (PNUD, 1997), el cual se compone de mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y grupos articulan y resuelven sus intereses, resuelven sus conflictos y ejercitan sus derechos y obligaciones, y en el que el Estado es actor principal del desarrollo, pero no el único.

⁷ La Metodología de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, define los servicios públicos municipales como: *agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.*

Capacidad de administrativa: Es una dimensión que retrata distintos ámbitos de la administración pública municipal y se mide por la profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, la existencia de planes de desarrollo y **reglamentos municipales** la forma de administrar el catastro, y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta.

Capacidad de rendición de cuentas: Esta dimensión refleja gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio.

Por último, en la obra *Los Gobiernos Municipales a Debate un Análisis de la Institución Municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, (Cabrero E., 2011) estima necesario reconocer que los indicadores de desarrollo o rezago de los espacios locales se relaciona íntimamente con la manera en que sus gobiernos son capaces de transformar las demandas, administrar sus recursos y proveer de acciones públicas concretas que busquen dar solución a las necesidades locales. Por lo que las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuentan las autoridades públicas son fundamentales para dar sentido a la acción, y para encauzar- dentro de un marco democrático- los distintos intereses y perspectivas ciudadanas.

El marco de análisis que propone sobre el ámbito administrativo y de capacidades institucionales de los gobiernos municipales se divide en dos dimensiones. La estructural y la funcional. La estructural observa: 1) el diseño de las estructuras organizacionales; 2) la preparación profesional de los funcionarios públicos, y 3) **el marco reglamentario de la función pública municipal**. Respecto de la dimensión funcional: 1) la eficiencia de la gestión municipal y 2) las relaciones intergubernamentales y la colaboración horizontal, principalmente en materia de prestación de servicios públicos.

Respecto al tema de interés de nuestro proyecto de investigación resultan trascendentes las conclusiones vertidas en (Cabrero E. , 2011), ya que refiere que el marco reglamentario de los Gobiernos Municipales puede ayudar a definir, desde un enfoque estructural, a los municipios, ya que, entre todas las facultades con las que cuenta el gobierno municipal, una de las más significativas- y que le otorga el calificativo de gobierno municipal según el artículo 115 constitucional- es su capacidad normativa

dentro de su ámbito jurisdiccional. Adicionalmente, señala que el conocer la existencia de reglamentación municipal sólo es un primer paso para saber cuál es el marco desde el que se rigen los ayuntamientos en el país y la base institucional con la que gestionan trámites, servicios, inversión de obra pública, proyectos urbanos, programas sociales, contabilidad gubernamental.

Por lo que se esperaría que, a poco más de una década de las reformas que han datado de mayor autonomía a los ayuntamientos y al estar inmersas en una lógica de partido dominante, las funciones legislativas del cabildo se reflejarán en la actualización y la generación permanente de disposiciones normativas. (Cabrero E., 2011)

Los resultados de esta investigación evidencian que los gobiernos locales en México no cuentan siquiera con marcos institucionales *ad hoc* con las condiciones actuales en las que deben gobernar. Señala que el marco normativo *per se* no modifica en automático las rutinas organizacionales, ni la manera de generar y operar los programas, sin embargo, carecer de dicho marco de actuación para el ejercicio gubernamental, complica la función administrativa municipal. (Cabrero E., 2011)

El autor concluye que no sólo hay carencias en cuantos a la existencia de disposiciones normativas en los municipios del país- relegando temáticas como las de obra pública, uso de suelo, planeación, participación, justicia cívica- sino que además en aquellos ámbitos donde el accionar gubernamental está debidamente normado, hay un alto nivel de rezago en la actualización de los instrumentos normativos. Lo cual califica como bajo rendimiento y estancamiento de las dinámicas reglamentarias al interior del cabildo.

La presente investigación plantea el estudio del reglamento municipal como herramienta estratégica que posibilita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores de una sociedad y, consecuentemente, obtener resultados de gobierno óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades.

En suma, las capacidades son las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida, podríamos decir que la capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean instituciones, organizaciones o individuos, para lograr objetivos. (Desarrollo, 2009, pág. 49)

Problema de investigación.

Por diversos motivos, los gobiernos municipales no han logrado consolidar un desarrollo continuo en sus jurisdicciones. Esto a pesar de que a finales del siglo pasado ya se intentaban estrategias con enfoques de nueva gestión pública. En particular el municipio, y sus habitantes, han sido presa de los vaivenes políticos, de las prioridades u ocurrencias de los gobernantes municipales en turno, de una visión del ejercicio de gobierno improvisado y poco, o nada, planeado.

Ante dicha circunstancia, resulta llamativo que el andamiaje jurídico de actuación para las gestiones presente irregularidades o incongruencias en su estructuración, esto es, carencia de ordenamientos formales capaces de orientar la gestión pública municipal hacia mayores y mejores resultados.

Ejemplo de ello es la ineficiencia en la planeación para el desarrollo. Aunque dicho precepto se observa a nivel nacional en el artículo 26 constitucional federal, en el ámbito estatal lo encontramos en el artículo 14 como un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, en el ámbito municipal se refiere completamente en el Título Quinto de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en dicha norma se postulan dos organismos esenciales para la formulación de las estrategias: el Consejo y el Organismo de Planeación. Como muestra del desconocimiento o falta de interés de los Municipios, se referirá que para el año 2015, de los 46 municipios del Estado de Guanajuato, solo 22 contaban con Consejos de Planeación y 17 con organismos de planeación debidamente conformados como parte de la administración centralizada o paraestatal.

Otro aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada, es precisamente en materia de autonomía financiera, donde lo que se percibe es que, no obstante, la gran cantidad de recursos descentralizados en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio.

Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4% del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8% de todo su gasto. Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5% de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5% de dicho rubro. Del mismo modo,

mientras que en 1999 el conjunto de municipios mexicanos podía costear casi 80% de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente lograron cubrir 66%. (José Antonio Peña Ahumada y Ana Laura Bojórquez Carillo, 2012). A pesar de que la intención ha sido dotar de mayor autonomía a los municipios, estos han disminuido, o no se han esforzado suficiente, tampoco, en lo que respecta a incrementar sus ingresos.

Un panorama general de la facultad reglamentaria se deduce de resultados del Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2015, ya que se corrobora la debilidad institucional de los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato. Por ejemplo, sólo 21 de los 46 municipios cuentan con una regulación para el fomento de la participación ciudadana o vecinal; 27 no han regulado en lo relacionado a las actividades económicas y comerciales; 30 en lo que respecta a su administración pública, y sólo 18 han regulado lo relacionado con la planeación, evaluación y mejora de la gestión gubernamental; 14 en lo relacionado con el catastro municipal; 5 respecto del tema de combate a la corrupción; 16 en lo relacionado con el desarrollo territorial y ecológico; 14 lo relacionado con los recursos financieros y materiales.

En este orden de ideas resulta de interés investigar la estructura de las herramientas jurídico normativas en las que los gobiernos municipales ejercitan su facultad reglamentaria para cumplir con los que mandata la constitución federal.

Preguntas de investigación.

Derivado de las circunstancias referidas con anterioridad se estima imperante resolver las siguientes interrogantes:

¿Qué bases normativas ordenan el actuar de las gestiones públicas municipales?; ¿Qué características técnicas y jurídicas están presentes endichas normas?; ¿Es posible evaluar la eficacia de estas normas?; ¿Existe la posibilidad de fortalecer las capacidades institucionales municipales a partir de nuevas configuraciones de las normas jurídicas municipales?

Justificación.

Desde la óptica de la sociología, el Municipio es la agrupación natural e histórica, de familias que residen en un mismo lugar y que se proponen satisfacer en común necesidades que trascienden inmediatamente de la vida familiar (Carpizo, 2006, pág.

102). En esta misma obra se considera al municipio una comunidad de carácter total, ya que se asemeja el Estado y la familia, como círculo social donde se cumple la generalidad de los fines de la vida humana donde devienen los tres elementos integrantes de este organismo infraestatal, a saber: a) el personal, constituido por los habitantes; b) El territorial, constituido por la porción de tierra estatal geográficamente determinable, y c) El teleológico, integrado por los fines sociales, económicos y políticos de la comunidad. Como institución colectiva tiene por objeto ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente en su ámbito de competencia.

El Municipio es la base territorial y de organización política-administrativa de la república mexicana. Es gobernado por un Ayuntamiento de elección directa, encabezado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por lo que este proyecto de investigación parte del supuesto de que el andamiaje jurídico normativo que hoy conforma la arquitectura de las gestiones públicas municipales no ha sido capaz de lograr los fines del gobierno municipal.

Conforme concluyen las administraciones municipales, los índices económicos, sociales y políticos, se alejan de los óptimos deseados. Al elegirse nuevos gobiernos municipales, con las consecuencias que en sí mismo representa la fuga de recursos humanos calificados, la nueva administración sí conserva el andamiaje jurídico normativo, que es lo que sustenta en mayor medida el ejercicio de gobierno.

Lo que implica mantener un modelo de arquitectura institucional, pero con rostros nuevos.

Existen datos alarmantes de la periodicidad con que los gobiernos municipales actualizan su arquitectura jurídico-normativa y esta situación llama la atención en 2 vías.

La primera tiene que ver con lo arcaico de las herramientas para la acción con las que los gobiernos municipales ejercen sus facultades. Esto es, reglamentos municipales en México que fueron expedidos en los años 50's y que no han sufrido modificaciones. Es decir, la visión, el contexto y la motivación que dio origen a los mismos seguramente no atienden a las necesidades presentes.

La segunda vía es la que tiene que ver con la arbitrariedad técnico-jurídica con la que los reglamentos se formulan. Nos referimos a la falta de seguimiento, y cumplimiento, de la técnica jurídico-normativa, de los elementos mínimos que deben configurar el sistema normativo municipal.

La copia de Leyes estatales hechas pasar por reglamentos, la copia de reglamentos de municipios con características sociales y culturales por demás distintas al del origen de la copia, limitan las posibilidades de gestión de las administraciones públicas municipales, por temor al ejercicio de la autonomía municipal, o por ignorancia, de nuevos modelos de reglamentos que podrían, suponemos, incrementar las posibilidades de éxito en el ejercicio gubernamental.

Se observa que la evaluación de la reglamentación municipal se ha orientado al número de disposiciones jurídicas que ha sido expedidas por el órgano de gobierno municipal. Los resultados del Índice de Reglamentación Municipal Básica, elaborado por el (INIFED 2014) muestran que de los 46 municipios del estado de Guanajuato 21 cuentan con un nivel Alto, 21 con un nivel Muy Alto, 2 con nivel medio y 2 con nivel bajo. Sin embargo, el acto de emitir la norma jurídica no representa la eficacia o legitimidad por sí misma.

Es decir, el número de reglamentos en los municipios puede ser basto, e inclusive actualizado, sin que esto implique mayores niveles de crecimiento económico, de eficacia en la implementación de las políticas públicas, o de mecanismos de interlocución con los integrantes del órgano de gobierno municipal.

Asimismo, la confianza en las instituciones y la empatía de la sociedad con los gobiernos municipales, a pesar de ser el orden más cercano, es cuestionado en diferentes medios por la distancia entre las demandas de la ciudadanía y la formulación de estrategias para su atención. Por tal motivo, se ha considerado de interés el indagar sobre las bases jurídico normativas que constituyen la arquitectura de las gestiones públicas municipales con la intención de encontrar áreas de mejora en su configuración.

Conforme a la referida interpretación, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas a los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del Municipio, no funcionarios nombrados por el poder central.

Sin embargo, las instituciones han surgido a raíz de las diversas crisis de modelos de gestión gubernamental. La sociedad ha optado por constituirse en entes sociales delimitando límites y fronteras que pactan, en las normas jurídicas, las aspiraciones sociales que nos llevan a constituir las instituciones formales. El contenido de estas normas puede ser modificado conforme las demandas y aspiraciones sociales son resueltas o complejizadas. El proceso de reforma es realizado por representantes sociales que a partir de la arquitectura jurídica delimitan el marco institucional a partir del cual dichas problemáticas deberán resolverse.

La perspectiva económica, ante la crisis del modelo económico capitalista-globalizador han propuesto nuevos enfoques para el desarrollo económico con base en las vocaciones territoriales de las localidades, como el enfoque de desarrollo económico local. El propósito del desarrollo económico local (DEL) es fortalecer la capacidad económica de un área local para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos. Es un proceso mediante el cual los sectores público, privado y no-gubernamental trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y para la generación de empleo. El gobierno municipal juega un papel esencial en crear un ambiente favorable para el desarrollo y el éxito empresarial. Por su naturaleza, el desarrollo económico local requiere de una articulación entre el sector empresarial, los intereses de la comunidad y el gobierno municipal. (Swinburn, 2006)

Por lo que el Desarrollo Económico Local es generalmente formulado estratégicamente por el gobierno local en colaboración con actores del sector público y privado. La implementación es llevada a cabo por los sectores público, privado y no-gubernamental de acuerdo con sus habilidades y fortalezas. (Swinburn, 2006)

Derivado de estas acepciones, y su relación con la regulación municipal, es que se propone investigar las implicaciones prácticas de nuevas arquitecturas institucionales para la configuración de la reglamentación municipal.

Objetivo General.

Indagar, a partir del ensayo, qué fortalecimiento podemos recomendar a partir del ensayo de las nuevas arquitecturas.

Objetivos particulares.

Conceptualizar los componentes estratégicos que configuran la arquitectura institucional de los reglamentos internos de los gobiernos municipales.

Conceptualizar las posibilidades de intervenir la arquitectura institucional de los reglamentos municipales a partir de las teorías de la gestión pública.

Formular un tablero de mando que permita dictaminar la fortaleza institucional de los reglamentos internos municipales.

Formular una propuesta de arquitectura institucional del diseño de los reglamentos internos de los gobiernos municipales para fortalecer sus capacidades institucionales.

Hipótesis.

La dictaminación permanente, basada en la sistematización estratégica de la teoría y técnica de la reglamentación municipal y de gestión pública, permitirá la innovación de la arquitectura que incentivará el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Reseña metodológica y programa de trabajo.

Para construir una opción tecnológica sistemática que permita dictaminar y detectar las ausencia o necesidades de mejoramiento permanente en la reglamentación municipal, en este apartado se describirá el proceso de construcción de dicha herramienta.

Primero, se sintetizará un compendio de la teoría y técnica de la reglamentación municipal para obtener un panorama amplio de las bases doctrinarias de la normatividad municipal. Con base en éste, se delimitarán aquellos componentes considerados estratégicos para la formulación de la normatividad municipal interna. Estos postulados serán discriminados de la totalidad para construir el apartado de la herramienta tecnológica en lo que respecta al apartado jurídico normativo.

Posteriormente, a partir de las perspectivas para el estudio de la gestión pública, se sintetizarán los componentes de las escuelas y técnicas que tiene por objeto modernizar la administración pública con base en postulados de eficiencia, eficacia y legitimidad. Lo cual, constituirá el apartado de gestión pública de la herramienta tecnológica.

Por lo tanto, con base en las síntesis anteriores se seleccionarán aquellos postulados estratégicos, de las teorías y técnicas, de la reglamentación municipal y de la gestión

pública; que constituirá la herramienta de dictamen que permitirá inferir la presencia, o ausencia, de los componentes críticos.

La prueba del tablero se realizará con base en los reglamentos internos de los municipios seleccionados.

A partir de los resultados en los ejemplos, se propondrán las mejoras a la arquitectura institucional de los reglamentos y se argumentará sobre la incidencia de éstas en el fortalecimiento de las capacidades municipales.

La información necesaria para la elaboración de la tesis se integrará de manera digital y física a través de fichas bibliográficas y se clasificará de acuerdo a tres temas: Normativo, de Gestión y Análisis. Dicha información se integrará en cuadros de análisis que sinteticen la información o la compare con otras fuentes informativas.

La tesis parte del supuesto de que las capacidades institucionales municipales son débiles, y consecuentemente los niveles de desarrollo, en razón del arraigo de los gobernantes municipales a las herramientas reglamentarias legadas por gobiernos previos. Es decir, a la falta de innovación en el andamiaje jurídico estructural de las gestiones públicas municipales.

En el primer capítulo se señalan los antecedentes, alcances y límites del presente proyecto de investigación. El objetivo general, los objetivos particulares y la propuesta metodológica para el logro de los mismos, son descritos de manera amplia.

En el segundo capítulo se revisan las bases jurídicas y normativas que actualmente configuran el reglamento municipal. Esto es, las fuentes jurídicas y doctrinarias de la reglamentación municipal, y en particular, la arquitectura institucional del reglamento municipal en México.

En el tercer capítulo se realiza un recorrido por las teorías de la gestión pública y se profundizará en las perspectivas para la modernización de la administración pública, así como en las dimensiones y alcances de este enfoque de gestión pública.

En el cuarto capítulo el lector encontrará una herramienta tecnológica sistemática para el dictamen de los reglamentos municipales internos. El cual sirve como herramienta de dictamen de la observancia de los postulados teóricos y técnicos jurídicos y de gestión pública.

A partir de esta herramienta se deducirán las deficiencias, y se propondrán adecuaciones, de la arquitectura institucional de los reglamentos de estudio.

Asimismo, se presentarán algunas conclusiones previas sobre la importancia de dictaminar continuamente los reglamentos municipales con un enfoque hacia la mejora de la gestión pública y consecuente fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Programa de la investigación.

Junio

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
26	27	28	29	30	01	02
Formulación de protocolo						
03	04	Notas:				
Formulación de protocolo		En este punto se habrán definido el tema de la investigación, el planteamiento del problema, la justificación de la investigación, los objetivos, la hipótesis y preguntas de investigación. Asimismo, una reseña metodológica y la descripción del contenido de la tesina.				

Julio

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
03	04	05	06	07	08	09
Formulación de protocolo			Entrega de Protocolo y Plan de Trabajo	(Revisión de observaciones de protocolo)		

10	11	12	13	14	15	16
	Validación de Capítulo I. Introdutorio/	Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo II. Arquitectura institucional del reglamento municipal.				
(Revisión de observaciones de protocolo)	Entrega de Capítulo II. Arquitectura institucional del reglamento municipal					
17	18	19	20	21	22	23
Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo II. Arquitectura institucional del reglamento municipal.						
24	25	26	27	28	29	30
Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo II. Arquitectura institucional del reglamento municipal	Validación de Capítulo II. Entrega de Capítulo III. Perspectiva de la gestión pública para la innovación estratégica y el fortalecimiento de capacidades institucionales municipales.	Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo III. Perspectiva de la gestión pública para la innovación estratégica y el fortalecimiento de capacidades institucionales municipales.				
31		Notas:				

<p><i>Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo III. Perspectiva de la gestión pública para la innovación estratégica y el fortalecimiento de capacidades institucionales municipales.</i></p>	<p>Con base en la teoría y técnica de la reglamentación municipal, se ha perfilado al reglamento como una herramienta, para la acción pública, de coordinación de recursos para el logro de los fines de la institución municipal. Por otra parte, se ha puntualizado una perspectiva para el análisis de la gestión pública, y se ha seleccionado el enfoque de análisis de la modernización administrativa que permitirá detectar áreas de intervención, para procurar la eficacia, eficiencia y legitimidad del reglamento. Con base en este ejercicio, se obtendrán hallazgos que permitirán formular una propuesta metodológica para el diseño de la reglamentación municipal con una sólida base teoría y técnica para el logro de sus fines.</p>
--	---

Septiembre

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
	05	06	07	08	09	10
<p><i>Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo III. Perspectiva para el análisis de la Gestión Pública.</i></p>						
11	12	13	14	15	16	17
<p><i>Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo III. Perspectiva de la gestión pública para la innovación estratégica y el fortalecimiento de capacidades institucionales municipales.</i></p>	<p>Validación de Capítulo III.</p> <p>Entrega de Capítulo IV. Propuesta de herramienta tecnológica para la dictaminación de la reglamentación municipal; y V.</p>	<p><i>Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo IV. Propuesta de herramienta tecnológica para la dictaminación de la reglamentación municipal, y Capítulo V. Conclusiones.</i></p>				

	Conclusiones					
18	19	20	21	22	23	24
<i>Revisión y adecuación de observaciones sobre Capítulo IV. Propuesta de herramienta tecnológica para la dictaminación de la reglamentación municipal, y Capítulo V. Conclusiones.</i>						
25	26	27	28	29	30	
<i>Revisión Capítulo IV. Propuesta de herramienta tecnológica para la dictaminación de la reglamentación municipal; y Capítulo V. Conclusiones.</i>	Validación de capítulos IV. Y V.	<i>Integración de Documento Final (Corrección y Estilo)</i>				
28	29	30	31	01	02	03
<i>Entrega para revisión de lectores</i>						
Notas:						
<i>Con base en las aportaciones de los lectores se dará seguimiento y disertación sobre los mismos.</i>						

CAPÍTULO II. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL REGLAMENTO MUNICIPAL.

Marco Vitruvio Polión, afirmó en su libro De Architectura, que una edificación pública para considerarse como obra de verdadera arquitectura, ha de ser “firmitas”, utilitas, venustas”es decir, deben ser sólidos, útiles, hermosos.

Se dice que para que una edificación pueda considerarse como una obra arquitectónica, deberá cumplir con una serie de requisitos técnicos y prácticos. A efecto de disertar sobre este concepto se propone realizarse las siguientes interrogantes ¿El espacio edificado cumple con una función de modo satisfactorio?, ¿Es la construcción del edificio la adecuada para que éste permanezca en pie?, ¿Se puede considerar estética la edificación que estamos analizando?(Erosa, 2017)

A partir de estas interrogantes, es posible definir a la arquitectura como el arte, ciencia y técnica de construir, diseñar y proyectar espacios habitables para el ser humano.

La arquitectura es ciencia porque basa sus postulados en los resultados de la observación de su medio, y a partir de este ejercicio tiene como finalidad corregir los defectos de los que adolece. Asimismo, cuando se calcula una estructura o simplemente el área de un espacio dado se hace valer de las matemáticas. Toda vez que la arquitectura sigue una serie de pasos lógicos que llevan a la solución de un problema podemos considerarla como ciencia.

Es técnica porque tiene un fin. Es decir, no sólo se debe saber qué se quiere hacer, sino que también se debe definir para qué se va a realizar y con que se hará. A partir de estos tres puntos, surge primero la formulación de un proyecto, posteriormente la necesidad de solucionar un problema y por último con qué medios se logrará la solución del mismo.

Es decir, en este momento se sabe cuál es la necesidad, qué se hará para solucionarlo y finalmente, el modo con el que se logrará. El fin de todo proyecto técnico es transformar la materia prima para adaptarla a una finalidad hecha con razón y voluntad.

Por último, la arquitectura también es considerada arte, porque toda obra arquitectónica ha de tener una estética. Es decir, proporción, escala, forma y en general todos los elementos que conforman la estética. Cabe señalar que la estética es un concepto de la percepción psicológica; nuestra mente analiza los elementos que componen una obra y,

si éstos se encuentran combinados acertadamente, entonces consideraremos bella la obra de arte. Además de estética, la obra arquitectónica es única. No existen dos espacios que hayan sido diseñados iguales; en caso de que los hubiere sería una señal clara de plagio y, por lo tanto, no se consideraría arte la obra. Así pues, mientras la obra mantenga su carácter único cumplirá con los requisitos que se exigen para considerar que es arte.

El propósito de la arquitectura es proporcionar siempre las condiciones óptimas de habitabilidad en los espacios de acuerdo a las actividades que en ellos se realicen y a las características peculiares de los usuarios. Entendido como habitabilidad la creación de ambientes que reúnan las características que propicien simultáneamente confort físico, psicológico y espiritual que integran la naturaleza humana.(Barrientos, 2017)

El presente proyecto adopta la definición de arquitectura a partir de las cualidades, científicas, técnicas y artísticas de la misma.

Bajo la premisa anterior, la arquitectura institucional del reglamento municipal se encuentra sujeta a un espacio físico delimitado por el principio de jerarquía y se compone de una limitada gama de materias sobre las que puede regular delimitadas por el principio de competencia.

El presente capítulo propone caracterizar la arquitectura institucional del reglamento municipal a partir del estado constitucional de derecho mexicano, de la relación y utilidad del reglamento municipal en el sistema jurídico mexicano, a partir de los límites y fronteras; y de las interpretaciones que ha emitido la suprema corte de justicia de la nación (SCJN) a partir de la reforma constitucional de 1999.

Asimismo, se ofrece un recorrido por del estado constitucional de derecho en el que el orden de gobierno municipal está inmerso, con la intención de ubicar con precisión el espacio que ocupa la reglamentación municipal. Además, se presenta una síntesis de las teorías y técnicas que sustentan la configuración de la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos. De tal manera que, a partir de este ensayo será posible distinguir las fuentes jurídicas, tipos y elementos que configuran el reglamento municipal en México. Este apartado propone servir como diagnóstico a base de las conclusiones de expertos en temas de derecho constitucional, municipal y administrativo. Lo anterior con la intención de presentar al lector una visión amplia del objeto de estudio.

Se parte, como señala (Barrera, 2014, pág. 37), del supuesto en el que la adecuación del derecho a la realidad, supone inexcusablemente una revisión periódica de los ordenamientos, independientemente del alcance evolutivo del propio orden jurídico, ya que ese alcance o capacidad, tiene sus propias limitaciones.

II.I. El reglamento municipal en el Estado Constitucional de Derecho

Cuando México se conformó como una república y adquirió una constitución política, se convirtió en un estado de derecho, lo que implica que la nación se regiría basada en leyes que expresan las obligaciones y derechos para ciudadanos iguales y soberanos, quienes en su conjunto tienen el poder de elegir la manera en que se estructura políticamente el país y a las autoridades que los representan desde tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

En este orden de ideas, México es una federación en tanto que está constituido por Estados libres y soberanos; asimismo, dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Local.

Por otra parte, el poder ejecutivo federal se conforma por el presidente de la república, el poder ejecutivo estatal en los gobernadores en los estados y, su homólogo en los ayuntamientos está representado por los presidentes municipales. Su función principal es administrar los recursos públicos para invertirlos en el desarrollo social, político y económico del municipio, estado o país que representa mediante programas, acciones, planes y estrategias gubernamentales.

El poder legislativo se conforma, en el ámbito federal por los senadores y diputados. Por lo diputados locales en el ámbito Estatal, y por los integrantes del ayuntamiento en el ámbito municipal. Dicho poder tiene por objeto crear, modificar o eliminar leyes desde las cuales se expresan garantías individuales, obligaciones propias y de los ciudadanos, la estructura política del país y en general la normatividad para garantizar el adecuado desarrollo político, social y económico en cada ámbito de competencia. Además de lo anterior, los diputados son responsables de aprobar y evaluar año con año, la ley de ingresos y de egresos, donde se determinan los caudales que obtiene el gobierno mediante el cobro de impuestos, la forma en que se gastarán y la evaluación de dicho ejercicio.

Por su parte, el poder judicial conformado por los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, magistrados y jueces en el ámbito federal, en el ámbito estatal magistrados y jueces; son los encargados de hacer valer la ley e impartir justicia en sus respectivas jurisdicciones.

Todo Estado con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen tiene que realizar funciones, lo que implica ejercer determinadas actividades imprescindibles pues si desaparecen o faltan, el objeto de la comunión de los poderes y ámbitos estatales es invalido o ineficiente. Al no existir beneficios por los cuales mantenerse coaligado, consideramos, no hay razón para mantener un pacto.

Esa actividad se desarrolla de acuerdo al contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, se encuentran las siguientes funciones fundamentales:

1. En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben en primer término, estructurar al Estado, y en segundo término reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como entre los propios ciudadanos; configurándose de esta manera una función legislativa.
2. Además, todo Estado debe tener una función de tutelar el cumplimiento de las leyes, y emitir una sanción respectiva por el incumplimiento de estas; determinándose una función jurisdiccional o Judicial.
3. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bien común, es decir, una función administrativa, a nuestro juicio, gerencial.(Pérez, 2005, pág. 391)

Los tres poderes políticos, o división de poderes, sirven para que ninguna persona o institución concentre el control total del país. De esta manera, se afirma el equilibrio entre los poderes y la delimitación precisa de su competencia, una ventaja indiscutible de la llamada división de poderes; por consiguiente los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones arbitrarias del poder del Estado, pues éste tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, a través de leyes, estas leyes tienen que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda, otro

órgano estatal, el órgano jurisdiccional, definirá, establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.(Pérez, 2005, pág. 394)

Para cada uno de los tres órdenes de gobierno, la constitución política de los estados unidos mexicanos define responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas o compartidas entre los tres. Ya sea estableciendo facultades específicas para los municipios o facultades que éstos deben ejercer de manera concurrente con los estados y la federación.

Con el objeto de evitar las diferencias de la actividad de un órgano en la de los otros, y para asegurar la uniformidad de dirección de su actividad, es preciso que los órganos del Estado sean coordinados y unificados. Esta coordinación y unificación, señala (Pérez, 2005), se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía.

La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano, la cual está delimitada por el orden jurídico, distribuyendo de acuerdo con diversos criterios de clasificación.

Habrá competencia territorial, cuando se hable de la dimensión espacio en la que actúa cada órgano estatal o público. Mientras que hablamos de Competencia por materia, cuando se habla del contenido específico de las funciones que se les atribuyan. Por último, Competencia por grado, cuando sea correspondiente a la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos, con el objeto de unificar y coordinar su actividad.

La jerarquía se entiende como el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias específicas, subordinados los unos a los otros con el objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así a los poderes y los deberes. Sirve para mantener al poder dentro de su justo alcance, de acuerdo con las respectivas esferas de actividad que el orden jurídico dicta a los órganos de gobierno.(Pérez, 2005).

En ese tenor, es necesario referir, de manera escueta, que el federalismo se implementó en México desde la constitución política de 1824, desde esa primera postulación constitucional se en dividió geográficamente nuestro país mediante estados o entidades federativas, que a su vez se dividen en municipios; cada uno de estos entes federados tiene el derecho de legislar sus leyes y adoptar estrategias que crean necesarias para la

prosperidad de su Estado, lo que se conoce como soberanía. Para este punto, es importante conocer por qué se divide en niveles de gobierno nuestra nación.

El ámbito u orden de gobierno federal es el encargado de mantener y controlar la unidad de toda la República Mexicana, es el nivel del gobierno en el que recae la regulación de todos los estados y a través del cual se ejerce la soberanía nacional. Sus principales representantes son: el presidente de la república, los senadores, y los diputados federales, quienes representan a los ciudadanos de los diversos estados y a las entidades federativas como miembros del pacto federal.

El ámbito u orden de gobierno estatal es la primera división de la federación y el segundo nivel de gobierno en México, es una delimitación territorial a la que se le reconoce autonomía política y es capaz de hacer sus propias leyes y reglamentos con el fin de mantener el orden social, político y económico. Se rige por el gobierno federal al que pertenece y tiene la responsabilidad de acatar las leyes que sean de ámbito nacional y armonizar las de su propio ámbito al federal. Entre sus representantes están el gobernador del Estado y los diputados locales.

El ámbito u orden de gobierno municipal es el tercer nivel de gobierno basado en una delimitación territorial del estado federado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le reconoce en su artículo 115, gracias a ello, se le confieren varias atribuciones, como la de invertir los recursos pertenecientes al municipio en acciones de beneficio de la localidad, también tiene derecho de hacer “*reglamentos*” particulares para sus necesidades, además de estar encargado de ofrecer a los ciudadanos los servicios públicos básicos. Su gobierno está regido por los alcaldes o presidentes municipales, regidores y síndico, o síndicos, de acuerdo con las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

De particular importancia es dejar claramente asentados los principios básicos de la norma jurídica y los diversos estratos de disposiciones en los que se deben normar los ayuntamientos. Ello produce una situación especial, pues hay por lo menos tres orígenes en cuanto a su formulación y por lo menos cuatro tipos de disposiciones legales, que no se subordinan entre sí pero que se complementan y delimitan el marco de la acción municipal (Carpizo J. , 1994)

Continuando con (Carpizo J. , 1994), refiere por lo menos dos tecnicismos jurídicos que rondan en el sistema jurídico mexicano; el primero se refiere a que la división de

poderes se establece en dos de las instancias de gobierno, pero no en la tercera, lo que significa que la clásica división en poderes ejecutivo, legislativo y judicial funciona de manera semejante en el orden federal y los estatales respectivos de cada una de las 32 entidades federativas.

El poder ejecutivo federal recae en el presidente de la república y se detenta por una sola persona. La administración pública federal depende del ejecutivo y se organiza conforme a la ley orgánica de la administración pública federal. Por su parte, los poderes legislativo y judicial se constriñen a lo que les mandatan sus respectivas leyes orgánicas.

De la misma forma el poder ejecutivo en cada entidad se concreta en la persona de los gobernadores de los estados, a quien auxilian los integrantes de la administración pública estatal, estatuida por la ley orgánica de la administración pública estatal.

La cámara de diputados local, congreso o legislatura, así como el poder judicial de cada Estado se fundamentan para funcionar en lo que establezcan las leyes orgánicas de cada uno de los poderes (Carpizo J. , 1994).

De manera diferente a lo señalado ocurre con el orden municipal, la primera diferencia es que no hay división de poderes, por lo que en esta instancia de gobierno no hay poder legislativo ni judicial.

El equivalente al poder ejecutivo, que no se llama así tiene dos notas esenciales:

Es un gobierno no unipersonal, sino colectivo, ya que es un cuerpo colegiado de gobierno, el ayuntamiento. La administración pública municipal se organiza bajo la jerarquía del presidente municipal, quien es su jefe y la jefatura no la comparte con los restantes miembros del ayuntamiento.(Carpizo J. , 1994)

La organización y funciones de la administración pública se define por el mismo Ayuntamiento en una sesión de Cabildo en la cual se aprueba por votación, el reglamento que la crea. En el Estado de Guanajuato, por ejemplo, se distingue la particularidad que, para ser válidos los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deben ser aprobados por mayoría calificada del ayuntamiento y publicados en el periódico oficial del gobierno del Estado.(Legislativo, 2017)

El segundo tecnicismo a explicar es el de los tipos de facultades conferidas por la constitución a los distintos ámbitos de gobierno.

Existen por lo menos dos tipos: *facultades exclusivas* y *facultades concurrentes*. El primer tipo, como lo señala la constitución, son facultades que sólo pueden ser ejercidas, por una instancia de gobierno, a la que le son especificadas. Ejemplo de lo anterior son las facultades de la competencia exclusiva de los órganos federales, tales como las relaciones diplomáticas, la defensa nacional entre otras.

El segundo tipo es el de las facultades concurrentes, en las que se coordinan y complementan mutuamente dos o más instancias de gobierno, a las que le son atribuidas esas facultades por la Constitución; ejemplos típicos son las materias educativa, de asentamientos humanos y de salud.(Carpizo J. , 1994)

A partir de las precedentes consideraciones se puede integrar una visión de los diversos ordenamientos que forman las bases jurídicas en las que están inmersos los gobiernos municipales de nuestro país.

En este orden de ideas, si el espacio que delimita la actuación del gobierno municipal se encuentra regido y limitado por el espacio jurídico, resulta entonces conveniente, en un primer momento, indagar sobre las bases que sostienen el terreno de estudio del reglamento municipal.

De esa manera, se realizará un recorrido por la constitución política federal, por tratarse de la ley fundacional, constituye, organiza y estructura el estado nacional. En razón de lo anterior, se busca ubicar el lugar que ocupa el reglamento municipal, así como los principios generales que le dan vida.

En segundo lugar, se encuentran las leyes reglamentarias derivadas de las disposiciones principales de la constitución federal y, como ya se señaló, con base en la concurrencia entre las instancias, federal, estatal y municipal en algunas materias, dichas leyes reglamentan principios y postulados constitucionales para precisar el ámbito en el que está normada la constitución.

BASES JURÍDICAS DEL REGLAMENTACIÓN EN LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO		
ÁMBITO	DISPOSICIÓN	OBJETO
FEDERAL	CPEUM	Constituye, estructura y organiza el Estado Nacional.

	LEYES REGLAMENTARIAS	Establece la concurrencia entre las instancias federal, estatal y municipal.
ESTATAL	CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO	Regular el régimen interior del gobierno de cada entidad federativa y establece su gobierno, republicano e integrado por sus tres poderes, así como también, para darle existencia a su territorio y la composición de éste por un número determinado de municipios.
	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	Establece las bases generales para la organización del ámbito municipal de gobierno, conforme a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.
MUNICIPAL	REGLAMENTOS	Son previsiones necesarias con vista a la ejecución o aplicación de las leyes.

Tabla 1 Bases Jurídicas del reglamentación en los municipios en México

Con base en el ámbito de acción otorgado al municipio por nuestra carta magna, las leyes que de esta derivan, así como la propia constitución política del estado y la ley orgánica municipal para el estado, se puede apreciar una imagen preliminar de la arquitectura jurídica institucional que sienta las bases de la reglamentación municipal. Sin embargo, se considera apropiado, ampliar el recorrido hacia las teorías y técnicas que sustentan la construcción de las normas jurídicas.

II.II. La potestad reglamentaria municipal

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos forma parte de las facultades exclusivas que la constitución establece a favor del municipio dentro de las fracciones segunda y quinta de su artículo 115:

- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones

administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

...

- V. *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar permisos y licencias para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

En concordancia con el artículo 115, las constituciones estatales, otorgan a sus ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expida la legislatura local, los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La constitución política para el Estado de Guanajuato precisa dicha facultad en la primera fracción del artículo 117⁸.

Por su parte, las leyes orgánicas municipales establecen lo relativo a la facultad reglamentaria a cargo de los ayuntamientos. Incluso establecen cierta clasificación de los reglamentos o en su caso, las ramas sobre las cuales éstos deberán ser expedidos. Generalmente, las leyes orgánicas municipales son las que disponen con mayor precisión lo relativo a la facultad reglamentaria municipal.

La ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato precisa en el título noveno, capítulo único artículo 236⁹ la facultad reglamentaria de los ayuntamientos. Así mismo establece, para la expedición reglamentaria o normativa, las siguientes bases:

⁸ A los Ayuntamientos compete: I. Aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado; los Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...

- I. Respetar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como las leyes federales o estatales, con estricta observancia de los Derechos Humanos y sus garantías;
- II. Delimitación de la materia que regulan;
- III. Sujetos obligados;
- IV. Objeto sobre el que recae la reglamentación;
- V. Derechos y obligaciones de los habitantes;
- VI. Autoridad responsable de su aplicación;
- VII. Facultades y obligaciones de las autoridades;
- VIII. Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;
- IX. Medios de impugnación; y
- X. Transitorios, en donde se deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que inicie su vigencia.

La reglamentación municipal debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal, basándose en las necesidades de cada Municipio. Cada ayuntamiento debe evaluar sus necesidades sobre la base de su territorio y población, así como a condiciones económicas, de gestión urbana y de servicios.

El Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), puntualiza que la importancia de la reglamentación municipal en México, y en cualquier régimen constitucional de derecho, radica en que las constituciones y las leyes no pueden ser aplicables por sí mismas, en la mayoría de los casos, por ser de naturaleza general y por no entrar en detalles; por lo que resulta ser en los reglamentos en donde se hace la previsión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas.(INAFED, 2017)

En este orden de ideas, los ayuntamientos deben preservar y fortalecer el estado de derecho a través de reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad.

⁹ Los ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por ejemplo, al regular la actividad de la autoridad, se logra limitar el alcance de los órganos de gobierno municipal con lo que se brinda mayor seguridad a los gobernados respecto a lo que puede y no puede hacer la autoridad municipal. Al regular las actividades de la comunidad, se logra establecer una mejor relación de convivencia dentro de la misma; además de facilitar la relación entre gobernantes y gobernados. Se fortalece la cultura de legalidad en el manejo de los recursos al establecer mecanismos de información y consulta para la población respecto al manejo de los mismos. Se evita la interpretación arbitraria de la ley y los abusos de poder al establecer las facultades, derechos y obligaciones con que cuentan los servidores públicos, así como los derechos y obligaciones de los vecinos del municipio. Se impulsa la cultura democrática al establecer la participación de la comunidad en las decisiones fundamentales del municipio, además de fortalecer el principio de autoridad democrática, de orden y capacidad para hacer frente a los problemas recurrentes de la misma comunidad.(INAFED, 2017)

El marco jurídico general del municipio puede ser definido como el conjunto de normas que regulan la actividad pública y la administración municipal. Está integrado en una estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda disposición jurídica expedida por el congreso de la unión y las legislaturas estatales que inciden en la vida municipal deben tener una base constitucional, tanto de la constitución general de la república como de la constitución de cada Estado. De la misma forma, toda disposición administrativa o reglamentaria que apruebe y expida el ayuntamiento debe tener una base jurídica establecida en algunas de las leyes mencionadas (Olmedo, 1998)

(Eterria, 2008) afirma que el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una norma. La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola, y operar como instrumento idóneo, para llevar a efecto su contenido.

(Ramírez, 1978) precisa que el reglamento como la ley es una disposición de carácter general y abstracta sancionada por la fuerza pública. Es pues un acto objetivamente legislativo que, si se atribuye excepcionalmente al poder ejecutivo, es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles que sólo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución.

Es decir, la subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en la ley.

El reglamento es ley en sentido material con las mismas características y fuerza obligatoria que la ley en sentido formal y dentro del campo de su aplicación es un acto-regla, un acto de legislación administrativa.

Esta posición genera enconadas controversias entre quienes sostienen el criterio formal o el criterio material y hace pensar a algunos en la inutilidad del distingo. Lo fundamental y que no ofrece dudas, es que el reglamento y la ley son una misma cosa. Ambos crean normas generales, objetivas, permanentes y si bien tienen similitud, no son absolutamente iguales.(Barrera T. R., 2011)

Los reglamentos también son considerados actos unilaterales de voluntad que establecen normas jurídicas generales y obligatorias que regulan situaciones impersonales, abstractas u objetivas, debiendo recordar en este sentido que, si bien es cierto que los reglamentos emanan por lo general del poder ejecutivo, ello no significa que no puedan provenir de los órganos y entes que actúan dentro de su órbita o de los pertenecientes a los otros poderes del estado si esa facultad les ha sido especialmente atribuida.(Barrera T. R., 2014)

En el contexto del derecho mexicano (Fraga, 2001) aporta el siguiente concepto:

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

Este autor considera que la atribución de la facultad reglamentaria al poder ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico, por la necesidad de aligerar la tarea del poder legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo, puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no será posible si dependiera del poder

legislativo, ya que éste tiene un procedimiento más complicado y periodos reducidos de funcionamiento.

El reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlos-presidente de la república en el ámbito federal, gobernador del estado en las entidades federativas- creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. Concluye que el reglamento es formalmente administrativo desde el punto de vista del órgano que lo crea, esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto y desde un punto de vista material afirma que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella.(Barrera T. R., 2014)

Por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea o modifica situaciones jurídicas generales.

La principal característica del reglamento es que se trata de una norma subordinada porque, el reglamento es manifestación de un poder subalterno. La soberanía no radica en la administración, sino en la colectividad, representada en el poder legislativo, siendo la administración un conjunto de órganos a quienes se encomienda la realización de determinados fines que interesan a la comunidad, de lo que derivan dos consecuencias:

1. La primacía de la ley sobre el reglamento.
2. Principio de reserva de ley, que determina las materias en las cuales no puede regular el reglamento.(Barrera T. R., 2014)

Basados en las referencias anteriores, es posible perfilar el género que representa al reglamento dentro del orden jurídico nacional, el objeto del reglamento municipal y a quién corresponde ejercitar dicha potestad, con los límites y fronteras previstas dentro del estado constitucional de derecho, y a juicio propio su inminente característica de gestión. Por lo que se estima conveniente indagar sobre las especies que constituyen el sistema normativo municipal, es decir, bordar los diversos tipos y características y enfoques de los reglamentos municipales.

II.III. Sistema Normativo Municipal

Puede definirse el sistema normativo como las normas que se recogen en los códigos jurídicos que toda sociedad desarrollada posee, y que regulan distintos aspectos de la vida social, establecen obligaciones explícitas y proponen sanciones para quienes las incumplan. Un panorama general de los componentes del sistema normativo municipal es el siguiente:

Las normas municipales prescriptivas pueden ser:

1. Imperativas. Ordenan hacer algo. Por ejemplo, al cruzar la vía pública los peatones tendrán las siguientes previsiones: a) transitar sin invadir la superficie de rodamiento de vías públicas destinadas a la circulación de vehículos, salvo para cursarlas cuando el ciclo del semáforo lo permita b) cruzar la superficies de rodamiento en las vías públicas por las esquinas o zonas marcada para tal efecto c) obedecer las indicaciones de los agentes y las señales los dispositivos de control de tránsito al cruzar las vías públicas d) utilizar los puentes o pasos peatonales a desnivel para cruzar las vías públicas dotadas para ello e) evitar cruzar frente a vehículos de transporte público de pasajeros detenidos momentáneamente.(Barrera T. R., 2014)
2. Prohibitivas. Las que ordenan no hacer algo en forma absoluta. El acto no puede realizarse bajo ninguna circunstancia. Por ejemplos, las normas que establecen la prohibición de conducir vehículos bajo la acción del alcohol o la acción de cualquier droga.(Barrera T. R., 2014)
3. Permisivas. Las que autorizan a hacer o no hacer algo. Por ejemplo, las escuelas y establecimientos educativos, de cualquiera índole, podrán contratar promotores voluntarios de seguridad vial. Mismos que serán habilitados, previo cumplimiento de los requisitos y cursos de capacitación que a efecto se establezcan.(Barrera T. R., 2014)
4. Sancionadoras. Las que prevén la imposición de penas administrativas. Por ejemplo, a los elementos de los cuerpos de seguridad pública que incurran en alguna de las causas graves señaladas, se les impondrán las siguientes sanciones a) amonestación, mediante la cual el superior advierte la omisión o falta en el cumplimiento de sus funciones al elemento. Conminándolo a corregirse. Podrá ser verbal o por escrito b) arresto hasta por 36 horas, sin perjuicio del servicio c) cambio de adscripción, se decretará cuando el comportamiento de los elementos

de seguridad pública afecta la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

5. Prémiales. Las que facultan a otorgar distinciones premios, honores o estímulos. Por ejemplo, el consejo aprobará el otorgamiento, a los elementos de seguridad pública, de los siguientes reconocimientos o condecoraciones: a) tratándose de elementos de policía municipal 1. Cumbre, consiste en un fistol que se entregará al personal que registre cero retardos e inasistencias al trabajo o servicio durante un periodo de seis meses continuos de calendario de acuerdo a las listas y tarjetas de control de asistencia que proporcionen al conejo, para la verificación del cómputo...(Barrera T. R., 2014)

Las normas municipales declarativas pueden ser:

1. Declarativas stricto sensu: Son las disposiciones que precisa, definen o conceptúa. Por ejemplo, para los efectos de este reglamento se entiende por: a) asignación de nomenclatura: el nombre que la secretaría en coordinación con la comisión, asigna, o aprueba por primera vez una colonia o vía o espacio abierto. b) autorización: acto administrativo mediante el cual, cumplidos los requisitos legales correspondientes, la autoridad competente aprueba los programas o proyectos de diseño, distribución, emplazamientos, manteamiento, desmantelamiento o demolición de mobiliario urbano en la vía pública y espacios abiertos del municipio c) aviso: la manifestación escrita hecha por el solicitante, donde señala bajo protesta de decir verdad, que los datos manifestados a la autoridad correspondientes, corresponden de manera fehaciente al anuncio de referencia, por lo que de acuerdo a este reglamento no requiere la licencia o autorización para su construcción, instalación, modificación, mantenimiento...(Barrera T. R., 2014)
2. Explicativas o discursivas: Son las normas que se utilizan para precisar el alcance y sentido de otras disposiciones. Por ejemplo, el texto de los anuncios debe redactarse en idioma español, con sujeción y sin el empleo de palabra de otros idiomas, salvo que se trate de lenguas nativas o nombres propios de productos, marcas o nombres comerciales en lengua extranjera de conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables.(Barrera T. R., 2014)

3. Programáticas: Son las normas que establecen objetivos que pretenden alcanzarse en el ejercicio de determinada atribución. Por ejemplo, los programas y acciones de las autoridades municipales tenderán a garantizar la equidad de género. Por lo que, es necesarios a) implementar una política municipal de igualdad entre mujeres y hombres en concordancia con la política federal y estatal b) consolidar un programa municipal de igualdad entre mujeres y hombres c) realizar campañas de concientización entre los miembros de la sociedad d) fomentar la participación ciudadana a dirigir a lograr la igualdad entre hombres y mujeres y, e) considerar la equidad de género en la terminología que se use para referirse a mujeres y hombres.

Tomando en cuenta la naturaleza jurídica y los componentes del orden jurídico municipal, es pertinente realizar un análisis a través de los siguientes aspectos:

1. Elementos de la norma municipal
2. Características de dicha norma
3. Estructura de la norma municipal

En cuanto a los elementos de la norma municipal

1. Sujeto jurídico: Son las personas físicas o jurídicas con capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones jurídicos. En el ámbito municipal son personas de todos los individuos, cualquiera que sea su edad, sexo estirpe, pudiendo ser nacionales o extranjeros, los atributos inherentes a las personas son: nombres, domicilio, capacidad de goce y de ejercicio, patrimonio, nacionalidad y estado civil.(Barrera T. R., 2014)
2. Objeto Jurídico: Prestación activa, o pasiva, que puede recaer sobre un bien o un valor, una determinada conducta en función de un deber ya sea de dar, hacer o no hacer.
3. Relación jurídica: Vínculo entre los sujetos jurídicos que nace de la realización de un determinado supuesto o hipótesis.
4. Consecuencia jurídica: Es el vínculo entre la administración municipal y el gobernado, que surge de la infracción de un deber jurídico. Esa relación jurídica se origina en el incumplimiento de un deber. Por lo cual, el gobernado debe

sufrir la sanción impuesta por el poder público municipal. Debe estar preestablecida en una norma y debe haber un órgano encargada de aplicarla mediante un procedimiento.

5. Finalidad: Es el valor jurídico que tutela la norma. Entre los que corresponde a la persona, la vida, la propiedad, la libertad, la salud, el honor, entre los que atañe a la institución municipal, la autonomía, la salvaguarda del orden público, paz social y justicia.(Barrera T. R., 2014)

En cuanto a las características de las normas municipales estas son:

1. Generales: Establecen hipótesis genéricas no dirigidas a situaciones concretas.
2. Heterónomas: Son producto de una voluntad exterior. No surgen del fuero interno del individuo.
3. Bilaterales: Esta característica se define en contraposición de la unilateralidad, con la que suele adjetivarse los preceptos morales. En el caso concreto, las normas municipales regulan el proceder del individuo en su relación con otros, y con el propio gobierno municipal.
4. Abstractas: Las situaciones que prevén las normas municipales son descripciones ideales indeterminadas, no se refiere a un caso en específico.
5. Coercibles: Admiten la posibilidad de cumplimiento forzoso cuando es necesario y factible, pero esta característica no se da en las normas flexibles.
6. Estables: Porque el municipio como orden de gobierno, debe garantizar la observancia del estado constitucional de derecho.(Barrera T. R., 2014)

En cuanto a la estructura de las normas municipales, comprenden:

1. Supuesto de hecho. Es una previsión, o una anticipación hipotética, respecto de una posible realidad futura. Idealmente prefigurada, que tiene su base en anteriores experiencias. Dado que la norma trata de regular, de modo igual, casos iguales, está formulada a partir de la abstracción y de la generalidad. No alude a una situación concreta, pues se refiere a circunstancias que tienen determinadas características frecuentes. El supuesto de hecho de la norma describe la realidad futura y posible, pero lo hace casi siempre utilizando un

desempeño de lo que forma parte las experiencias existentes respecto a las pretéritas.(Barrera T. R., 2014)

2. Consecuencia o efecto jurídico: En la actual normatividad vincula un supuesto de hecho a una determinada consecuencia. Si es a) debe ser b). Regla que no es aplicable a todos los casos sobre todo cuando estamos frente a normas de flexibles, la cuales con frecuencia no prevén efectos jurídicos.

La fuerza normativa del derecho, es más que la mera articulación selectiva y generalizadora de contenidos sociales. De ahí que, tratándose de normas punitivo administrativas en el orden municipal, podamos identificar en la estructura de las normas tres componentes.

1. Hipótesis jurídica: Corresponde a la descripción de las diferentes conductas, es decir, un hecho que puede ocurrir en la sociedad.
2. Mandato: Es lo que propiamente la norma dispone
3. Efectos del incumplimiento: La sanción que se establece por no acatar el mandato de la norma.

La diferencia entre el las normas rígidas y flexibles, surgen tanto por el grado de obligatoriedad establecido por la norma, como por el nivel de dificultad de comprobar su cumplimiento. Analizar a partir de los diferentes grados de obligatoriedad, precisión y delegación de textos, supone una graduación continua del orden jurídico. El derecho no es el único sistema normativo que rige la conducta humana. De ahí, que los juristas anglosajones identifiquen cuatro supuestos.(Barrera T. R., 2014)

Algunas normas flexibles, pueden tener un carácter coyuntural, educativo o preparativo, basándose exclusivamente, en la adhesión voluntaria y no por medio de mecanismos jurídicos para lograr su cumplimiento, en el periodo de establecimiento de nuevas disposiciones municipales vinculantes, lo cual supone un proceso complejo que lleva tiempo.

Las normas flexibles en el derecho municipal, tienen entre otros los siguientes cometidos:

1. Desempeñan un papel educativo de la población

2. Coadyuvan en la salvaguarda de los valores éticos en el proceso de positivación del derecho
3. Contribuyen a la formación de una conciencia jurídica en la comunidad municipal
4. Auxilian en la introducción de nuevas materias de interés colectivo

No todos los problemas en las ciudades, y en las comunidades, deben resolverse mediante la aplicación de normas vinculantes, de normas coactivas. El desarrollo de los instrumentos normativos flexibles, se explican por diversas razones, entre ellas el avance en las tecnologías de la comunicación y de la información, el reconocimiento a la dignidad del individuo y sus derechos humanos, la revolución científica y tecnológica, el nuevo orden económico internacional y la urgencia de proteger el medio ambiente.

II.IV. Interpretaciones de la facultad reglamentaria SCJN

Si bien el sistema normativo municipal logra explicitar los componentes de la norma, en este estudio se ha optado por lograr la mayor especificidad de la finalidad del reglamento municipal. Por lo que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como interpretaciones de casos concretos de la legislación, nos permite obtener una referencia más cercana al lenguaje y entendimiento común.

Con base en algunas de estas interpretaciones, a continuación, se ofrecen derivaciones a partir de tesis jurisprudenciales que ha emitido la SCJN que clarifican, a juicio propio, en términos adjetivos la finalidad, alcance y límites de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos en México.

Respecto del contenido y alcance de la facultad reglamentaria de los Municipios, la SCJN refiere que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: *a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional*, que tienen una *mayor extensión normativa*, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con

autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, **lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas**, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.(Jurisprudencia Constitucional, P./J.132/2005, pág. 2069)

De especial relevancia para el presente proyecto de investigación resulta la acción de inconstitucionalidad 36/2006, en esta, el Pleno de la SCJN refiere que la facultad reglamentaria está limitada por los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**, ya que refiere que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla; **por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo**, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.(Jurisprudencia Constitucional, P./J. 30/2007, pág. 1515)

En lo que se refiere a los Ayuntamientos como órganos de gobierno la SCJN ha señalado que los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115, a partir del principio de competencia, no deriva de las normas estatales (ni de las

federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.(Jurisprudencia Constitucional, P./J. 44/2011 (9a.), pág. 294)

En este orden de ideas, la corte ha precisado que la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: ***1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras,***

una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.(Jurisprudencia Constitucional, P./J. 45/2011 (9a.), pág. 302)

En este sentido podemos concluir que la relación entre la ley y el reglamento radica en que la primera establece el qué, y el segundo establecerá el cómo. La primera se caracteriza por su contenido meramente sustantivo, mientras que la segunda, además, lleva implícita una cualidad meramente adjetiva.

A partir de las fuentes formales del derecho, vistas con anterioridad, es posible concluir una composición de la arquitectura institucional del reglamento municipal que a continuación se describe.

II.V. Particularidades del reglamento municipal.

De las definiciones anteriores, se destacan los siguientes elementos del reglamento:

1. Es unilateral porque nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes y no requiere la conformidad de sus destinatarios.
2. Emanan del poder público desde el punto de vista formal, no es ley, aunque materialmente si tiene ese carácter.
3. Crea normas jurídicas generales, esta es la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos administrativos que producen efectos

subjetivos concretos. Aunque formalmente el reglamento es un acto de la administración, por la generalidad de sus normas, desde el punto de vista material, es un acto regla. Un acto legislativo.

4. Como facultad reglamentaria del poder ejecutivo aligera la carga del poder legislativo, desarrollando las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo está en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley

En función de las múltiples atribuciones que implican la regulación de la vida social, la teoría de las potestades administrativas explica las facultades particulares a través de las cuales se realiza la obra administrativa. Esta teoría tiene singular importancia en el contexto del derecho público.

Respecto a la potestad reglamentaria, existen diferentes posturas teóricas sobre el origen de la potestad reglamentaria, sostienen como puntos esenciales:

1. Derivación del poder discrecional de la administración pública.- Ubican el origen de dicha potestad en las facultades que la propia administración posee de auto regularse, limitando el ejercicio de las atribuciones que desarrollan en su esfera interna. Si bien es cierto, esa facultad de autorregulación igualmente cierto es que, para el orden municipal es incompleta la posición, dado que quedaría fuera de las facultades encaminadas a regular la conducta de los particulares. Como es el caso de los bandos de policía y buen gobierno, por citar solo un caso.
2. Delegación de facultades por parte del poder legislativo.- Considera que este poder transfiere la citada potestad a la administración, a fin de que ejecute o desarrolle las leyes, estimando que esa transferencia es implícita. Por lo cual casi nunca se encuentra una disposición legal que formalmente así lo establezca.
3. Atribución de facultades por parte del poder legislativo.- El fundamento aducido por esta corriente doctrinal, atiende principalmente a los fines que busca cumplir la administración pública, señalando que no llegaría a su realización si esta no tuviera la potestad de reglamentar.
4. Manifestación del *imperium*.- Parte de la base de *que el* poder del Estado considerado en su acepción más amplia como federación, estado y municipios y, el poder como único e indivisible, de suyo tiene la facultad de reglamentar como una forma de exteriorización del *imperium*.

No se trata de una *simple sutileza* teórica que se reserva con la adhesión a una postura, y la consecuente descalificación de las restantes, en realidad, se trata de precisar el origen de la potestad, de la cual derivan consecuencias prácticas de gran importancia.

De acuerdo a nuestro sistema constitucional, no puede sostenerse que se trate de una delegación, ya que no se reúnen los presupuestos de ésta, es decir, la existencia de facultades conferidas de superior a un inferior subordinado, quien dentro de la misma estructura las ejerce. El orden municipal no es inferior, ni subordinado a otro poder.

Una de las funciones es la de integrar leyes muy genéricas, que contienen solo máximas de dirección y que no pueden ser aplicadas sin una especificación posterior. Es imposible que el legislativo dicte todas las normas necesarias para regular la vida social, y por ello se limita a dictar normas genéricas, que contienen sólo directivas y confían a los órganos ejecutivos, que son cada vez más numerosos el encargo de hacerla exigibles. (Barrera T. R., 2014)

El reglamento en el municipio es un instrumento que funge como mediador o articulador entre el poder legislativo y la regulación de la vida social en los municipios.

El reglamento municipal en el estado constitucional de derecho es el último eslabón en la cadena de cumplimiento de los fines del Estado. Después del reglamento no existe otra manifestación de voluntad legítima y materialmente exigible por el Estado. En esta etapa, de acuerdo con el ámbito de gobierno municipal, es donde debe reflejarse el ejercicio de gobierno en acción y consecuentemente los beneficios del Estado.

La potestad reglamentaria municipal es un acto formalmente legislativo y materialmente ejecutivo. Es una de las facultades exclusivas conferidas por la constitución política de los estados unidos mexicanos al gobierno municipal. Dicha facultad está subordinada a la misma constitución, a las leyes secundarias, a la constitución política de la entidad federativa correspondientes, y su limitación está sujeta a ellas. Bajo ninguna circunstancia puede contravenir a aquellas, y sólo puede regular las materias que exclusivamente le han conferido en la legislación superior.

Diversas posturas teóricas sustentan la facultad reglamentaria en las facultades que la propia administración posee de auto regularse, limitando el ejercicio de las atribuciones que desarrollan en su esfera interna.

El sistema jurídico municipal posee una amplia gama de perspectivas, elementos, características, estructuras, y matices que en un ejercicio óptimo de dicha potestad suponen tanto la certeza jurídica de gobernantes y gobernado, como un ejercicio con mayores y mejores niveles de eficacia y eficiencia del gobierno municipal.

La ley y el reglamento son interdependientes, dicha relación radica en que la primera establece el qué, y el segundo establecerá el cómo; la primera se caracteriza por su contenido meramente sustantivo, mientras que la segunda, además, lleva implícita una cualidad meramente adjetiva.

El reglamento es una herramienta de gestión para el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados en las constituciones y en las leyes. Sin embargo, la arquitectura vigente omite referir en términos prácticos que el reglamento, como señala la SCJN, no es más que la contestación a la pregunta ¿Cómo? Del ¿Qué? Que la ley mandata.

En razón de lo hasta aquí visto, resulta necesario inclinarnos hacia la disciplina de la administración pública para encontrar algunas propuestas que provean de enfoques que contesten a la definición de procesos para el cumplimiento de objetivos, cuidando en todo momento, la sujeción de dichas propuestas a los principios jurídicos de legalidad, jerarquía y competencia.

Arquitectura Jurídica del Reglamento Municipal.	
Ámbitos	
1. Interno	Atañen a la integración, funciones y competencia, tanto del ayuntamiento, como de la administración pública municipal
2. Externo	Los que regulan las relaciones entre el gobierno y los particulares.
Tipos	
A) Prescriptivas	
1. Imperativas	Ordenan hacer algo.
2. Prohibitivas	Las que ordenan no hacer algo en forma absoluta, el acto no puede realizarse bajo ninguna circunstancia
3. Permisivas	Las que autorizan a hacer o no hacer algo.
4. Sancionadoras	Las que prevén la imposición de penas administrativas
5. Premiales	Las que facultan a otorgar distinciones, premios, honores, o estímulos.
B) Declarativas	
1. Declarativas stricto sensu	Son las disposiciones que precisan, definen o conceptúan
2. Explicativas o discursivas	Son las normas que se utilizan para precisar el alcance y sentido de otras disposiciones
3. Programáticas	Son las normas que establecen objetivos que pretenden alcanzarse en el ejercicio de determinada atribución

Elementos, Características y Estructura del orden jurídico municipal	
A) Elementos de la norma municipal	
1. Sujeto jurídico:	Personas físicas o jurídicas con capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones jurídicos.
2. Objeto Jurídico:	Prestación activa o pasiva que puede recaer sobre un bien o un valor; una determinada conducta en función de un deber ya sea de dar, hacer o no hacer o no hacer.
3. Relación jurídica:	Vínculo entre dos sujetos jurídicos que nace de la realización de un determinado supuesto o hipótesis
4. Consecuencia jurídica:	Es el vínculo entre la administración municipal y el gobernado, que surge de la infracción de un deber jurídico.
5. Finalidad:	Es el valor jurídico que tutela la norma.
B) Características de las normas municipales	
1. Generales:	Establecen hipótesis genéricas, no dirigidas a situaciones concretas
2. Heterónomas:	Son producto de una voluntad exterior, no surgen del fuero interno del individuo.
3. Bilaterales:	Regulan el proceder del individuo en su relación con otros y con el propio gobierno municipal.
4. Abstractas:	Son descripciones ideales e indeterminadas
5. Coercibles	Admiten la posibilidad de cumplimiento forzoso cuando es necesario y factible.
6. Estables:	Debe garantizar la observancia del Estado constitucional de derecho.
C) Estructura de las normas municipales	
1. Supuesto de hecho	Previsión o una anticipación hipotética respecto de una posible realidad futura, idealmente prefigurada, que tiene su base en anteriores experiencias.
2. Consecuencia o efecto jurídico:	La norma vincula un supuesto de hecho, a una determinada consecuencia jurídica.
Normas punitivo administrativas en el orden municipal (Rígidas)	
1. Hipótesis jurídica:	Corresponde a la descripción de las diferentes conductas, es decir, un hecho que puede ocurrir en la sociedad.
2. Mandato:	Lo que dispone la norma
3. Efectos del incumplimiento	Sanción que se establece por no acatar el mandato de la norma.
Normas administrativas en el orden municipal (Flexibles)	
Desempeñan un papel educativo de la población	
Coadyuvan en la salvaguarda de los valores éticos en el proceso de positivación del derecho	
Contribuyen a la formación de una conciencia jurídica en la comunidad municipal	
Auxilian en la introducción de nuevas materias de interés colectivo	

Tabla 2 Arquitectura Jurídica del Reglamento Municipal en México

A lo largo del presente capítulo se ha descrito la naturaleza del reglamento municipal, desde un grado de instrumentación jurídica, propio de un proceso legislativo formal o material, hasta el elemento que permite ser la bisagra entre la potestad legal del ejecutivo municipal para la prestación de sus servicios de una manera más efectiva; es, ante todo, una herramienta que agiliza la conversión del ente legal al ente físico del Estado, por supuesto para este ejercicio, el municipio.

En el siguiente capítulo se observará como se pueden plasmar distintos tipos de gestión en un reglamento, posibilitando a la gestión pública el cumplimiento de sus propósitos - de acuerdo a su enfoque- utilizando dicho instrumento normativo para dar flexibilidad a la organización municipal.

CAPÍTULO III. PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN ESTRATÉGICA Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES.

En este capítulo se abordan diversas definiciones de gestión y un recorrido a través de la evolución de la disciplina de la gestión pública como impulsora del cambio planeado en el sector público. Esto es, la intervención profesional de los gerentes públicos para alcanzar mayores y mejores niveles de eficacia, eficiencia y legitimidad en la acción pública.

El recorrido parte de la definición general de gestión, comprende una trayectoria cronológica desde los tipos de gestión más antiguos que han dado sustento a la disciplina de la administración pública, conceptos de la teoría clásica, burocrática, de nueva administración pública, de gestión pública, de nueva gestión pública.... e ingredientes que han logrado un cúmulo de enfoques y perspectivas para la intervención profesional en los asuntos de gestión pública. El lector puede esperar de este capítulo argumento teóricos en los que se sustenta la presente investigación y la justificación que llevo a la adopción de una perspectiva para el tratamiento del reglamento municipal como herramienta para el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales.

El origen etimológico del concepto gestión proviene del latín, compuesto: *gestio*, *-ōnis*. La Real Academia de la Lengua Española define el verbo como: 1f. Acción y efecto de gestionar y 2.f. Acción y efecto de administrar. La conjugación del verbo en el tiempo infinitivo “gestionar” es definida por la misma fuente como: 1.tr. Llevar adelante una iniciativa o un proyecto. 2tr. Ocuparse de la administración, organización y

funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo; y 3.tr. Manejar o conducir una situación problemática.(Española, 2017).

III.I. Escuelas y prescripciones para la Gestión Pública

El proceso generalizado de reforma de la gestión pública que ha protagonizado la administración pública durante las dos últimas décadas, ha sido promovido principalmente por la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro lado, de la creciente demanda de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales.(Aucoin, 1996)

Ante el contexto de estas tensiones, dos conjuntos de ideas han influido sobre el diseño de los sistemas de gobierno y de gestión. El primer conjunto de ideas emana de la escuela de pensamiento conocida como “teorías de la elección pública”, la cual se centra en la necesidad de reestablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, conocido como escuela de pensamiento gerencial, se centra en la necesidad de reestablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. Estos dos tipos de ideas inciden en la forma en que los gobiernos se estructuran para llevar a cabo su propósito de administrar y gobernar los asuntos públicos.(Aucoin, 1996)

Dichos enfoques suelen entenderse como paradigmas por la simple razón de que combinan una dimensión intelectual y una dimensión ideológica. Parecen describir la realidad y ofrecen una explicación de ella, y prescriben cambios para el cambio en la dirección deseada.

La teoría de la elección pública postula que la burocracia persigue la optimización de los recursos fundamentales del Estado: las finanzas. La confrontación entre la burocracia y los representantes electos radica en demostrar por qué los burócratas tienen la capacidad de perseguir sus propios intereses en sus relaciones con los representantes electos, quienes, en el mejor de los casos, poseen sólo unas capacidades mínimas para dirigir las burocracias. De este modo, las ideas recogidas en este argumento fueran recibidas con agrado por aquellos representantes electos involucrados en la gestión de las finanzas públicas, ya que se ven identificados como burócratas maximizadores del presupuesto.

El atractivo de los dogmas básicos de la teoría de la elección pública se extiende más allá de los confines de los arreglos institucionales propios del sistema político por dos razones fundamentales. En primer lugar, estos dogmas parecen ofrecer una explicación más adecuada a la crisis del gobierno representativo en el contexto del Estado moderno. Se postula que los administradores profesionales que nutren las burocracias del Estado han asumido demasiado poder. En segundo lugar, las prescripciones de este paradigma son atractivas porque constituyen una reformulación contemporánea del principio básico del gobierno representativo, es decir, la gobernación a través de representantes electos.

En términos llanos, las burocracias, conectoras de la gestión pública, dominan temas de presupuesto que los representantes populares, dada su limitada formación, ignoran, por lo que el poder de la burocracia es amplio y no necesariamente atiende al interés de los representantes. Más bien, las recomendaciones de los burócratas expertos impulsan el fortalecimiento de un modelo que se replica así mismo e incentiva el crecimiento de la burocracia.

Por su parte el gerencialismo, como conjunto de ideas concernientes a la reforma administrativa emana de fuentes externas a la propia gestión pública: la literatura sobre el sector privado y la gestión empresarial. La premisa que se encuentra en la base de este paradigma se refiere a que las capacidades de las complejas organizaciones actuales para llevar a cabo sus objetivos pueden ser potenciadas mediante estructuras gerenciales y prácticas que desburocraticen la organización.(Aucoin, 1996)

Mediante dichas estructuras y prácticas se propone aligerar burocracias excesivamente y convertirlas en sistemas que usan sus recursos organizativos de forma económica; que mejoran su productividad a través de un funcionamiento más creativo y, por tanto, más eficiente; y que incrementan su eficacia prestando una atención especial a los objetivos - las misiones- de la organización, de su personal y de sus clientes.(Aucoin, 1996)

El atractivo de esta escuela de pensamiento es, en primer lugar, que representa una crítica a la burocracia como diseño organizativo y como mecanismo de gestión. Aunque su principal, pero no exclusivo, foco de atención son las organizaciones privadas, la comparación entre los sectores público y privado es adecuada por la simple razón de que las organizaciones privadas estudiadas son también grandes y complejas. Políticos electos y burócratas se pueden identificar con muchos de los análisis y de los

diagnósticos elaborados por esta escuela de pensamiento. Su atractivo reside en que los temas se plantean desde la perspectiva de los gestores y no desde los teóricos (Aucoin, 1996).

El segundo atractivo de este paradigma reside en el hecho de que la gestión en el sector privado ha sido presentada, especialmente entre políticos neoconservadores, como superior a la gestión en el sector público. La propia palabra «gestión» se deriva de la experiencia privada; se trata de un concepto que denota un interés por cómo usamos los recursos para conseguir resultados y que, por lo tanto, contrasta con el supuesto foco procedimental y formalista de la «administración».

A pesar de las diferencias entre las escuelas de pensamiento, estas han producido un amplio acuerdo sobre la necesidad de diseñar una reforma administrativa de la gestión pública, que se explican a través de las estructuras ejecutivas y las estructuras gerenciales.

Respecto a las estructuras ejecutivas, la teoría de la elección pública asume que los líderes políticos representativos han perdido demasiado poder en favor de las estructuras burocráticas, las cuales simplemente deberían asistirles en el gobierno de los sistemas políticos. La lección principal que los líderes políticos han extraído de este paradigma ha sido que el poder de los representantes, especialmente de las autoridades ejecutivas, debe reforzarse frente a la burocracia. Esta concentración de poder reclama atención especial hacia la centralización, la coordinación y el control.

La centralización ha aparecido como un rasgo típico de la reforma administrativa, ya que las autoridades ejecutivas, han buscado un estilo de liderazgo político que les permitiera mantener el control directo y que, consecuentemente, les convirtiera en gestores de las organizaciones. El liderazgo, político personal se ha reconocido como un elemento crucial para la dominación efectiva del proceso estratégico de decisión. Dicha dominación se concibe como necesaria para poder imponer nuevas direcciones de políticas a las burocracias.(Aucoin, 1996)

La centralización pretende reforzar los poderes de las autoridades ejecutivas en dos direcciones. La primera, tiene por objeto reforzar el poder de los jefes de gobierno en contra de los miembros del ejecutivo.(Aucoin, 1996). De tal manera que el jefe de gobierno pueda disminuir el modo colegiado de toma de decisiones reestructurando y

reduciendo los mecanismos del proceso decisorio para darle agilidad al gobierno en acción.

La segunda estrategia consiste en la capacidad de control de los ministros sobre sus burocracias departamentales. El objetivo principal es conseguir que los ministros sean realmente los jefes burocráticos de sus departamentos o ministerios. Hay dos dimensiones de esta reformulación del rol de los ministros que son significativas. La primera se refiere a que los sistemas de gestión de la información se desarrollan para servir al ministro como gestor. La segunda se refiere a que los ministros se relacionan directamente con funcionarios o burócratas de rango inferior al jefe jerárquico de la administración.(Aucoin, 1996).

Estrechamente relacionada con la concentración de poder asociada a la centralización, se han desarrollado diversos intentos para aumentar la coordinación entre diversos componentes del entramado ejecutivo-burocracia.

Los intentos de coordinación se han caracterizado por un reforzamiento de los poderes de las autoridades corporativas ya existentes, por la creación de nuevas carteras corporativas y por el uso de mecanismos corporativos como gabinetes específicos para políticas horizontales o de carácter transversal. Una combinación de centralización y coordinación, con prioridades estratégicas, arguye un ejercicio con mayores niveles de eficacia. Se advierte que el factor clave han sido las estructuras institucionales, mientras que las tan valoradas técnicas de análisis de las políticas o de los sistemas presupuestarios han mostrado sus carencias.(Aucoin, 1996)

En lo que respecta al control, destaca la creciente politización de cargos que sirven al ejecutivo tanto individual como colectivamente. En algunos casos esta circunstancia se ha traducido en la proliferación de cargos de confianza política destinados a reforzar al ejecutivo tanto desde puestos de responsabilidad como desde puestos de base. Asimismo, se han producido iniciativas destinadas a reducir el tamaño global de las burocracias gubernamentales, fundamentalmente por motivos de contención y eficiencia, pero también con la expectativa de reducir poder y autonomía de los funcionarios a través de la reducción de la complejidad de los departamentos y de otros entes administrativos.(Aucoin, 1996)

Por su parte, la escuela de pensamiento gerencialista ha relanzado una serie de principios organizativos que pretenden reforzar las capacidades de los gestores para

actuar, para clarificar sus misiones y objetivos, y para ser responsables ante sus clientes/usuarios como ante sus subordinados. Se considera que la desconcentración del poder es esencial para una buena gestión, ya que representa la antítesis del ideal burocrático. Los principios de diseño organizativo apuntados por esta escuela de pensamiento se caracterizan por su adhesión a una descentralización extensiva, a la desregulación y a la delegación. (Aucoin, 1996)

El principio de descentralización es crucial para la desconcentración del poder, ya que pone el énfasis en la necesidad de que los gestores tomen la iniciativa para conseguir que se realicen las cosas y que se obtengan resultados (Aucoin, 1996). Estos principios suponen que los gestores en puestos periféricos decidan qué es lo que se debe hacer.

Esto no significa eliminar el control centralizado sobre las prioridades o políticas estratégicas; sino que supone que el núcleo central se limite a actuar en aspectos más fundamentales, evitando que la implementación de las líneas estratégicas los sobrecargue con múltiples conflictos.

La gestión descentralizada supone, por una parte, una notable discrecionalidad en los escalafones inferiores y, por otra parte, la posibilidad de que los gestores superiores puedan tratar rápidamente u con efectividad los casos excepcionales respecto a las rutinas diarias. La escuela gerencial propone manejar esta dualidad a partir de la reducción de niveles jerárquicos, ya que una jerarquía numerosa va en contra de este principio, por lo que los niveles de gestión deben ser reducidos.

Otro de los puntos principales en el paradigma gerencial es la afirmación de que los gerentes operativos deben tener autoridad sobre los recursos y el personal para conseguir sus misiones. El personal de la estructura funcional central, lo que Mintzberg llama la tecnoestructura corporativa, debe ser reducido para, así, poder asegurar que su capacidad para interferir en la gestión operativa sea mínima. (Aucoin, 1996).

Una de las críticas persistentes al diseño institucional de los gobiernos ha sido la tendencia a sobrecargar las organizaciones operativas con múltiples e incluso inconsistentes objetivos. Como consecuencia, lo que se crea son organizaciones conglomerado que frecuentemente avanzan en diversas direcciones al mismo tiempo. Se argumenta que es necesario diseñar organizaciones entrelazadas, es decir, organizaciones que persigan misiones claramente definidas y coherentes (Aucoin, 1996). La necesidad de mantener relacionadas la autoridad, la responsabilidad y la

estructura de control con sus recursos, productos y resultados es básicas para el diseño organizativo.

Respecto a la idea de delegación se encuentra la necesidad de que las organizaciones sean gestionadas de modo que estén cerca de sus consumidores o, en términos propios de la gestión pública, de forma que sean más sensibles a las demandas de ciudadanos/clientes. Las organizaciones con misiones claramente definidas pueden ser más sensibles a sus clientes puesto que sus responsabilidades de proveer servicios no se hallan minadas por la necesidad de perseguir otros objetivos que, eventualmente, pudieran desviar la atención de sus misiones fundamentales.(Aucoin, 1996).

Ambos paradigmas, así como los principios que de ellos se desprenden, introducen ciertas tensiones, incluso contradicciones. (Aucoin, 1996) refiere que de estas se desprenden, a su vez, tres paradojas: las diferentes formas en que el problema burocrático es diagnosticado y las soluciones prescritas; las diferentes aproximaciones a la dicotomía políticas/administración; u las diferentes maneras de recomponer el rompecabezas representatividad/responsabilidad.



Ilustración 1 Postulados de los paradigmas Burocrático-Gerencial.

Continuando con (Aucoin, 1996), explica que la teoría de la elección pública funciona a través de la percepción del poder de los burócratas como un problema. En el que los políticos, intentan domar a la burocracia a través de la concentración del poder.

Por su parte, el paradigma gerencial entiende el problema burocrático como un excesivo control sobre los burócratas. El problema no es el poder de los burócratas en sí mismo, sino el diseño de las burocracias excesivamente cargadas de sistemas de control formal en la cúspide de la organización. Lo cual produce una administración orientada al cumplimiento de reglas y normas, pero no a los resultados. (Aucoin, 1996) Refiere que

el principal problema es la inacción, es el letargo que produce la separación entre la autoridad y aquellos que deben actuar directamente.

Ambos paradigmas permean en las organizaciones pública. Lo cual coloca a la burocracia en una encrucijada entre el cumplimiento de múltiples medidas de control formal en la organización y la demanda de mayores resultados. Por un lado, se impone el rigor de la norma y el control formal para mantener dominada la organización; por el otro, se les exigen mayores y mejores resultados. Por lo que la escuela gerencial se presenta como solución a dicho paradigma.

En el mismo sentido la escuela de la elección pública subraya el papel de las autoridades políticas como representantes electos en el proceso de gobierno. No admite una dicotomía política-administración, es decir, responsabilidades separadas para los políticos y para los burócratas. Los políticos para a ser gestores. (Aucoin, 1996) Esta prescripción no puede borrar las distinciones entre política y administración. Significa que, aquellas personas que sirven a los políticos en funciones de gestión deben actuar como agentes de los políticos. No están en sus puestos para ser expertos independientes y con autonomía para interpretar la voluntad política de sus jefes.

Por su parte, en el paradigma gerencial, respecto de la dicotomía política-administración, no niega que la gestión abarca tanto las políticas como la administración. Sin embargo, señala, las políticas están delimitadas por pocos valores centrales, gozando los gestores operativos de autonomía para decidir sobre cualquier otro aspecto. Los gestores ejecutivos deben contenerse para que los gestores operáticos puedan disfrutar de la autonomía necesaria para la implementación de las políticas. (Aucoin, 1996).

La coexistencia del enfoque de la elección pública y la escuela gerencial producen incertidumbre y confusión en el ejercicio de la gestión pública. Los primeros parten de la idea de que, tanto la política como la gestión, está inmersa en los asuntos políticos, mientras que la segunda demanda líneas de política y autonomía en la gestión de las políticas.

En lo que respecta a la responsabilidad-representatividad, la escuela de la elección pública promueve la primacía de los representantes electos en las decisiones públicas. Su principal preocupación se centra en que los intereses generales de las políticas públicas se vean reflejados en lo que los políticos decidan. Por lo que se percibe como

una necesidad la intención de eliminar la captura de órganos burocráticos por parte de grupos que persiguen intereses particulares. De este modo los representantes electos son capaces de representar el interés público. (Aucoin, 1996)

Por su parte, el paradigma gerencial da máxima prioridad a la capacidad de respuesta (responsabilidad) de los burócratas frente a su público o usuarios. (Aucoin, 1996). Las consultas y las comunicaciones con el exterior son fundamentales para la gestión del entorno organizativo, especialmente cuando éste es turbulento.

Como se muestra, ambos enfoques, de la elección pública y gerencia, producen múltiples presiones; tanto los principios para el diseño institucional como los estilos de gestión van en direcciones opuestas.

Por un lado, la teoría de la elección pública promueve la centralización, la coordinación y el control; mientras que el gerencialismo aboga por la descentralización, desregulación y la delegación.(Aucoin, 1996).

Al respecto,(Aucoin, 1996), plantea que resulta por demás necesario conocer hasta qué punto la organización de la acción del gobierno permite moverse hacia un extremo u otro, a partir de tres factores cruciales del diseño institucional: centralización/descentralización; coordinación/desregulación, y control/delegación. (*Ver tabla 3*)

Prescripciones de los enfoques de estudio y recomendaciones de adopción para la Gestión Pública			
Prescripción	Condiciones de diseño institucional	Condiciones de Gestión	Hibrido
Centralización	Definición de un número limitado de objetivos claramente definidos y asignación de autoridad formal.	Número reducido de funciones	Se recomienda la descentralización cuando las condiciones de centralización han sido consolidadas y es necesario ampliar las
Descentralización	Definición de líneas de política y delimitación de	Número amplio de funciones	

	cadena de responsabilidad.		funciones.
Coordinación	Diferenciación de la actividad gubernamental.	Redes intergubernamentales.	Le ejercicio gubernamental no puede perder la responsabilidad de la prestación de servicios públicos, por lo que la clave del éxito para pasar de la coordinación a la desregulación radica en la asignación de responsabilidad.
Desregulación	Asignación clara de responsabilidades para resultados.	Privatización, asociaciones público privadas, contratos.	
Control	Orientación departamental y jerarquizada	Gestión en puestos clave	Ambas prescripciones tienen por objeto dar certidumbre a la gestión, por lo que la delegación sólo puede darse a partir de una posición clave.
Delegación	Orientación por objetivos y misiones particulares.	Autonomía y flexibilidad	

Tabla 3 Prescripciones de los enfoques de estudio y recomendaciones de adopción para la Gestión Pública

En general (Aucoin, 1996) establece que las propuestas de la nueva gestión pública no son opuestas, en estricto sentido, a las propuestas de la escuela de la elección pública. Como se muestra en la tabla anterior, en el mejor de los casos, las propuestas de la

escuela gerencialista son complementarias y deben adecuarse al contexto del diseño organizacional y a los tipos de gestión que se pretenda.

Por otra parte, (Bozeman, 1993) propone un análisis de la evolución de la gestión pública a partir de la concepción del Estado, a partir del siglo anterior y durante el primer tercio del siglo XX, ya que se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartirla justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal-particularmente del derecho administrativo- permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno.

El mismo autor añade que desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia -la primera fase del Estado benefactor- o En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. A partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.

Los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia eran los ejes de una disciplina que, suponiendo un comportamiento monolítico del todo estatal, no quedaba muy distante de la realidad.

Continuando con el autor, señala que, no es sino hasta la mitad del siglo XX cuando el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo. Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de reactivos políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Es la fase amplia del Estado benefactor, llamada Estado omnipresente.

El incremento en la complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales generaba, como reflejo automático, la necesidad de crecer en tamaño

para intentar de esta manera enfrentar dicha complejidad. Por lo que la lógica de la acción gubernamental se hizo, por tanto, difusa y confusa.(Bozeman, 1993)

El monolito estatal se fragmenta. La lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan y se disputan los espacios y recursos, los cuales, por cierto, son más escasos dados los niveles de déficit público por la excesiva intervención estatal. En medio de este proceso de fragmentación, los grupos organizados de la sociedad comienzan a introducirse por todas las rendijas. La acción gubernamental deberá ser en adelante mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales.(Bozeman, 1993).

Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto" o el Estado regulador" -como lo han llamado otros-, comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. Deja de ser un estado omnipresente y recobra su competencia original como espacio para el conjunto de individuos, agentes y agencias, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes.

Es en este momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis.(Bozeman, 1993)

Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario(cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. (Bozeman, 1993).

Por lo que en esta etapa de la evolución de la disciplina de la gestión pública se prescriben nuevos supuestos que deberán ser acometidos por los gobiernos. Es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de los bienes o servicios públicos. (Bozeman, 1993) resume esta prescripción en los conceptos de satisfacción del clientes y rendición de cuentas.

Esta breve descripción del desarrollo de la administración pública, refiere (Bozeman, 1993), que las diferentes denominaciones a diversas partes de un gran campo de estudio han surgido en momentos históricos particulares, buscando aprehender de una forma distinta un fenómeno por demás complejo y cambiante. Ninguna de ellas es una moda; son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis.

A partir de este recorrido por la evolución de la disciplina de la administración pública se han detonado enfoques que han adoptado tanto elementos de la escuela de la elección pública como del gerencialismo. A continuación, se refieren alguno de ellos.

III.II. Tipos de Gestión.

La gestión, en su definición práctica, presenta varios enfoques que a lo largo de la historia se han desarrollado y conceptualizado; empero, esto no significa que las organizaciones públicas, a pesar de los esfuerzos, hayan pasado necesariamente por esa evolución. Los gestores, de acuerdo a su perfil técnico o ideológico, puede tomar un enfoque o diferentes elementos de varios enfoques, aunado a esto también el tipo de organización y la etapa cronológica que vive esta, serán determinantes para utilizar los enfoques de gestión.

III.II.I. Enfoque clásico de la gestión.

Se puede utilizar la denominación de enfoque clásico de la administración a las "costumbres" o formas de administración generadas a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, estas "costumbres" o formas tenían la particularidad de buscar constantemente la formulación de un método, a lo cual diversos autores formularon sus propuestas. Dichas propuestas o métodos tenían la finalidad de consolidar una ciencia de la administración, definida, replicable y cuantificable.

Entre los elementos más destacables se puede referir al estudio publicado por Woodrow Wilson, el Estudio de la Administración (Shafritz & Hyde, 1999), publicado en 1887, en el cual Wilson hace hincapié en la profesionalización de los servidores públicos ante los problemas cada vez más complejos a los que puede enfrentar una organización gubernamental; la organización pública, argumenta Wilson, deberá sustentarse en una conceptualización de la administración pública a través de elementos científicos, en la

consolidación de un marco normativo suficiente para el servidor público y en la conformación de un servicio civil dentro de las organizaciones públicas.

Por otra parte Max Weber estableció características definitorias del fenómeno de la administración pública(Weber, 2002), entre ellos algunas que compartía con Wilson como lo son una formación profesional del servidor público y el fortalecimiento de las organizaciones públicas; aunado a esto, argumentó la necesidad de contar con una jerarquía racional, nombramientos y asensos regulados y la necesidad de preestablecer sueldos fijos; Weber concibe una organización eficiente desde la racionalidad, la disciplina, con base en reglas abstractas y en la representación de la autoridad a través de los burócratas (Weber, 2002).

Por otra parte, alejados de los estudios estatales o gubernamentales, podemos resaltar a Friedrich Taylor y Henry Fayol, los cuales buscaron establecer principios que dieran las a las organizaciones métodos de producción más rápidos, más eficientes y que causaran menor fatiga(Shafritz & Hyde, 1999), los principios de Taylor acerca de los principios de la administración científica se concentraban en lo que él llamó los deberes de la administración. Estos deberes incluían: 1) remplazar los tradicionales métodos aproximativos de realización del trabajo por métodos más sistemáticos y científicos para medir y administrar los diversos elementos del trabajo; 2) estudiar científicamente la selección y el desarrollo secuencial de los trabajadores, para asegurar la asignación óptima de trabajadores a cada función; 3) obtener la cooperación de los trabajadores para asegurar la plena aplicación de los principios científicos, y 4) establecer divisiones lógicas dentro de las funciones y responsabilidades de trabajo entre los trabajadores y la administración(Shafritz & Hyde, 1999).

Asimismo, Fayol planteaba la necesidad de establecer organizaciones eficientes, no solo desde el proceso o desde el nivel operativo, sino que también observó que los problemas de la empresa como algo concerniente a la alta gerencia. Fayol esquematizó la función administrativa en cinco grandes procesos(George & Álvarez, 2005), los cuales a la fecha para muchos autores siguen vigentes, los cuales son:

- Planificación.
- Organización
- Dirección
- Colaboración

- Control

De igual manera, para Fayol se justificaba la existencia de la empresa en proveer a los consumidores de valores en la forma de bienes y servicios(George & Álvarez, 2005). De igual manera estableció 14 principios universales tendientes a formalizar un esquema racional de cumplimiento de tareas a través de una relación jerárquica vertical.

III.II. II. Políticas públicas

No obstante, los esfuerzos de generar o conceptualizar una organización pública eficiente, la diversidad de problemas surgidos en razón de una gran cantidad de causas como las crisis económicas, de salud, sociales y por supuesto gubernamentales, entre otras; exigió buscar estructurar puentes teóricos y metodológicos para resolver esos problemas. Esta lógica causal, de resolución de problemas estudiada por varios autores, busca consolidar estos puentes teóricos - metodológicos a través de la rigurosidad de las Ciencias Sociales(Aguilar Villanueva, 1992).

Harold Laswell definió en los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos"(Aguilar Villanueva, 1992) Asimismo, Laswell enunció siete etapas del proceso de decisión(de León, 1997):

- Inteligencia.
- Promoción
- Prescripción
- Invocación
- Aplicación
- Terminación
- Evaluación

Asimismo, Garry D. Brewer, alumno de Lasswell propuso una lista del proceso del análisis de políticas públicas:

- Iniciación
- Estimación
- Selección

- Implementación
- Evaluación
- Terminación(de León, 1997).

Por su parte, (Aguilar Villanueva, 1993)compila en diversos trabajos los diversos conceptos de las políticas públicas, en particular presenta en su libro de la Implementación de las Políticas un esquema general de su implementación con los siguientes procesos:

- Identificación y definición de problemas.
- Formulación de políticas
- Adopción de la decisión
- Implementación
- Evaluación

Como se puede observar en los esquemas anteriores el énfasis de este enfoque es la resolución de problemas públicos en base a procesos de tomas de decisiones racionales, así como la constante evaluación y análisis del entorno a la formulación e implementación de la política.

III.II.III. Nueva Gestión Pública

Ante las crisis fiscales sufridas por los Estados desarrolladores a partir de la mitad del siglo XX, se hizo necesario plantearse la pregunta de cuál era el papel del Estado ante el desarrollo económico y social(Aguila Viillanueva, 2009); aunado a esto, la ineficacia en la prestación de servicios públicos, la implementación de las políticas públicas y a la necesidad urgente de democratización por parte de estos Estados, les obligo a generar reformas administrativas en busca de ser más eficientes.

Con el objeto de encontrar esa eficiencia, se redimensionó considerablemente el aparato administrativo, así como también la reducción del gasto público, el cambio en la relación Estado-Población en la cual, el Estado se enfocó a ser mayormente contratante y patrocinador de los proveedores de servidores públicos, en lugar de ser el prestador directo de ellos.

Luis F. Aguilar Villanueva estudiando varios casos en Latinoamérica propone la siguiente definición para la Nueva Gestión Pública: "el cambio de las normas, las

estructuras organizacionales y las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública"(Aguila Viillanueva, 2009).

Asimismo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) desarrolló el documento denominado "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", en el cual hace referencia de la necesidad de que la reformulación estatal considere tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social(CLAD, 1998).

En el mismo documento del CLAD, se hace referencia a las características necesarias de adoptar para hacer eficaz las reformas administrativas:

- a) La profesionalización de la alta burocracia.
- b) Transparencia de la administración pública
- c) Los administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
- d) Descentralización de la ejecución de los servicios públicos.
- e) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- f) Orientar la Administración Pública Gerencial al control de los resultados.
- g) Complementar formas de control a la mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores.
- h) Flexibilizar a través de la descentralización, a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia que son, por definición, monopólicas. Con respecto a las agencias descentralizadas, que actúan en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal en varias situaciones.

- i) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- j) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.

Ante lo expuesto en supralíneas, se colige que la Nueva Gestión Pública, busca a través de la utilización de diversas técnicas de organización administrativa, de rediseño organizacional, de la flexibilidad institucional, una mayor proximidad con los actores sociales y económicos, y de la disminución del gasto público, la legitimidad perdida por el Estado en las últimas 5 décadas.

II.II. IV. Gobernanza.

Ante la exigencia cada vez mayor por parte de la sociedad de un Estado más democrático, este último se vio obligado a generar políticas de participación ciudadana que garantizaran la elección pública más general y más racional, incluso el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la define como:

«Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

Renate Mayntz la define como "un nuevo modo de gobernar, conforme al cual, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas. En la gobernanza moderna, Estado y sociedad civil cooperan entre sí"(Mayntz, 2001).

Para otros autores, como (Aguila Viillanueva, 2009) la gobernanza es vinculable o incluso casi equivalente a la gobernabilidad, en el sentido de que busca garantizar la acción del gobierno a través de la inclusión de nuevos actores, sujetos colectivos más independientes e interdependientes en sus actividades.

La "implementación" de la gobernanza al igual que la nueva gestión pública, es una preocupación global, podemos encontrar organizaciones internacionales promoviéndola con la finalidad de asegurar un desarrollo poblacional en múltiples dimensiones, por ejemplo, las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la gobernanza en dos concepciones:

1. La buena gobernanza que promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

2. La gobernanza democrática que fomenta el desarrollo, dedicando su energía a influir en tareas como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, garantizar la igualdad entre los géneros y proporcionar los medios de subsistencia sostenibles. Garantiza que la sociedad civil desempeñe un papel activo al establecer prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad(Unidas, 2009).

Ante esto, la gobernanza requiere una configuración de ordenes jerárquicos verticales ágiles, y más comprometidos, y una estructura organizacional tendiente a relacionarse con los diversos actores para reafirmar su rol o posición de acuerdo a la materia de acción del gobierno, esto exige mayores canales y herramientas de participación, transparencia y rendición de cuentas por parte de los organismos públicos.

III.II.V. Gestión para Resultados en el Desarrollo.

Actualmente la disparidad entre varios Estados en cuanto al desarrollo económico ha generado crisis sociales de carácter global. Ante esto se han generado prácticas de gestión enfocadas a reducir la brecha de las áreas del desarrollo en esos Estados, una de ellas es la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). La GpRD es una estrategia de gestión que pugna por la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población(García Moreno & García López, 2011).

Aun cuando la GpRD surge como hermana de la Gestión por Resultados, con enfoques de la Nueva Gestión Pública, esta incorpora además de la utilización de los instrumentos de eficiencia, eficacia y calidad, la noción del desarrollo a través del sector público como coordinador o gestor del valor público que en conjunto con los diversos actores sociales pueda incorporar proyectos, programas o políticas públicas que garanticen la transición de un subdesarrollo a un desarrollo en los entes nacionales o subnacionales.

Para la implementación de la GpRD se requieren cambios sustantivos en el sector público, como por ejemplo: modificaciones del marco legal e institucional; búsqueda de consensos entre las funciones del Estado; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión; y nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado(García López & García Moreno, 2010).

Aunado a los cambios antes referidos, busca la efectividad y legitimidad de la acción pública a través del aseguramiento de una nueva cultura de Gestión para Resultados con base a las siguientes herramientas:

- 1) planificación estratégica
- 2) gestión de riesgos
- 3) monitoreo del desempeño con base en resultados
- 4) evaluación de resultados.

Como se puede observar es fundamental para todo tipo de gestión que busca generar un valor público, entendiéndolo como los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía(García López & García Moreno, 2010); el implementar procesos que garanticen las condiciones necesarias a su estructura organizacional para adaptarse a las exigencias del entorno, ser más eficientes, eficaces, más económicos y con resultados de mayor calidad, por supuesto todo en un marco de accesibilidad ante la participación ciudadana.

III.III. Modernización e Innovación de la Gestión Pública en acción.

La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias.

El cambio y la innovación en la gestión pública, en sus diferentes formas, parece ser una tendencia necesaria en organizaciones sometidas a una complejidad creciente, buscando así modificaciones en sus patrones de acción y de relación, que produzcan nuevas interfaces, estructuras y resultados. Dicho enfoque se considera útil en razón de que propone hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas

de una nueva manera. Se asume como concepto relativo, sujeto a un contexto y momentos determinados. Se relaciona con “estructura y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organizar el trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado. (Arellano & Cabrero, 1993)

Se advierte que los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias gubernamentales, también tiene mucho que ver con la gobernabilidad de los países.(Cabrero, 1997). Es decir, las situaciones de fuertes carencias en los recursos públicos para atender necesidades y de carencias de democracia, posicionan a la gestión pública como un sistema dual, en el que, si bien se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e interinstitucionales, también deben construirse los mecanismos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta el momento es precaria. (Cabrero, 1997).

El mismo autor alude a la pretensión de una gestión pública capaz de generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente. Si bien son parte de la misma solución general en el largo plazo, en el corto plazo son soluciones excluyentes. ¿Qué es más importante, asignar con eficiencia el gasto de un programa social o sacrificar eficiencia buscando que los grupos beneficiarios participen directamente en la asignación del gasto aun cuando esto genere ineficiencia en el trayecto? ¿Qué es prioritario, lograr la eficiencia o generar cultura de participación democrática?(Cabrero, 1997)

Estos son los dilemas en los que se ubica la concepción de gestión pública, y, como señala (Cabrero, 1997), «no se trata por tanto de simplemente traducir parte de las ideas y propuestas que han surgido en otros países en los últimos años, se trata de más que de eso, se intenta iniciar una reinterpretación de conceptos, ideas y categorías, algunas de ellas surgidas en otros regímenes político-administrativos, y llevadas al ámbito de los procesos de reforma gubernamental». La insistente idea de integrar acciones en el ámbito de la eficiencia de la eficacia y de la legitimidad, como parte de los procesos de modernización gubernamental, surgen de la inquietud de que no sólo se requieren gobiernos mejor administrados, sino sobre todo más abiertos y legítimos en sus formas de acción. Entonces el concepto de gestión y gerencia pública es un concepto más amplio y a la vez más complejo, integra más variables y está más preocupado por el diagnóstico del problema que por las soluciones o recetas técnicas.

(Cabrero, 1997) señala que la reflexión sobre la gerencia pública prescribe en algunos medios un atentado a la tradicional visión de la administración pública, paradójicamente parecería ser la única vía para recobrar la gobernabilidad ante sociedades que cambian, presionan al aparato gubernamental, y exigen una mayor transparencia y agilidad en su acción. Hasta ahora buena parte de las soluciones modernizadoras han consistido en resignarse a la imposibilidad de reformas estructurales y agencias gubernamentales, optando por intensificar los procesos privatizadores, replegando al mínimo el papel estatal, y cediendo mayores espacios a las fuerzas del mercado.

(Cabrero, 1997) aprecia que esta dinámica refleja una actitud de abandono de la opción de mejorar la administración pública, en la que se prefiere optar por su desmantelamiento. Asimismo, que se está en un escenario de falta de interés en nuevos intentos por generar un cambio gubernamental profundo. También establece que los intentos por modernizar a la administración pública han sido muchos y su mayoría han fracasado, sin embargo, resignarse a considerar como única opción para mejorar el desempeño gubernamental para por el desmantelamiento administrativo, nos hace pensar en un agotamiento de la creatividad, de la imaginación, de la convicción sobre lo que es la responsabilidad pública.

El riesgo, refiere (Cabrero, 1997), es que esta ausencia de estrategias alternativas genere un escenario en el que el “achicamiento” estatal llegue al “ahuecamiento”. Si bien las agencias gubernamentales son solo medios para la búsqueda de fines públicos y erróneamente se convirtieron en fines en sí mismos, el otro extremo es igualmente peligros, el de la inexistencia o el olvido de fines públicos por falta de agencias habilitadas para llevarlos a cabo.

Por lo que el enfoque de la modernización administrativa que se plantea tiene por objeto abrir espacios a la gestión pública profesional, impulsar el desarrollo de gerentes públicos con una visión emprendedora y técnicamente capaz, sin que por ello se olvide la responsabilidad pública (Cabrero, 1997).

La gestión y gerencia pública son de las muy pocas herramientas que proponen acciones para recobrar la confianza y legitimidad no sólo de la administración pública, sino del ente estatal, de lo público como el espacio esencial de realización humana.

La modernización de la administración pública surge como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, éste ha sido un concepto multivalente: se utiliza referido al

ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que, a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado. Para comprender los límites y alcances de la propuesta de modernización de la administración pública, se propone diferenciar los niveles de análisis para la acción de la modernización de la administración pública.

III.III. I. Análisis de Eficiencia

Desde la perspectiva de la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, es decir a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo.(Cabrero, 1997). Esta perspectiva ha sido erigida como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, más por problemas de crisis fiscal -y por lo tanto de recursos en el sector público- que por considerarla en sí una solución a largo plazo. En este caso la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. Se plantea, por tanto, que la anacronía del aparato lo ha llevado a su agotamiento y decadencia administrativa. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.(Cabrero, 1997)

A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el nivel operativo. Las soluciones más comúnmente planteadas son: El redimensionamiento del aparato, es decir: achicamiento, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y nuevas estructuras administrativas. En este sentido las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recorte o ajuste de en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. Además, la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos, y diseños organizacionales modernos, se consideran el complemento ideal de soluciones a este nivel.

La perspectiva más común de las estrategias modernizadoras en la mayor parte de los países subdesarrollados, se han ubicado en este nivel de análisis. Se puede considerar

que este tipo de soluciones constituyen acciones necesarias dado el anquilosamiento, inmovilidad y desperdicio de recursos y energía organizacional que caracteriza los aparatos estatales de un gran número de países. Sin embargo, es justo reconocer que también que es una noción parcial de la crisis del aparato estatal, es decir, son soluciones necesarias más no suficientes. Por ejemplo, el achicamiento del aparato estatal no necesariamente analiza por qué de las ineficiencias, solo pretende sofocarlas. Es decir, cuando se habla del tema del tamaño del Estado no tiene por sí mismo un valor, sino en razón de dotar de mayores capacidades de gestión ante la sociedad.

Respecto de esta dimensión de análisis, (Cabrero, 1997) señala que es innegable que la administración pública adolece de graves problemas de ineficiencia, sin embargo, las soluciones enmarcadas exclusivamente en esta perspectiva no son integrales ni globalizan la crisis del aparato en toda su magnitud. Por lo que propone añadir otros niveles de análisis para evitar parcializar el problema.

III.III. II. Análisis de Eficacia

Desde este nivel se considera la modernización administrativa como un proceso que surge de la crisis en el logro de objetivo de la administración pública.(Cabrero, 1997). Se prescribe a la administración pública como aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se podría hacer de la crisis del aparato estatal desde este nivel, tendría dos vertientes: una visión orgánica y una visión mecánica.(Cabrero, 1997).

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Se entiende que las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual, actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que busca reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. Esta interpretación surge de planteamiento del análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.(Cabrero, 1997).

Para algunos autores las vías de ajuste de dichas deformaciones sería la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, resultado de un intenso proceso de influencia; vía premisas decisionales con los valores de la organización, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la organización y sus fines. Otros autores la vía de solución está dada por el logro del involucramiento efectivo de los individuos hacia la imagen de la organización, de tal suerte que las decisiones tendrían a una desviación mínima de los fines organizacionales. Por último, hay quienes plantean la irremediable tendencia de la organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos permanentes; para ellos los ajustes que se realicen sólo lograrán reacomodos temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

Por su parte la visión mecánica, perspectiva dominante en el sistema mexicano, permeado por planteamientos jurídico-normativos, concibe a las organizaciones como aparatos monolíticos y mecánicos, donde se las organizaciones públicas se fusionarían estrictamente en términos de una racionalidad legal.(Cabreró, 1997). A partir de esta visión normativa, se tiende a suponer que “el mal organizacional” está en las lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones... Se considera que la falta en el logro de los objetivos estatales es la “laxitud” en los espacios decisorios, laxitud que deberá ser corregida con disposiciones más cifradas y detalladas.

Esta visión propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables. Dicha perspectiva es cuestionable en el sentido de que, la mayoría de las reformas administrativas del Estado han sido por decreto. Sin embargo, los resultados que han arrojado no son lo más alentadores.

El suponer que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica.

Sin embargo, aún desde la perspectiva orgánica, en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública. No por identificar plenamente a los funcionarios a nivel medio y superior responsables de las instancias coordinadoras, con los fines organizacionales, se supera la crisis de interlocución

Estado-sociedad. Podría hablarse de un aparato más eficaz, pero no necesariamente más legítimo ni sensible a las demandas sociales. Al respecto (Cabrerero, 1997) señala que un aparato tecnocrático puede estar altamente identificado con los fines definidos por la cúpula estatal y ser impecablemente eficaz, pero cabe la posibilidad también de que esté totalmente desvinculado de la sociedad.

Al igual que en el nivel de la eficiencia se llega a aceptar la necesidad de modernizarse en función de la eficacia. Pero exclusivamente este prerrequisito no es suficiente para transformar el aparato estatal en un ente más legítimo, sigue siendo necesaria una visión integral de la modernización.

III.III.III. Análisis de Legitimidad.

En este tercer nivel se percibe la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.(Cabrerero, 1997).

En esta perspectiva la administración pública se observa como un aparato que se reproduce a sí mismo, generándose una existencia para sí. Una administración pública de dominación unilateral y autoritario, desvinculado de sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma; evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del dialogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad ciudadana. Una participación no sólo al nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones sino, en las formas colectivas de locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico dialogo alternativos a los tradicionales esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación, sobre todo cuando es

necesario recobrar credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente ejercicio de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar legitimidad, puede ser, parcializar el problema global y caer en acciones populistas y demagógicas que, en la búsqueda de una aceptación ciudadana de corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo. La búsqueda de apoyo político de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo en el que se logra una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma que pueden generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.(Cabrero, 1997).

Un proceso de modernización de la administración pública, debe contemplar necesariamente los tres niveles, si se pretende hacer una acción de fondo y de alcance. Como ya se comentó anteriormente, a partir de las perspectivas señaladas, el método pasa a ser un criterio básico de legitimación del aparato estatal, se requiere por tanto de transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.(Cabrero, 1997). (Ver tabla 4)

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE HERRAMIENTA TECNOLÓGICA PARA LA DICTAMINACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.

La reforma de 1999 al artículo 115 buscaba la construcción de municipios con mayor competencia y responsabilidad, una gestión pública con capacidad de respuesta al nuevo esquema del federalismo y finalmente el funcionamiento requerido por la sociedades más exigentes y demandantes.

El marco jurídico de los gobiernos locales debe actualizarse permanentemente en razón de las realidades sociales, económicas y políticas de cada municipio de forma sistemática.

Es decir, la creación y reforma de reglamentos municipales, debe partir de criterios de legitimidad, eficiencia y eficacia para su aplicación.

Sin embargo, el ejercicio de gobierno municipal está supeditado a un sistema jurídico rígido, caracterizado por los principios de jerarquía y competencia. Dichos principios doctrinarios enmarcan los límites y fronteras para la acción pública exclusiva y

concurrente de los gobiernos municipales. Sin embargo, al mismo tiempo, delimitan el espacio de acción pública en el que el Ayuntamiento puede ser creativo en la innovación sustantiva y adjetiva a partir de nuevas arquitecturas institucionales de la normatividad municipal.

La clarificación de los ámbitos, facultades, atribuciones y competencias, concurrentes y exclusivas, componentes, tipos y particularidades de las normas jurídicas municipales; aunado al recorrido por las escuelas, teorías y herramientas de la gestión pública; inducen a la reflexión de intervenir la arquitectura institucional de la reglamentación municipal a partir de la combinación de la ciencia jurídica y la disciplina de la gestión pública.

De tal manera que, si al municipio le compete, por mandato, un ámbito de gobierno dentro del sistema federal, entonces las funciones de planeación, organización, dirección y control, deben ejercerse a partir de disposiciones jurídicas que los provean de mayores y mejores niveles de efectividad en la acción pública.

Sin embargo, como se comentó en el apartado de justificación del presente proyecto de investigación, las disposiciones jurídicas, a partir de las cuales se ejerce el gobierno municipal, pocas veces observan la arquitectura institucional que establece la teoría y técnica de la reglamentación municipal. Mayormente son copias de aquellos municipios más “desarrollados” o simplemente no se cuenta con un dispositivo jurídico que les permita ejercer de forma óptima las funciones administrativas.

El riesgo, o incertidumbre, de la presente propuesta de herramienta sistemática radica en lograr la combinación, entre el modelo de gestión burocrática, representado por el sistema jurídico rígido que abraza el ejercicio de gobierno municipal, y las teorías de nueva gestión pública que pugnan por la inclusión de preceptos de autonomía, discrecionalidad y flexibilidad en la administración pública.

IV.I. Arquitectura del tablero de control.

El tablero de control se conforma por dos ejes de análisis.

1. Normativo.
2. Gestión

El eje normativo obedece al principio de jerarquía del sistema jurídico nacional y estatal. A partir de éste se dictamina que los reglamentos sujetos a estudio presenten los

principios de constitucionalidad, de legalidad y técnica normativa, los cuales se denominaran componentes.

El componente de control de constitucionalidad evalúa que los reglamentos hayan sido fundamentados en la constitución política de los estados unidos mexicanos y a su vez en la constitución política para el Estado libre y soberano de Guanajuato.

El componente de control de legalidad obedece al principio de competencia. En primer lugar, se dictamina la validez de la materia que se intenta regular por el ayuntamiento. Es decir, que esté dentro de los límites y fronteras de su competencia, ya sean concurrentes o exclusivas. Adicionalmente, se verifica que la reglamentación municipal haya sido expedida por el órgano competente. Es decir, se verifica la complementariedad de fundamentación en la ley orgánica municipal de la materia regulada, desde un enfoque competencial.

En lo que respecta al componente de control de técnica legislativa, se han seleccionado elementos de estructura estratégicos de la reglamentación municipal.

Respecto de los elementos estratégicos del reglamento municipal se han seleccionado: el sujeto jurídico y la finalidad.

En lo relacionado con el sujeto jurídico, se verificará la presencia del sujeto pasivo: obligado por la norma a realizar determinada conducta, y del sujeto activo: el titular del derecho de exigir determinada conducta por el sujeto pasivo; en el cuerpo de la reglamentación municipal de estudio.

En lo que respecta a la finalidad, se verificará que el bien jurídico que tutela la norma esté presente en el objeto jurídico de la misma.

Respecto de la estructura estratégica del reglamento, sólo se ha seleccionado el efecto del incumplimiento de la misma, por ser la herramienta de coacción legítima para exigir determinada conducta por parte de los sujetos jurídicos.

Lo propuesta de esta herramienta radica en el segundo eje denominado «Gestión». compuesto por los componentes de eficiencia, eficacia y legitimidad de la disciplina de la gestión pública, para impulsar la adopción de técnicas que permitan fortalecer las capacidades institucionales de los municipios.

En lo que respecta al componente de eficiencia, se dictamina la observancia de procesos, tendientes a verificar el diseño sistematizado del reglamento para lograr su cumplimiento. Al mismo tiempo, a partir de los procesos, se dictaminará la construcción de indicadores de evaluación del desempeño del reglamento municipal.

En lo que respecta al componente de eficacia, se dictaminará la relación entre el objeto del reglamento municipal y su logro o cumplimiento. Es decir, se dictaminará que el reglamento cuente con la definición de un momento en el que el reglamento habrá cumplido con su finalidad. Asimismo, se dictaminará que el reglamento establezca qué entidad u organismo evaluará el cumplimiento de la finalidad del reglamento.

Por último, en lo que respecta al Componente de legitimidad se dictaminará sobre el establecimiento de mecanismos de interlocución con los involucrados en la aplicación del reglamento, mecanismos de garantía de audiencia y los mecanismos de accesibilidad y publicidad del reglamento municipal.

Eje	Componente	Elementos	Indicadores
1. Normativo	1.- Control de Constitucionalidad	1. <i>Principio de jerarquía</i>	1. Cuenta con Fundamentación fundamentada en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
			2. Cuenta con fundamentado en el artículo referente a la facultad reglamentaria en la Constitución Política de la Entidad Federativa
	2.- Control de Legalidad	2. <i>Principio de Competencia</i>	3. Cuenta con un fundamento sustentado en la Ley Orgánica Municipal para la Entidad Federativa
			4. Es emitido por el Ayuntamiento
	3.- Control de técnica normativa	3. <i>Elementos estratégicos</i> 4. <i>Estructura estratégica</i>	5. Sujeto jurídico
			6. Finalidad
2. Gestión	4.- Control de Gestión	5. <i>Eficiencia</i>	7. Efecto del incumplimiento
			8. ¿A través de que procesos se logra el cumplimiento del objeto del reglamento? 9. ¿Quién es el

			responsable de verificar el cumplimiento de dichos procesos?
		6. <i>Eficacia</i>	10. ¿Qué? Cuando se habrá logrado la finalidad del reglamento.
			11. ¿Quién? Quién evaluará el cumplimiento del reglamento.
		7. <i>Legitimidad</i>	12. Mecanismos permanentes de interlocución con involucrados
			13. Garantía de audiencia
			14. Accesibilidad y Publicación

Tabla 4 Arquitectura del tablero de Control

IV.II. Operacionalización del tablero.

Como se muestra en la sección anterior, el tablero está compuesto por 2 ejes, 4 componentes de control, 7 elementos y 14 indicadores.

El método de dictaminación se basa en la ponderación de cumplimiento de los ejes, componentes, elementos e indicadores. De tal manera que cada indicador suma, o resta, en cuanto a la calificación del dictamen.

La escala de dictamen será de cero a cien. Siendo la calificación más cercana a cien significa que la arquitectura es más sólida y en consecuencia las capacidades institucionales municipales más fuertes.

La ponderación para la dictaminación de los reglamentos se realiza de la siguiente forma:

Eje	Componentes	Elementos	Indicadores
Normativo 50%	Control de Constitucionalidad 33.33%	1. Jerarquía 100%	a. Fundamento Constitución federal 50%
			b. Fundamento Constitución estatal 50%
	Control de Legalidad 33.33%	2. Competencia 100%	a. Fundamento Ley Orgánica Municipal 50%
			b. Emitido por ayuntamiento 50%
	Control de Técnica normativa 33.33%	3. Estratégicos 50%	a. Sujeto jurídico 50%
			b. Finalidad 50%
	4. Estructura 50%	a. Efecto de incumplimiento 100%	

Eje	Componentes	Elementos	Indicadores
Gestión 50%	Control de Eficiencia 33.33%.	5. Mecanismos para la evaluación de desempeño 100%	a. Mecanismos para la evaluación de Procesos 100%
	Control de Eficacia 33.33%.	6. Mecanismos para la evaluación de efecto 100%	a. Mecanismos para la evaluación de finalidad 50%
			b. Mención del ente que evaluará los efectos del reglamento 50%
	Control de Legitimidad 33.33%.	7. Interlocución con involucrados 33.33%	a. Mecanismos de convocatoria pública 50%
			b. Mecanismos de evaluación ciudadana 50%
		8. Garantía de audiencia 33.33%	a. Instancias de inconformidad 100%
		9. Accesible (Publicación como obligación de transparencia)	a. Obligación de publicidad 33.33%
b. Obligación de publicidad de la convocatoria ciudadana 33.33%			
c. Mecanismos de seguimiento de las propuestas ciudadanas			

Tabla 5 Ponderación del tablero de control

IV.III. Selección de casos de estudio.

Si bien esta herramienta puede ser aplicada a cualquier reglamento municipal, para el presente proyecto de investigación, se han seleccionado como casos de estudio para el análisis y dictaminación los reglamentos de Planeación (Planeación), Interno de la Administración Pública (Organización y Dirección), Contralorías municipales (Control) y, por último, por ser de interés particular, el de tesorería (ingreso-gasto). Dicha selección guarda una relación predeterminada con el proceso administrativo. Es decir, se parte del supuesto en el que, para ejercer de forma eficiente todo gobierno, se deben establecer las pautas de planeación, organización, dirección y control. Como se señaló en la reseña metodológica, el reglamento de tesorería, se incluyó por ser de interés particular.

Se ha seleccionado una muestra de reglamentos con base en determinados municipios que pertenecen a las regiones norte, centro y sur, determinadas por el Instituto Estatal de Planeación del Estado de Guanajuato.

Región	Municipios
Norte	DHCIN
Centro	León y Celaya
Sur	Cortazar y Jerécuaro

Tabla Municipios seleccionados

La selección de los reglamentos y municipios permitirá construir una visión parcial, pero poblacionalmente significativa, respecto de la situación vigente de las herramientas jurídicas de gestión de los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato.

IV.IV. Dictaminación de los casos de Estudio.

Para la implementación de la herramienta se han desagregado diversos supuestos que deberían estar presentes en los reglamentos sujetos a estudio.

IV.IV.I. Reglamentos de planeación

Para dictaminar el **primer eje, en su componente «control de constitucionalidad»** del reglamento de planeación éste deberá referir la base de la constitución federal y local que pretende armonizar con base en la jerarquía del sistema jurídico. Del mismo modo, lo relativo al componente **«control de legalidad»**, el reglamento municipal deberá precisar el fundamento en la ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, que le otorga competencia en materia de planeación. Asimismo, se verificará que el reglamento haya sido emitido por la autoridad competente.

Para dictaminar lo referente al componente **«control de técnica normativa»**, en los elementos estratégicos, se verificará que exista la precisión de los sujetos jurídicos del reglamento. Es decir, el sujeto activo, titular de un derecho con capacidad para exigir su cumplimiento, así como el sujeto pasivo, quien está obligado por la norma a realizar determinada conducta. En el mismo eje, pero en el componente de estructura estratégica, se verificará y determinará, si el reglamento establece con precisión cuál es el objeto de la planeación.

En el segundo elemento del control de técnica normativa, será dictaminado en razón del establecimiento de sanciones por la inobservancia del reglamento de planeación. Es decir, su cualidad de observancia y en consecuencia de coercibilidad.

En lo que respecta la innovación que ofrece esta investigación el segundo eje de Gestión, dentro de su componente **«Control de eficiencia»**, se verificará en el reglamento de planeación, que contemple las etapas del proceso de planeación. Es decir,

que la reglamentación surja de un diagnóstico del problema que se pretende solucionar con elaboración, que se establezcan los elementos de los que surge el reglamento y que permitirá generar los indicadores de evaluación. Asimismo, se dictaminará respecto de la responsabilidad, del ente u organismo, encargado de monitorear el seguimiento de la planeación.

Respecto del componente de «**Control de eficacia**», se dictaminará que se hayan establecido puntualmente las metas y objetivos a alcanzar a través del reglamento de planeación. Así mismo que se haya asignado a determinado ente u organismo, la responsabilidad de dictaminar el cumplimiento, o no, de las metas y objetivos.

Por último, en el componente de «**Control de legitimidad**» del reglamento de planeación, se dictaminará la institucionalización, y periodicidad, de los mecanismos de interlocución con los involucrados en la formulación del reglamento, el derecho de garantía de audiencia y los mecanismos de accesibilidad al reglamento y difusión del mismo.

A partir de la verificación de los supuestos señalados, será posible dictaminar, a partir de una herramienta tecnológica, sistemáticamente, el reglamento de planeación de cualquier municipio del Estado de Guanajuato; y verificar el grado de fortaleza o debilidad de las capacidades institucionales del municipio para gestionar el componente de planeación de su municipio.

Con la necesidad de generar un resultado más específico para cada reglamento, se requiere formular un conjunto de preguntas a manera de "checklist" que permita determinar de manera ágil los elementos que no se incluyen en el reglamento; aunado a esto en el eje de normatividad es necesario estudiar, de acuerdo a la materia, las bases normativas con las que deberían contar los reglamentos, en el caso de planeación para el Estado de Guanajuato, se realizan los siguientes cuestionamientos y la interpretación de riesgos ante la falta de estos.

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
Cuenta con Fundamentación fundamentada en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Art. 26. Sistema de Planeación Democrática.	No vincular los ejes estratégicos con el Plan Nacional de Desarrollo en la elaboración de los instrumentos de planeación
Cuenta con fundamentado en el artículo referente a la facultad reglamentaria en la Constitución Política de la Entidad Federativa	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No determinar las materias presentes desde la Constitución en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
	Art. 14 A. El Estado organizará un	Ausencia de elementos determinantes

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
	Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo	para el desarrollo del municipio y la participación social y ciudadana
	Presenta el art. 117 de la CPEG	No determinar las materias presentes desde la Constitución local en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
Cuenta con un fundamento sustentado en la Ley Orgánica Municipal para la Entidad Federativa	Presenta el artículo 95 y cualquiera de los artículos 96 y 97	Ausencia de un elemento orgánico de e instrumental del sistema de planeación
Es emitido por el Ayuntamiento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Informalidad de la norma
Sujeto jurídico	Presenta Sujeto Activo	Falta de un ente facultado para ejercitar el derecho en la materia
	Presenta Sujeto Pasivo	Indefinición de quienes están obligados a cumplir el reglamento
Finalidad	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Ausencia de distribución de competencias, mecanismos de coordinación y medios de verificación del cumplimiento de la planeación
Efecto del incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	Impunidad ante el incumplimiento de la norma
Mecanismos para la evaluación de Procesos	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos establecidos en el reglamento	Imprecisión de los elementos correctivos en los procesos determinados por el reglamento
Mecanismos para la evaluación de finalidad	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	Falta de mecanismos que aseguren la finalidad del reglamento
Mención del ente que evaluará los efectos del reglamento	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	Ausencia de atribuciones para vigilar el cumplimiento de la norma
Mecanismos de convocatoria pública	Presenta los mecanismos y plazos para emitir las convocatorias por las cuales los ciudadanos puedan intervenir en la elaboración del diagnóstico sobre la finalidad del reglamento (emitir los instrumentos de Planeación)	Imposibilidad de regular la inclusión ciudadana en la toma de decisiones
Mecanismos de evaluación ciudadana	Presenta los elementos para desarrollar evaluaciones ciudadanas de la vigencia del reglamento	Falta de aseguramiento de la intervención ciudadana
Instancias de inconformidad	El reglamento presenta las instancias por las cuales el ciudadano puede inconformarse por el proceso de participación	Imposibilidad de que el ciudadano reciba un servicio, beneficio o derecho de calidad
Obligación de publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad	Desconocimiento global de la norma
Obligación de publicidad de la convocatoria ciudadana	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana	Publicidad de manera discrecional por parte del ente gubernamental
Mecanismos de seguimiento de las propuestas ciudadanas	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos del seguimiento (interlocución) con el ciudadano, es decir las razones por las cuales se acepta, adhiere o rechaza la propuesta ciudadana	Falta de atribuciones para procesar las iniciativas o propuestas ciudadanas en todos los procesos de la materia que se regula

IV.IV. II. Reglamentos de organización y dirección

Es cuanto a los reglamentos interiores de gobierno o de administración el **primer eje**, en su componente «control de constitucionalidad» deberá referir la base orgánica que desde la constitución presenta un conjunto de materias (servicios) que debe atender el ayuntamiento. Del mismo modo, lo relativo al componente «control de legalidad», el reglamento municipal deberá precisar el fundamento en la ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, que le otorga competencias en la creación de normas para el régimen de gobierno y la creación de entidades y dependencias.

Con respecto a los demás elementos de referencia para cada indicador, son los mismos elementos genéricos para cualquier reglamento, con la salvedad que se buscará con la referencia de la materia que se reglamenta; por ello se obviará para todos los demás reglamentos la descripción de estos indicadores.

Los elementos descritos se configuran de la siguiente manera:

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
Cuenta con Fundamentación fundamentada en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No determinar las materias presentes desde la Constitución en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
Cuenta con fundamentado en el artículo referente a la facultad reglamentaria en la Constitución Política de la Entidad Federativa	Presenta el art. 117 de la CPEG	No determinar las materias presentes desde la Constitución local en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
Cuenta con un fundamento sustentado en la Ley Orgánica Municipal para la Entidad Federativa	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso a de la LOMEG	Desconocimiento de la facultad legislativa del municipio en cuanto a su régimen de gobierno interior
	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso b de la LOMEG	Desconocimiento de la facultad reglamentaria del municipio en cuanto a su régimen de gobierno interior
	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso h de la LOMEG	No crear las dependencias y entidades necesarias para el cumplimiento de los objetivos
	Presenta el artículo 124 de la LOMEG	No crear las dependencias y entidades necesarias para el cumplimiento de los objetivos
Es emitido por el Ayuntamiento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Informalidad de la norma
Sujeto jurídico	Presenta Sujeto Activo	Falta de un ente facultado para ejercitar el derecho en la materia
	Presenta Sujeto Pasivo	Indefinición de quienes están obligados a cumplir el reglamento
Finalidad	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Ausencia de distribución de competencias, mecanismos de coordinación y medios de verificación del cumplimiento de la planeación
Efecto del incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	Impunidad ante el incumplimiento de la norma
Mecanismos para la evaluación de Procesos	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos	Imprecisión de los elementos correctivos en los procesos determinados por el reglamento

	establecidos en el reglamento	
Mecanismos para la evaluación de finalidad	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	Falta de mecanismos que aseguren la finalidad del reglamento
Mención del ente que evaluará los efectos del reglamento	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	Ausencia de atribuciones para vigilar el cumplimiento de la norma
Mecanismos de convocatoria pública	Presenta los mecanismos y plazos para emitir las convocatorias por las cuales los ciudadanos puedan intervenir en la elaboración del diagnóstico sobre la finalidad del reglamento	Imposibilidad de regular la inclusión ciudadana en la toma de decisiones
Mecanismos de evaluación ciudadana	Presenta los elementos para desarrollar evaluaciones ciudadanas de la vigencia del reglamento	Falta de aseguramiento de la intervención ciudadana
Instancias de inconformidad	El reglamento presenta las instancias por las cuales el ciudadano puede inconformarse por el proceso de participación	Imposibilidad de que el ciudadano reciba un servicio, beneficio o derecho de calidad
Obligación de publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad	Desconocimiento global de la norma
Obligación de publicidad de la convocatoria ciudadana	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana	Publicidad de manera discrecional por parte del ente gubernamental
Mecanismos de seguimiento de las propuestas ciudadanas	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos del seguimiento (interlocución) con el ciudadano, es decir las razones por las cuales se acepta, adhiere o rechaza la propuesta ciudadana	Falta de atribuciones para procesar las iniciativas o propuestas ciudadanas en todos los procesos de la materia que se regula

IV.IV.III. Reglamentos de control

En lo que respecta a los reglamentos de contraloría, aun cuando se revisó en el reglamento interior de gobierno o de administración, se calificó solo si existía un reglamento exclusivo de la contraloría, puesto que en la naturaleza de los reglamentos internos solo se presentan facultades de manera descriptiva, ante esto, se analizó en los componentes que varían de acuerdo a su fundamento, lo siguiente: **Componente «control de constitucionalidad»** deberá referir las dimensiones constitucionales de la evaluación de los recursos públicos, como los son la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; de igual manera, se analizarán los mecanismos de coordinación para relacionarse con los sistemas anticorrupción. Del mismo modo, lo relativo al componente **«control de legalidad»**, que el reglamento municipal deberá precisar el fundamento en la ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, que le otorga competencias en la creación de facultades para el responsable de la contraloría y su relación con las demás entidades municipales.

Los elementos descritos se configuran de la siguiente manera:

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
Cuenta con Fundamentación fundamentada en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Presenta el art. 113 de la CPEUM	Falta de elementos que permitan la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (SNA).
	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No determinar las materias presentes desde la Constitución en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
	Presenta el art. 134 de la CPEUM	Falta de mecanismos de evaluación en los términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez
Cuenta con fundamentado en el artículo referente a la facultad reglamentaria en la Constitución Política de la Entidad Federativa	Presenta el art. 117 de la CPEG	No determinar las materias presentes desde la Constitución local en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
	Presenta el art. 132 de la CPEG	Ausencia de mecanismos de coordinación para el Sistema Estatal Anticorrupción
Cuenta con un fundamento sustentado en la Ley Orgánica Municipal para la Entidad Federativa	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso h de la LOMEG	Falta de atribuciones para generar una dependencia municipal
	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso j de la LOMEG	Ausencia del cargo responsable y que será nombrado por el ayuntamiento
	Presenta el artículo 120 de la LOMEG	Sobre la identificación del órgano de control como ente municipal
	Presenta el artículo 124 de la LOMEG	Falta de atribuciones para generar una dependencia municipal
	Presenta el artículo 131 de la LOMEG	Ausencia de identificación de las bases facultativas del responsable del órgano de control
Es emitido por el Ayuntamiento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Informalidad de la norma
Sujeto jurídico	Presenta Sujeto Activo	Falta de un ente facultado para ejercitar el derecho en la materia
	Presenta Sujeto Pasivo	Indefinición de quienes están obligados a cumplir el reglamento
Finalidad	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Ausencia de distribución de competencias, mecanismos de coordinación y medios de verificación del cumplimiento de la planeación
Efecto del incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	Impunidad ante el incumplimiento de la norma
Mecanismos para la evaluación de Procesos	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos establecidos en el reglamento	Imprecisión de los elementos correctivos en los procesos determinados por el reglamento
Mecanismos para la evaluación de finalidad	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	Falta de mecanismos que aseguren la finalidad del reglamento
Mención del ente que evaluara los efectos del reglamento	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	Ausencia de atribuciones para vigilar el cumplimiento de la norma
Mecanismos de convocatoria pública	Presenta los mecanismos y plazos para emitir las convocatorias por las cuales los ciudadanos puedan intervenir en la elaboración del diagnóstico sobre la finalidad del	Imposibilidad de regular la inclusión ciudadana en la toma de decisiones

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
	reglamento	
Mecanismos de evaluación ciudadana	Presenta los elementos para desarrollar evaluaciones ciudadanas de la vigencia del reglamento	Falta de aseguramiento de la intervención ciudadana
Instancias de inconformidad	El reglamento presenta las instancias por las cuales el ciudadano puede inconformarse por el proceso de participación	Imposibilidad de que el ciudadano reciba un servicio, beneficio o derecho de calidad
Obligación de publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad	Desconocimiento global de la norma
Obligación de publicidad de la convocatoria ciudadana	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana	Publicidad de manera discrecional por parte del ente gubernamental
Mecanismos de seguimiento de las propuestas ciudadanas	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos del seguimiento (interlocución) con el ciudadano, es decir las razones por las cuales se acepta, adhiere o rechaza la propuesta ciudadana	Falta de atribuciones para procesar las iniciativas o propuestas ciudadanas en todos los procesos de la materia que se regula

IV.IV. IV. Reglamentos tesorerías

De igual manera a lo referido en el reglamento relativo al proceso de control, en el caso de la tesorería se analizó la posibilidad de que existieran esos elementos, sin embargo, estos no fueron calificados ya que debe existir un reglamento que especifique los procesos esenciales en la tesorería; ante esto, se analizó en los componentes que varían de acuerdo a su fundamento, lo siguiente: **Componente «control de constitucionalidad»** deberá referir las dimensiones constitucionales del uso de los recursos públicos, como los son la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; de igual manera, se analizó que se contemple lo estipulado en los artículos 115 y 117 de las respectivas constituciones- federal y estatal- acerca de la autonomía para formular su presupuesto. Del mismo modo, lo relativo al componente **«control de legalidad»**, que el reglamento municipal deberá precisar el fundamento en la ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, que le otorga competencias en la creación de facultades para el responsable de la tesorería, así como del manejo de la hacienda municipal.

Los elementos descritos se configuran de la siguiente manera:

Indicador	Elemento de comprobación	Riesgos posibles
Cuenta con Fundamentación fundamentada en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No determinar las materias presentes desde la Constitución en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio

	Presenta el art. 134 de la CPEUM	Falta de mecanismos de evaluación en los términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez
Cuenta con fundamentado en el artículo referente a la facultad reglamentaria en la Constitución Política de la Entidad Federativa	Presenta el art. 117 de la CPEG	No determinar las materias presentes desde la Constitución local en la estructura orgánica y/o presupuestal del municipio
	Presenta el art. 121 de la CPEG	Ausencia de facultades para el uso de los recursos municipales, estatales y federales, así como la de creación de convenios
Cuenta con un fundamento sustentado en la Ley Orgánica Municipal para la Entidad Federativa	Presenta el artículo 120 de la LOMEG	Sobre la identificación del órgano de control como ente municipal
	Presenta el artículo 124 de la LOMEG	Falta de atribuciones para generar una dependencia municipal
	Presenta el artículo 130 de la LOMEG	Falta de atribuciones al responsable de manejar los recursos públicos municipales
	Presenta el artículo 198 de la LOMEG	Ausencia de facultades para manejar la hacienda pública municipal
Es emitido por el Ayuntamiento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Informalidad de la norma
Sujeto jurídico	Presenta Sujeto Activo	Falta de un ente facultado para ejercitar el derecho en la materia
	Presenta Sujeto Pasivo	Indefinición de quienes están obligados a cumplir el reglamento
Finalidad	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Ausencia de distribución de competencias, mecanismos de coordinación y medios de verificación del cumplimiento de la planeación
Efecto del incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	Impunidad ante el incumplimiento de la norma
Mecanismos para la evaluación de Procesos	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos establecidos en el reglamento	Imprecisión de los elementos correctivos en los procesos determinados por el reglamento
Mecanismos para la evaluación de finalidad	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	Falta de mecanismos que aseguren la finalidad del reglamento
Mención del ente que evaluara los efectos del reglamento	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	Ausencia de atribuciones para vigilar el cumplimiento de la norma
Mecanismos de convocatoria pública	Presenta los mecanismos y plazos para emitir las convocatorias por las cuales los ciudadanos puedan intervenir en la elaboración del diagnóstico sobre la finalidad del	Imposibilidad de regular la inclusión ciudadana en la toma de decisiones
Mecanismos de evaluación ciudadana	Presenta los elementos para desarrollar evaluaciones ciudadanas de la vigencia del reglamento	Falta de aseguramiento de la intervención ciudadana
Instancias de inconformidad	El reglamento presenta las instancias por las cuales el ciudadano puede inconformarse por el proceso de participación	Imposibilidad de que el ciudadano reciba un servicio, beneficio o derecho de calidad
Obligación de publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad	Desconocimiento global de la norma
Obligación de publicidad de la convocatoria ciudadana	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana	Publicidad de manera discrecional por parte del ente gubernamental
Mecanismos de seguimiento de las propuestas ciudadanas	El reglamento presenta como obligación la publicidad los	Falta de atribuciones para procesar las iniciativas o propuestas ciudadanas en

	elementos del seguimiento (interlocución) con el ciudadano, es decir las razones por las cuales se acepta, adhiere o rechaza la propuesta ciudadana	todos los procesos de la materia que se regula
--	---	--

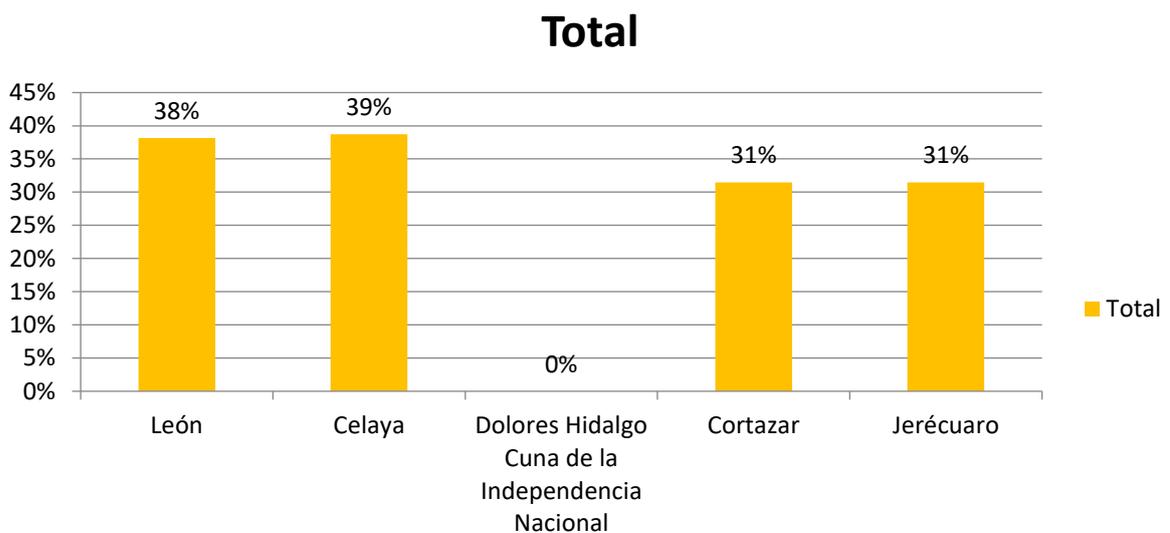
IV.V. Resultados de los casos de estudio.

Una vez generados los cuestionamientos para cada indicador y sus ponderaciones, se realizó la carga de la información de cada uno de los reglamentos de los municipios seleccionados, los reglamentos fueron buscados a través de los mecanismos determinados por la Transparencia. A continuación, se presentan los resultados por reglamento, con una breve descripción de los resultados.

IV.V.I Resultados de Planeación.

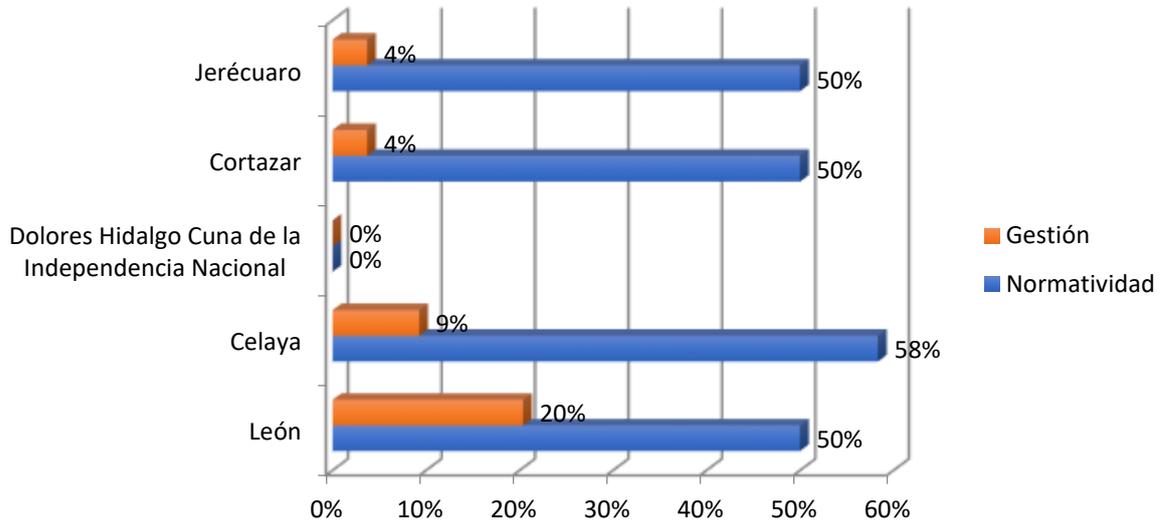
Los reglamentos de planeación que fueron analizados son los siguientes:

1. León. -Reglamento del Consejo de Planeación Democrática de León, Guanajuato"
2. Celaya. -Reglamento del Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística para el Municipio de Celaya, Guanajuato
3. Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional. - No localizado
4. Cortazar. -Reglamento de Planeación Municipal de Cortazar, Guanajuato
5. Jerécuaro. - Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato.



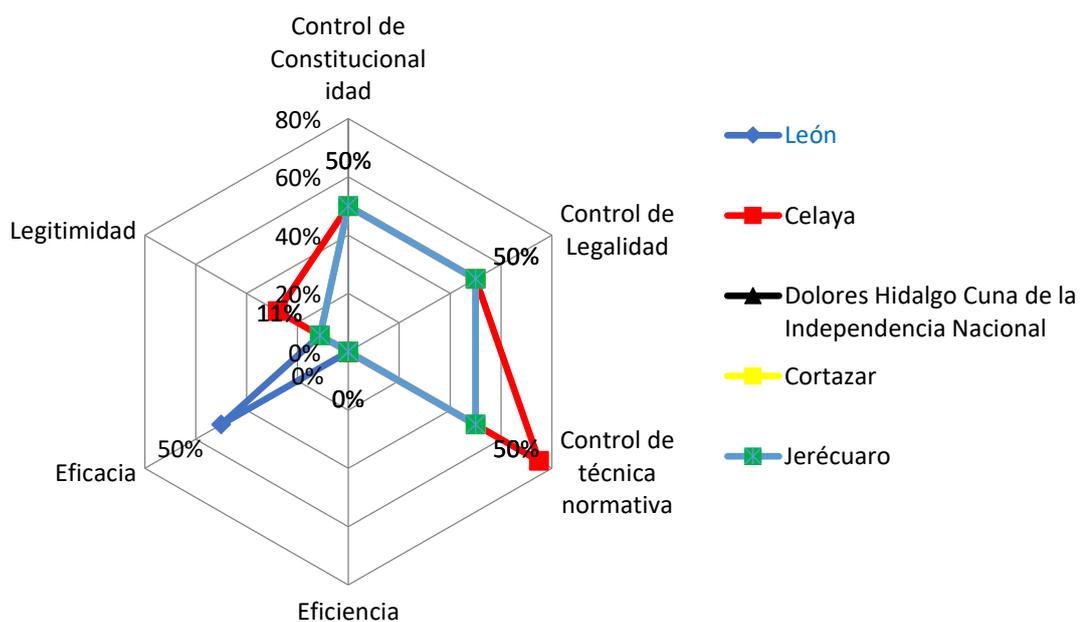
Como punto a señalar se puede observar que los 5 municipios no superan el 40% de cumplimiento, aunado a esto el Municipio de Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional no presentaba públicamente su reglamento de planeación.

Los resultados por eje:



El eje de gestión es el que menos avance presenta para cada uno de los municipios, con respecto al eje de normatividad, todos los municipios -con reglamento público- presentan un cumplimiento deficiente, en un margen del 50%.

Por componente:



Con respecto a los componentes, Celaya presenta el único valor por encima del 50% con un 75%; en lo que respecta a los componentes del eje de Gestión, León presenta el valor más alto con 50% de cumplimiento en el componente de eficacia, ya que su reglamento presenta los mecanismos que evaluarán el efecto del reglamento de planeación. En la tabla siguiente se observan los indicadores cumplidos por cada municipio:

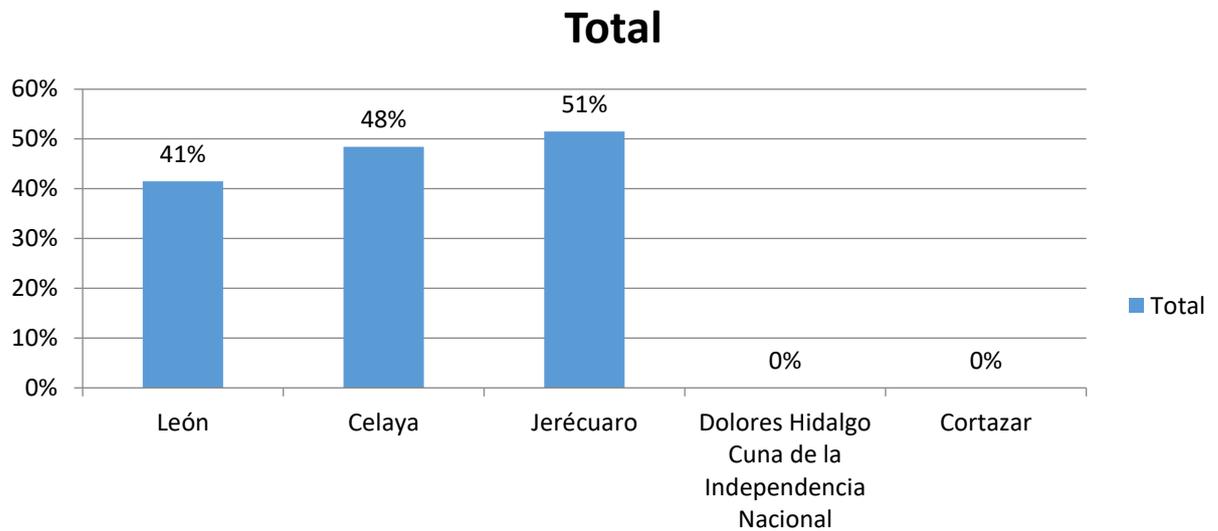
León	Celaya	DHCIN	Cortazar	Jerécuaro
Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No presenta reglamento público	Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM
Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG		Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG
Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento		Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento
Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Activo		Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Activo
Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Pasivo		Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Pasivo
Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento		Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento
El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento		El reglamento presenta como obligación su publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad
El reglamento presenta como obligación su publicidad	Presenta los elementos para desarrollar evaluaciones ciudadanas de la vigencia del reglamento			
	El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana			

IV.V.II Resultados de régimen de gobierno.

Los reglamentos que fueron analizados son los siguientes:

1. León. - Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato.
2. Celaya. - Reglamento de Administración para el Municipio de Celaya, Gto.

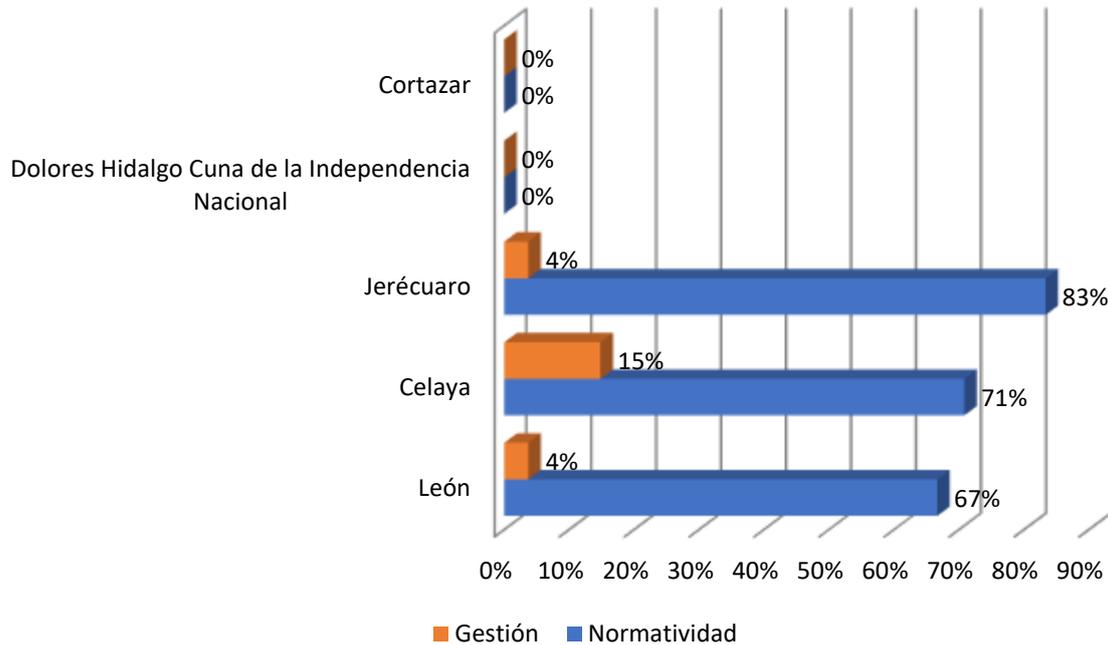
3. Jerécuaro. - Reglamento de la Estructura Orgánica de la Administración Pública Municipal Centralizada del Municipio de Jerécuaro, Gto.
4. Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional. - No se localizó reglamento
5. Cortazar. - No se localizó reglamento.



Como punto a señalar se puede observar que los 5 municipios no superan el espectro del 50% de cumplimiento, aunado a esto los Municipios de Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional y Cortazar no presentaban públicamente su reglamento interior.

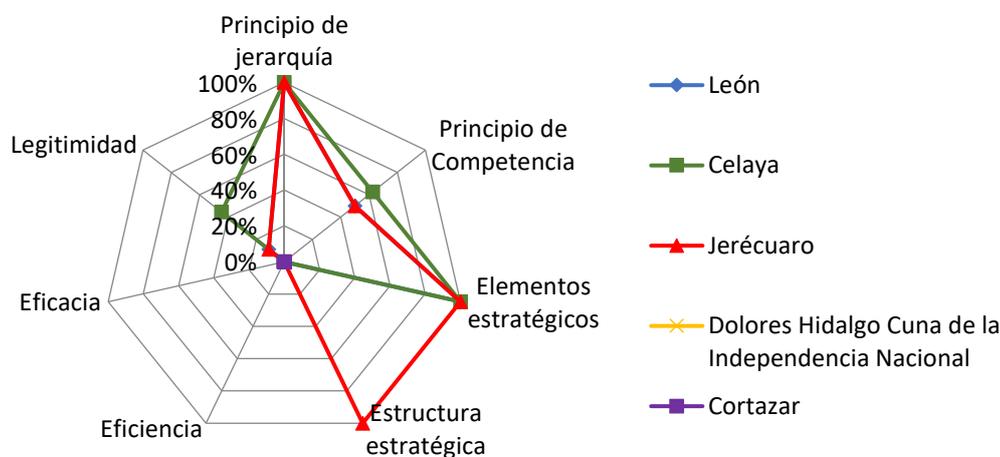
Los resultados por eje del reglamento de planeación son los siguientes:

Resultados por eje



El eje de gestión es el que menos avance presenta para cada uno de los municipios, con respecto al eje de normatividad, todos los municipios -con reglamento público- presentan un cumplimiento mayor al de planeación con un porcentaje mayor al 65%.

Los resultados por componente de los reglamentos de planeación estudiados son los siguientes:



Con respecto a los componentes, los tres municipios con información presentan un avance en los componentes de normatividad, sin embargo, en los componentes de gestión solamente Celaya tiene un avance significativo con respecto a los demás, por un porcentaje 44%.

En la tabla siguiente se observan los indicadores cumplidos por cada municipio:

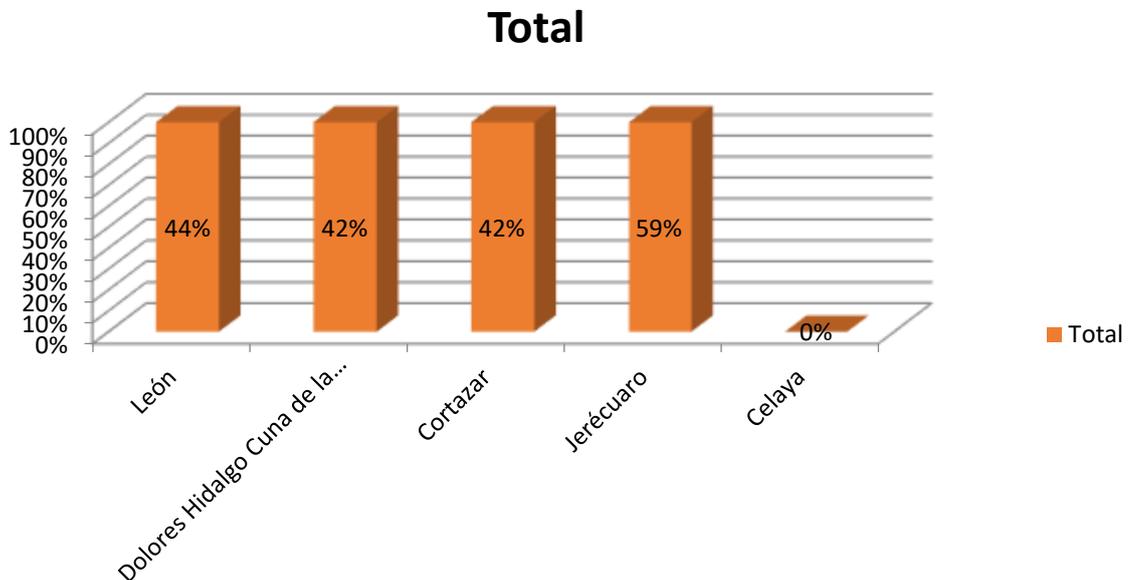
León	Celaya	Jerécuaro	DHCIN	Cortazar
Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No presenta reglamento	No presenta reglamento
Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG		
Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Presenta el artículo 76, fracción I, Inciso b de la LOMEG	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento		
Presenta Sujeto Activo	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Presenta Sujeto Activo		
Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Pasivo		
Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Presenta Sujeto Pasivo	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento		
El reglamento presenta como obligación su publicidad	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento		
	El reglamento presenta las instancias por las cuales el ciudadano puede inconformarse por el proceso de participación	El reglamento presenta como obligación su publicidad		

León	Celaya	Jerécuaro	DHCIN	Cortazar
	El reglamento presenta como obligación su publicidad			

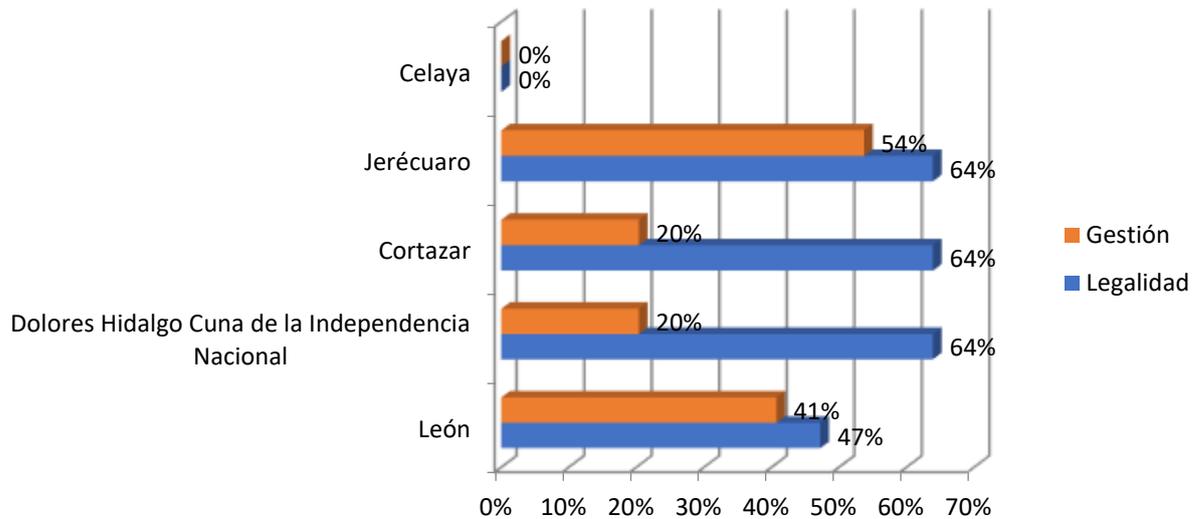
IV.V.III Resultados de reglamento de contraloría.

Los reglamentos que fueron analizados son los siguientes:

1. León. - Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Social del Municipio de León, Guanajuato
2. Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional. - Reglamento de la Contraloría Municipal de Dolores Hidalgo, Guanajuato.
3. Cortazar. - Reglamento Interno de la Contraloría Municipal del municipio de Cortazar, Gto.
4. Jerécuaro. - Reglamento de Contraloría Municipal del H. Ayuntamiento de Jerécuaro.
5. Celaya. - No presenta reglamento.

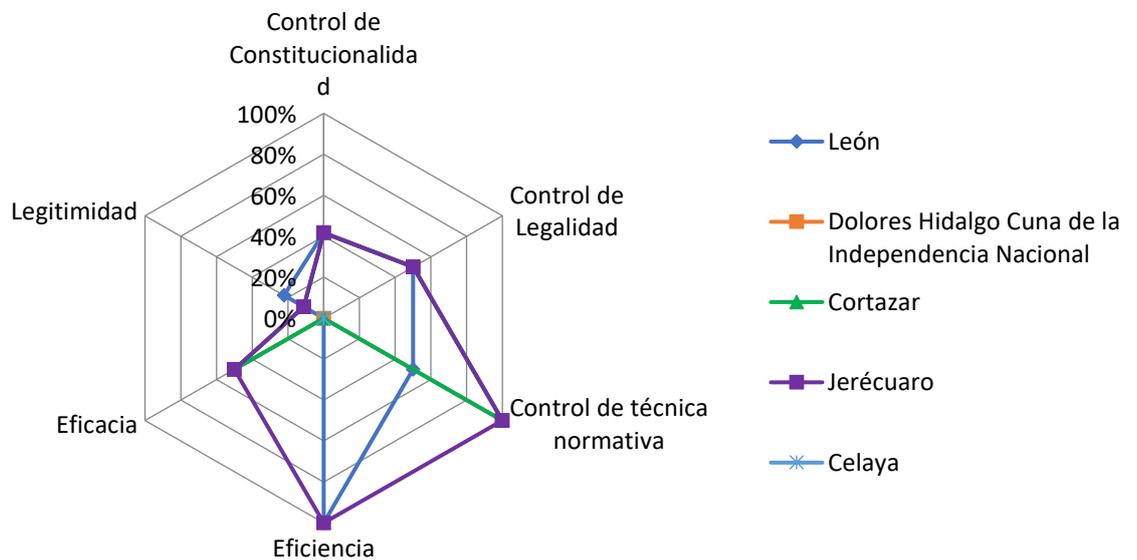


Cabe resaltar que de nuevo todos los municipios presentan un avance muy bajo con respecto a los reglamentos de contraloría, siendo el más alto el municipio de Jerécuaro, asimismo, el municipio de Celaya no presenta un reglamento específico de Contraloría.



El eje de gestión de nuevo es que menos avance tiene, sin embargo, a comparación de los otros reglamentos, en el reglamento de contraloría existe menos diferencia entre cada uno de los dos ejes, presentando, en ambos ejes, las mejores calificaciones el municipio de Jerécuaro.

Resultados por componente:



A Diferencia de los demás reglamentos, en el reglamento de contraloría existe un cumplimiento similar entre el eje de gestión y de normatividad, relacionado en los indicadores de eficiencia y de control de técnica normativa. En la tabla siguiente se observan los indicadores cumplidos por cada municipio:

León	DHCIN	Cortazar	Jerécuaro	Celaya
Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	Presenta el art. 115 de la CPEUM	No presenta reglamento público
Presenta el art. 132 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG	Presenta el art. 117 de la CPEG	
Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	Cuenta con la mención de la sesión de ayuntamiento en que fue aprobado el reglamento	
Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Activo	Presenta Sujeto Activo	
Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Pasivo	Presenta Sujeto Pasivo	
Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	Se encuentra definido el objeto de la materia en el reglamento	
El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos establecidos en el reglamento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	El reglamento presenta sanciones ante su incumplimiento	
El reglamento presenta como obligación su publicidad	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	El reglamento menciona el ente u organismo encargado para evaluar los efectos del reglamento	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los procesos establecidos en el reglamento	
El reglamento presenta como obligación la publicidad los elementos de la convocatoria ciudadana	El reglamento presenta como obligación su publicidad	El reglamento presenta como obligación su publicidad	El reglamento presenta o menciona los mecanismos por los cuales se evaluarán los resultados buscados por la finalidad del reglamento	
			El reglamento presenta como obligación su publicidad	

IV.V.IV Resultados de reglamento de tesorería.

Al revisar los mecanismos de transparencia dispuestos por los municipios no fue posible localizar ningún reglamento de tesorería independiente al del reglamento interno, por lo tanto, no existen resultados que mostrar.

IV.VI Resultados globales.

Después de promediar los resultados de los municipios por cada uno de sus reglamentos (a excepción de tesorería), se puede observar que se tiene un cumplimiento global del

29%, siendo los municipios de Celaya, Jerécuaro y León los más adelantados, pero con solo un promedio de entre 38 y 40%.

El municipio de León presentó satisfactoriamente tres indicadores: Es emitido por el Ayuntamiento, Sujeto jurídico y Finalidad, en su defecto, no presentó los indicadores Fundamento de la Ley Orgánica, Efecto del incumplimiento, Interlocución con involucrados y Garantía de audiencia.

El municipio de Celaya de igual modo a León presentó los tres indicadores Es emitido por el Ayuntamiento, Sujeto jurídico y Finalidad, de manera satisfactoria; mientras que no presenta los indicadores: Fundamento de la Ley Orgánica y Mecanismos para la evaluación de desempeño.

En lo que respecta al municipio de Jerécuaro, este presenta casi los mismos indicadores que León, salvo que este, tampoco presenta el indicador Mecanismos para la evaluación de desempeño.

Por último, tanto Dolores Hidalgo, como Cortazar no presentan un indicador cumpliendo al 100%, presentando serias deficiencias en ambos ejes, con una calificación menor al 25%.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.

Sí es posible la conexión entre los principios jurídicos que conforman la arquitectura jurídica institucional del reglamento municipal y los enfoques y prescripciones de la gestión pública.

La incorporación de los preceptos de la gestión pública deben realizarse a partir del respeto irrestricto a los preceptos legales que delimitan la jerarquía y competencia del gobierno municipal. Sin embargo, a partir de estos mismos preceptos, es posible discernir el espacio en el que la innovación y modernización de las arquitecturas resulta conveniente para incentivar la implementación de enfoques de gestión pública que pugnan por nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, por el uso eficiente de los recursos públicos, y en consecuencia por la eficacia y efectividad del ejercicio gubernamental.

La propuesta de dictaminación de los reglamentos municipales a partir de la teoría y técnica jurídica, y de la instrumentación de componentes de nueva gestión pública, representan una oportunidad para fortalecer las habilidades y posibilidades de tratamiento de los problemas públicos en los municipios del Estado de Guanajuato.

La arquitectura jurídica de la reglamentación municipal en México, actualmente, está conformada por preceptos puramente jurídicos, aún y cuando, como se ha disertado, el reglamento en sí mismo es una herramienta de gestión. En consecuencia, la finalidad del reglamento municipal se encuentra limitada, en razón de deficiencias en la arquitectura jurídica y por la ausencia de herramientas de gestión que impriman una visión estratégica para el ejercicio gubernamental.

Se propone comenzar con la dictaminación de los reglamentos municipales internos de los gobiernos municipales, porque, a partir de una arquitectura institucional de gestión pública apropiada la interacción y los flujos de trabajo del gobierno municipal serán constantes, claros y perfectamente delimitados. Este comienzo, adicionalmente, permitiría estimar con mayor precisión los recursos humanos, financieros y tecnológicos para perfilar la vocación y orientación idónea para el desarrollo municipal.

Adicionalmente, la dictaminación constante de los reglamentos municipales debería ser obligada, el ejercicio de gobierno, en cualquier ámbito, debe sustentarse en un fundamento jurídico, en primer lugar, en cumplimiento del mandato de legalidad que establece la constitución, en segundo lugar por el principio de jerarquía que delimita el espacio en el que la arquitectura institucional debe adecuarse a la realidad propia de cada municipio y puede ser creativo, y en tercer lugar por el principio de competencia, derivado del cual se establecen las materia exclusivas y/o concurrentes en las que el ayuntamiento puede intervenir.

A partir de la propuesta de dictamen de los reglamentos seleccionados, se ha mostrado riesgos presentes ante la ausencia de ciertas características técnico jurídicas. Adicionalmente las ausencias de componentes de gestión pública condicionan la implementación y logro del mandato establecido en la Constitución Política Federal, en la Constitución Política Local y en las Leyes obligatorias para los municipios. Consecuentemente, el cumplimiento, logro y realización de ellas está desde esta perspectiva incompleto.

Mantener la arquitectura vigente del reglamento municipal mantener las capacidades para el análisis, diagnóstico, diseño, formulación, implementación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas municipales.

A partir de la detección, y disertación sobre los posibles riesgos, de la ausencia de los elementos que componen la propuesta, de arquitectura institucional estratégica para los reglamentos municipales, es posible la formulación de un proyecto de mejora continua y/o agenda de actualización normativa, que permita como se ha señalado, mejorar los flujos e interacciones del proceso de gestión.

Bibliografía

- Aguila Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, D. G. (01 de 10 de 2010). *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano Conceptos, Índices y Políticas Públicas*. Obtenido de <http://www.rtfed.es/n6.html>: <http://www.rtfed.es/n6.html>
- Arellano, D., & Cabrero, E. (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y política pública*, 59-85.
- Aucoin, P. (1996). Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos. En J. S. Quim Brugé, *Lecturas de Gestión Pública* (pág. 491). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barrera, T. R. (2011). *Diagnóstico y Diseño del Reglamento Municipal en México*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Barrera, T. R. (2014). *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México*. Guanajuato: Porrúa.
- Barrientos, D. M. (2 de 10 de 2017). http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020153324/1020153324_004.pdf. Obtenido de http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020153324/1020153324_004.pdf: <http://cdigital.dgb.uanl.mx>
- Bozeman, B. (1993). *La Gestión Pública: Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. Mexico: INAP.
- Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (1994). *Bases Jurídicas del Municipio Mexicano*. México: Secretaría de Gobernación.
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- de León, P. (Junio de 1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 5-17.

- Erosa, E. d. (02 de 10 de 2017). http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/construccion/Introduccion_a_la_teoría_de_la_arquitectura.pdf. Obtenido de http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/construccion/Introduccion_a_la_teoría_de_la_arquitectura.pdf: <http://www.aliat.org.mx/>
- Española, R. A. (20 de 07 de 2017). <http://www.rae.es/>. Obtenido de <http://www.rae.es/>: <http://www.rae.es/>
- Eterria, E. G. (2008). *El Reglamento*. Madrid: TOMSON.
- Fraga, G. B. (2001). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Moreno, M., & García López, R. (2011). *Gestión para resultados en el ámbito público*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gault, D. A. (2004). *Gestión Estratégica para el Sector Público*. México: Fondo de Cultura Económica.
- George, C. S., & Álvarez, L. (2005). *Historia del Pensamiento Administrativo, Segunda Edición*. México: Pearson Educación.
- Hernández, J. R. (2002). Arquitectura Jurídica, Certeza y Seguridad en el Derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 247-264.
- INAFED. (17 de 07 de 2017). http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia02_marco_juridico.pdf. Obtenido de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia02_marco_juridico.pdf: <http://www.inafed.gob.mx>
- Jurisprudencia Constitucional, Orden Jurídico Municipal. Principio de Competencia (Municipios como órganos de gobierno). (Pleno de la SCJN 8 de Septiembre de P./J. 44/2011 (9a.)).
- Jurisprudencia Constitucional, Facultad Reglamentaria. Sus Límites (Pleno de la SCJN 17 de Abril de P./J. 30/2007).
- Jurisprudencia Constitucional, Reglamentos Municipales y Leyes Estatales en Materia Municipal. Su extensión y normativa legítima (Pleno de la SCJN 8 de Septiembre de P./J. 45/2011 (9a.)).
- Jurisprudencia Constitucional, Municipios. Contenido y Alcance de su Facultad Reglamentaria (Pleno de la SCJN 11 de Octubre de P./J.132/2005).
- Legislativo, P. (14 de 07 de 2017). Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

- Mayntz, R. (Octubre de 2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia*(21), 1-8.
- Olmedo, R. (1998). *Municipal, Diccionario de la Administración Pública*. México: Comuna.
- Pérez, F. P. (2005). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Ramírez, F. T. (1978). *Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Unidas, O. d. (19 de Febrero de 2009). *Gobernanza*. Recuperado el 20 de Julio de 2017, de Temas mundiales: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.