

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
ISSN 1665-2088 No. 51 ENERO-ABRIL 2002

GESTION MUNICIPAL Y FEDERALISMO

- Globalización
- Desarrollo
- Participación ciudadana
- Planeación estratégica
- @ administración
- Patrimonio arqueológico
- Autonomía fiscal

Agenda Glocal

Conferencias magistrales presentadas en el
VI Congreso del CLAD (segunda parte)
(Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre 2001)

Coordinador del número: Mtro. José Alejandro Vargas Castro

70.0

Editorial

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
 Andrés Caso Lombardo
 Jorge Laris Casillas
 Miguel Ángel Cruz Guerrero
 Raúl Martínez Almázan
 Ignacio J. Hernández Orihuela
 Adalberto Saldaña Harlow
 Jorge Guadarrama López
 Filiberto Hernández Ordóñez
 Roberto Rayón Villegas
 Raúl Zárate Machuca
 Ignacio Picharilo Pagaza
 Arturo Martínez Legorreta
 Jaime Almázan Delgado
 Guillermo Ortiz Garduño
 Gregorio Valner Onjas
 Jorge Hernández García
 Alberto Mena Flores †
 Juan Carlos Padilla Aguilar
 Víctor Manuel Mulhía Melo
 Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
 José Antonio Muñoz Samayoa
 Carlos F. Almada López
 Roberto Gómez Collado
 Guillermo Haro Bélchez
 Marco Antonio Morales Gómez
 Samuel Espejel Díaz González

Consejo Directivo 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto
 Carlos Rello Lara
 Guillermo Cano Garduño
 Rafael López Castañares
 Isidro Pastor Medrano
 Carlos Antonio Quijada Arias
 Ignacio Rubi Salazar
 José Chanes Nieto
 Julio César Olivera García
 Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán
CAPACITACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez
DIFUSION Y VINCULACION

César Ortega Elizalde
EXTENSION

Gerardo Albarrán Cruz
INVESTIGACION

Jorge Derbez Gómez
INFORMATICA Y SISTEMAS

Arnau Valdés López
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafrerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Héctor Bernal Serrano
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes
VALLE DE BRAVO

Sedes

TOLUCA
 Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
 Col. La Merced, C.P. 50080.
 Tels. (01 722) 214 38 21 y
 214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM
 Paseo Matlazincas, Núm. 2008
 Barrio La Teresona,
 Toluca, Estado de México.
 Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
 y 167 10 06.

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA
 Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
 Col. La Comunidad, C. P. 54000
 Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
 Tel. (01 55) 55 65 74 11
 Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO
 Av. Popocatepeltl s/n, entre Tezozomoc y
 Xicotencatl, C. P. 56611
 Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
 Tel. (01 55) 59 71 17 31
 Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA
 Av. Saitama s/n
 Ixtlahuaca, Estado de México.
 Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE BRAVO
 Calle Isidro Fabela No. 13
 Barrio de Barranca Seca, Valle de Bravo,
 Estado de México, C.P. 51200

Comité Editorial

José Chanes Nieto
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
 Luis García Cárdenas
 Rodolfo Jiménez Guzmán
 Ricardo Uvalle Berrones
VOCALES

Gerardo Albarrán Cruz
SECRETARIO TECNICO

Edición

Revista IAPEM
 © Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Coordinación de Investigación
 Coordinación de Difusión y Vinculación
 Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
 Col. La Merced, Toluca, México,
 C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
 214 06 89, Fax 214 07 83,
 correo electrónico:
 instituto@iapem.org.mx
 Página web:
 www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
 Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
 Certificado de Licitud de Contenido
 Núm. 6995
 Certificado de Reserva de Derechos al uso
 Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México., junio 2002.

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
 D.G. Jasmin Arauceli Padua Marín.

Fotografía: Alejandro Zarur Osorio
 Elías Antonio Huamán Herrera

Foto de portada: Alejandro Zarur Osorio

El agotamiento de un modelo centralista de gobierno, los efectos diferenciados y contrastantes de la globalización en el territorio nacional, así como el surgimiento de nuevos actores sociales, con demandas nuevas y reclamos añejos, hacen evidente la necesidad de seguir avanzando en el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales en nuestro país.

El federalismo y la gestión pública municipal son dos de las principales vertientes que ocupan el debate actual, definiendo y redefiniendo el papel del primero como forma de gobierno, que implica el reconocimiento explícito de las potencialidades y fortalezas de los gobiernos locales y, en el caso del segundo, señalando la importancia de la modernización administrativa de los municipios, la necesidad de fortalecerlos como el ámbito de gobierno relacionado de manera directa con las demandas de la sociedad, así como de replantear su papel y perspectivas en el contexto del nuevo orden mundial que se va configurando.

En el presente número de la Revista del IAPEM, denominado **Gestión Municipal y Federalismo**, se presentan una serie de ensayos que abordan algunos de los principales tópicos relacionados con estos dos temas centrales. Se revisan tópicos novedosos generalmente soslayados, como es el caso del papel de los gobiernos municipales en la protección de su patrimonio histórico y cultural, la e-administración (la aplicación de la tecnología, en particular Internet en la administración municipal) o bien, los efectos que la globalización ha tenido sobre este ámbito.

Los ensayos analizan desde una perspectiva actualizada diferentes temáticas, verbigracia, se aborda lo relacionado con la participación ciudadana, como una forma real de lograr el cambio institucional que el municipio necesita para consolidarse como orden de gobierno, es decir, encontrar en la participación de la sociedad, los elementos que permitan fortalecer al municipio como instancia de decisiones y ejecutor de acciones correspondientes a las verdaderas necesidades de la población.

Por otra parte, la modernización de la administración pública, el mejoramiento de su desempeño para atender las demandas sociales, así como para planear y conducir su desarrollo, son también aspectos que se reflexionan. Al respecto, es importante señalar que la necesidad de consolidar los procesos descentralizadores mediante el fortalecimiento previo de los gobiernos locales, la utilidad de la planeación como herramienta para promover y orientar el desarrollo de los municipios; así como la promoción de una distribución más equitativa de los recursos entre los diferentes espacios de gobierno, son cuestiones que invariablemente se discuten como procesos inacabados del desarrollo municipal, y en este caso, se muestran desde una perspectiva integral que aporta elementos concretos que enriquecen el debate.

Con este número, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, pretende contribuir al análisis y estudios que sobre los derroteros municipales se realizan, de forma tal que de las perspectivas y argumentos vertidos, surjan nuevas vetas para la investigación y se coadyuve al mejoramiento de la gestión pública con resultados concretos, acorde con las exigencias sociales e institucionales de los nuevos tiempos.

Contenido

ENSAYOS

5

Globalización y desarrollo local en México. <i>José Alejandro Vargas Castro</i>	5
Gobiernos locales y modernización reflexiva: Una mirada sistémico social. <i>Carlos Hoefner Velázquez</i>	21
Replantear la administración pública municipal. <i>José Mejía Ura</i>	35
Federalismo fiscal en México. Un estudio de caso. <i>Atzimba Baltazar Macías</i> <i>Gerardo Maldonado Hernández</i>	51
El municipio, federalismo y descentralización. <i>Martha Laura Hernández Pérez</i>	77
Patrimonio arqueológico, federalismo y municipio. <i>José Alfonso Aralza Gutiérrez</i>	97
La introducción de la @-administración en México. El papel del municipio mexicano. <i>Yadira Contreras Juárez</i> <i>Cruz Eloísa Contreras Colín</i>	105
Planeación estratégica para la modernización en la prestación de servicios públicos municipales en el siglo XXI. <i>Juan Montes de Oca Malvárez</i>	123
La planeación local como estrategia de cambio para el desarrollo económico: El caso de San Felipe del Progreso, Estado de México. <i>David Iglesias Piña</i>	157
El desarrollo institucional municipal: Una propuesta inacabada. <i>Emma González Carmona</i>	171
Participación social y la gestión pública municipal; una relación conflictiva que debe construirse para el beneficio local. <i>Felipe González Ortiz</i>	189
Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México. <i>Socorro Arsaluz Salano</i>	209

AGENDA GLOBAL 235

Conferencias magistrales presentadas en el VI Congreso del CLAD (segunda parte). (Del 5 al 9 de noviembre de 2001. Buenos Aires, Argentina)

Conferencias:

Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. 235
Joseph Stiglitz

La gobernanza en la era de la información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo? 301
Morley A. Winograd

Declaración de Boca del Río (Encuentro Nacional Municipio 2001). 331

NUMERALIA 333

Numeralia municipal. 333
Miguel Angel Flores Cuenca

RESEÑAS DE LIBROS 337

José Arocena. 337
El desarrollo local: Un desafío contemporáneo.
Zochilt Flores López

Manuel Villoria Mendieta. 347
Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa.
Roberto Alva Díaz

CRITERIOS PARA COLABORAR EN LA REVISTA IAPEM 355

REVISTAS DE INTERES 359

**Coordinador del número:
Mtro. José Alejandro Vargas Castro**

Es licenciado en Planeación Urbana por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense, A. C.

Ha sido Profesor-Investigador en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM; Profesor de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal e Investigador en el Colegio Mexiquense, A. C.

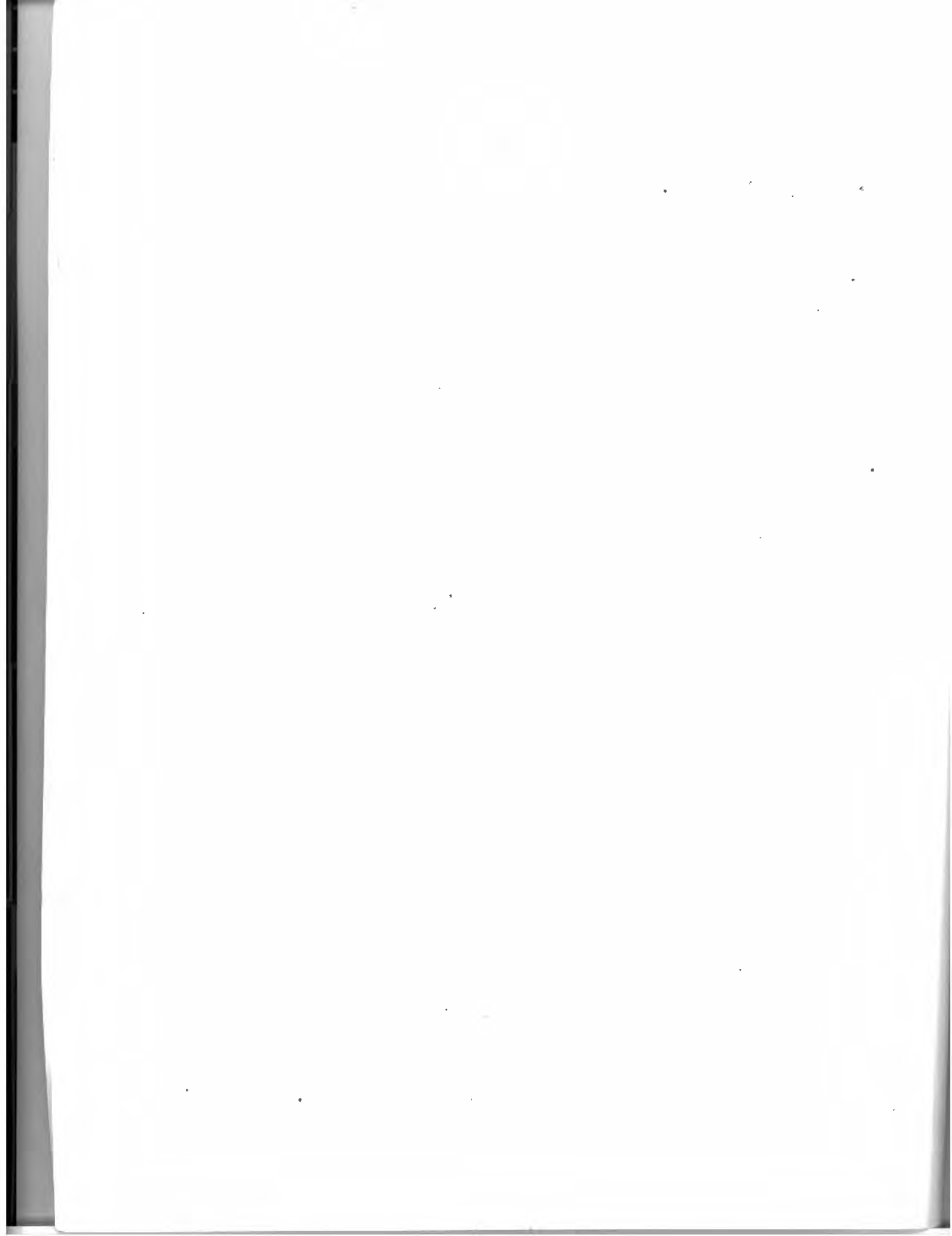
En el sector público ha ocupado entre otros cargos: Jefe de Departamento de Estudios Municipales y Subdirector de Desarrollo Municipal en la Coordinación General de Desarrollo Municipal, y Asesor y Coordinador de la Unidad de Análisis y Prospectiva en la Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México; y Asesor en los Ayuntamientos de Tejupilco, Valle de Bravo, Zacualpan, Nopaltepec, Jaltenco, San Antonio la Isla, Santa María Rayón y Cotepec Harinas.

En 1998 recibió el Premio IAPEM por su investigación: La Instrumentación Social de las Políticas Públicas de Desarrollo Municipal: El caso de Valle de Bravo, y en 2000 el Premio Estatal de Ensayo Político, que convoca el gobierno estatal a través de la Secretaría General de Gobierno, por su trabajo Lo Que el Voto se Llevó.

Es Asociado del IAPEM y Consultor Municipal y ha publicado artículos y ensayos en revistas especializadas. Actualmente es Profesor e Investigador en la Facultad de Arquitectura y Arte de la UAEM y cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en el Colegio Mexiquense, A. C.

aza@axtel.net





Globalización *y desarrollo local en México.*

Por:

José Alejandro Vargas Castro*

En los ámbitos locales de México, los efectos de la globalización se observan de manera diferenciada, pues en el caso de los municipios metropolitanos sí se entiende la importancia de los vínculos internacionales y la necesidad de generar condiciones que permitan una inserción ventajosa en el proceso de la globalización.

En contraparte, en los municipios rurales o semiurbanos sólo se generan respuestas aisladas y parciales, soslayando las implicaciones directas del proceso y por supuesto, las posibilidades que el mismo ofrece para impulsar su desarrollo.

El ensayo constituye una reflexión sobre la globalización, sus manifestaciones, así como de las perspectivas que ofrece, a manera de retos y oportunidades que deben ser identificados, afrontados y aprovechados por quienes tienen la responsabilidad de impulsar el desarrollo local.

Palabras clave: *globalización, desarrollo, local, municipio, metropolitano, rural.*

Effects of globalization in both local circumscriptions Mexico are observed in a differenced way, for in the case of metropolitan municipalities, the importance of international links and the need to generate conditions to achieve an advantageous integration is really understood.

As a counterpart, countryside or semi-urban municipalities are the place where partial and isolated answers are generated, excluding process direct implications and, of course, the real possibilities that it promotes to its own development.

The essay constitutes an overthought about globalization, its features and the perspectives it offers, -as challenges and chances- must be identified, faced and profitted by those who perform responsibility to support the local development.

Key words: *Globalization, development, local, municipality, countryside.*

* Es licenciado en Planeación Urbana por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense, A. C. Es Asociado del IAPEM y Consultor Municipal y ha publicado artículos y ensayos en revistas especializadas. Actualmente es Profesor e Investigador en la Facultad de Arquitectura y Arte de la UAEM y cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en el Colegio Mexiquense, A. C.

1. Presentación; 2. Globalización;
3. Desarrollo Local; 4. La relación entre globalización y desarrollo local;
5. Retos y perspectivas del desarrollo local en el contexto de la globalización.

1. Presentación

En México, la relación entre globalización y desarrollo local aparece de manera diferenciada, tanto por zona geográfica, como por niveles de desarrollo de los diferentes espacios municipales y regionales, e incluso, la forma en que esta relación es percibida varía sustancialmente en las generaciones de pobladores que coexisten en el territorio nacional.

Los efectos de la globalización, sus implicaciones y perspectivas, son más nítidas en espacios caracterizados por la preeminencia de su papel en el contexto económico regional y nacional, en los cuales el uso de las nuevas tecnologías de la información se han popularizado de modo tal que la creación de espacios virtuales permite el encuentro de individuos que habitan en latitudes distantes, pero que, sin embargo, crean y recrean sus propios códigos, transformando sus formas de relacionarse, así como la manera en que perciben y usan el espacio real, aquel en el que se desenvuelven materialmente.

Así, la globalización se vuelve tangible en las grandes zonas metropolitanas, en las ciudades fronterizas y en los espacios urbanos, cuya pujanza económica obliga al uso de las nuevas tecnologías informacionales y evidencia la importancia de las relaciones entre el espacio local y diferentes ciudades o agentes del extranjero.

En contraparte, en las zonas del país caracterizadas por el atraso económico y social, por el rezago en el desarrollo productivo, donde prevalecen formas arcaicas de producción y organización, y donde aún la telefonía y las formas tradicionales de comunicación se realizan con fuertes dificultades en términos de infraestructura y eficiencia, la globalización aparece de manera poco clara y evidente.

Quienes radican en este último ámbito y viven y observan cambios en sus relaciones y actividades cotidianas, sin percatarse de que corresponden a causas que trascienden su esfera de competencia o de que forman parte de un espectro más amplio de transformaciones, cuyo alcance e impacto sólo es perceptible de manera nítida en el conjunto nacional.

En tanto los que se encuentran al frente de los gobiernos municipales y estatales,

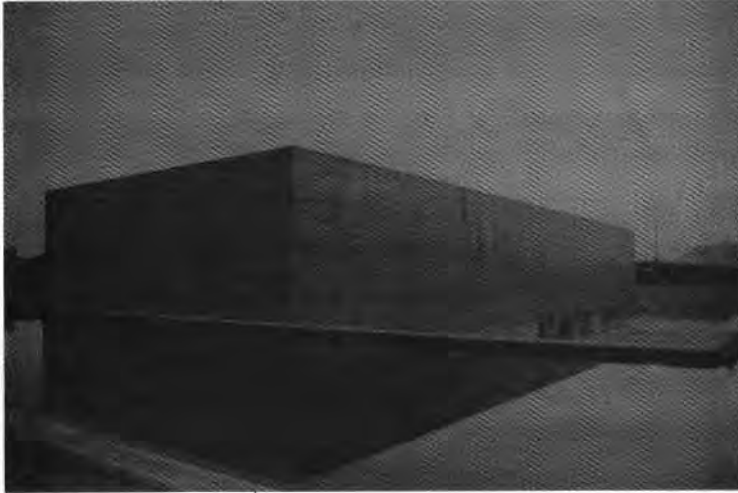
en el primer caso, incluyen entre las prioridades de sus administraciones, la realización de acciones que les permitan contar con mejores condiciones para insertarse, o competir (en condiciones más propicias para ello) en el contexto del proceso de la globalización, es decir, generar las condiciones locales que les permitan atraer inversionistas, consumidores y en general, mejorar las condiciones de vida de la población, aprovechando las ventajas que proporciona el entorno global.

Por otra parte, los gobiernos estatales y municipales (en cuyos casos la globalización resulta poco más que un tema que se aborda solamente en los medios de comunicación y en los espacios académicos fundamentalmente), se encuentran inmersos en sus intentos perennes (y generalmente insuficientes) de dar respuesta a situaciones como el incremento en las demandas de suelo urbano o urbanizable y de servicios públicos debido a la sobrepoblación, o bien, de desempleo, pobreza y tierras abandonadas, como consecuencia de la migración estacional que lleva a hombres y mujeres a buscar mejores oportunidades en otras entidades federativas e incluso, en otros países.

En ambos casos, la globalización surge ante los ojos de los habitantes de los municipios de distintas formas: en las zonas fronterizas o metropolitanas del país, este fenómeno se percibe en forma de oleadas de nuevos pobladores; de cambios en las formas de consumo y producción; de transformaciones de costumbres y valores, así como en el deterioro paulatino pero constante de los recursos naturales.

En los ámbitos rurales y semiurbanos, los efectos que se perciben son la creciente emigración hacia los centros urbanos más importantes del país, o bien hacia el extranjero, el abandono de tierras y de actividades agrícolas ancestrales, la adopción de nuevas formas de comportamiento y consumo por parte de las nuevas generaciones y el trastocamiento de las costumbres, tradiciones y valores, como resultado de la influencia de quienes regresan a sus lugares de origen con un bagaje cultural distinto.

Probablemente en estos ámbitos, la visión más cercana del proceso de globalización la constituya el paulatino incremento del uso de nuevas tecnologías para el manejo y procesamiento de información, a las cuales tienen un acceso limitado e insuficiente, generalmente concentradas en los centros urbanos más importantes de este grupo de municipios o estados.



Alejandro Zauri

En síntesis, puede advertirse que en los ámbitos locales de México los efectos de la globalización se observan de manera diferenciada, pues en el caso de los municipios que conforman zonas metropolitanas; aquellos que albergan importantes ciudades industriales o comerciales y de servicios, o bien tienen un papel fundamental en las zonas fronterizas del país, sí se entiende la importancia de los vínculos internacionales y la necesidad de generar condiciones que permitan una inserción ventajosa en el proceso de la globalización, y de atender las implicaciones espaciales y socioculturales que genera.

En contraparte, en los municipios rurales o semiurbanos, esta realidad y sus efectos se advierten desvinculados y descontextualizados, generando

respuestas aisladas y parciales por parte de las autoridades locales, y por supuesto, una nula previsión y proyección de sus consecuencias en el mediano plazo, soslayando las implicaciones directas del proceso y por supuesto, las posibilidades que el mismo ofrece para impulsar su desarrollo.

En este contexto se inserta el presente ensayo, como una reflexión sobre la globalización, sus efectos y manifestaciones en los ámbitos locales de nuestro país, así como de las perspectivas que ofrece, a manera de retos y oportunidades que deben ser identificados, afrontados y, en la medida de lo posible, aprovechados por quienes tienen (o deberían tener) la responsabilidad e iniciativa de impulsar desde su ámbito de competencia, el desarrollo local.

2. Globalización

En las diferentes definiciones de globalización que ofrecen los estudiosos del fenómeno, se observa la tendencia a considerarla como un hecho multicausal, donde el énfasis de la definición se ubica en lo económico, cultural, territorial o social, dependiendo del objetivo que persigan los autores consultados.

De este modo, podemos contar (o construir) con aproximaciones sucesivas, de carácter instrumental, que permiten abordar las diferentes dimensiones y formas que asume este proceso para efectos de analizar alguna de las relaciones que entraña, o bien, tomar como referente algunos de sus efectos para contrastar una realidad que se modifica, como es para el caso que nos ocupa, el ámbito de lo local.

La globalización se entendería entonces, para efectos del análisis de su incidencia en las potencialidades del desarrollo local, como un proceso de naturaleza multicausal, resultado de la interacción de factores como "...cambios en las formas de organización del trabajo, de la sociedad, la economía y de la revolución informática, la unificación del mercado mundial, la integración mundial de la producción, la globalización financiera, nuevos ciclos industriales, la nueva división internacional del trabajo, surgimiento de nuevos sujetos sociales, nuevas identidades, nuevo y disminuido rol de los Estados Nacionales."¹ pero con efectos directos y de proporcionalidad variable en las esferas económicas, sociales, políticas, culturales, territoriales, ecológicas y tecnológicas de todos y cada uno de los Estados nacionales del planeta².

Como punto de partida, esta definición instrumental permite enunciar o explicar algunos rasgos de este proceso en relación con cada uno de los aspectos que involucra.

Económicamente, se observan modelos descentralizados de producción, en los cuales, la característica principal es la fragmentación y desterritorialización de los procesos productivos, aunque esto conlleva cambios en la percepción de los agentes, fundamentalmente porque el conocimiento adquiere ahora un carácter de generador de producción. De este modo, el territorio como tal deja de ser condicionante para la producción, sin embargo, surgen nuevos elementos que determinan la instalación o no de unidades productivas, destacando en este caso, la existencia de recursos humanos capacitados, así como la existencia de un conocimiento tácito, capitalizable en aras de la producción.

En lo social podemos observar que la globalización se manifiesta como el incremento o extensión de redes de solidaridad que emergen entre ciudadanos de diferentes Estados para promover la defensa del medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de las minorías y, en general, una gran gama de propósitos altruistas que permiten la

¹ MOCHI Alemán, Prudencio. Las organizaciones de la sociedad civil como *actor-red* privilegiado y regulador en la globalización. Documentos de discusión sobre el tercer sector número 14; El Colegio Mexiquense A. C., 2001, p. 4.

² DABAT, Alejandro. México y la globalización. CRIM - UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1994, p. 29.

"Paralelamente a la revolución informática, la otra gran transformación del mundo, es el altísimo nivel de internacionalización, que ha dado lugar a lo que se conoce como globalización mundial (fenómeno básicamente económico que enlaza múltiples determinaciones sociales, políticas, culturales y ecológicas)..."

"...En el plano económico, la globalización es el resultado final del rápido proceso de internacionalización de la producción y las transacciones entre países desarrollados desde la II Posguerra. Conjuga los siguientes elementos fundamentales: a) el altísimo nivel alcanzado por el comercio internacional en relación a la producción mundial; b) el nuevo papel de las empresas multinacionales en la producción y el comercio mundial; c) el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo; d) la revolución de las comunicaciones; e) la unificación de los mercados financieros nacionales e internacionales en un espacio operativo unificado; f) el altísimo nivel alcanzado por las migraciones internacionales y por los mercados transnacionales de fuerza de trabajo y g) los primeros intentos de coordinación permanente de las políticas económicas de las grandes potencias capitalistas..."

unificación de esfuerzos y recursos en torno a objetivos compartidos por quienes, ubicados en distintas partes del mundo, trascienden las fronteras para luchar por sus ideales. Estas redes afectan o involucran la identidad de actores sociales globales, aunque surjan en el ámbito local.

Otra de las manifestaciones sociales de este fenómeno es el incremento de los flujos migratorios, así como el surgimiento de la modalidad de población flotante, cuyos integrantes utilizan la ciudad, hacen uso de sus instalaciones e impactan en su desarrollo, pero no permanecen en ella, dan también una configuración especial al proceso de globalización, pues son consecuencias de la misma y, a su vez, inciden en ella.

El lado negativo de la faceta social de la globalización la encarnan formas cada vez más sofisticadas de delincuencia organizada, de organizaciones marginales que se amplían y trascienden fronteras para delinquir; de brotes de racismo y xenofobia, así como la alarmante proliferación de la corrupción y descomposición de las instituciones públicas.

Políticamente, las implicaciones de la globalización tienen dos connotaciones claramente identificables: a) por un lado, se observa la tendencia a la consolidación de las democracias locales, aunque esto no implique necesariamente una mayor conciencia y participación política de los ciudadanos, sino la elección de un régimen específico de gobierno³ en un momento determinado y, b) la encrucijada en que se ubican los Estados nación al enfrentar, por un lado, la detonación de iniciativas locales que reclaman atención, espacios y recursos para resolver de manera autónoma sus problemas y, por el otro, las presiones económicas derivadas de los acuerdos internacionales que condicionan su política exterior⁴ y el desarrollo de algunas líneas de política interior.

En relación con este último punto, destaca el hecho de que el afán de insertarse en la globalización ha llevado, en algunos casos, a la pérdida de derechos sociales, como resultado del "adelgazamiento del Estado", es decir, que en el proceso de redefinición de los Estados-nación, los gobiernos buscan adecuarse a las exigencias de un nuevo entorno, en el que la democratización, en primer lugar, y la eficientización de su administración pública, en segundo lugar, obligan a reducir estructuras y a transferir recursos

³ GARCÍA Delgado, Daniel. *Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio*. Ariel, Argentina, 1998, p.34.

"...El proceso de globalización promueve así un sistema de dominación distinto al de la sociedad industrial...en cuanto a la conflictividad (la) analizaremos a través de los diversos subsistemas: en el político, porque la consolidación de la democracia se produce junto a una desafección creciente de los electorados, desprestigio institucional, inclusión precarizada o clientelar...así como una especie de impotencia de la clase política para arbitrar modificaciones a las orientaciones principales del mercado..."

⁴ *Ibid.* Pp. 10.

"...el Estado-nación está cuestionado tanto por arriba (lo supranacional) como por abajo (lo local). La polis de la modernidad se debilita en su autoridad y capacidad de control por los embates de una globalización de carácter multidimensional..."

y obligaciones, tanto a la sociedad civil, como a instancias diferentes de gobierno.

En relación con los aspectos culturales, la globalización parece tener también dos características fundamentales: a) de acuerdo con García Delgado, "...en lo cultural el impacto de la globalización genera pérdida de la identidad nacional, uniforma los estilos de vida, estandariza los consumos y generaliza modas y prácticas ...es una suerte de norteamericanización de la cultura...". Por otro lado, b) se considera que, la globalización da lugar a la exaltación del individuo racional, conforme a la lógica de producción capitalista⁵, lo cual se asume como resultado de la influencia de las élites sobre las masas y se entiende como un proceso moldeable en este sentido.

Las manifestaciones espaciales de la globalización comparten muchas de las características de la urbanización acelerada, producto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la inercia migratoria campo - ciudad que se generó durante décadas. Es decir, los efectos territoriales de la globalización se presentan en forma de asentamientos irregulares, derivados de la afluencia constante de población marginada, que busca en los espacios urbanos en pujanza, es decir, zonas

metropolitanas y zonas fronterizas fundamentalmente, trabajo y satisfactores colectivos que permitan mejorar sus condiciones y expectativas de vida.

También dichas manifestaciones tienden a asumir la forma de exclusivos conjuntos residenciales y grandes centros comerciales ubicados en puntos estratégicos del territorio, donde se garantiza un acceso fácil y cómodo, así como una rentabilidad constante de las actividades económicas, principalmente del sector terciario. Así, por un lado, el hacinamiento y el caos; y por otro, el lujo y la disposición de espacios bien distribuidos para la reproducción económica y familiar, son muestra de la polarización social que se refleja espacialmente y que puede asumirse como resultado de los procesos de la globalización en el territorio nacional.

Probablemente el mariz distintivo de este patrón de ocupación territorial no lo constituya la forma que asume, pues como ya se señaló, ésta es coincidente con las formas que antaño se han presentado, sin embargo, las principales diferencias probablemente estriben en quienes protagonizan los cambios y en el surgimiento de este nuevo tipo de asentamientos, así como las especificidades socioespaciales y culturales de los mismos.

⁵ IANNI, Octavio. *Teorías de la Globalización. Siglo XXI-UNAM, México, 1997, p.93.*

"...Nótese pues que el capitalismo comprende todo un vasto y complejo proceso social, económico político y cultural. Aunque pueda ser caracterizado por la racionalización de las acciones y las relaciones de las instituciones y organizaciones, para que esta racionalización ocurra y se desarrolle se vuelve indispensable que se modifiquen prácticas e ideas, patrones y valores socioculturales, que transformen lo imaginario y las actividades de unos y otros..."

De este modo, encontramos que si bien la existencia de asentamientos irregulares prevalece, quienes ahora los ocupan no buscan insertarse en un mercado laboral formal, sino explotar los nichos que la economía informal ofrece, ahora como resultado de nuevas prácticas de consumo y demanda de servicios. Por otra parte, los usuarios de los nuevos desarrollos habitacionales residenciales, así como de los centros comerciales e instalaciones recreativas de la ciudad no son predominantemente agentes relacionados con actividades productivas, sino, integrantes de las élites que se desempeñan en los ámbitos financiero y bursátil de los mercados de capital.

Adicionalmente, la exclusión social que se materializa en estos espacios no sólo se agudizó, sino que adoptó formas más sofisticadas: se crearon barreras inmateriales, que sin prohibir explícitamente el acceso a espacios supuestamente públicos, inhiben la entrada a aquellos sectores de la población cuya capacidad adquisitiva no coincide con los productos y servicios que se ofrecen en estos espacios.

En relación con los aspectos ecológicos de la globalización, probablemente sean éstos los que muestran un menor

contraste, así como una tendencia mayor hacia la solidaridad internacional. Lo anterior se plantea con base en el entendimiento de que el agotamiento de algunos recursos naturales, la degradación y contaminación de otros, así como la falta de atención a los problemas derivados de los dos puntos anteriores, afectan de manera general a la población mundial y no de forma selectiva a los países en los que tiene lugar, como ocurre con las manifestaciones anteriormente señaladas.

De este modo, de acuerdo con Alejandro Dabat⁶ la solidaridad internacional en términos del rescate o protección del medio ambiente, se convierte prácticamente en una condición ineludible que deben cumplir los países independientemente de su grado de desarrollo, y asumir proporcionalmente el costo, porque de lo contrario, los efectos no sólo recaerán sobre quienes omiten la atención de los problemas, sino sobre la población mundial en general.

Este juego de contrarios, donde la coexistencia de los contrastes es la regla, puede entenderse como una de las interpretaciones del contexto de la globalización en México, y busca adicionalmente, plantear algunos elementos de referencia para enmarcar las

⁶ Op. Cit, Pp. 24

"...Los países pobres, a pesar de sus terribles carencias agravadas por la crisis, no pueden dejar de adoptar políticas muy costosas de preservación ambiental, comenzando por el saneamiento del agua, el control de las emisiones industriales o urbanas que eleva costos de producción y transporte, o la contención de la deforestación...pero los países ricos, para poder preservar sus condiciones más generales de supervivencia, no podrán limitarse a reducir radicalmente sus emisiones de bióxido de carbono o la generación de desechos industriales no reciclables, sino que tendrán que aportar la principal parte del costo del rescate y mantenimiento de las condiciones ambientales globales, como la preservación de las selvas tropicales..."

particularidades del desarrollo local, como se señala en el inciso siguiente.

3. Desarrollo Local

En nuestro país, aún prevalece la idea de que lo local se circunscribe a una porción del territorio, delimitado con base en criterios jurídico-administrativos, y generalmente coincidente con la división municipal de las entidades federativas o con ellas mismas; sin embargo, la revisión de las obras de algunos autores que han escrito sobre el particular, permiten señalar por lo menos, dos elementos que permitirían una mayor precisión para la definición de lo local.

En primer lugar, José Arocena⁷ plantea que "No toda subdivisión del territorio nacional es una sociedad local...para que este término pueda aplicarse a una realidad local, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural...".

En relación con el primero, señala que deben analizarse las relaciones económicas que tienen lugar entre los habitantes del lugar, pues además de constituir el eje del intercambio de bienes y servicios, también se constituyen en la base de las relaciones del poder político local, lo cual representa, por otro lado, la existencia de una unidad que

es reconocida por quienes la integran y contribuyen consciente o involuntariamente a su reproducción.



Alejandro Zarur

En términos de lo cultural, la existencia de valores, tradiciones y patrones de comportamiento comunes, nos permiten inferir la existencia de una identidad particular, que es reconocida y asumida por los habitantes de una cierta demarcación, que genera lazos de solidaridad y permite su distinción entre el conjunto de agentes locales que se ubican en el resto del territorio nacional.

De este modo, Arocena señala que "Un territorio con determinados límites es entonces sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza... Dicho de otra forma, una

⁷ AROCENA José. *El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995, p. 20.

sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de reproducir valores comunes y bienes localmente gestionados..."⁸

Lo local aparece entonces como un espacio propicio para la construcción de identidades locales, probablemente con más fuerza y arraigo que la propia identidad nacional.

En este sentido, debe reconocerse, como lo señalan Borja y Castells,⁹ que los gobiernos nacionales resultan demasiado pequeños para incidir particularmente en la orientación de los procesos económicos internacionales, y resultan demasiado grandes para comprender y fortalecer la naturaleza de los procesos locales.

Lo anterior nos proporciona la base para la reflexión sobre el proceso de revalorización de lo local, en el cual este ámbito ha sido objeto de políticas descentralizadoras, de una forma diferente de asignar recursos y organizar administrativamente la atención a las demandas de la población por parte de los órdenes superiores de gobierno, que transfieren a entidades federativas o municipios, funciones y recursos, sin embargo, es probable que más que la transferencia de éstos elementos, sea

necesario fortalecer las facultades propias de este ámbito, así como la promoción de una mayor autonomía política y económica que permita efectivamente, conseguir o crear las condiciones necesarias para el desarrollo local.

Un papel fundamental en la consecución de este propósito, será sin duda la existencia y formación de actores locales: individuos u organizaciones de ellos, que promuevan e induzcan cambios positivos en sus formas de vida y en el aprovechamiento de sus recursos y en la defensa de sus intereses.

Señala Arocena, que la existencia de los actores locales y, por lo tanto, de iniciativas locales, son elementos que deberían promoverse en los ejercicios de planeación institucional, pues plantea que "...Así como no hay ninguna organización que funcione sólo por la aplicación de su reglamento...no hay ninguna sociedad que funcione únicamente por la aplicación de un plan. Siempre habrá necesidad de esa iniciativa imprevisible, que será, en última instancia, el factor clave del éxito. Cuando la iniciativa no existe, el sistema se vuelve reproductivo y estéril...La iniciativa individual o de grupo es el signo inequívoco de la existencia del actor local..."¹⁰

⁸ Op. Cit. p. 20.
⁹ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, España, 1997, p. 18.
¹⁰ Arocena Op. Cit. p. 21.

De este modo, en la búsqueda del desarrollo local, la participación de la sociedad¹¹ resulta un elemento insustituible, pues se convierte no sólo en su principal impulsor; además es guía y fin del proceso, correspondiendo de este modo, a las nuevas condiciones de gobernabilidad y coexistencia que prevalecen en la mayoría de los regímenes gubernamentales de nuestro continente y, de manera especial, en nuestro país.

El desarrollo local implica entonces, el aprovechamiento del potencial económico de la demarcación, la participación de la sociedad, así como la apertura y disposición de las autoridades, expresadas en una gestión eficiente por parte de estas últimas. Cómo lo señalan Mochi y Girardo, en la interpretación de la entrevista realizada sobre el caso de Rafaela, en Rafaela (Santa Fe, Argentina) "...los ejes principales de la descentralización tienen que ver fundamentalmente con el desarrollo de una especialización territorial en el marco de la globalización, con la participación organizada por parte de los ciudadanos y con una gestión por parte de los funcionarios desburocratizada, flexible, creativa y cualitativa. Dicha descentralización democratizante significa la creación de un nuevo modo de desarrollo..."¹²

Para el caso mexicano, es probable que se requiera repensar el espacio de lo local, como una forma de aprovechar potencialidades y recursos para remontar los rezagos ancestrales que prevalecen en la mayor parte de las demarcaciones municipales. Probablemente también sea necesario enfatizar en la existencia de elementos identitarios como factor de cohesión, que permita trascender los límites municipales y generar congregaciones más amplias, basadas en las características compartidas por quienes habitan en diferentes regiones de nuestro país y entidades federativas, es decir, redefinir lo local con base en las especificidades de la población y el territorio.

4. La relación entre globalización y desarrollo local

Las perspectivas nacionalistas generalmente plantearían una contraposición ineludible entre ambos elementos: señalarían que la globalización resulta ser un proceso homogeneizante, destructor de identidades y con una racionalidad mercantilista envolvente, sin embargo, la globalización también puede entenderse como un proceso que abre nuevas posibilidades de solución a viejos problemas; como un detonador de cambios que, bien orientados, pueden

¹¹ MOCHI Alemán, Prudencio y GIRARDO, María Cristina. "El desarrollo local como estrategia de los actores sociales" en *Sociedad Civil. Análisis y debate*. Núm.7, Vol. III, 1998, p. 208.

"...la búsqueda de experiencias locales y municipales se ubican hoy dentro de un cuadro donde predomina la dispersión de los sujetos sociales como resultado de la reestructuración industrial y la reforma del Estado, lo cual implica que la reconstrucción de la sociabilidad debe abordarse entonces desde la sociedad civil y sus organizaciones..."

¹² Mochi, Op Cit, p. 197.

inducir la transformación real del ámbito local, de sujeto pasivo de las políticas gubernamentales en entidades dinamizadoras del cambio político y social¹³.

Paradójicamente, la revalorización del ámbito local se observa paralelamente al incremento en la identificación de los efectos de la globalización: entre más destacan los efectos negativos de la misma, más se ensalzan las virtudes y potenciales de lo local, de lo micro, como una forma de corresponder o defender la identidad que se descubre amenazada por un proceso amorfo pero insoslayable.

Sin embargo, además de la connotación nostálgica de lo local (la vuelta al hogar, a lo "nuestro"...) resulta revelador el hecho de que, probablemente, la única forma de hacer frente de manera relativamente exitosa a la ola avasalladora de la globalización, consiste en el rescate y aprovechamiento de lo local; en la construcción de redes solidarias en torno a problemas comunes; en la formación e impulso de actores locales con iniciativa y empuje para inducir el cambio y participar activamente en la reconstrucción de un espacio de libertades, propicio para el consenso y la generación de acuerdos institucionales.

En síntesis, entre globalización y desarrollo local puede observarse una relación de correspondencia directa, de complementariedad, más que de antagonismo a ultranza.

La globalización ofrece, por un lado, nuevos problemas a resolver, pero también nuevas soluciones; genera sinergias que inducen el cambio, que sacuden estructuras y aceleran la atención a conflictos ancestrales. Sin duda, implican también una mayor dependencia de factores e intereses externos, pero plantean un campo concreto de acción para los agentes locales, desde el cual pueden participar para insertarse de manera favorable en un proceso aparentemente irreversible.

De este modo, lo local deja de concebirse como oposición natural a lo global y se ubica en una situación en la que se entiende como complementario. Para consolidarse requiere mejorar y, en algunos casos, crear las condiciones necesarias para tal efecto, condiciones tales como: liderazgo de los actores locales¹⁴; perfeccionamiento de los mecanismos de participación social y la articulación horizontal y vertical de los agentes sociales, así como la capacidad de identificación de las oportunidades y retos que dicho proceso ofrece, y la

¹³ Al respecto, Dabat señala que "...la globalización expresa un nuevo estadio de desenvolvimiento de la economía, la sociedad y la política mundial, que resulta de la socialización e interdependencia de las fuerzas productivas actuales y que contiene enormes potencialidades de desarrollo económico y social...La globalización de la economía mundial no sólo provoca nuevos conflictos, sino que también requiere (aunque no garantiza) de un nivel mucho más alto de regulación internacional de la producción, del intercambio y de la utilización de los recursos naturales mundiales, y de una consiguiente mayor cooperación internacional entre Estados, pueblos, y organizaciones políticas y culturales..."

¹⁴ García Delgado, Op. Cit, p. 96.

habilidad suficiente para capitalizarlos positivamente.

5. Retos y perspectivas del desarrollo local en el contexto de la globalización

El desarrollo local entendido entonces como el resultado de la acción conjunta de autoridades y sociedad, así como del aprovechamiento del potencial productivo de una demarcación específica, encuentra en el proceso de globalización retos y oportunidades que deben ser identificados puntualmente y aprovechados para consolidar los cambios y transformaciones necesarias que permitan el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, el análisis de la globalización, la identificación de sus efectos y el dimensionamiento de los mismos, debería ser parte de una política pública de carácter estatal, que permitiera discernir entre los problemas cotidianos que afrontan los gobiernos locales y aquellos que son resultado de procesos de mayor envergadura, que sean además plenamente identificables como causas directas del proceso de globalización.

Por otra parte, el diseño de estrategias de capitalización de tales efectos debería complementar a las tradicionales formas

de hacer planeación, en las cuales sólo se hace referencia al entorno regional o nacional en casos específicos. De este modo, en el diseño de dichas estrategias debería incluirse la posibilidad de crear o fortalecer a los actores e iniciativas locales; promover la constitución de redes de solidaridad sobre asuntos concretos, así como capitalizar la generación de tendencias descentralizadoras en función de algunos aspectos específicos de la realidad local.

En todo caso, lo que se pretende es que la globalización se asuma como algo cercano, relativamente inmediato y que debe ser tomada en cuenta en el diseño de las políticas gubernamentales, como una forma de prevenir o atender nuevas problemáticas, derivadas de procesos ajenos o externos al ámbito local.



Alejandro Zurur

El reto consiste en identificar aquellos aspectos de la globalización que pueden convertirse en factores importantes para el desarrollo local, así como vislumbrar aquellas coyunturas que potencialmente puedan convertirse en obstáculos al mismo. La intención es contar con los elementos necesarios para plantear, desde el ámbito local, las estrategias necesarias que permitan aprovechar los espacios y oportunidades que la globalización ofrece para el desarrollo local, más que fomentar una posición contrapuesta, insostenible por sí misma, anacrónica y reaccionaria.

También se busca generar la conciencia de lo necesario que resulta la solidaridad entre quienes conforman lo local y entre quienes conforman otros espacios locales, pues la atención de problemas comunes desde perspectivas diferentes, permitiría vislumbrar mayores posibilidades de solución y la generación de redes de apoyo y solidaridad, que permitirían capitalizar experiencias y recursos para resolver favorablemente situaciones compartidas en distintos espacios.

En éste, como en otros casos en los que se aborda la utopía del desarrollo a partir de las iniciativas locales, la interrogante sería entonces ¿a quién corresponde dar el primer paso? [1]

Bibliografía

AROCENA, José, **El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo**. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

IANNI, Octavio, **Teorías de la Globalización**. Siglo XXI-UNAM, México, 1997.

GARCÍA Delgado, Daniel, **Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio**. Ariel, Argentina, 1998.

DABAT, Alejandro, **El mundo y las naciones**. CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1993.

DABAT, Alejandro. **México y la globalización**. CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1994.

MOCHI Alemán, Prudencio y GIRARDO, María Cristina, "*El desarrollo local como estrategia de los actores sociales*" en **Sociedad Civil**. Análisis y debate. Núm.7, Vol. III, 1998.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Taurus, España, 1997.

Gobiernos locales *y modernización reflexiva: Una mirada sistémico social.*

Por:

Carlos Haefner Velázquez*

Un sistema organizacional público, como es el caso de un gobierno local, es un sistema que debe ser comprendido globalmente y en forma dinámica, observando sus procesos de cambio en la complejidad derivada de la autoreferencialidad de los sistemas sociales y sus vinculaciones con el entorno.

Un enfoque de esta naturaleza nos acerca a los perspectivismos ontogenéticos que se han desarrollado en los últimos años en el marco de diversas disciplinas, y que en el contexto sociológico se asocia al nombre del destacado intelectual alemán Niklas Luhmann.

En este documento da cuenta de algunas apreciaciones generales sobre la articulación Gobiernos Locales y entorno societal, desde una mirada que se nutre de algunos conceptos enmarcados en dichos enfoques sistémicos-sociales, particularmente aquellos que sostienen que las organizaciones constituyen sistemas sociales de tipo propio.

Palabras clave: sistema, gobierno, local, entorno, cambio, complejidad.

A public organizational system, as in the case of a local government, is a kind of system which must be comprehended in a global and dynamic way; observing its changing processes within the complexity derived from social systems self-referentiality and its links with the context.

An approach of this nature takes us into the ontogenetical perspective that has been developed during the last years among several disciplines; which have been associated with famous German intellectual Niklas Luhmann within sociological context.

In this file he gives account of some general appreciations of how local governments articulate themselves in their societal context; from a view which nurtures itself out of some concepts located within such social-systemical approaches, particularly those which sustain that organizations constitute social systems of a kind of their own.

Key words: system, government, local, context, change, complexity.

* Dr. en Ciencias Sociales. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Director del Instituto de Fundamentos Culturales, Universidad San Sebastián.

I. Resumen

Las posibilidades que presenta el análisis de un sistema organizacional público, -como es el caso de los Gobiernos locales- en un contexto de modernización periférica que caracteriza a las sociedades latinoamericanas, hace plausible seleccionar aquellas perspectivas que asumen como punto central de orientación la noción de que una organización es un sistema que debe ser comprendido globalmente y en forma dinámica, observando a las organizaciones y sus procesos de cambio en la complejidad derivada de la autoreferencialidad de los sistemas sociales y sus vinculaciones con el entorno. Esto es, que cualquier análisis que se realice de una parte del sistema debe considerar, necesariamente, las intervenciones entre esta parte y el sistema, así como también las relaciones ambientales de la organización¹.

Un enfoque de esta naturaleza nos acerca a los perspectivismos *ontogenéticos* que se han desarrollado en los últimos años en el marco de diversas disciplinas, y que en el contexto sociológico se asocia al nombre del destacado intelectual alemán Niklas Luhmann. En estas líneas se darán a conocer algunas apreciaciones generales referidas a la articulación Gobiernos Locales y entorno societal, desde una mirada que se nutre de algunos

conceptos enmarcados en dichos enfoques sistémicos-sociales², particularmente aquellos que sostienen que las organizaciones constituyen sistemas sociales de tipo propio.

II. La propuesta organizacional - sistémica de Niklas Luhmann

En la búsqueda por lograr una teoría que pudiera tener aplicabilidad universal la *Teoría de Sistemas* se planteará como alternativa con capacidades para referirse a todos complejos cuya característica central será su no reductibilidad, y, al mismo tiempo preguntarse por el observador, pues el mismo carácter universal de una teoría la hace constituirse a sí misma como parte de su objeto. La búsqueda de la universalidad se transforma en una situación de autoreferencia; es decir se convierte en una epistemología que se dirige hacia sí mismo con los mismos medios que usa para dirigirse al resto del sistema

Pero la comprensión holística - sin reduccionismos - del sistema es un proceso de gran complejidad; esta problemática llevará a la Teoría de Sistemas a vincular sus posturas epistemológicas con un método *perspectivista*; el que se sustenta en el reconocimiento de la inevitable selección que involucra cualquier acto de

¹ "La teoría de sistemas autoreferenciales sostiene que la diferenciación de los sistemas sólo puede llevarse a cabo mediante autoreferencia; es decir, los sistemas sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales". N. Luhmann, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría General*. Alianza Editorial, México, 1991. P. 32.

² En este trabajo se presentan algunas sistematizaciones que ha realizado el autor en torno a los gobiernos locales y sus articulaciones con otros actores del sistema decisonal público, privado y la sociedad civil en Chile en los últimos años.

observación. Esta radicalización epistemológica provoca una *ruptura con la dicotomía sujeto-objeto* al integrar a éstas a la experiencia del observador. Uno de los aportes sustanciales en la configuración de la perspectiva ontogenética - como la define Von Foerster - es la del biólogo chileno Humberto Maturana. Quien sostiene que ya no se puede seguir sustentando las explicaciones científicas a partir de una realidad externa; puesto que el observador ocupa un rol central en la configuración de lo observado. Afirmando que: «El postulado de la objetividad no es un postulado constitutivo del quehacer científico» (1985:132).

Esta revolución epistemológica que consolida una posición perspectivista, modifica sustancialmente la composición tradicional del quehacer científico, al sostener que no habría realidad externa, válida en sí, que permita evaluar una determinada teoría explicativa. Más bien, nuestras explicaciones se fundarían en las experiencias y no en las que podrían estar más allá de ella.

En las modernas perspectivas de la teoría sistémica, el concepto de *sistema autoreferente* reemplaza, la diferencia entre sistema y ambiente y al

correspondiente análisis en términos de input y output de los sistemas abiertos. Este sistema autoreferente reconstruye la diferencia entre sistemas y ambiente como parte de los procesos internos de autoreferencia: el sistema, al distinguirse de su ambiente, se refiere continuamente a sí mismo. En éste cambio paradigmático el concepto de *autopoiesis* desarrollado por Maturana y Varela (1993) es fundamental. El concepto remite a sistemas dinámicos que pueden distinguirse como unidades a través de una red de producción de componentes que: a) constituyen, con sus interacciones, la red de producción que los produce; b) especifican como componentes los límites de esta red; y c) constituyen a esta red como unidad en su dominio de existencia. Por tanto, se planteará que al definirse un sistema como *sistema autopoietico circular ya no tiene sentido seguir postulando causas y efectos*, puesto que todo lo que sucede en un sistema se encuentra determinado en su estructura y no en la perturbación del ambiente.

Para Luhmann el sistema autoreferencial es una unidad autopoietica que produce ella misma los elementos que componen el sistema, y esto requiere la capacidad de distinguir elementos que pertenecen al sistema de los que pertenecen a su

entorno. La distinción entre sistema/entorno es, por lo tanto, constitutiva para cualquier cosa que funcione como elemento de un sistema (Luhmann: 1983). Donde el sistema social estará compuesto de *comunicaciones* y no de seres humanos. Siendo los seres humanos parte del entorno del sistema social y, la sociedad, a su vez, parte del entorno de éstos y no de su operación de base de su reproducción. Por tanto, sociedades modernas estarían constituidas a nivel estructural por sistemas especializados en cuanto a sus funciones, tratándose de *sistemas sociales autoreferidos y autopoieticos*, donde se autoreproducen los elementos que los reproducen. Vale decir, los sistemas sociales son sistemas cerrados y autónomos. Esto implica que el que el sistema se diferencia respecto a un entorno y utiliza internamente esta diferencia sistema/entorno como principio orientador y generador de información; de tal manera que el entorno es una contraparte necesaria de las operaciones autoreferenciales del sistema. De esta manera el análisis que hace Luhmann, respecto de la relación *sistema/entorno* implica hacer a un lado a las concepciones que definían el entorno como factor condicionante de la construcción del sistema, pues éste en su perspectiva, pasa a ser un factor constituyente de la misma.

Todo sistema surge, entonces, de una operación de distinción respecto de su entorno; la que se caracteriza por la diferencia de grados de complejidad. El concepto de complejidad en Luhmann remite a una relación donde existe entre sistema/entorno una posibilidad mutua de sus posibilidades. (Ashby, 1975: 117).

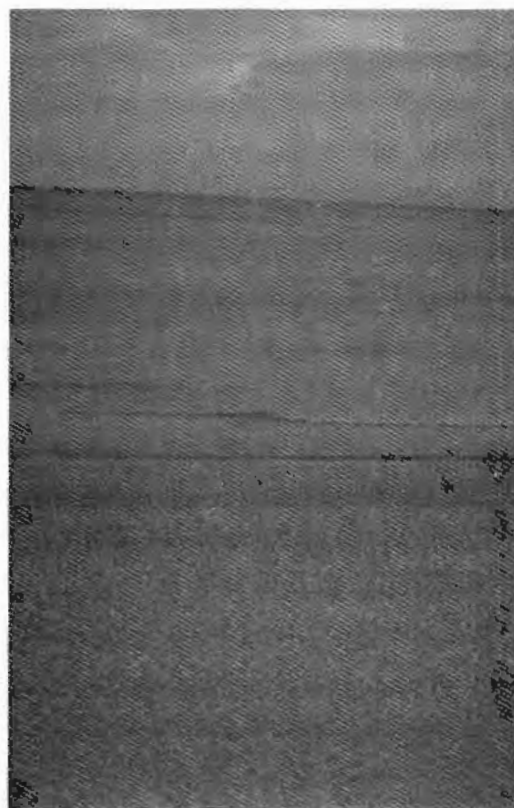
Por consiguiente, los sistemas sociales son sistemas identificados por el *sentido*. Esto significa que los límites de un sistema social no son límites físicos sino de sentido, pues es por medio de éstos límites de sentido que el sistema social establece su diferencia en relación con el entorno. Mediante éstos límites queda definido lo perteneciente al sistema, lo que dentro de él tiene sentido y lo que no lo tiene. Este sentido, según Luhmann (1984:92) es producto de la evolución conjunta de los sistemas psíquicos y sociales. Ambos tipos de sistemas estarían caracterizados por el sentido como forma de su complejidad y su autoreferencia. Por lo tanto, los sistemas sociales, en cuanto sistemas autopoieticos, son constituidos y constituyentes de sentido cuyos elementos son *comunicaciones*. Estas comunicaciones se van encadenando unas a otras, y generando - y siendo generadas por - un sentido intersubjetivo que establece los límites del sistema.

Luhmann plantea que la sociedad moderna se define a partir de la forma de la *diferenciación social*, llegando a reconocer tres tipos diferentes de sistemas sociales, cada uno de los cuales presentan características distintivas de autoselección y de construcción:

1. *La Sociedad*, entendida como un sistema autopoiético de comunicaciones y que no reconoce entorno no social. "La sociedad es el concepto social más amplio, incluye todo lo social, y por consiguiente, no conoce ningún entorno social. Si se agregan factores sociales, si surgen interlocutores o temas de comunicación novedosos, la sociedad crece, pues esos factores que se arraigan en la sociedad, no pueden ser externalizados ni tratarse como una cosa de un entorno, ya que todo lo que es comunicación es sociedad". (Luhmann:1995:408).

2. *El Sistema de Interacción* que, en cuanto sistema autopoiético, emplea como criterio selectivo la presencia de interactuantes. "Los sistemas de interacción se forman cuando, para resolver a través de la comunicación el problema de la doble contingencia, se usa la presencia de personas" (Luhmann,1993:354). El cese de la autopoiésis del sistema esta vinculado

cuando se produce una última comunicación. "De distinta manera que la misma sociedad, los sistemas de interacción tienen un inicio y un fin. Su inicio se perfila; su fin seguramente vendrá, aun si al inicio no está establecido cuándo ni por qué". (Op. Cit : 358).



Alejandro Zanur

3. *El Sistema Organizacional* se caracteriza con relación a otros sistemas sociales por el hecho de que sus actividades se restringen al cumplimiento y satisfacción de metas específicas. Para lo cual se constituye como un sistema autopoiético de comunicaciones que se tematizan como decisiones; siendo su criterio de distinción, su capacidad para condicionar la pertenencia. "A diferencia

de las interacciones, las organizaciones no son fenómenos universales presentes en todas las sociedades, pero constituyen una adquisición evolutiva que presupone un nivel de desarrollo relativamente alto. Al igual que la sociedad misma y que la interacción, la organización es una forma determinada de relación de doble contingencia....El pertenecer a una organización se apoya en la movilidad, y la movilidad debe ser admitida socialmente. Se obtiene a través de la decisión (y aquí se trata de una combinación típica de autoselección y heteroselección) y puede perderse por selección (aquí con la salida de la organización o mediante el permiso de ausentarse) (Op. Cit: 365). Las organizaciones, en cuanto sistema social de tipo propio; es un sistema autopoietico de decisiones, cuyos elementos son decisiones que se conectan con otras decisiones reproduciendo el sistema organizacional.

Las organizaciones al condicionar la pertenencia de sus miembros, intentan regular la contingencia de las acciones y comunicaciones posibles de desarrollar a su interior. Las organizaciones significan, en consecuencia, una limitación de la acción a través de la regulación, más o menos estricta, de las posibilidades comunicativas disponibles.

En consecuencia, la perspectiva Luhmaniana de las organizaciones resulta muy útil y actual, tanto teórica y metodológicamente para observar los Gobiernos municipales, en cuanto *sistemas complejos*. Es por ello, que para la operacionalización de nuestras observaciones de los Gobiernos Municipales hemos optado por dejarnos influenciar por tales perspectivismos, lo cual nos ha permitido identificar a los Gobiernos Locales como sistemas complejos, en cuanto a que reúnen una serie de características³:

- La organización Gobierno Local es un sistema complejo, porque no pueden realizarse predicciones de certeza sobre su comportamiento en el futuro, el cual es, en apariencia, aleatorio e impredecible a partir de mínimas modificaciones en sus condiciones iniciales.
- Es un sistema dinámico –no estático– pues sus propiedades cambian a lo largo del tiempo.
- Es un sistema disipativo, porque su evolución y transformación a lo largo del tiempo es irreversible, no pueden detenerse más que con su desaparición.
- Y no es lineal, porque su resultado es impredeciblemente mayor que la suma de sus partes.

³ Un aporte sustantivo a la comprensión de los sistemas organizacionales desde el enfoque sistémico - social se puede encontrar en los trabajos del destacado sociólogo chileno Darío Rodríguez. Por ejemplo, "Gestión Organizacional", UIA, 1998, México, "Teoría de Sistemas aplicada a la Municipalidad", CPU, No. 10, 1995, Santiago de Chile.

A las organizaciones, en cuanto sistemas sociales, no pertenecen los individuos como tales, sino que determinados comportamientos que éstos deben actualizar en sus posiciones en la organización. Es por ello, que más que personas, una organización—en este caso un Gobierno Local— es una estructuración de “programas”, “tareas”, “puestos”, “posiciones jerárquicas” y “redes” definidas de comunicación de decisiones.

Siguiendo a Luhmann (1997), las organizaciones pueden ser observadas como sistemas que se componen de decisiones y que elaboran las decisiones componentes; su autopoiesis indica cadenas recursivas de comunicaciones de decisiones, siendo el problema básico de las organizaciones poder seguir reproduciendo tales decisiones.

Que las organizaciones sean cerradas no implica que carezcan de entorno ni puedan operar sin él; las relaciones organización/entorno no sólo se refieren al reclutamiento de sus miembros o a sus efectos funcionales, es la constitución misma del sistema organizacional la que supone la existencia de un entorno y el acoplamiento de la organización a éste. De hecho, las organizaciones son el único sistema social que es capaz de comunicarse con otros sistemas sociales

presentes en su entorno, que de preferencia son organizaciones.

Las organizaciones no requieren ser construidas en relación con la unidad del sistema de la sociedad, pueden emerger sin una coacción al sistema y existen innumerables organizaciones que no se relacionan con ninguno de los sistemas de funciones de la sociedad, las organizaciones de voluntariado y de beneficencia son un claro ejemplo de ellas. No obstante tal hecho, todas las organizaciones sacan ventajas de la complejidad del sistema sociedad, es por ello que parte importante de las organizaciones se forman en los sistemas de funciones, y de ésta manera asumen el correspondiente primado funcional: los Gobiernos Locales son un ejemplo respecto al sistema político administrativo.

Aquí asumimos que ningún sistema de funciones puede alcanzar su propia unidad como organización; lo que equivale a argumentar que en el ámbito de un sistema de funciones ninguna organización puede atraer hacia sí todas las operaciones del sistema de funciones y ejecutarlas como operaciones propias. (Luhmann: 1993)

III. Observando los Gobiernos Locales: Algunas opacidades y relevancias de sus capacidades, de decidir descentralizadamente

Nuestras observaciones y análisis tienen como punto de partida lo que Ashby denomina la *Ley de la Variedad Requerida*, la cual señala que un sistema debe ser capaz de reducir la complejidad del entorno para sobrevivir en él. Lo que tiene enormes consecuencias para los sistemas, pues éstos deben actuar selectivamente con la complejidad de su entorno, establecer distinciones en él, de manera que puedan orientar su accionar, y para ello se deben diferenciar interiormente de acuerdo a las distinciones que han hecho de ese entorno. Para referirse exitosamente a los

ambientes con los cuales interactúa, deberá diferenciar en su interior subsistemas especializados para hacerse cargo de tales complejidades.

En términos organizacionales, esto significa que las organizaciones complejas - como los Gobiernos Locales - comprenden numerosas subpartes que requieren coordinación y control y que cuanto más compleja sea la organización, más serios serán éstos problemas. Hay que tener en cuenta, además, que las organizaciones tienden a volverse más complejas a medida que el medio que las rodea se hace más complejo: la descentralización como figura política y la globalización como dimensión económica, social y tecnológica son nuevas y dinámicas complejidades, por ejemplo.

Las observaciones que han resultado de nuestro trabajo en diversos Gobiernos Municipales se han ido, por tanto, orientando a reconocer ciertas dimensiones del quehacer organizacional, en particular, aquellas que hacen referencia a las formas de reducción de complejidad de los sistemas organizacionales sobre las cuales pueden lograrse transformaciones específicas. Lo que nos permite considerar que la modernización del Estado que se postula



Alfonso Zarur

tanto en Chile como en América Latina y que incide directamente en los Gobiernos Locales corresponde claramente a un problema intrasistémico, que se desenvuelve al interior de la misma sociedad, pues es sólo al interior de ella que se hace posible un tipo de comunicación social de cambio y modernización, el cual es transmitido por medio de irritaciones hacia las organizaciones que prestan funciones al sistema político. Es en esta idea de irritación donde pueden operar los mecanismos que permitan el acoplamiento y desenvolvimiento adecuado de las cualidades de gestión expresadas para sus sistemas organizacionales.

Dichas irritaciones se expresan en la semántica que advierte que el Estado *debe* modernizarse. Esta modernización es entendida en dos sentidos ampliamente complementarios. Por una parte, la modernización debe apuntar a lograr entregar mejores productos a la ciudadanía, es decir, en desarrollar un estilo de gestión enfocado en resultados y, por otro lado, la modernización entendida como descentralización del sistema político - administrativo, que se expresa mediante la conformación de una institucionalidad local con la finalidad de democratizar y hacer más participativo

el sistema público. Todo ello con el objetivo de lograr que el Estado se acompañe a un esquema económico abierto que demanda un sistema público cada vez menos regulador y más flexible a las iniciativas y exigencias de inversión localizadas territorialmente en regiones y espacios locales.

Nuestras indagaciones señalan que el sistema político-administrativo, en tanto sistema social en cuyo interior despliegan sus respectivas autoreferencias los Gobiernos Locales que prestan funciones, se encuentra condicionado estructuralmente para relacionarse y coordinarse efectivamente en el nivel sistémico de la organización. Por tanto, desde esta perspectiva, es posible argumentar que la modernización de éstos sistemas pasa por sus capacidades de auto observación de su deriva y por la incorporación de distinciones que les permita asumir la conducción de los procesos de cambios en su gestión. Cruciales, entonces, son las distinciones que deben operar en el plano de las comunicaciones, tanto internas como con el entorno. Pero las observaciones realizadas en varios Gobiernos Locales y sus propuestas modernizadoras, nos advierten de los altos niveles de improbabilidad comunicativa que se manifiesta hacia y con la comunidad local.

Dicha improbabilidad comunicativa con el entorno se refuerza a partir de distintas fuentes, particularmente con la percepción que sostienen otras organizaciones respecto a la creciente burocratización/ineficiencia que afectaría al sistema de decisión descentralizada. En este punto nos hace mucho sentido lo planteado por Luhmann respecto a que la burocracia al interior del sistema político puede ser descrita como una sobreproducción de decisiones y las resultantes necesidades de decisión derivadas de los resultados que con ellas se puede lograr. O sea, la burocratización constituye así la consecuencia directa de las crecientes prestaciones políticas en ámbitos en los que no puede obtener resultados recurriendo primariamente a la producción de decisiones vinculantes. Tales sobreabundancias de decisiones nos puede alentar a plantear que el Estado y sus procesos internos de diferenciación, como los Gobiernos Locales, están en creciente crisis debido a su falta de legitimación o como producto de una falta de ajuste entre las demandas sociales y la capacidad del sistema para satisfacerlas. Más bien aquí se sostiene -a contrapelo de la teoría política clásica- y para ello recurrimos una vez más a N. Luhmann -que la crisis se manifiesta como un problema de adaptación entre sistema y entorno, o sea la incapacidad

de los Gobierno Municipales -en cuanto subsiste político- para establecer la suficiente transparencia propia y de ahí su relación comunicativa con otros subsistemas que continuamente están enfrentados en un proceso de retroalimentación dinámica y circular. En la actualidad esa comunicación se debe enfrentar a una doble paradoja. Por una parte, el Estado -en su proceso diferenciador- promovió la protección de la unidad a costa de la diversidad, pero ahora debe entender la diversidad justamente como su unidad comunicativa. Por otra parte, la expansión territorial del Estado implicó primero una centralización de funciones y decisiones que ahora específicamente, nos remite a descentralizar, e incluso ir más allá de esa consideración. Esta relación sistema/entorno será siempre crítica ya que siempre ha de afrontarse la reducción de la complejidad, lo cual genera nuevos cambios en la estructura interior y exterior de los sistemas.

La cuestión central para los Gobiernos Locales en un ambiente de diferenciación funcional en una modernidad periférica lo constituye, entonces, el cómo identificar políticas contingentes, más que resignarse al simple diseño planificador incapaz de superar las rigideces que implica adherirse a

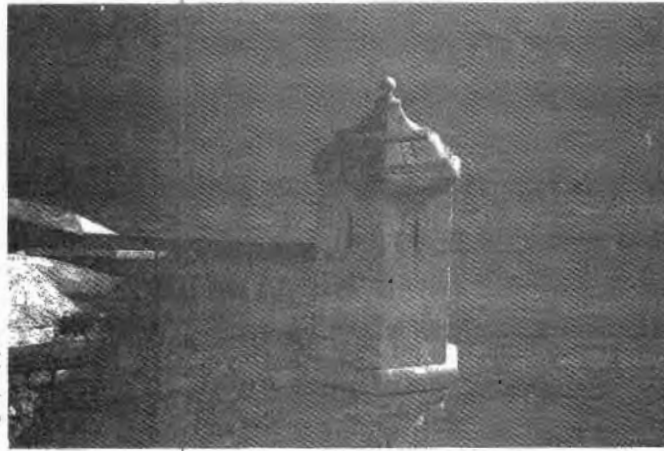
alternativas teóricas - normativas que ya han probado con escaso éxito sus posibilidades explicativas. El sistema político descentralizado no puede dejar de contemplar la idea de pluralidad como fundamento mismo de sus operaciones y de asumir que hoy se desenvuelve en una realidad compleja y contingente.

Por tanto, la salida tradicional del Estado aunque normativamente plausible y racionalmente planificada, termina por ser incapaz para enfrentar un creciente monetarismo y los efectos y tendencias observables en un sistema social altamente riesgoso y excluyente. Por lo tanto, en la medida que todas las tendencias que han sido configuradas desde una modernización reflexiva se complejizan, las organizaciones municipales deben estar atentas a enfrentar tres demandas constantes de su entorno: lograr una creciente racionalización en la toma de decisiones, apoyar la democratización de los espacios sociales y lograr potenciar lineamientos innovadores para el desarrollo social y superación de las crecientes brechas sociales que se advierten en nuestros países y los espacios territoriales locales.

Los Gobiernos Locales tienen entre sus principales desafíos lograr construir

-para el logro de una pertinente articulación con la sociedad civil- una política reflexiva, la cual pueda superar los márgenes de la política clásica que se vive hoy en nuestros países. La cual ha demostrado excesivamente que no ha podido generar mecanismos que le permitan hacerse resonante con la sociedad civil, sus incertidumbres y los nuevos temas/problemas emergentes que le hacen sentido. Además, de que en no pocos casos se advierte una creciente debilidad y deslegitimidad de las actuales estructuras de participación y de toma de decisiones que han sido diseñadas para propiciar justamente la articulación entre los partidos y la ciudadanía. Y en esto los Gobiernos municipales no han sido agentes neutros, dado que al igual que otras instancias de poder político han hecho operativo desde sus actuales definiciones un esquema de poder económico- político que ha estado intensificando las improbabilidades de articulación entre los referentes políticos- administrativos y la ciudadanía. Como afirma Bauman (2001:37) "en vez de unirse a las filas que combaten la incertidumbre, casi todas las agencias institucionalizadas de acción colectiva se unen al coro neoliberal y cantan loas al libre comercio y a las "fuerzas del mercado" irrestrictas, que son la fuente fundamental de la

incertidumbre existencial....también unen sus fuerzas para imponer la idea de que la liberalización de los capitales y de las finanzas, sumada a la eliminación de cualquier intento de desacelerar o de regular sus erráticos movimientos, no representa una elección política entre muchas otras, sino la única razonable, además de ser una necesidad política”.



Alejandro Zanur

En este escenario, la ciudadanía busca nuevas redes, asociatividades e interconectividades que permitan enfrentar las incertezas y construir nuevos proyectos; ahora desde una reflexividad política, que por cierto se hace y organiza en torno a nuevos “ intrusos “ de los espacios públicos. Los Gobiernos Locales deben ser capaces de auscultar eficientemente que hoy en día lo político irrumpe y se manifiesta más allá de las responsabilidades y jerarquías

formales en que se ha organizado tradicionalmente la política (sistema político, Estado, partidos, sindicatos) (Beck: 1997). Lo que equivale decir que la constelación de la sociedad industrial se esta haciendo apolítica, mientras que aquello que en la primera modernidad era apolítico esta deviniendo No es exagerado hoy afirmar que los grupos de iniciativas ciudadanas – los “ intrusos”, en el decir de Bauman - han adquirido poder político. Estos grupos son los que han puesto en la agenda el problema de un mundo amenazado frente a la resistencia de los partidos establecidos, con ello ha nacido una subpolítica; la que ha obtenido una victoria temática que era muy improbable hace unos años atrás desde una lógica política clásica. Y que, en el tiempo presente, frente a la euforia triunfalista del discurso neoliberal nos esta indicando con fuerza los altos costos y brechas sociales que van provocando los procesos globalizadores en el ámbito local, tanto en sus dimensiones económicas, educativas y tecnológicas. ■

Bibliografía

Arnold, M, Rodríguez, Darío, *El Perspectivismo en la Teoría Sociológica*.
Estudios Sociales, No. 64, Trimestre 2, 1990, Ediciones CPU, Santiago, Chile.

_____, *Crisis y Cambio en la Ciencia Social Contemporánea*.
Estudios Sociales, No. 65, Trimestre 3, 1990, Ediciones CPU, Santiago, Chile.

_____, *Sociedad y Teoría de Sistemas*, Ed. Universitaria,
Santiago, 1990.

Ashby, W. R, *An Introduction to cybernetics*, Wiley, New. York, 1986.

Bauman, Zygmunt, *En Busca de la política*, FCE, Argentina, 2001.

Beck, Ulrich, *Hijos de la Libertad*, FCE, Argentina, 1999.

_____ *La Sociedad del Riesgo*, Paidós, España, 1998.

Beck, U; Giddens y Lash, S, *Modernización Reflexiva. Política, Tradición y
Estética en el Orden Social Moderno*, Alianza Universidad, España, 1997.

Castells, Manuel, *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*.
Vol.1, *La sociedad Red*, Alianza Editorial, España, 1997.

Foerster, Heinz Von, *Observing Systems*, Intersystems Publications, California,
1981.

Haefner, Carlos, *Estado y Modernización de la Gestión Pública*. Ed. IEESA –
SNTE, México, 2002.

Hax, A.; Majluf, N, *Gestión de Empresas con Visión Estratégica*. Ed. Dolmen, 1991, Santiago de Chile.

Luhmann, Niklas; *Sistemas Sociales*, Universidad Iberoamericana, 1995.

_____, *Teoría de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana, 1993.

_____, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Universidad Iberoamericana, 1996.

_____, *La Ciencia de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana, 1995.

Maturana, Humberto; *De Máquinas y Seres Vivos*, Ed. Universitaria, Santiago, 1993.

_____, *El árbol del conocimiento*, Ed. Universitaria, Santiago, 1984.

Rodríguez, Darío; *Elementos para una Comparación de las Teorías de Maturana y Luhmann*, *Estudios Sociales* 54, Santiago, 1987.

Torres N, Javier; *Invitación a la lectura de la obra de Maturana, Prólogo*, libro: *La Realidad ¿Objetiva o Construida?* de Humberto Maturana, 1995.

Replantear la administración pública municipal.

Por:
José Mejía Lira*

La esencia de la administración pública es resolver diversos problemas sociales, dentro de ellos uno fundamental corresponde al combate a la pobreza. El gobierno municipal debe centrarse en objetivos, más que en programas y proyectos.

Definido el propósito del gobierno municipal, uno de los mecanismos para orientar la acción es la planeación, que debe situarse en un punto intermedio entre ambos extremos: el racionalista, materializado en propuestas institucionales y los ordenamientos legales, y el incrementalista, expresión del actuar cotidiano del ayuntamiento.

La innovación y el cambio, no se defienden per se, sino porque el contexto actual demanda perfeccionar los sistemas y establecer nuevos paradigmas de la función pública, para otorgar mejores y mayores respuestas del gobierno a la sociedad.

Palabras clave: administración, gestión, planeación, innovación, cambio.

Public administration substance is solving several social problems; one of these fundamental issues corresponds to poverty combat. Municipal government must focus in objectives rather than in programs and projects.

Having defined the municipal government purpose, one of the tools to direct action is planning; which must be located in an intermediate point between both ends: rational: based on institutional proposals and the legal regulations, and incremental: habitual municipality acting expression.

Innovating and changing don't defend themselves per se, but due to the current demand to the context to perfecting systems and establishing new public function paradigmæ as well as granting better and greater government answers to society.

Key words: administration, procedure, planning, innovation, change.

* Profesor de la Maestría del Instituto Nacional de Administración Pública y Catedrático de la Universidad Iberoamericana.

Introducción.

El contexto actual se ha modificado. Los gobiernos están cambiando y las administraciones públicas municipales están obligadas a hacerlo. Desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental es una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a las de antaño. Hoy en día, se exige al gobierno competir por los recursos, por definición escasos y responder de forma rápida y eficiente. Las demandas sociales son amplias y las necesidades no pueden atenderse en su totalidad, requiriendo priorizar y negociar con grupos sociales.

Las transformaciones de nuestra realidad han tomado un ritmo vertiginoso, experimentando cambios sorprendentes y no previstos por cualquier analista hace algunos años. Estas transformaciones se ubican en puntos fundamentales de las sociedades contemporáneas, modificando la vida cotidiana y el desarrollo de una multitud de personas, exigiendo patrones de comprensión novedosos, pero sobre todo orientaciones de actuación creativas de agentes diversos.

El suministrar los bienes y servicios se han transformado en una búsqueda creativa, donde el tiempo es un recurso importante, exigiendo una maduración

rápida a cualquier opción o proyecto instrumentados. Así, el administrador público, especialmente en los espacios locales, está obligado a producir o fracasar, a generar respuestas o a sufrir el cuestionamiento a su gobierno, a "funcionar" o a sufrir la destitución. Todo esto en un marco de relaciones sociales, donde las decisiones no pueden ser lineales o autoritarias, y requieren la vinculación estrecha entre sociedad y gobierno.

Variados son los retos, pero entre los principales encontramos la búsqueda por la democratización de los gobiernos, la respuesta clara y efectiva a demandas y necesidades sociales, el logro de mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos, la obtención de mayores recursos y, aunque parezca contradictorio, contar con una atinada participación gubernamental en un contexto donde las fuerzas del mercado condicionan la participación de los agentes sociales.

"La experiencia económica reciente ha demostrado que, más allá de la retórica, las fuerzas del mercado han requerido la continuada expansión del estado. Se trata de aliados, no de adversarios..."¹ Cambia el sentido y la forma de participación gubernamental, se trata de buscar

¹ Atilio A. BORON, *Democracia y Reforma Social en América Latina. Reflexiones a propósito de la experiencia europea*, en: Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa, Eural-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

modalidades donde se indique adecuadamente el trabajo y los recursos de la sociedad y el gobierno. Por ello es indispensable tener claridad en el rumbo, transparencia en el manejo de los recursos, liderazgo para conducir y capacidades de vinculación, concertación y negociación de grupos y actores sociales y políticos.

El centro de nuestra atención en este documento, es el establecimiento de algunos elementos que sostiene la tesis de un gobierno municipal como instrumento maestro para el mejoramiento social, reconvirtiéndole en un agente efectivo con capacidad de respuesta. Pensamos que varios cambios son necesarios para hacer efectiva esta pretensión. Estamos conscientes que no se han presentado todos los elementos involucrados en este proceso, pero si mencionamos los principales.

Elementos para el replanteo de la función pública municipal

Enfocarse a lo sustantivo

Es importante ubicar la esencia de la administración pública: resolver diversos problemas sociales. Dentro de ellos uno fundamental en la actualidad y, desafortunadamente en los próximos años, corresponde al combate a la

pobreza. A todo nivel de gobierno será necesario establecer el sentido de la función, esto es el definir claramente su misión: ¿qué sé esta tratando de hacer?. Debemos centrarnos en objetivos, más que en programas y proyectos.

El ambiente de confianza y de lucha por alcanzar objetivos puede obtenerse sólo si se tiene claridad en ello. Muchos gobiernos municipales están orientados por reglas, por presupuestos y procedimientos, no por su misión. Los gobiernos exitosos quitan las reglas y disuelven las partidas presupuestales frente a una definición clara y compartida de la misión. No se trata de una definición, sino de un análisis, discusión y acuerdo conjunto de todos aquellos que conforman la administración municipal.

Para lograr una clara definición de la misión es conveniente analizar

La historia del municipio como reflejo de conflictos ínter e intragrupal, como trazo de los cambios de la organización del aparato productivo y de los productores. ¿Cómo cambian y han cambiado las formas de organización y generación de actividades y servicios?, ¿cómo afectan las pugnas entre élites y grupos de interés?



Así, se recupera al espacio local como resultado de procesos y relaciones internas; de condiciones, tradiciones y tendencias endógenas.

2) la historia como reflejo de la intervención gubernamental en el municipio. ¿Qué proyectos y agentes nacionales y estatales u orientaciones del desarrollo lo han transformado?; paralelamente se observa al municipio como un resultado de procesos y relaciones originadas en su contexto, niveles de gobierno y otros actores exógenos.

Cambios en las formas de control sobre los recursos productivos. ¿Se han descubierto nuevos recursos en el

municipio o se han revalorizado?, ¿quiénes mantienen el control de los recursos y en beneficio de quienes?.

Transformación e integración de la mano de obra en empleo; formas locales de defensa contra la integración a través del autoconsumo como estrategia explícita o como respuesta a la crisis nacional. Formas de organización y reorganización de los obreros y campesinos; características y tendencias de sectores informales, etc.

Transformación e integración de estructuras locales de producción con nacionales e internacionales.

Estudio de la migración como factor dinámico del municipio.

Definición de la estructura de clases en el municipio y de los grupos de poder y su relación con los grupos mayoritarios.

La forma de ejercicio del poder por parte de los grupos hegemónicos locales y los extramunicipales. ¿De qué manera se apoderan y usan el poder del estado nacional y estatal para obtener o afianzar su control?. ¿Cuáles son los proyectos de política implementados en el municipio por estos grupos?.

Todos estos puntos sirven de base a una definición del rol de la administración municipal. Implica preguntarse ¿para qué estamos aquí? La respuesta simple será para servir a la comunidad, pero a este "servicio" hay que darle contenido, hay que establecer orientaciones claras a la acción municipal, y asentados en las relaciones específicas que se produce en el municipio. hay que considerar a los actores económicos, políticos y sociales en su real conexión y analizando la dinámica propia en la cual se mueven y buscan desarrollarse

Apoyo en una adecuada planeación

Una vez que se tiene en claro el propósito de la acción se requiere tener sistemas de orientación y mecanismos de operación en un marco organizativo adecuado. Uno de los mecanismos, presuntamente más adecuados para orientar la acción es la planeación, sin embargo esta práctica deja aun que desear, aunque puede ser muy rescatable si se aplica adecuadamente.

El problema principal para un adecuado uso de la planeación ha sido generalmente su perspectiva muy formal, bajo sistemas altamente estructurados y más bien orientados a ofrecer una alta racionalización que no se presenta en la

realidad. Esto provoca una utilidad mínima o nula de los planes para apoyar la decisión. una forma de entender la planeación es visualizarla como una actividad que busca prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, postulando como sus objetivos:

Prever las acciones y los recursos para el desarrollo municipal.

Movilizar recursos económicos de la sociedad para el desarrollo.

Promover acciones inmediatas y mediatas

Asegurar la autosuficiencia económica del municipio.

Equilibrar el desarrollo urbano.

Asegurar el desarrollo económico de la comunidad.²

En general, se sugiere que la planeación municipal se trabaje por etapas, y se fracciona el proceso en formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación. En la etapa de formulación se contempla la realización de un diagnóstico económico y social el cual debe permitir la definición de objetivos

² Cfr. *La Planeación del Desarrollo Municipal*, INAP-CEM, México.

y prioridades para el ayuntamiento y, asimismo, señalar las estrategias y políticas a seguir para la consecución de los objetivos señalados.

En la etapa de aprobación se prevé la discusión del plan municipal por las autoridades del ayuntamiento y su eventual aprobación por parte del cabildo. En la tercera etapa, de ejecución, se señala únicamente la actividad de instrumentación de programas de aplicación de recursos, la cual se establece normalmente de la manera muy general.

Por lo que respecta al control, la propuesta lo concibe como las actividades destinadas a la observación y/o verificación de desviaciones respecto al plan municipal. Finalmente, la evaluación se considera como la valoración de los resultados del plan. Se sostiene que el plan municipal representa el programa de gobierno del h. ayuntamiento, el cual debe conjugar la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.

Los objetivos y estructuras son definidas de acuerdo al sistema nacional de planeación democrática y el sistema estatal de planeación democrática

(evidentemente a través de los coplades y el coplademun) y las necesidades captadas en la consulta popular. para ello, se propone generalmente como estructura del plan municipal los siguientes renglones:

- Presentación
- Introducción
- Diagnóstico
- Objetivos
- Estrategia
- Lineamientos estratégicos sectoriales
- Programa coordinador de inversión pública
- Instrumento seguimiento y evaluación

En el diagnóstico se prevé el estudio de la situación del municipio; identificando las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, incluye: medio físico, recursos naturales y población, infraestructura urbana y servicios públicos, así como aspectos jurídicos, de organización y administración municipal, aspectos hacendarios y presupuestales.

Los objetivos del plan serán la situación que se quiere alcanzar, la cual estará basada en las necesidades del municipio. Las políticas del plan son las directrices generales de desarrollo de la planeación y representan ordenamientos generales para la acción del ayuntamiento. Las

estrategias se plasman en un conjunto de acciones de política. De lo anterior, se derivan los lineamientos estratégicos sectoriales y las actividades asignadas a cada sector de la actividad. La materialización del plan municipal debe ser la programación, la cual ordenará las actividades a desarrollar para la aprobación de los recursos disponibles en fechas preestablecidas.

En esta parte, se pretende definir acciones, obras y servicios contemplados para un periodo de tiempo dado, asimismo determinar las dependencias responsables de ejecutar y apoyar las obras contempladas y el cálculo del costo por obra, servicio y acciones programadas, así como la asignación de los recursos.

Puede observarse, como las propuestas presentadas ponen un fuerte acento en los aspectos legales y formales de la planeación. Esto, permite rescatar más los límites de la planeación municipal, pero deja un cierto hueco entre otros aspectos más particulares para un proceso dinámico y adecuado a la toma de decisiones en espacios reales de actuación.

Observando la realidad municipal, encontramos que la planeación resulta ser

una actividad no del todo extendida,³ con amplias deficiencias y con poco uso práctico para la toma de decisiones. Muchas de las decisiones de los gobiernos de los municipios se toman con base en consideraciones coyunturales, a influencias de otras instituciones gubernamentales, a presiones de grupos, a manejos políticos y a exigencias de programas, no necesariamente derivadas de la planeación.

¿Por qué planear en el municipio?

Una reflexión seguramente insuficiente pero necesaria sobre este aspecto nos conduce a plantearnos la siguiente idea: si la experiencia ha demostrado que la planeación parece ser un ejercicio propio de especialistas al mostrar el orden de acontecimientos y elementos para lograr un fin predeterminado mas que un ejercicio de ayuda real y efectiva para los tomadores de decisiones, ¿por qué insistimos en la necesidad de incorporarla a la práctica gubernamental?

A partir de los años ochenta el ámbito municipal ha tenido un fuerte impulso manifiesto en casi todo el discurso político del ejecutivo federal. A la par, la dinámica social y la situación financiera nacional obligan a una sistematización de la acción de cualquier nivel de gobierno.

³ Si bien existen planes, no hay una verdadera vocación para actuar bajo procesos de planeación.

Además, las relaciones multicausales sobre diversos problemas y acciones son cada vez mayores, lo que exige respuestas integradas y no particularizadas. La planeación parece ser instrumento idóneo para ello, capaz de dar sentido y orientación a su actuación y permitir una adecuada coordinación esfuerzos.

En consecuencia debe tener un adecuado sistema de planeación dinámica y adaptativa con los propósitos de:

Ser el elemento que conjunte los intereses de los diversos actores sociales en una dinámica social más abierta y participativa. A través de la cual se deriva diferencias y se negocian acuerdos.

Permitir el acceso del municipio a la toma de decisiones en el ámbito estatal y federal.

Fungir como parámetro para la toma de decisiones en el ámbito local, bajo distintas racionalidades: social, económicas, política, etc.

Aprovechar en mejor forma los esfuerzos y recursos

Nuestra premisa bien puede resumirse de la siguiente manera: aún cuando las

propuestas de planeación no han representado sustentos eficaces para la práctica real (es decir, persiste el "divorcio" entre el deber ser y el ser), no puede renunciarse al esfuerzo ordenador, cohesionador, unificador y orientador de la acción del gobierno municipal. Por ello, se pretende situarse en un punto intermedio entre ambos extremos: racionalista materializado en las propuestas institucionales y las ordenaciones legales, y el incrementalista, expresión del actuar cotidiano del ayuntamiento.

Este punto intermedio pretende dotar a los tomadores de decisiones, de ciertas técnicas sencillas y operativas en aras de dar un paso adelante en el acercamiento de propuestas hacia la práctica real del ayuntamiento.

La práctica de la planeación está sujeta a ciertas condiciones básicas para su exitosa ejecución:

Políticas: la planeación requiere un respaldo institucional y político de las autoridades federales y estatales, no sólo del ejecutivo, sino del resto del aparato administrativo que la rodea. Además, necesita de la voluntad política e iniciativa del gobierno municipal para promoverla y adoptarla como parte de su

estructura institucional y funcional. Paralelamente, se requiere incorporar las fuerzas "vivas" de la sociedad en dicho proceso, pues éstas representan la población objetivo sobre lo que han de recaer los resultados de la acción municipal y quienes, en el nuevo proceso, han de adoptar ideas, recursos, acciones, etc., en forma activa y participativa.

Jurídicas: el municipio mexicano tiene todavía una reducida e inadecuada legislación. Por ello, es menester adecuar el marco jurídico al ámbito de las entidades federativas e introducir apartados o capítulos específicos sobre el desarrollo municipal y la institucionalización de la planeación, donde se instituyan procesos reales de participación de los distintos grupos, localidades y gentes.

Administrativas: la obsolescencia de estructuras y prácticas administrativas tradicionales, y la deficiencia técnica y organizacional deben ser sustituidas por una estructura y gestión acordes con la realidad socioeconómica del municipio y con las nuevas atribuciones y facultades de éste, en materia de conducción del desarrollo de la comunidad.

Culturales: la planeación debe recuperar y reconocer la existencia de la diversidad

de valores, costumbres y tradiciones en la comunidad. Por ello, debe integrar a los distintos grupos e intereses en torno a un principio de interés general: la coordinación de acciones para el logro de objetivos colectivamente validados.

La estrategia en el espacio municipal

En la connotación de la orientación estratégica se establecen tres criterios básicos: las relaciones entre una institución y su contexto, la visión de largo plazo y la implicación, en general, de toda la institución. Para Igor Ansoff el primer tipo de problemas a los cuales los dirigentes deben hacer frente corresponde a lo que denomina "el problema estratégico"⁴.

Los flujos de intercambio o transacciones entre una organización como la institución municipal y su contexto serán mejores si se tiene una orientación clara de actuación, misma que puede brindar un plan concebido con una configuración deseada del futuro. Esto se ha conceptualizado como una planeación estratégica.

Consideramos útil una orientación estratégica basada en los siguientes elementos:

⁴ Igor ANSOFF, *Planeación Estratégica*, Universidad Navarra (Traducción de Corporate strategy), España, 1976.

Previsión: dar cuenta de las condiciones existentes y de su pasado, a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.

Universalidad: considerar a los distintos sectores sociales y geográficos, prever su acción, así como la consecuencia de la aplicación de criterios generales.

Orden: asegurar el proceso deductivo de la acción. Partir de lo general a lo particular; de lo estratégico hacia lo operativo; de lo global a lo específico.

Continuidad: garantizar la no interrupción del proceso, su constante actualización y flexibilidad.

Unidad: la interacción e interrelación de los sectores económicos, sociales y administrativos, debe guiarse por líneas generales que integren y hagan coherentes sus distintas actividades en torno a un proyecto único de municipio.

Racionalidad: uso eficiente de los recursos.

Es precisamente en la unidad donde se debe sustentar el plan municipal de desarrollo, y para esto, consideramos necesaria la inclusión de un elemento fundamental: la definición de la misión

del municipio; la cual ha de aparecer como hilo conductor y parámetro de referencia para la acción colectiva.

Definir una estrategia implica reconocer el rumbo, pero también establecer líneas de actuación basadas en el sistema real del municipio, que comprenda su dinámica propia y obviamente su condición, con una gran participación negociada y concertada.

Transformación estructural de la gestión

El aparato administrativo debe analizarse en función de las políticas sociales. Se requieren estructuras más flexibles, instrumentos de integración apoyados menos en la jerarquía y más en la relación de tipo lateral. Deben analizarse estructuras y eliminar burocratismos, procesos innecesarios y unidades poco significativas.

Para llevar a cabo sus actividades, los gobiernos deben basarse en las actividades sustantivas derivadas de las necesidades y demandas de la comunidad a la cual sirve, entendiendo que el cuerpo burocrático y los recursos con que se cuenta, son solo un instrumento mediante el cual se busca generar respuestas adecuadas a la situación del municipio.

Los diversos compromisos asumidos en su gestión, las propuestas y alteraciones surgidas a lo largo de la prestación de servicios conlleva un cumulo de decisiones que consecuentemente deben generar procesos y acciones que satisfagan sus cometidos.

Si se cuenta con un espíritu de equipo, a través del cual existe un interés amplio de lograr más y mejores resultados hacia la ciudadanía, será necesario flexibilizar las labores de las unidades administrativas, de manera tal que éstas se las ingenien para encontrar los mejores caminos para obtener los resultados que les son exigidos. La profesionalización de los equipos de trabajo será más que necesario.

Esto implica un trabajo más o menos descentralizado, cambios constantes para elevar eficacia y eficiencia y una capacidad personal en constante mejoramiento. Todo esto ligado a una estrecha comunicación y manejo de flujos de información importantes, que permitan a todos el mejorar sus decisiones.

Esta nueva forma de estructura implica una red o un círculo, puesto que son grupos coordinados trabajando para un nuevo fin, donde el ciudadano está en el

centro, y los funcionarios y empleados buscan hacer lo que se debe y se comparten responsabilidades y habilidades.

Estimulo decidido a la creatividad e innovación en la función pública.



Alejandro Zarur

Los cambios rápidos en la sociedad actual, en la tecnología y en la economía, representan una amenaza, pero también una gran oportunidad para los gobiernos. Esto suele antojarse difícil para los gobiernos burocráticos, donde lo que existe parece representar un obstáculo.

Al dejar de hacer lo que "se hizo siempre" y realizar las cosas en forma distinta son anatemas para las instituciones gubernamentales. Se ha observado que las instituciones de servicios públicos han innovado sólo gracias a imposiciones de extraños o por catástrofes⁵.

Es necesario introducir en las organizaciones públicas políticas y prácticas de búsqueda constante de la oportunidad de innovar. Se necesita considerar el cambio como una oportunidad y no como una amenaza.

Para lograr una creatividad se requiere tener claro el rumbo. Focalizar la acción es el primer paso. No debe confundirse la innovación con la ignorancia. Se necesita conocimiento del asunto y de las soluciones ya aplicadas y los esquemas propuestos para ejecutar acciones adecuadas al problema.

Desarrollo pleno de los recursos humanos.

No sólo requiere cambiar la imagen en cuanto al trabajo mismo, sino también conjuntar equipos de trabajo de gran capacidad y competitivos en las labores que desempeñan.

Debe trabajarse bajo la profesionalización de servidores públicos. Estos

deberán contar con las capacidades necesarias, pero también con la motivación e interés en alcanzar los objetivos propuestos por la administración municipal. Un servicio profesional implicará brindar apoyos al personal para su desarrollo, pero sobre todo, disponer de una gran flexibilidad para contar con la persona de acuerdo a sus capacidades y de las exigencias del tipo de problema o asunto de que se trate.

Hasta ahora, se ha trabajado bajo sistemas de ubicación en una estructura que divide como estancos las funciones. Hoy en día se requiere más de un trabajo en equipo, que debe conformarse por diversos especialistas orientados a solucionar un problema o atender un asunto analizado bajo distintas perspectivas. Vale más considerar que el personal está trabajando donde se le requiere, sin una óptica de "pertenencia" o dependencia jerárquica. A esto se debe sumar una constante renovación del conocimiento y capacidades de quienes conforman los equipos de trabajo.

Hay que analizar los procesos de trabajo para establecer modalidades administrativas que se adaptan al cambio, pero que faciliten las labores de todos y cada uno de los implicados en una tarea. En ello, el desarrollo del trabajo mediante

⁵ Cfr. Peter DRUKER, *La innovación y el empresario innovador*, Ed. Hermes, México, 1986.

equipo ha revelado su gran ventaja frente a jerarquías o métodos ampliamente estructurados.

Instrumentos de gestión más reales de evaluación.

Gran parte de la evaluación de la gestión pública se realiza por medio del seguimiento programático presupuestal, sin negar la útil referencia que representa, debemos trabajar con mecanismos de evaluación más relacionados con resultados finales y mediante técnicas que permitan evaluar los diferentes impactos de la acción gubernamental. El fracaso en el logro de objetivos debe considerarse como una indicación de que la forma de trabajo o la solución está equivocado, o por lo menos, su definición es errónea.

Normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos municipales y, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. Parece esencial, por lo tanto, evaluar las políticas municipales, aumentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los diversos grupos sociales. Por consiguiente, se requieren procesos

continuos y constantes de juicio sobre decisiones, acciones y resultados.

En consecuencia podemos decir, que la evaluación es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados, que mediante juicios basados en metodologías permiten afirmaciones causales y reconocimiento de efectos que pueden favorecer la actuación. Debemos reconocer que en el espacio público se persiguen objetivos bajo los cuales se brindan diversos satisfactores a la sociedad, pero la acción se genera a través de una red fragmentada donde no hay claridad de los niveles de actuación, falta coordinación o bien se duplican esfuerzos para cumplir la política. De ahí la necesaria especificación de los elementos y valores bajo los cuales se realizará la evaluación.

Debe buscarse un enfoque innovador, el cual se caracteriza por enfatizar los aspectos asociados al aprendizaje organizacional y a la participación social, dejando de lado su carácter fiscalizador o normativo. Este enfoque, se desarrolla a partir de cuatro dimensiones: a) elaboración participativa de criterios y estrategias de evaluación, b) examen del ámbito socioadministrativo donde

opera el programa, c) identificación de grupos objetivo, funcionarios y otros actores involucrados en su implementación; d) explicitación de las bases teóricas que establecen las tramas causales que contribuyen a explicar los alcances de una intervención social. De esa forma se mejoran los procesos de intervenciones y se genera mayor participación de todos los actores, particularmente los grupos sociales.

En efecto, diferentes evaluaciones de programas sociales han establecido que existe una fuerte correlación entre la pertinencia de las estrategias de intervención social y la "calidad" de la participación social en todas sus etapas.

"No es racional que el fracaso sea un buen motivo para probar una y otra vez. La probabilidad de éxito (los matemáticos lo saben desde hace trescientos años) disminuye en cada intento sucesivo... el fracaso es la razón prima facie para cuestionar la validez del objetivo..."⁶.

Potencializar el poder de negociación y ampliar la participación

Los espacios sociales son la arena de pugnas, conflictos, intereses, etc., los gobiernos democráticos, obligadamente

están abiertos a la multiplicidad de opciones y a la pugna de intereses, por ello se requiere un buen manejo de ello, bajo procesos concertados y negociados.

En este sentido, es importante reconocer la relevancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales donde conviven la solidaridad, la competencia y, sobre todo, procesos de concertación y negociación. Parte de estos procesos se derivan de búsquedas de participación no solo civil, sino también política, reivindicando la imperiosa necesidad de sistemas democráticos para los gobiernos de nuestras latitudes. La acción pública debe surgir de la sociedad y no de la imposición de los grupos gubernamentales. En ello debemos reconocer la necesidad de un gran diálogo y contacto sociales.

La participación social requiere considerar al gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección. Así, es menester que un gobierno sea reconocido como representativo y defensor de las libertades y valores de la sociedad occidental, además de su eficiencia, debe mostrar transparencia en el manejo de sus recursos, tener capacidad de diálogo y relaciones con los diferentes actores sociales.


⁶ Druker, op. cit.

Pero contando con los aspectos señalados no se garantiza la participación ciudadana. Esta requiere contar con mecanismos institucionales que la permitan y, sobre todo, la estimulen. Por el lado de la sociedad civil, será necesario contar con interlocutores, validados y con capacidad de interactuar en un contexto de interdependencia, concertación y negociación. Muchos de estos interlocutores ya existen, caracterizados de manera distinta y reconocidos como agentes importantes de los diversos procesos sociales.

Esto implica detectar los elementos que imposibilitan la actuación social, que van desde la desinformación hasta el desinterés por diversas causas. El gran reto consiste en tener mecanismos de comunicación con los actores sociales, el contar con interlocutores representativos y capaces de manejar y conducir a sus grupos hacia perspectivas benéficas a ellos y satisfactorios a la sociedad, donde el diálogo sea parte central de su actuación. Creemos que siempre será posible encontrar puntos de acuerdo concertados para brindarle a la sociedad un proceso de desarrollo centrado en las personas y donde el conflicto se diluya en el diálogo y la negociación. Esto conlleva una capacidad amplia de los agentes

gubernamentales, que debe buscarse y disponerse ampliamente.

La innovación y el cambio, no se defienden per se, sino porque el contexto actual demanda perfeccionar nuestros sistemas, establecer nuevos paradigmas en la función pública, buscando eficientar el aparato público, pero sobre todo, permitir mejores y mayores respuestas del gobierno hacia la sociedad.

Si bien, hacen falta cambios estructurales en las relaciones intergubernamentales, es también fundamental implementar cambios desde el gobierno municipal y desde la dinámica propia del municipio. Avanzando en ello podremos lograr el viejo anhelo del municipio libre. 

Federalismo fiscal en México. *Un estudio de caso.*

Por:
Atzimba Baltazar Macías*
Gerardo Maldonado Hernández**

A Juan Espíndola Mata

La realidad municipalista en México no cumple con el principio primigenio de cualquier arreglo federal: la autonomía; que no sólo debe estar constitucionalmente protegida, sino que debe ejercerse en la práctica.

Otorgarle más atribuciones al municipio, sin antes fortalecer sus recursos humanos, técnicos y, sobre todo, de acceso y actualización de la información, lejos de lograr la tan citada eficiencia administrativa municipal, implicaría un completo estancamiento dentro de su hacienda.

Los futuros esfuerzos deberán centrarse en crear situaciones institucionales que permitan a los gobiernos municipales ejercer la autonomía que de jure ya les pertenece, pues sólo así podremos afirmar que el México de principios de milenio es efectivamente un Estado federal.

Palabras clave: *federalismo, municipio, autonomía, fiscal, profesionalización.*

Municipal reality in México doesn't just fulfill with the primarily principle of a federal arrangement; athonomy; which must be not only protected by constitution but must be exerted practically.

Providing more faculties to the municipality without strengthening its human and technical resources and, above all, accessing and updating of information, wouldn't certainly achieve its managerial efficiency and would imply a whole stanching within its traesure area.

Future efforts should center in creating institutional situations wich allow municipal governments to exert their athonomy which is theirs de jure, for only that way we could grant that mexico in the begining of this century is effectively a federal state.

Key words: *federalism, municipality, athonomy, fiscal, proffessionalism.*

*Egresada de la licenciatura en Administración Pública por el Colegio de México; actualmente es asistente de investigación en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Egresado de la licenciatura en Administración Pública por el Colegio de México; actualmente es asistente de investigación en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

En los últimos años, los cambios en la sociedad han superado la capacidad de las instituciones tradicionales para resolver los conflictos. Esto obliga a que dichas instituciones tengan que hacerse más dinámicas y, por ende, más eficientes. Esta situación ha provocado que uno de los temas más viejos del debate público, el federalismo, haya recuperado vitalidad, pues se piensa que un esquema federalista facilita la distribución eficaz de los recursos en los diferentes ámbitos de gobierno, lo que les permite dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Esta argumentación supone que estos ámbitos de gobierno gozan de autonomía, esta última entendida tanto en el aspecto de toma de decisiones como en el manejo de sus recursos.

Sin embargo, en el caso mexicano esta condición primigenia no se cumple. Es verdad que en las últimas décadas se han hecho esfuerzos loables por establecer las condiciones para fortalecer el pacto federal; desgraciadamente, las reformas se han olvidando del principio básico del federalismo: dotar de autonomía a los niveles de gobierno.

El propósito de este ensayo es mostrar que en la realidad el nivel de gobierno que se asume como la base política y

administrativa del Estado mexicano, el municipio, carece de autonomía de facto. El análisis se hará centrándose en el aspecto fiscal del arreglo federal, pues creemos que la autonomía en la toma de decisiones debe basarse en una sólida estructura financiera. Para cumplir con este propósito, el trabajo se dividirá en tres apartados. En el primero, se hará una revisión teórica de los conceptos de federalismo y federalismo fiscal, poniendo especial énfasis en la capacidad del municipio para alcanzar su autonomía mediante el fortalecimiento de su hacienda. Debido a que los ingresos municipales se integran tanto por las participaciones federales como por los ingresos propios; en el segundo apartado, se analizará la estructura de la principal fuente de ingresos propios del municipio en México: el impuesto predial, pues es en el único ámbito donde el municipio tiene una autonomía financiera real. Por último, se hará una revisión de un estudio de caso sobre el funcionamiento del impuesto predial en un municipio del Estado de México.

Del federalismo al federalismo fiscal

El federalismo, según Daniel J. Elazar, es un "modo de organización que vincula a unidades políticas distintas en un sistema global y permite que, al mismo

tiempo, cada una mantenga su integridad fundamental".¹ Este modelo supone, en primer lugar, la capacidad —política y administrativa— autónoma, respetada y reconocida de las entidades para cumplir con sus funciones y; en segundo lugar, la coordinación entre éstas, que establece el fundamento de su responsabilidad y, sobre todo, de su autoridad. En pocas palabras, los dos principios fundamentales del federalismo son: la autonomía y la coordinación. Estos dos aspectos constituyen la división de funciones y poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales; de tal forma que se logre un esquema donde ambos se coordinen y, al mismo tiempo, sean independientes en sus esferas respectivas de acción. Así, una de las características más importantes de esta división de funciones, para que pueda llamarse federal, es que debe establecerse constitucionalmente.²

Algunas definiciones del federalismo lo igualan sólo con un sistema descentralizado y coordinado. William H. Riker, por ejemplo, entiende al federalismo a partir de la descentralización, y lo define como "una organización política en donde las actividades de gobernación se dividen entre gobiernos locales y uno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tiene

algunas actividades en donde toma decisiones finales".³

Siguiendo este argumento, la descentralización no es otra cosa que la "distribución territorial del poder", que involucra la "delegación de la autoridad".⁴ Esto conlleva la existencia de subunidades políticas que dependen de la autoridad central para tomar decisiones preestablecidas. Cabe apuntar que, en este sentido, cualquier Estado —sea federal o no— puede descentralizar funciones,⁵ ya que en un proceso de descentralización, la facultad de otorgar ciertos poderes a las subdivisiones territoriales recae en el gobierno central; y de la misma forma en que dichos poderes son delegados, también pueden ser recuperados por éste.

Por ello, además de su carácter constitucional descentralizado, un elemento esencial de toda federación es la autonomía regional en el proceso de toma de decisiones. Para lograr este propósito, el reconocimiento de dicha autonomía debe estar establecido en la constitución nacional y protegido por las constituciones estatales. Y más importante aún, dicha autonomía debe ejercerse en la práctica. De esta forma, la autonomía "representa la facultad protegida que un gobierno regional tiene

¹ Daniel J. Elazar, "Federalismo", en David L. Sills (dir.), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1972, t. 3, s.v. El énfasis es nuestro.

² K. C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1964.

³ William H. Riker, "Federalism", en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, Addison-Wesley, t. 5, 1975, p. 101.

⁴ B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Londres, Allan & Unwin, 1985, p. 8.

⁵ María del Carmen Pardo agrega: ("La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986) "Jurídicamente, la descentralización administrativa es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico" (p. 131) "La descentralización administrativa debe reflejar, primero, la naturaleza de cada dependencia y entidad paraestatal, en función de su estructura, de los servicios que presta y las relaciones que establece con los sectores de la sociedad. Segundo, la descentralización debe apoyarse en los recursos que se tienen y no duplicar funciones" (pp. 124 s.).

para decidir y legislar sobre ciertos aspectos sin injerencias externas. Por esta razón, un sistema de gobierno puede considerarse federal y gozar, a la vez, de programas de descentralización”.⁶



Alejandro Zorut

“el federalismo es un sistema de seguro entre regiones, que garantiza por medio de los recursos y la capacidad de acción del gobierno federal, que los estados obtengan compensaciones cuando sus actividades económicas no tienen desempeños favorables”.⁷

Como principio de organización (que reconoce las diferencias de orden social y económico), el federalismo sólo se materializa o cobra cuerpo en la administración pública; hacerlo efectivo —una decisión técnico-administrativa— implica una consecuencia política medida en eficiencia administrativa y financiera.⁸ En este sentido, resulta imprescindible estudiar, a profundidad, los efectos del sistema federal en los términos de la asignación de responsabilidades de las administraciones locales en la provisión y distribución de bienes y servicios públicos.

⁶ Alfonso Hernández Valdez, “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura”, *Política y Gobierno*, 5 (1998), p. 230.

⁷ Alberto Díaz Cayeros, “Diez mitos sobre el federalismo mexicano”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México, México*, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, p. 145.

⁸ Al respecto véase José Sosa, “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 233-257.

Dicho en otros términos, el federalismo constituye un arreglo político mediante el cual distintas regiones autónomas (estados y municipios) deciden conjuntar sus esfuerzos y depositar en un gobierno federal la autoridad para realizar actividades que por sí solas no podrían llevar a cabo; en este sentido,

Para Tiebout, uno de los principales especialistas en federalismo fiscal, el interés principal es encontrar la manera óptima de asignar bienes públicos dentro de distintas comunidades. Esto se logra de una manera simple: él asume que los ciudadanos son completamente móviles y que, por ende, pueden escoger la comunidad que más les parezca para

residir (pueden "votar con los pies"), y entonces la asignación de bienes públicos en el ámbito local será eficiente.⁹

De acuerdo con Oates, dentro del marco de un federalismo fiscal, el sector público realiza tres funciones específicas: "asegurar un uso eficiente de los recursos, establecer una distribución equitativa del ingreso y mantener la economía en niveles altos de empleo con una estabilidad razonable de precios". Cada una de estas tres funciones es conocida, respectivamente, como asignación, distribución y estabilización. Las funciones de distribución y estabilización deben realizarlas el gobierno central, mientras que los gobiernos locales desempeñarían de manera más eficiente la función de asignación.¹⁰ En los problemas de estabilización, los gobiernos locales carecen de la capacidad para controlar las políticas fiscales y monetarias, ya que no cuentan con la posibilidad de crear o destruir dinero. Pero para el caso de las funciones de asignación, Oates argumenta que los gobiernos locales están en mejores condiciones de llevarlas a cabo que un gobierno central.

Como bien han señalado Sempere y Sobarzo, "mas allá del monto de recursos involucrados, la descentralización fiscal

tiene que ver con la capacidad de decisión en la ejecución del gasto, y es en esta última sobre la cual el gobierno federal mantiene un alto grado de control".¹¹ Sin embargo, esto significa un problema para las haciendas locales, pues el hecho de que un gobierno central decida sobre los programas de ingreso y gasto no incentiva a los gobiernos locales a incrementar su autonomía fiscal, haciéndolos irresponsables.¹² Así,

una reforma en materia de federalismo fiscal debe fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal mediante el establecimiento de mecanismos que vinculen más gastos e ingresos estatales. En otras palabras, se requiere no sólo que un gasto mayor sea decidido y ejecutado por los estados, sino también que buena parte de ese gasto tenga una vinculación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios estados.¹³

Un análisis de la distribución de ingresos por ámbitos de gobierno muestra la fuerte concentración de esta función en el gobierno federal. Desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria, esta centralización es más evidente si se considera que una proporción muy importante de los ingresos de los estados y municipios proviene de participaciones

⁹ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416-424.

¹⁰ Wallace E. Oates, "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", en Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Massachusetts, Lexington Books, 1977, pp. 6-7.

¹¹ Horacio Sobarzo y Jaime Sempere, "Introducción" en *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998, p. 12.

¹² Estos autores sostienen que "tanto los elementos económicos como los políticos apuntan en la dirección de reformar el sistema para aumentar el grado de responsabilidad fiscal mediante un sistema que premie, en mayor medida que el actual, la capacidad recaudadora de los estados", *Ibid.*, p. 13.

¹³ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, "Federalismo fiscal en México", en su *op. cit.*, p. 15.

federales. Esto es grave, sin duda: si bien los gobiernos locales han aumentado sus ingresos —como consecuencia de las participaciones—, han perdido capacidad recaudatoria al coordinarse con el gobierno federal.

Para dar coherencia al federalismo fiscal con los principios del federalismo —coordinación y autonomía— es necesario construir “un sistema de participaciones que involucre más a los estados en un esfuerzo recaudatorio que, al final de cuentas, les permita financiar la mayor parte de sus gastos con recursos propios”.¹⁴ “En otras palabras, se propone reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes”.¹⁵ Esto significa dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales.

Algo que ha caracterizado en México a los gobiernos estatales, y más a los municipales, es el hecho de que “ha prevalecido una estructura de administración simple, apenas suficiente para garantizar la dominación política regional y para seguir las direcciones que el centro le ha planteado”.¹⁶ Una de las cosas que se ha hecho evidente con los procesos de descentralización es que las

administraciones regional y local carecen en su mayoría de “la infraestructura física, institucional e incluso de los recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía”.¹⁷ Deil Wright afirma que la “clave de la bóveda de las relaciones intergubernamentales” es la obsesión fiscal.¹⁸ De ella parte el resto de las redes que generan las relaciones entre gobiernos. Así pues, si se considera que “ante la ausencia de actividad de los estados tratándose de los servicios que no pueden dejar de prestarse y respecto a los cuales el gobierno debe garantizar un nivel mínimo a todos los habitantes del país, la Federación tuvo que hacerse cargo de ellos, y el nivel de gobierno que se responsabiliza de la prestación del servicio tiene derecho al ingreso necesario para poder sufragarla”.¹⁹ Fue necesario que la Federación asumiera las responsabilidades de la administración, principalmente la fiscal, para después tratar de distribuir ese ingreso con cierto sentido de igualdad.

El régimen de distribución territorial de recursos que establezca un sistema de federalismo fiscal debe, por lo tanto, ser cooperativo en tanto componerse de regiones en desventaja cuando así sea conveniente, pero al mismo tiempo

¹⁴ *Ibid.*, p. 45.

¹⁵ *Ibid.*, p. 48.

¹⁶ Mauricio Merino, *Fuera del centro*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1992, p. 54.

¹⁷ Mauricio Merino, “La descentralización en el sexenio de Carlos Salinas”, *Foro Internacional*, 36(1996), p. 376.

¹⁸ Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1997.

¹⁹ Chapoy Bonifaz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*, México, UNAM, 1992, p. 137.

competitivo en tanto empareje los puntos de partida y con ello ofrezca posibilidades de desarrollo económico para todas las regiones que conforman el pacto federal.²⁰

Para Guy Peters, la política fiscal es una política como cualquier otra, sin embargo, cuando se analiza la lógica de los impuestos, es importante adoptar ciertas cautelas, pues "no sólo es importante lo que se cobra sino también quién cobra, por ello, la forma en que el cobro de impuestos está distribuido entre los diferentes niveles de gobierno y el impacto de los diferentes grados de autonomía local en la recaudación es importante también".²¹ Esta idea se relaciona con lo que en la teoría del federalismo fiscal se ha dado en llamar principio de subsidiariedad, el cual señala que las funciones de ingreso y de gasto deben ser desempeñadas por el nivel de gobierno que más cerca se encuentre de los habitantes a los que está afectando.²²

De este principio se desprende el hecho de que la distribución de los ingresos tenga su base en dos criterios: eficiencia administrativa y necesidad fiscal. El primero se refiere a que la recaudación la debe efectuar el nivel de gobierno que más y mejor información tenga sobre las bases gravables; el segundo principio

señala que "en la medida de lo posible, debe procurarse establecer una relación ingreso-gasto clara. Es decir, es deseable hasta donde sea posible que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público. Ello fortalece la llamada responsabilidad fiscal. Bajo este criterio es deseable que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una buena parte de sus gastos".²³

Con base en estos principios, se sugiere que el gobierno central tenga a su cargo los impuestos progresivos con fines redistributivos, los relacionados con la actividad económica y los que se aplican a los factores móviles de la producción, "ya que ello evita distorsiones a la movilidad [...] Por el contrario, aquellos factores de poca nuidad, como la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de esta [sugerencia] es reducir lo más posible las distorsiones en la asignación geográfica de recursos que algunos impuestos pueden ocasionar, como producto de la competencia tributaria entre regiones".²⁴ Los gobiernos estatales, por su parte, se encargan de los impuestos relacionados con la residencia de los ciudadanos y, por último, los

²⁰ Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional. Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

²¹ Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*, Gran Bretaña, Blackwell, 1991, p. 23 (la traducción es nuestra).

²² El tema de gasto no corresponde al objeto de estudio del presente trabajo, sin embargo, es importante tener presente que la actividad financiera de todos los órdenes de gobierno implica dos funciones a saber, una de ingresos y otra de gastos, es por ello que los principios aquí citados se refieren a ambas dimensiones.

²³ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, *op.cit.*, p. 23.

²⁴ *Loc.cit.* Véase también, Anwar Shuah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, The World Bank, 1994 (Policy and Research Series, 23).

gobiernos locales se encargan de administrar los impuestos sobre los factores fijos de producción. Así, tenemos que, en cuanto a la estructura de los ingresos, la naturaleza de la recaudación es primordialmente fiscal.

A este respecto, convendría hacer algunas reflexiones sobre el papel que debe jugar el gobierno local (municipal) dentro de un esquema de federalismo fiscal. Recordemos que las funciones esenciales de cualquier gobierno local son, por un lado, proveer un suministro adecuado de servicios básicos y, por el otro, contribuir a la promoción del desarrollo.²⁵ Teniendo esto en cuenta, un buen gobierno local es aquel que en el cumplimiento de una de las funciones esenciales, maneja la hacienda pública con honestidad, transparencia y responsabilidad. Sin embargo, en esta actuación el gobierno local incorpora también criterios políticos en los procesos de decisión y en el manejo de los recursos públicos [...] la hacienda pública comprende, desde el punto de vista patrimonial, el conjunto de recursos financieros y patrimoniales con que cuenta un municipio para la realización de sus fines. Desde la perspectiva de su dinámica funcional, se refiere al conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos. Desde

una perspectiva más amplia a la meramente administrativa, la hacienda pública engloba aspectos inherentes al financiamiento público del municipio, como son el contenido político, económico y social que, en sentido estricto, comprenden a la política hacendaria municipal.²⁶

En términos prácticos, el impuesto predial se concibe como la fuente principal—y en algunos casos única—²⁷ de ingresos propios con que cuentan los gobiernos locales para su financiamiento. La lógica que sustenta esta concepción es el hecho de que los propietarios son los principales beneficiarios de los servicios que los gobiernos locales prestan. Aunque dentro de esta definición, el impuesto predial es un instrumento administrativo, su análisis no debe limitarse a este ámbito; por el contrario, debe tenerse siempre presente que la administración y cobro del impuesto debe también considerar cuestiones políticas y sociales.

El impuesto predial puede definirse como un impuesto a la propiedad de los ciudadanos y de las corporaciones; la forma en la que generalmente se concibe es como el cobro a la propiedad real, es decir, se grava el terreno y las construcciones que se encuentran en él,

²⁵ Para una discusión más completa sobre este tema véase Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (eds.), *Reflexiones en torno a la reforma del artículo 115 Constitucional*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2000.

²⁶ José Alfredo Delgado Peña, «La gestión municipal en una capital estatal: El caso de Toluca (1991-1993)», en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, M.A. Porrúa-UNAM, 1996, pp. 330-331.

²⁷ A este respecto, el caso estadounidense e inglés son ejemplos paradigmáticos, aunque en general el impuesto predial es la forma más común de impuesto a la propiedad en las democracias angloparlantes (Guy Peters, *op. cit.*, p. 40).

sin embargo, otras formas de propiedad pueden ser también sujetos de impuesto.

Para el caso mexicano, en concreto, por impuestos se entienden todas las "prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público", concretamente el impuesto predial se define como aquél que "recae sobre la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio de municipio, así como la propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos, ejidales o comunales".²⁸

La administración de impuesto predial no es un asunto menor, frecuentemente los gobiernos locales encuentran varias dificultades para manejar correctamente su recaudación. En primer lugar, se debe tener presente que el cobro del predial se basa en el valor de la propiedad, por ello, si el impuesto se debe cobrar de manera justa, el valor de la propiedad debe estar debidamente calculado; esto implica que el criterio para establecer el valor de la propiedad debe actualizarse constantemente. Este hecho, que puede parecer lógico y sencillo, se traduce, no obstante, en problemas graves para los

gobiernos locales, pues la actualización implica altos recursos técnicos para aplicar el impuesto de manera correcta.

Otro problema administrativo que se presenta para el cobro del predial tiene que ver con su visibilidad, es decir, el ciudadano sabe qué nivel de gobierno directamente es el que le cobra, por ello, los gobiernos locales se encuentran con mayores dificultades para lograr el cobro de estos impuestos por la resistencia que los contribuyentes pueden presentar.

Por otra parte, según Guy Peters, el impuesto predial también presenta problemas para los contribuyentes, especialmente para los sectores pobres y para los ancianos; debido a que el valor de la propiedad se incrementa con el tiempo, estos sectores se encuentran con que tienen que pagar precios elevados a su propiedad, sin que tengan un ingreso suficiente que cubra ese costo.²⁹

Con respecto al orden de gobierno que recauda el impuesto lo primero que se debe tener en cuenta es el grado de independencia del nivel central que el gobierno local obtenga de la recaudación del impuesto, es decir, mientras mayor sea la capacidad recaudatoria del municipio, mayor será también su independencia con respecto al nivel federal.

²⁸ "Ley de Hacienda del Estado de México", en Gobierno del Estado de México, *Prontuario de Legislación Fiscal 1998*.

²⁹ *Op. cit.*, p. 42.

La administración del impuesto predial en México

Con relación al gobierno local, en México, se ha aceptado el hecho de que los impuestos inmobiliarios deben ser la fuente de recursos propios más importantes de las haciendas públicas locales. Sin embargo, "a pesar de la existencia de un discurso público que los señala [a los municipios] como la célula básica de la sociedad y que remarca su papel como la instancia pública más cercana a los ciudadanos, tradicionalmente han constituido el eslabón más débil de la organización política del país, contando, por tanto, con una capacidad financiera muy limitada".³⁰

Esta situación llevó a que se emprendieran tanto en el ámbito federal como estatal y local, esfuerzos tendientes a incentivar la recaudación de las haciendas públicas municipales y, en concreto, a recuperar la caída de la recaudación derivada del impuesto predial. Las principales medidas que se tomaron fueron las reformas al artículo 115 constitucional, en 1983 y en 1999. La primera reforma otorgó a los municipios un conjunto amplio de responsabilidad en lo que a servicios públicos se refiere, pero también estableció su derecho a recibir los

rendimientos de los impuestos inmobiliarios —el predial entre ellos—, los derechos por cobro de servicios públicos y las participaciones en ingresos federales.

La reforma de 1999, reconoce al municipio como orden de gobierno y no únicamente como órgano administrativo. Este es un cambio muy importante, pues, en términos formales, fortalece y protege su autonomía. En términos políticos, se reitera su facultad inherente para aprobar sus bandos de policía y gobierno, así como las disposiciones administrativas que juzgue convenientes. Además, se amplían las funciones y servicios públicos a cargo del municipio, facultándolos al mismo tiempo para celebrar convenios con el Estado para que éste asuma, de manera temporal, algunas de las funciones o bien se ejerzan coordinadamente. Por otra parte, se establece la facultad del ayuntamiento para participar en materias concurrentes. En cuanto al fortalecimiento de la hacienda municipal, la reforma de 1999, establece que son los ayuntamientos quienes pueden ejercer directamente los recursos de la hacienda municipal. Se establece, igualmente, como facultad de los ayuntamientos proponer a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y

³⁰ Hugo Alberto Michel Uribe, "Gasto público y federalismo: el caso del Estado de Jalisco (1989-1992)", en Sobarzo y Sempere, *op. cit.*, p. 155.

contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios que sirvan como base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Y se establece la exención de contribuciones en bienes del dominio público salvo que tales bienes se usen para fines diferentes a los de su objeto público. Es decir, el objetivo del esquema constitucional es generar los ingresos para solventar el gasto público y que los impuestos sean proporcionales.

Los objetivos principales que se pretenden lograr con el cobro al impuesto sobre la propiedad varían de acuerdo con el país de que se trate, en México se acepta generalmente que los objetivos relacionados con el cobro del predial son de dos tipos: tributarios y administrativos.³¹ En cuanto a los objetivos tributarios, lo que se pretende es generar ingresos y que el impuesto sea justo y equitativo. La equidad dentro del cobro del impuesto predial se relaciona con tres principios fundamentales: generalidad, igualdad y proporcionalidad. El primero establece que se debe comprender a todas las personas que se encuentran en la hipótesis tributaria que señala la ley; el segundo postulado se refiere a la aplicación del tan famoso *proverbio*: "trato igual a los iguales y desigual a los desiguales" y; el tercero se refiere a la necesidad de que cada

individuo tribute de acuerdo con su capacidad de pago.³²



Alejandro Zanur

Los objetivos administrativos que se pretenden lograr con el impuesto predial son la simplificación tributaria y administrativa y la eficiencia. La inherente complejidad del tributo se refleja tanto en determinar y actualizar la base del impuesto como en los procedimientos administrativos y de coordinación que requiere su manejo.

Ante esta situación, el objetivo que se plantea toda administración local es simplificar los elementos que sirven de base para la determinación del impuesto y que en el caso del predial es el valor de los inmuebles. Así, las autoridades hacendarias competentes buscan modernizar sus sistemas administrativos y reducir el número de trámites que muchas veces son innecesarios.

³¹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México*, México, 1993, p. 14.

³² Neumark Fritz, *Principios de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973, p. 104.

La eficiencia, en este caso, se refiere a la manera de "hacer bien las cosas", esto es, desarrollar adecuadamente las actividades, sistemas y procedimientos que implica el manejo de los tributos.

En el aspecto administrativo, la relación del municipio con la autoridad catastral es de vital importancia, ya que estos organismos proporcionan a las autoridades hacendarias información con respecto a la identificación de los predios y propietarios y el valor catastral de los inmuebles, lo cual significa que si el catastro no cuenta con información actualizada, ocasionará efectos negativos en la administración tributaria.³³

Para lograr todos estos objetivos, los gobiernos municipales deberán tener una clara concepción en cuanto a los elementos que forman el impuesto predial a saber, sujeto, objeto, base, tasa, cuota, tarifa, exención y periodo de pago.³⁴

Como ya mencionamos, la administración del impuesto predial implica desarrollar no sólo funciones de carácter propiamente administrativo sino también de carácter técnico. Es decir, por un lado, se encuentran las funciones relativas al registro de contribuyentes, a la recaudación, a la fiscalización, control de

cumplimiento tributario y la cobranza y, por el otro, es necesario llevar a cabo funciones de identificación y registro de predios y propietarios, y la valuación y revaluación inmobiliaria. Esto requiere, sin duda, una estructura organizacional y de recursos humanos suficientemente capacitados y se requiere también de sistemas de procedimientos que se ajusten a las necesidades de información pertinente. Estos recursos son necesarios tanto para el avalúo de la propiedad como para el adecuado cobro a los contribuyentes.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta se refiere al esquema legal en materia de ingreso público, pues si bien los municipios tienen la facultad de cobrar los impuestos a la propiedad, no cuentan con la facultad de aprobar las bases de esos impuestos. La actividad financiera del ingreso público se encuentra normada por las Leyes de Ingresos, los cuales constituyen los documentos que facultan a las autoridades gubernamentales en materia de hacienda. La fracción IV del artículo 115 constitucional establece que "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas". Las leyes de ingresos de los municipios son anuales y en ellas se establecen las contribuciones

³³ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *op. cit.*, p. 18.

³⁴ El sujeto del impuesto predial está definido en todas las legislaciones estatales, como los propietarios o poseedores de predios urbanos y rústicos, los núcleos de población ejidal o comunal, los fideicomitantes y los propietarios o poseedores de plantas de beneficio. La base del impuesto predial generalmente está dada por el valor catastral del predio que se trate, pero en algunas entidades se considera como base del tributo el valor fiscal del predio. La tasa es un porcentaje que se establece para aplicar a la base y obtener la cantidad líquida que el contribuyente debe pagar. La cuota se refiere a la cantidad fija que se determina en dinero y, la tarifa es la estructura escalonada de cuotas, que son aplicadas de acuerdo con rangos de valor en que se ubica un determinado predio. Por lo que se refiere a la exención, ésta es el señalamiento de determinadas circunstancias que de manera particular eximen a ciertos sujetos de la obligación tributaria, generalmente son sujetos de esta disposición los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, aunque con las reformas que se hicieron en 1998 se discutió la posibilidad de que los ayuntamientos cobren el impuesto predial a los bienes de la Federación, Estados y Municipios que no ejerzan su carácter público. Por último, el periodo de pago es el elemento temporal en que debe materializarse la obligación tributaria y cuyo vencimiento hace accesible una sanción tributaria (*Ibid.*, pp. 22-25).

que percibirá la hacienda pública de los municipios en un ejercicio fiscal. Según estos ordenamientos, los municipios reciben anualmente los ingresos por concepto de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los ingresos derivados de financiamiento.

El impuesto predial se encuentra dentro de la categoría de ingresos públicos ordinarios, que constituyen las percepciones propias de la autoridad municipal. El predial es un impuesto tributario de carácter coercitivo, unilateral y general.³⁵

En la misma fracción del artículo 115 de la Constitución se establece que las fuentes exclusivas de ingreso de los gobiernos locales son las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, además de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

En la práctica, el balance de este recuento se encuentra con avances y retrocesos, pues "si bien los ayuntamientos han visto elevada su participación en los ingresos

y gastos públicos del país (con una disminución en la importancia relativa de los ingresos propios y un incremento de las participaciones federales), también es cierto que siguen existiendo numerosas intromisiones en la vida municipal, por parte de los gobiernos federal y estatal, y que la importancia financiera de los gobiernos locales en México está aun muy distante de las de los países auténticamente federales".³⁶

Durante la década de 1980, en términos reales, el rendimiento de los ingresos locales fue bajo, particularmente de los impuestos prediales y sobre adquisición de bienes inmuebles. Concretamente, el peso de los ingresos propios tuvo un efecto significativo en 1984, año en que comenzó a aplicar la reforma, y se ha venido incrementando: "los ingresos municipales a nivel nacional se incrementaron 286% a precios constantes entre 1975 y 1992. Destaca el incremento observado en 1984 (31%) y el de 1989 (22%). Al interior de este incremento en los ingresos cabe mencionar el caso de los ingresos propios vía impuestos, los cuales se incrementaron 354% en términos reales destacando el año de 1984 (130%) y el lapso de 1989 a 1992 en que dicho rubro tuvo un incremento de 35% anual promedio".³⁷

³⁵ Para una clasificación de los ingresos públicos municipales véase Uri Raich Portman, *El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal*, México, El Colegio de México, 1997, p. 31 [tesis].

³⁶ Hugo Alberto Michel Uribe, art. cit., p. 155.

³⁷ Enrique Cabrero, «Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso», en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (comps.), *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*, México, El Colegio Mexiquense, 1998, p. 22.

Se puede decir que teóricamente es factible incrementar la recaudación, misma que puede hacerse modernizando las leyes de catastro y desde luego las tasas y la base gravable de este gravamen. Sobre todo porque se sabe que hay una desactualización de valores catastrales prácticamente en la mayoría de los municipios, no obstante, actualizar estos valores representa una fuerte batalla ante los congresos locales, organizaciones empresariales y en general con la población, y desgaste político precisamente por el significado que implica un incremento de carga fiscal.³⁸

El ingreso público municipal en el Estado de México: el cobro del impuesto predial en el Municipio de Tultitlán

La actividad financiera del ingreso público se encuentra normada por las leyes de ingresos, las cuales constituyen los documentos que facultan a las autoridades gubernamentales en materia de hacienda. La fracción IV del artículo 115 establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Las leyes de ingresos de los municipios son anuales y en ellas se establecen las contribuciones que percibirá la hacienda municipal en un ejercicio fiscal. Según estos

ordenamientos, los municipios reciben anualmente los ingresos por concepto de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos propios e ingresos derivados de las aportaciones federales.

El impuesto predial se encuentra dentro de la categoría de ingresos públicos ordinarios, que constituyen las percepciones propias de la autoridad municipal. El predial es un impuesto tributario de carácter coercitivo, unilateral y general.³⁹

En la misma fracción del artículo 115 de la Constitución se establece que las fuentes exclusivas de ingreso de los gobiernos locales son las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, además de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. El predial se define así como el impuesto que recae sobre la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio municipal, así como la propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos, ejidales o comunales.

³⁸ Para una discusión reciente sobre el tema véase Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (eds.), *op. cit.*

³⁹ *Ley de ingresos de los municipios del Estado de México*, 2000.

En cuanto a la legislación particular del Estado de México, la Constitución establece en el artículo 125 que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley en materia. A este respecto, la Ley Municipal del Estado de México contempla como una de las principales atribuciones de los ayuntamientos la de crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal (art. 31, frac. IX).

En cuanto a la tesorería municipal, esta ley establece en su artículo 93, que la tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. Entre las atribuciones más importantes del tesorero municipal destacan: llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios, así como proponer la política de ingreso de la tesorería municipal y elaborar y mantener actualizado en padrón de contribuyentes.

En lo que se refiere concretamente al impuesto predial, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México establece en su artículo primero, que el objeto del impuesto predial es la propiedad o posesión de predios y las construcciones permanentes adheridas a ellos, que se ubiquen dentro del territorio municipal. El artículo 2 establece que son sujetos de este impuesto: los propietarios o poseedores de predios urbanos, rústicos, ejidales y comunales ubicados dentro del territorio municipal, los copropietarios y los coposedores de bienes inmuebles sujetos a fideicomiso, los ejidatarios, comuneros, propietarios y beneficiarios de plantas de beneficio.

En cuanto a la determinación del impuesto predial, se establecen dos tipos de criterios: el primero se aplica a áreas urbanas, en este caso la base para el cobro será el valor catastral. A este valor se le aplica una reducción según el número de años transcurridos desde la fecha de su terminación. La cantidad a reducir se determina conforme a una tabla anexa, donde las reducciones van desde 0.15% para un periodo de 0 a 4 años, hasta 1% para un periodo de 15 años en adelante. Para los inmuebles ubicados fuera de las áreas urbanas de interés catastral, cuya obligación de pago se genere por primera vez, el criterio será la superficie de

terreno y de construcción en caso de que exista (Ley de Hacienda del Estado de México, art. 3).

En cuanto a la determinación del impuesto, se siguen igualmente dos criterios: en el caso de inmuebles ubicados dentro de las áreas urbanas de interés catastral, el importe que se paga se determina de acuerdo con una tabla de tarifas que establece diversos rangos del valor catastral, una cuota fija y un factor aplicable a cada rango. El total a pagar es el resultado de sumar la cuota fija que corresponda de la tarifa, el resultado de multiplicar el factor aplicable previsto para cada rango, por la diferencia que exista entre el valor catastral del inmueble y el valor catastral que se indica en el límite inferior del rango relativo.

Para los inmuebles ubicados fuera de las áreas urbanas de interés catastral, el monto anual del impuesto a pagar será el resultado de multiplicar el impuesto pagado anteriormente por un factor que establezca la Ley de Ingresos Municipales (Ley de Hacienda Municipal, art. 4, frac. I).

Para los inmuebles que se ubican fuera de las áreas urbanas de interés catastral y cuya obligación de pago se genera por

primera vez, el monto anual del impuesto se determina mediante otra tabla de tarifas que esta vez discrimina los diferentes municipios dentro del Estado y considera también un factor relacionado con el terreno y otro con la construcción (art. 4, fracc. III)

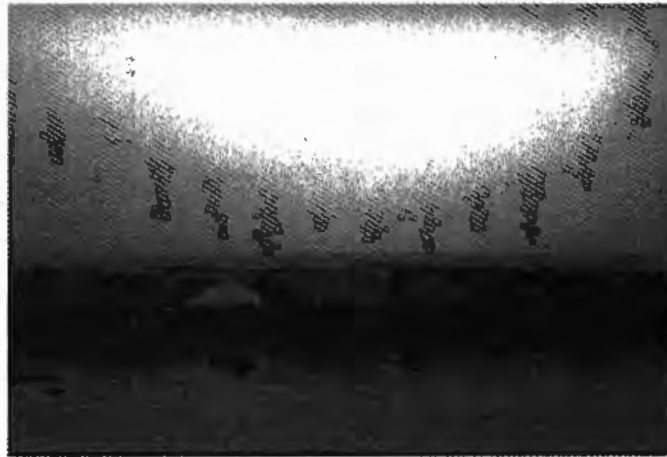
En el artículo 18 de la Ley de Hacienda Municipal, se establece por otra parte, que el pago del impuesto predial es anual y se efectúa en una sola exhibición durante los meses de enero y febrero, cuando su importe sea hasta tres días de salario mínimo; cuando el pago excede tres salarios mínimos, la relación cambia y se paga en dos exhibiciones cuando no exceda de seis salarios mínimos, y si excede ese monto el impuesto se puede pagar en exhibiciones bimestrales. Pero se establece que el pago del impuesto no podrá ser inferior de tres salarios mínimos.

Como se verá más adelante, el punto nodal del estudio del impuesto predial se refiere a la actualización del catastro, a este respecto, la Ley de Catastro del Estado de México señala la importancia de esta actividad, es decir, pretende "regular la actividad catastral en el territorio del Estado de México" y establece además que "sus disposiciones son de orden público e interés general" (art. 1).⁴⁰

⁴⁰ Cabe aclarar lo que la legislación estatal entiende por catastro y actividad catastral. El primer término se refiere "al sistema de información territorial del Estado, que tiene como finalidad obtener un inventario analítico de los inmuebles con base en sus características" (art. 1); el segundo término se refiere "al conjunto de procedimientos y acciones que permiten integrar, conservar y mantener actualizado el inventario analítico de los inmuebles" (art. 1, frac. II).

Las autoridades en materia de catastro son el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México y los ayuntamientos (art. 3). Por otra parte, se establece que “el registro, identificación, localización y control de los inmuebles se hará mediante la asignación de una clave catastral que consiste en un código alfanumérico de 16 posiciones: las tres primeras identifican al municipio, los dos siguientes a la zona catastral, tres para la manzana, y dos para el lote” y agrega: “cuando se trate de condominios dos posiciones para identificar el edificio y las cuatro restantes para el número de departamento o local” (art. 5).

Las responsabilidades de los ciudadanos se establecen en los artículos 6, 7 y 8, donde se establece que “los propietarios o poseedores de inmuebles en el Estado de México deberán inscribirlos ante la autoridad catastral municipal, mediante manifestación que presenten en los formatos autorizados por el Instituto, precisando las medidas del terreno y de construcción, su ubicación, uso de suelo y demás datos solicitados, exhibiendo la documentación necesaria para tal efecto”; además, “es obligación de los propietarios o poseedores de inmuebles en el Estado de México, manifestar su valor dentro de los primeros noventa días



Alejandro Zorur

de cada año y cuando se adquiera, fusione, divida [...] cambie de uso de suelo un inmueble o se modifique la superficie de terreno cualquiera que sea la causa, se hará del conocimiento de la autoridad municipal catastral”.

Cuando el contribuyente no cumpla con estas obligaciones, el artículo 9 faculta a la autoridad catastral municipal, “sin perjuicio de la responsabilidad que le resulte al propietario o poseedor del inmueble [...] notificar al interesado para que dentro del término de quince días hábiles corrija la omisión, y en su defecto, hará la actualización, asignación del valor o del registro del inmueble con los elementos que disponga, en el sistema de información catastral”.

Es importante también conocer los elementos del sistema de catastro, a este respecto, el artículo 15 establece que “el

Sistema de Valuación Catastral del Estado de México tiene como base las características predominantes en una circunscripción territorial y tomará como referencia los valores de mercado del suelo y de la construcción". Para clasificar el valor catastral se toman como referencia la calidad de los servicios públicos, la existencia y disponibilidad de los mismos, uso de suelo, infraestructura urbana y equipamiento, nivel socioeconómico de la población y el tipo y calidad de las construcciones; con todo ello, se identifican áreas homogéneas a las que se asignan valores unitarios de suelo promedio de los valores inmobiliarios que en ellas existen (art. 17).⁴¹

El municipio de Tultitlán, cuyo nombre proviene del náhuatl, «junto al Tule» se localiza al norte de la Ciudad de México, rumbo a la carretera a Querétaro. Está integrado por barrios, pueblos, colonias, fraccionamientos, condominios, colonias ejidales, zonas industriales, parques industriales y ecológicos. El territorio del municipio tiene una superficie total del 71.70km² y colinda al norte con los municipios de Tultepec, Cuautitlán México y Nextlalpan; al sur con el municipio de Tlalnepantla y el Distrito federal; al oriente con los municipios de Jaltenco, Coacalco, Ecatepec y; al

poniente con los municipios de Cuatitlán Izcalli, y Cuautitlán México.

La actividad económica predominante en el municipio es el desarrollo industrial y el comercio; dentro del territorio municipal se encuentran ubicadas un total de 570 industrias siendo las más importantes Bacardí y Compañía, Industrias Resistol, Altos Hornos de México, varias empacadoras de carne, fábricas de vidrio y de transformación de plásticos; por la importancia económica de estas fábricas, el municipio de Tultitlán está considerado como uno de los pilares del desarrollo económico del Estado de México. La actividad comercial también cobra importancia, pues el municipio cuenta con una gran variedad de establecimientos y plazas comerciales y con una central de abasto.⁴²

El ayuntamiento Tultitlán de Mariano Escobedo se integra por un presidente municipal, un síndico y trece regidores.⁴³

Para el ejercicio de su administración, se integra por: la tesorería, la secretaría del ayuntamiento, la contraloría interna, una dirección de gobierno municipal, una dirección de obras públicas y por 43 departamentos, entre los que se encuentran el de Catastro y Predial.

⁴¹ La Legislación también considera la posibilidad de la existencia, dentro de una misma zona de valor, de inmuebles con valores unitarios diferentes a los de su área: a esta zonas se les denomina banda de valor (art. 19).

⁴² Entrevista con Noveno Regidor del Ayuntamiento de Tultitlán.

⁴³ H. Ayuntamiento Constitucional de Tultitlán de Mariano Escobedo, Bando Municipal, 1997-2000, 5 de febrero de 1997, arts. 6, 7 y 15.

La administración del impuesto predial en el municipio se realiza tal como lo establecen las leyes estatales mencionadas en el apartado anterior. Es de llamar la atención que, a pesar de que las constituciones políticas tanto federal como del estado dan amplias facultades al ayuntamiento en cuanto a la administración del impuesto, el municipio no ha emprendido reformas de fondo que aprovechen todas las facultades establecidas en las leyes ni que aumenten el grado de independencia del ayuntamiento con respecto a las oficinas de Hacienda y de Catastro del Estado.

En el único aspecto donde el cabildo pudo determinar una decisión propia para el cobro del impuesto se refiere a los incentivos. En 1998, el cabildo aprobó un programa de incentivos de descuentos al contribuyente que establecía que todos aquellos contribuyentes que pagaran en enero, obtendrían 12% de descuento total de su impuesto, los que lo hicieran en febrero obtendrían 10%, en marzo 8%, en abril 6%, en mayo 4% y en junio 2%.⁴⁴

Las cifras en cuanto al total neto de ingresos percibidos por el municipio varían de acuerdo con las diferentes oficinas que los registran.⁴⁵ De acuerdo con la información presentada a la Contaduría General de Glosa por la

tesorería municipal, el monto total de ingresos que el municipio percibió en 1998 fue de \$186, 556,778, de los cuales \$28,932,505.64 fueron por concepto de impuestos;⁴⁶ estas cifras constituyen 16%⁴⁷ del total de ingresos globales del municipio (incluyendo participaciones federales) y 57% del total de los ingresos propios.

Según los datos con que cuenta la Tesorería municipal, la dirección que se encarga del cobro del impuesto predial cuenta con tres oficinas dentro del territorio del municipio, el padrón total de contribuyentes que se registró en 1998 fue de 102, 690 y de los cuales, en el año fiscal mencionado, se atendieron a 77, 471. Cabe señalar que de este total, 21, 158 contribuyentes se encontraban en rezago en años anteriores. Para noviembre de 1998, sólo 54.84% del total de contribuyentes contaban con su pago anual. De acuerdo con las cifras del año anterior este porcentaje implica un decremento de 2% que el Departamento del Impuesto Predial atribuye a razones técnicas, es decir, para el año de 1998, el municipio recurrió varias veces al Departamento de Catastro para que determinara el valor catastral de los inmuebles, y obtener la base gravable para cobrar el impuesto predial; esta situación retrasó el cobro del impuesto

⁴⁴ Entrevista con el Octavo regidor.

⁴⁵ Las cifras con las que cuentan los síndicos entrevistados presentan variaciones de \$10, 000 por cada rubro.

⁴⁶ En cuanto a ingresos propios, el rubro que sigue al impuesto predial fueron los ingresos por derechos, constituyendo un monto total de \$7,483, 523.

⁴⁷ Esta cifra se encuentra dentro de la media de ingresos propios que se registran en los municipios a nivel nacional, es decir, 15% (Uri Raich, *op.cit.*, p. 39). Se trató de indagar cuál era la media estatal por concepto de este impuesto, así como algunos datos de años anteriores que sirvieran para hacer una breve comparación de comportamiento del impuesto predial, sin embargo, eso fue virtualmente imposible, debido a la reticencia que mostraron los funcionarios del municipio. Es importante mencionar que las cifras que se presentan en este trabajo fueron consultadas directamente de las entrevistas realizadas, pues todos los funcionarios entrevistados arguyeron que no estaban facultados para dar ese tipo de información por escrito.

de manera importante, pues el Departamento de Catastro no elaboró sus valores catastrales a tiempo.

Otro problema grave que identifica el Departamento del Impuesto Predial fue al existencia de «infinidad de claves repetidas», ya que existen claves que el Departamento de Catastro asigna a dos y hasta tres contribuyentes diferentes, estableciendo así una imposibilidad real de cobrar al contribuyente «afectado» hasta que el Catastro asigne una nueva clave catastral.

Se presentaron otros problemas que tuvieron que ver más bien con la asignación oportuna de recursos materiales, es decir, el Departamento no contó con el material necesario como papelería y formatos (citorios y requerimientos) para exigir al contribuyente su pago a tiempo.

Como ya señalamos, por acta de cabildo se acordó que en los meses de abril, mayo y junio no se cobrarían recargos a los contribuyentes por concepto de recargos, multas, ni gastos de ejecución con el fin de aumentar el monto de la recaudación anual, sin embargo, estos incentivos no presentaron los resultados deseados.

El sector contribuyente más importante con el que el municipio cuenta para el cobro del impuesto predial radica en la recaudación de la casa habitación, pues el ingreso por este concepto representa el 50% del monto total de los ingresos por concepto de impuesto predial, le sigue el sector habitacional y este proceso se inicia de la periferia al centro. ■

Conclusiones

El propósito de este ensayo es demostrar que la realidad municipalista en México no cumple con el principio primigenio de cualquier arreglo federal: la autonomía. Como se expuso en el apartado teórico, la autonomía no sólo debe estar constitucionalmente protegida, sino que debe ejercerse en la práctica. Este último punto es de especial importancia, ya que supone la existencia de garantías extraconstitucionales para que la autonomía pueda existir en el ámbito municipal.

Aun cuando la reforma de 1999 hizo un gran esfuerzo por dotar al municipio de autonomía al reconocerlo como nivel de gobierno y no sólo como un órgano descentralizado de los gobiernos estatales. En la práctica, dentro del esquema de federalismo fiscal, como hemos visto, esto no se cumple.

Como se expuso en el apartado correspondiente, el único ámbito donde el municipio puede ejercer una plena autonomía es en el manejo de sus ingresos propios. No obstante, el tema del impuesto predial implica un alto grado de conocimiento técnico y recursos materiales y organizativos de los que la mayoría de los municipios carecen. Esta circunstancia evidencia el hecho de una completa asimetría entre el discurso político y la situación real de los municipios. Mientras en un ámbito se discute la pertinencia de que sean los municipios quienes se encarguen de aprobar las bases gravables, en el otro, nos encontramos con funcionarios que difícilmente pueden entender el proceso de cobro y el establecimiento de los rangos adecuados para el justo cobro del impuesto.

La pregunta que surge es hasta dónde realmente un impuesto con las características e importancia del predial, puede fortalecer al gobierno local. Se podría argüir que los municipios medios y urbanos cuentan con un mayor

margen de maniobra, pues poseen las herramientas para fortalecer sus recursos humanos y técnicos. El panorama para los municipios pequeños es, sin embargo, menos optimista.

Es verdad que en México queda aun mucho por hacer en cuanto a fortalecimiento municipal se refiere. Sin embargo, cualquier avance en ese sentido no debe olvidar que otorgarle más atribuciones al municipio, sin antes fortalecer sus recursos —humanos, técnicos y, sobre todo, de acceso y actualización de la información—, lejos de lograr la tan citada eficiencia administrativa municipal, implicaría un completo estancamiento dentro de su hacienda.

Finalmente, creemos que los futuros esfuerzos deberán centrarse en crear situaciones institucionales que permitan a los gobiernos municipales ejercer la autonomía que de jure ya les pertenece, pues sólo así podremos afirmar que el México de principios de milenio es efectivamente un Estado federal.

Bibliografía

Cabrero, Enrique, «Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso», en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (comps.), Desarrollo municipal. Retos y posibilidades, México, El Colegio Mexiquense, 1998.

Chapoy Bonifaz, Beatriz, Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, México, UNAM, 1992.

Delgado Peña, José Alfredo, «La gestión municipal en una capital estatal: El caso de Toluca (1991-1993)», en Alicia Ziccardi (coord.), La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, M.A. Porrúa-UNAM, 1996.

Díaz Cayeros, Alberto, Desarrollo económico e inequidad regional. Hacia un nuevo pacto federal en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Díaz Cayeros, Alberto, "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio Merino (coord.), La ciencia política en México, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.

Elazar, Daniel J., "Federalismo", en David L. Sills (dir.), Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1972.

Fritz, Neumark, Principios de la imposición, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973.

Guerrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (eds.), Reflexiones en torno a la reforma del artículo 115 Constitucional, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2000.

Hernández Valdez, Alfonso, "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", Política y Gobierno, 5 (1998), p. 230.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México, México, 1993.

Merino, Mauricio, Fuera del centro, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1992.

Merino, Mauricio, "La descentralización en el sexenio de Carlos Salinas, Foro Internacional, 36 (1996), p. 376.

Michel Uribe, Hugo Alberto, "Gasto público y federalismo: el caso del Estado de Jalisco (1989-1992)", en Sobarzo y Sempere, op. cit.

Oates, Wallace E., "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", en Wallace E. Oates (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Massachusetts, Lexington Books, 1977.

Pardo, María del Carmen, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres, Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.

Peters, Guy, The Politics of Taxation: A Comparative Perspective, Gran Bretaña, Blackwell, 1991.

Raich Portman, Uri, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal, México, El Colegio de México, 1997 [tesis].

Riker, William H., "Federalism", en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, Massachusetts, Adison-Wesley, 1975.

Shuah, Anwar, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies, Washington, The World Bank, 1994 (Policy and Research Series, 23).

Smith, B. C., Decentralization: The Territorial Dimension of the State, Londres, Allan & Unwin, 1985.

Sobarzo, Horacio y Jaime Sempere, "Introducción" en Federalismo fiscal en México, México, El Colegio de México, 1998.

Sosa, José, "Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coords.), El nuevo federalismo en América del Norte, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64 (1956), pp. 416-424.

Wheare, K. C., Federal Government, Oxford, Oxford University Press, 1964.

Wright, Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1997.

CONTENIDO

El municipio *federalismo y descentralización.*

Por:
Martha Laura Hernández Pérez*

El municipio mexicano encuentra en la inercia centralista de nuestro régimen de gobierno, uno de los principales obstáculos para su desarrollo, por lo que se requieren mayores esfuerzos gubernamentales y administrativos para concretar los objetivos de las reformas constitucionales en materia de desarrollo municipal.

El desarrollo municipal implica por otra parte, una participación activa y focalizada de quienes representan a las entidades federativas en el Senado, así como de quienes en las cámaras de diputados federal y estatal, representan a la sociedad.

Palabras clave: *municipio, desarrollo, reforma, descentralización, reforma, legislativo.*

Mexican municipality finds one of its most important obstacles to its own development in our regime's centralist inertia, for greater government and management efforts are required to concrete municipal development constitutional reforms objectives.

Municipal development implies on the other hand, active and deeply focused activity from who represent the federal entities in the senate, as well as who represent society in both federal and state chambers.

Key words: *municipality, development, reform, decentralization, legislative.*

** Contadora Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; actualmente cursa la Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense, A. C.*

Introducción

El presente documento tiene como propósito mostrar los diferentes aspectos en torno a la descentralización de los procesos de la administración pública, ligado a la tendencia se ha registrado en las recientes administraciones gubernamentales; con particular incidencia en la nueva dinámica de las administraciones municipales.

Si bien el título del trabajo abarca los conceptos de federalismo y descentralización, se hace mayor énfasis en el primero de ellos, toda vez que, a partir de la manera en que se establezcan la relación y coordinación entre los integrantes de la Federación y los municipios que los constituyen, se podrán sentar las bases para sustentar los procesos de descentralización.

Otro aspecto que cabe hacer notar respecto a este trabajo, es que se toma muy en cuenta lo referente a los procesos de descentralización en la toma de decisiones, más que a aquéllas acciones concretas que se hayan determinado desde el punto de vista de la administración pública. Es decir, se privilegia el análisis de la descentralización política, sobre la descentralización económica.

En particular, se hace énfasis en la perspectiva municipal de estos procesos, en un documento que consta de seis partes; en la primera se definen de manera breve los conceptos de federalismo y descentralización; en la segunda se hace una descripción sobre las bases constitucionales del federalismo mexicano; en la tercera se presenta un análisis sobre las características y limitaciones del federalismo en México; en la cuarta se describen los conceptos incluidos en la distribución de los recursos federales hacia las entidades y municipios; en la quinta se aborda un análisis desde la perspectiva municipal del federalismo; y se concluye con un capítulo en el que se esbozan algunos escenarios sobre el federalismo y la descentralización.

I. Los Conceptos de Federalismo y Descentralización

Federalismo:

La federación se puede definir como un "Pacto, tratado, alianza o convención mediante el cual varios municipios, grupos de pueblos o estados se obligan en forma recíproca e igual a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados" (Anaya, 1997:175).

“El Estado federal es un Estado soberano formado de muchos estados, cuyo poder estatal tiene su origen en los estados que lo componen, los cuales se hayan ligados entre sí por una comunidad política. (Anaya, 1997:170)

Descentralización

Se puede caracterizar a la descentralización en dos momentos, en primera instancia se da cuando el ordenamiento jurídico supremo, que en nuestro caso en la Constitución, otorga a personas de derecho público las autonomías constitucional y gubernamental para decidir por sí mismas sus fines políticos, es decir, hay descentralización política cuando dentro de una misma unidad estatal, las colectividades que la forman tienen una organización propia, conforme a normas que se dan por sí mismas, sin más limitación que las que establezca el pacto que las une a las demás. La descentralización política atañe a la acción de gobernar más que a la de administrar.

El segundo momento en la descentralización se considera como la tendencia a la “devolución de poderes” a favor de entidades territoriales políticamente delimitadas. No es solamente una delegación de poder sino

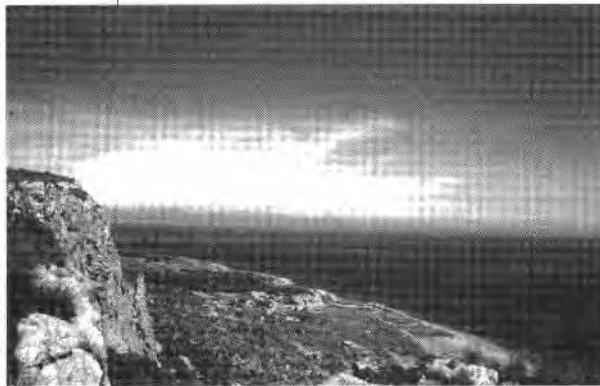
la asignación y respeto en el ejercicio de las competencias propias y específicas, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, todo ello legitimado mediante elecciones democráticas. En resumidas cuentas, devolución de poder decisorio y de utilización de recursos. (Barrera, 1990:128-129).

II. Bases Constitucionales del Federalismo

En la constitución de las cortes de Cádiz se estableció por primera vez, en un ordenamiento constitucional, que la soberanía reside esencialmente en la nación (y esto era aplicable a la Nueva España) (Tena Ramírez, 1998:60).

Posteriormente, el 31 de enero de 1824 se firma el Acta Constitutiva de la Federación, en la que se establece que la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, democrática y federal; define a sus partes integrantes como estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente corresponda a su administración y gobierno interior. Esta declaración se reafirma en la Constitución de 1824, en la que se establece que el poder legislativo de la federación se deposita en un Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (Tena Ramírez, 1998:154, 168-169).

Después de la vigencia de las Leyes Constitucionales del Supremo Poder Conservador, que impusieron al centralismo en la Constitución de 1857, se reinstala el federalismo, al adoptar como forma de gobierno la de "república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a (sic) su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según (sic) los principios de esta ley fundamental" (Tena Ramírez, 1998:613).



Alejandro Zarur

En ambas constituciones se hace referencia amplia a las facultades o atribuciones de los estados, más no se encontraron aspectos específicos para los municipios.

En la constitución de 1917, se refrenda la forma de gobierno -prácticamente con la misma redacción que en la de 1857-

en el artículo 40, que permanece hasta la fecha sin modificaciones (Tena Ramírez, 1998:838).

Además del ordenamiento contenido en el artículo 40, en el 43 se define a las partes integrantes de la federación, mismas que son los 31 estados y el Distrito Federal.

En lo relativo a la intervención de las entidades federativas en las decisiones nacionales, se ha planteado en todas las constituciones, que los senadores representan en el Congreso de la Unión los intereses de las entidades federativas (Tena Ramírez, 1994:271-273).

En el Título Quinto de la Constitución, particularmente en el artículo 115, se establecen los principios de organización en cuanto a régimen interior para los estados, así como la prescripción de que sea el municipio libre la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. En el mismo artículo se establecen las bases para los propios municipios en cuanto a administración, personalidad jurídica, servicios que pueden prestar, hacienda y planeación del desarrollo urbano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001).

Otro elemento que se podría considerar dentro de las bases constitucionales del federalismo se encuentra en el artículo 124 de la Constitución federal, que manifiesta: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Con las funciones específicas que se le otorgan a los municipios en el 115, la restricción general que se presenta en el 124 y las limitaciones que se le imponen en los artículos 117 y 118 (v. gr. no pueden emitir moneda, no pueden restringir el tránsito, establecer peajes, etc.), se interpretan como facultades de los estados de la federación las llamadas «facultades residuales»; es decir, todas aquéllas que no están establecidas explícitamente para el gobierno federal en la Constitución, y para las cuales no hay restricciones de carácter legal.

La importancia histórica del federalismo radica, más que en su esencia doctrinal en los acuerdos políticos que se dieron en la batalla por lograr que ésta fuera la forma de organización de la república. Es en las luchas del siglo pasado que se consolida la identidad nacional y la comunidad de intereses entre los habitantes del territorio nacional. Otro factor importante desde el punto de vista histórico, es la intención permanente de

los congresos constituyentes por lograr la consolidación en México de un Estado moderno, siempre con una visión de futuro, aspecto que al parecer en la actualidad se ha soslayado.

Puede considerarse que las bases constitucionales han perdido vigencia, por las siguientes razones:

- Los mecanismos de representación política de las entidades han sido pervertidos al permitir la inclusión de senadores de representación proporcional, que no están identificados, al menos en el papel, con los intereses de alguna entidad en particular.
- En este mismo sentido, los senadores electos bajo el principio de mayoría relativa, también han dejado de representar a su entidad, para ser sólo portadores de las ideas de sus partidos políticos, independientemente de su origen geográfico.
- En cuanto a la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios. La Constitución es muy vaga en lo que se refiere a las competencias de los funcionarios estatales, sería necesario que se pudieran establecer líneas generales de acción para otorgarle mayor uniformidad al trabajo de éstos.
- La autonomía de las entidades federativas está restringida por la distribución de los recursos, que aún

cuando la federación siga criterios específicos para distribuirlos, responden más a criterios cuantitativos que a la dinámica particular de cada entidad.

- Los mecanismos de compensación en el régimen de participaciones, constituyen más una forma de subsidio que de inversión efectiva, ya sea por incapacidad técnica o política de los ayuntamientos, o por esquemas de concentración del poder en el gobierno estatal.

III. Situación Actual del Federalismo en México

En casi dos siglos de vida independiente, y a pesar de que el documento original de la Constitución de 1824 indica la intención de que México fuese una República federal, hoy día estamos avanzando en el camino por dejar el centralismo.

El origen de esta peculiar situación se encuentra precisamente, en la conformación colonial de nuestro territorio, en la que según el discurso ésta es una República federal, pero en los hechos, está es gobernada por un régimen centralista.

Para entender al federalismo tendremos que hacer referencia al modelo de los Estados Unidos de América, del cual se

tomó la figura para nuestros ordenamientos legales, y a los antecedentes que le dieron origen. "Desde sus orígenes, las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias." Todas ellas tenían en común la subordinación a la corona británica.

Ellas decidieron unirse para combatir a los ingleses. Una vez lograda la independencia, tomaron la decisión de continuar la vida en común bajo una forma de gobierno novedosa: la federación, en la que cada uno de los estados constituyentes mantenían la soberanía en cuanto a régimen interior, pero cedían al Congreso (en el cual estaban representados todos) las atribuciones de relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas, etc.

La conformación de la federación en los Estados Unidos fue un proceso que duró al menos 11 años. El resultado de las pugnas entre los intereses de los Estados y el deseo de tener una vida en común dio origen a un sistema hasta entonces no conocido, en el que "... un gobierno

nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual, de esta suerte, señoreaba y unificaba los dos órdenes" (Tena Ramírez, 1994: 102-107).

En el caso de México, las condiciones de origen eran diferentes, de hecho no existían colonias independientes entre sí, y se sobrepuso el régimen federal sobre lo que había sido un Estado originariamente unitario. En nuestro caso, el federalismo tuvo un propósito original opuesto al de los Estados Unidos, mientras que para ellos sirvió para centralizar poderes originalmente dispersos, aquí se pensó para descentralizar poderes originalmente unificados. En lugar de que los estados dieran origen a la Constitución, ésta fue la que dio origen a los estados.

Si revisamos los antecedentes prehispánicos y coloniales, el País tenía una tradición centralista; en la necesidad de fortalecimiento de la figura presidencial en un siglo entero de convulsiones y la conformación del poder corporativo a lo largo de la mayor parte

de este siglo; se puede observar que las prácticas centralistas no nos han abandonado a lo largo de la historia.

Pero la evolución reciente de la sociedad mexicana, la cual implica una mayor participación de los partidos políticos en las funciones legislativas y en los gobiernos estatales y municipales, ha dado lugar a la formación del denominado "Nuevo Federalismo", que tiene su sustento fundamental en las acciones de descentralización de recursos y funciones del gobierno federal hacia los estados.

Este es un proceso incipiente: si bien se ha avanzado en la descentralización administrativa, es necesario que se planteen esquemas que contribuyan a la descentralización política del país, y esto sólo se puede dar con el fortalecimiento de los gobiernos locales, para que adquieran presencia significativa y democrática, y sean efectivamente ámbitos de autonomía, gestión y realización pública.

Se puede resumir el futuro en este sentido, con lo escrito por Uvalle (1995): "...los nuevos tiempos que el país vive dan cuenta de que la consolidación de la democracia moderna es aún trayecto por recorrer. La trilogía federalismo,

descentralización y democracia son el arquetipo a verter como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz”.

IV. Distribución de Recursos Federales a las Entidades y Municipios

La forma en que se recaban los ingresos y éstos se distribuyen entre entidades federativas y municipios, tienen su fundamento normativo en la Ley de Coordinación Fiscal; en ella se expresan los conceptos por los cuales los estados y municipios recibirán de la Federación los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones.

En el artículo primero de este ordenamiento se establece que la Ley “... tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.” Asimismo, se menciona que para efectos de coordinación, los estados celebrarán

convenios con la Federación para adherirse al “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” (Ley de Coordinación Fiscal, 2001).

A continuación se mencionarán los conceptos que se incluyen en el instrumento jurídico de referencia:

Recaudación Federal Participable¹

La recaudación federal participable (RFP), será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que

¹ Por la claridad con que se expresan en la ley de Coordinación Fiscal, se transcriben los conceptos tal como están escritos en el propio instrumento

participen las entidades en los términos del artículo 1°-A de esta ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3°-B del mismo ordenamiento; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Fondo General de Participaciones

El fondo General de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3° de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la

suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el porcentaje que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las

Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las Entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada Entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada Entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto

federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Participación a los municipios

En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, en

la forma siguiente: 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y, en dichos convenios, se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de la primera, informarán mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8 % se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.



Alejandro Zanur

Estos son los principales conceptos que comprende la distribución de participaciones hacia los estados y municipios. De manera complementaria se puede mencionar que también se distribuyen recursos relativos a los ingresos que se perciben por concepto de venta de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos labrados y de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes.

Reserva de contingencia

Es una aportación adicional que se realiza al término del ciclo fiscal, para los estados y municipios que no hayan alcanzado en sus participaciones el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

V. Fortalecimiento del Municipio en el Contexto de la Descentralización

La lucha por el municipio libre no es nueva en México, ha estado presente a lo largo de la vida independiente, pero a partir de 1983 se observó un propósito real de dar una nueva conceptualización a la libertad municipal a partir de la precisión de sus atribuciones y facultades. Esta intención se refrendó en la reforma que opera a partir de 2000.

Los aspectos más relevantes de las reformas se describen a continuación:

- En cuanto a la desaparición y suspensión de poderes municipales, fijan requisitos y procedimientos que suprimen la discrecionalidad de los gobernadores para remover ayuntamientos; en este punto es importante la reforma de 2000, en la que se considera al Ayuntamiento como una instancia de gobierno y no solamente de administración.

- Otorgan a los ayuntamientos la facultad para expedir—de acuerdo con las bases normativas establecidas por los congresos estatales y los bandos municipales—, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de diferente índole.

- Definen como responsabilidad de los ayuntamientos los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

- Incorporan la posibilidad de cubrir los servicios arriba mencionados a través de la asociación y de la coordinación intermunicipal.

- Confieren a los municipios la libertad de administrar libremente su hacienda, que deberá ser suficiente para atender las necesidades de su población.

- Autorizan de manera limitada la formulación de sus presupuestos de egresos y de ingresos, que serán autorizados por la legislatura local.

- Introducen el principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos.

- Otorgan facultades para incidir sobre el desarrollo urbano, con poderes jurisdiccionales para crear y administrar reservas ecológicas, y controlar el uso del suelo (Martínez, 1998).

Aún cuando las reformas son trascendentales para la libertad municipal y a partir de éstas se aprecia una dinámica política sin precedente en los municipios del país, quedan pendientes varias cuestiones acerca del municipio libre: la subordinación en los hechos al gobierno estatal y federal; ausencia de autonomía; falta de reglas claras para el reparto de recursos, así como la reforma política municipal para acabar con el centralismo del Presidente municipal y la ley reglamentaria del Artículo 115 constitucional. El peso de los gobiernos estatales es todavía determinante para la asignación de los recursos a los municipios. La controvertida Ley del Federalismo Hacendario de Puebla, es una muestra del poder que los gobernadores tienen sobre los ayuntamientos.

Las fuentes de recursos más importantes para los municipios de México son las participaciones federales, las estatales y los ingresos propios, principalmente el impuesto predial, los programas federales y los estatales, la deuda y algunos otros ingresos provenientes de organismos de cooperación internacional. Los mayores recursos con que cuentan los municipios —por su monto— son las participaciones federales y las aportaciones.

Las participaciones están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y son la principal fuente de recursos para los municipios, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Cabe destacar que estos recursos provienen de una distribución de ingresos, es decir, la federación, las entidades federativas y los municipios se distribuyen la recaudación de acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto implica que el uso destinado de los recursos que haga cada ámbito del gobierno es libre aunque supervisado por la legislatura correspondiente.

La ley establece que del Fondo General de Participaciones el estado debe entregar a los municipios, como mínimo, el 20 por ciento de lo que recibe. La distribución de los recursos a los municipios debe realizarse mediante criterios generales, esto significa que debe existir una fórmula aprobada por el congreso local, en la cual se determinan los coeficientes y montos para cada municipio. Las participaciones deben ser entregadas a los municipios en los cinco días siguientes a aquellos, en que sean entregados por la federación al estado (Campos, 1998:5).

Las aportaciones federales forman parte del nuevo régimen jurídico aprobado en 1997 por la Cámara de Diputados. La

característica principal de éstas, es que no son una distribución de la recaudación, como en el caso de las participaciones; las aportaciones son recursos federales. Esto determina el hecho de que su destino esté etiquetado en lo general y supervisado por la federación, en última instancia. Para los municipios se constituyeron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal. Los demás fondos se destinan exclusivamente a estados, en conjunto son los siguientes: 1.- Infraestructura Social Municipal; 2.-Fortalecimiento Municipios y D.F.; 3.- Infraestructura Social Estatal; 4.- Educación Básica y Normal; 5.- Servicios de Salud; 6.- Aportaciones Múltiples.

A continuación se describen las características principales de los fondos que apoyan directamente a los municipios:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM): Para determinar su monto se utiliza la RFP pero solamente como referencia. En 1998, la ley estableció que fuera del 2.03% de la RFP y a partir de 1999 ha sido de 2.197%. A partir de 1999 los estados están obligados a publicar las fórmulas, coeficientes y montos que les

corresponden a cada municipio a más tardar el 31 de enero.

El destino de los recursos debe ser exclusivamente para agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El 2% de los recursos asignados a cada municipio podrá utilizarse para desarrollo institucional, previo convenio con Sedesol y gobierno estatal.

El fondo del ramo 33 es una reasignación del antiguo fondo de desarrollo municipal en funciones anteriormente en el ramo 26. *Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFMDF):* El monto de este fondo para 1998 fue del 1.05% de la RFP, también como referencia. La ley establece que a partir de 1999 el porcentaje como referencia del RFP será del 2.5%. La distribución de los recursos para entidades y los municipios se hará de acuerdo con el número de habitantes tomando como referencia el dato más reciente proporcionado por el INEGI.

La ley específica que los recursos deberán utilizarse exclusivamente para los

requerimientos de los municipios y prioritariamente para obligaciones financieras y seguridad pública. Esta falta de precisión da lugar a distintas interpretaciones. Este fondo se integró con recursos reasignados de los ramos 29: (Saneamiento financiero); 04 (Seguridad Pública); y 23 (Coordinación Hacendaria.) (Levy, 1998).

No obstante lo anterior, existe un problema al plantear la descentralización efectiva pues ésta depende no sólo de las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes locales. La descentralización efectiva es el resultado de la existencia o no de la comunidad organizada, tanto en partidos como en organizaciones no gubernamentales y grupos sociales organizados de diferente índole, cuya capacidad de movilización en el ámbito local o regional es suficiente para formar relaciones intergubernamentales equilibradas.

En el ámbito municipal persisten muchos problemas porque los ciudadanos elegidos para gobernar no siempre son los operadores más capaces; y si a esta problemática le agregamos la subordinación del municipio a las participaciones y aportaciones federales y la escasa visión para detectar fuentes de financiamiento internas para cumplir

con sus obligaciones constitucionales, entonces tenemos un verdadero obstáculo para la descentralización.

Los esfuerzos que las instancias federales, estatales, universitarias, partidistas, así como los organismos no gubernamentales realizan para la capacitación municipal son loables pero se necesita actuar de manera específica en cada caso. Los municipios son realidades diferentes entre sí para los cuales hay que diseñar sus propios cursos de capacitación. Los dirigentes municipales deben estar capacitados para promover el diseño e implementación de las políticas sociales y de desarrollo regional.

El hecho relevante es que seguimos afectados por el centralismo, por un desequilibrio entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

La descentralización que propone el gobierno federal es un proceso de entrega de responsabilidades pero de mantenimiento del control presupuestario, de autoridades y de normatividad. La federalización de la educación y de los servicios de salud sigue, sin embargo, la lógica de descentralizar responsabilidades y recursos pero en diferente proporción.

El gobierno federal continúa manejando y controlando la política de recaudación fiscal, y llevándose la mayor parte de los ingresos públicos.

El impulso al nuevo federalismo en México cubre muchos aspectos de la vida política, administrativa y económica del país. Habrá que delimitar las funciones, competencias y atribuciones de los órdenes de gobierno.

VI. Escenarios del Federalismo y la Descentralización (Conclusiones)

De acuerdo con los procesos recientes de evolución en las relaciones entre federación, estados y municipios, se pueden planear entre otros, tres escenarios:

I. La descentralización administrativa
Significaría continuar la tendencia actual de reparto de atribuciones y funciones, pero únicamente en la esfera de lo administrativo, con la persistencia a nivel central del ámbito político y de la toma de decisiones medulares, particularmente sobre la política económica, particularmente en el ámbito fiscal.

Con esta propuesta, se ha incrementado la capacidad de intervención en las economías locales, toda vez que la determinación para la distribución de los

recursos y las líneas rectoras siguen cauces trazados de manera centralizada, en lugar de permitir que los estados y los municipios tengan un manejo autónomo de los mismos.

Para los gobiernos estatales y municipales no basta con la transferencia de competencias administrativas, es necesario que cuenten con los recursos para poder atender las diversas competencias y con la capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Para este caso, la salida política está en que el congreso realmente se convierta en un instrumento de la República para discutir, desde la base de las opiniones de habitantes de todos los estados, el proyecto nacional, y que realmente se haga un trabajo que permita en la distribución de los recursos, el desarrollo económico autónomo de las entidades que estén en posibilidades de hacerlo, mientras que se busque elevar las condiciones de los estados y municipios con mayor atraso.

II. La soberanía de los estados
En este escenario se plantea la mayor autonomía en los estados, no sólo con respecto a su régimen interior, sino en lo

relacionado con la toma de decisiones económicas y una mayor representatividad en la política nacional.

La viabilidad de esta propuesta radicaría en un factor externo a los estados y un factor interno. En el primer caso, se trataría de fortalecer los mecanismos de participación en el pacto federal, por medio de la vía por excelencia para ello: El Congreso de la Unión. Sería vital la revaloración del papel de los senadores como representantes de sus entidades ante el Congreso, y de que los diputados pudieran seguir en contacto con sus comunidades de origen, para situar las grandes políticas nacionales desde una perspectiva de múltiples visiones.

Para que esta propuesta prospere se requiere del afianzamiento de las instituciones democráticas y de los partidos políticos; para que los representantes de elección popular amalgamen el proyecto político de sus partidos de origen, con las aspiraciones e intereses de sus representados.

Por el lado interno, implicaría una alta eficiencia en la operación de los mecanismos de participación política para que los municipios tengan el foro adecuado, en el mismo sentido que lo haría el estado con la Federación.

De lo anterior deriva la necesidad de que los gobiernos federarles y estatales, cuenten con el soporte normativo y los foros de participación, que permitan a la sociedad vincularse de manera activa a su propio desarrollo


III. Distribución igualitaria de atribuciones y funciones

Más que un escenario, esta propuesta se puede interpretar como un resumen de las aspiraciones para lograr un régimen equilibrado, pero a la vez gobernable en un contexto de cooperación entre los tres niveles de gobierno, que persiga la vigencia del Estado de Derecho, más allá de los intereses del Estado Nacional.

De acuerdo con el espíritu constitucionalista, la Federación debe reservarse para sí pocas pero vitales funciones públicas, mientras que comparte con los gobiernos locales el resto de las competencias. Las bases para la vigencia de este "Nuevo Federalismo", las destaca Uvalle (1995):



Alejandro Zarur

- a) Fortalecimiento real y formal del poder legislativo;
- b) Incremento de la representación política en el órgano legislativo;
- c) Reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía;
- d) Reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
- e) Que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;
- f) Institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo;
- g) Democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;
- h) Fortalecimiento de la autonomía del poder judicial;
- i) Diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional; y
- j) Modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno. 

Bibliografía

Anaya, Vicente (Coordinador) (1997), Diccionario de política, gobierno y administración local, primera edición. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.

Barrera, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo (1990), Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo analítico metodológico). IAPEM, Toluca.

Bobbio, Norberto, et.al. (1991), Diccionario de política. Siglo XXI editores, México.

Campos Orozco, Jesús (1998), "Recursos para los municipios en la LFC y el presupuesto de Egresos de la federación para 1998", Art. 115. Boletín del Cesem, México, marzo-abril.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2002), en <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/1/116.htm>

Levy, Santiago (1998), "Controversias en torno a la Ley de Coordinación fiscal de 1988", Foro de Discusión. CIDE, México.

Martínez, Pedro (1998), "El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización" en Revista Gestión y Estrategia, edición internet en <http://www.azc.uam/publicaciones/gestión/num14/doc03.htm>

Márquez Rábago, Sergio (1997), Prontuario Constitucional, primera edición. Mc Graw Hill, México.

Tena Ramírez, Felipe (1998), *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, vigésima primera edición. Ed. Porrúa, México

Tena Ramírez, Felipe (1994); *Derecho constitucional Mexicano*, vigésima octava edición; Ed. Porrúa, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1995); "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México"; *Revista Gestión y Estrategia* edición internet; en <http://www.azc.um.mx/gestion/num7/art2.htm>

Patrimonio arqueológico, federalismo y municipio.

Por:
José Alfonso Araiza Gutiérrez*

El marco jurídico en materia de patrimonio arqueológico limita y condiciona la participación de los gobiernos municipales en su protección. Esto resulta ser un problema de graves consecuencias si se toma en cuenta que la institución responsable de estas funciones, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, no cuenta con los recursos suficientes para proteger e investigar plenamente toda la riqueza arqueológica, por lo cual su pérdida es constante e irreversible.

Es primordial subsanar las carencias del marco legal, así como fortalecer las atribuciones de los gobiernos municipales sobre el particular, de modo que al ser sede de importantes vestigios arqueológicos, pueda ser también, su principal defensor y promotor.

Palabras clave: patrimonio, arqueología, federalismo, municipio.

Legal frame as a subject of archeological wealth limits and conditions government participation on its protection. This outcomes to be a serious consequences problem if this functions responsible institution is not to be taken in consideration; instituto nacional de antropología e historia doesn't count on resources enough to protect and research about the archeological wealth in a plain way, thus its loss is constant and unreversible.

Relieving the legal frame lacks and strengthen municipal government faculties becomes primarily necessary, in a manner that being hostess for important archeological sites and traces becomes also a reason to be its main defender and promotor.

Key words: wealth, archeology, federalism, municipality.

* Licenciado en Arqueología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; actualmente cursa la Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal en el Colegio Mexiquense, A. C.

La actividad humana deja huellas: desde las más efímeras, como el simple paso por una vereda hasta los vestigios más perennes, como son los restos de antiguas civilizaciones; este amplio rango de indicios es la materia de estudio de la arqueología¹.

Nuestro país puede caracterizarse por su variabilidad cultural; tal variabilidad tiene sus orígenes hace miles de años, con los grupos nómadas ocupados en la recolección de vegetales silvestres y en la caza de fauna pleistocénica. Sucesivamente, los adelantos en la domesticación de cultígenos condujeron a la explotación de prácticamente todas las especies nativas que actualmente consumimos, como maíz, jitomate, calabaza, chile y frijol, entre muchas otras.

Sobre la base de la producción agrícola y el sedentarismo consecuente ocurrieron importantes cambios en la organización social, que permitieron la transición de sociedades igualitarias a estratificadas, y de ahí, el surgimiento y posterior ocaso de importantes centros urbanos del horizonte Clásico mesoamericano, como Teotihuacan, Monte Albán y Tikal. Estos fueron sucedidos por las sociedades militaristas del Postclásico tardío con las que se enfrentaron los españoles en el siglo XVI. Tal choque fue determinante al dar como resultado la hibridación de las culturas indígenas y por ser el origen de la cultura mestiza que ha llegado hoy a constituirse como hegemónica en el país.

¹ Si bien el término arqueología significa estudio del pasado, las posiciones contemporáneas aceptan que la disciplina consiste en el estudio de la cultura material de los grupos humanos, lo cual elimina el énfasis al referente temporal e incluso posibilita el estudio de sociedades modernas y contemporáneas.

En suma, cada uno de estos momentos ha dejado vestigios materiales únicos; restos que se deterioraron al pasar el tiempo para ser cubiertos por nuevas huellas y evidencias, en un proceso incesante del cual no estamos exentos.

La Problemática

A partir de las reflexiones anteriores, estamos en condiciones de comprender la riqueza arqueológica existente en el país, no sólo en la porción correspondiente a Mesoamérica, sino que incluye los vestigios de grupos nómadas que ocuparon las porciones desérticas del territorio nacional. ¿Qué tan grande es este patrimonio a nivel nacional? Por el momento no se cuenta con una cifra definitiva, sin embargo una estimación indica alrededor de doscientos mil sitios arqueológicos en los registros del Instituto Nacional de Antropología e Historia (I.N.A.H.); la falta de estudios de prospección en varias regiones del país impide conocer un número más acorde a la realidad.

Con relación a este acervo cultural ocurre una realidad insoslayable: su recurrente alteración y pérdida irreversible por diversas causas materiales y factores sociopolíticos. En una primera apreciación, podría considerarse que en el marco que posibilita tal situación se encuentran vacíos en la legislación, la

insuficiencia de la cobertura de protección institucional, la exclusividad de la competencia federal en los términos legales, el desapego de las poblaciones locales, además de la relativa indiferencia de la opinión pública. Cabe señalar que entre las principales causas materiales que alteran o destruyen este patrimonio se encuentra la nivelación del terreno por la agricultura, la extracción de piedra para la construcción, el establecimiento de asentamientos humanos, la realización de obras de infraestructura (drenaje, terracerías, carreteras, presas, etc.), el vandalismo y el saqueo.

Resulta obvio que la problemática de la protección a este legado inicia con el desconocimiento de su magnitud, pues ¿cómo puede resguardarse aquello que se desconoce que está en riesgo?, o, peor aun, "no puede investigarse lo que no existe" (Nalda 1993:136). Por múltiples razones, la esfera institucional, de carácter federal, ha resultado insuficiente en este aspecto. La normatividad actual en la materia², deja escaso margen de acción a las instancias estatales y municipales.

Tal situación adquiere una particular relevancia a la luz de los cambios políticos que vive nuestro país, toda vez que en esta materia ocurre un amplio debate sobre la pertinencia de la

intervención federal, y sobre el grado en que la esfera estatal o municipal puede participar en ello. Por lo que respecta al sector cultural, la política adoptada por el Consejo Nacional para la Cultura y la Artes, es la de dar prioridad a la descentralización, no sólo hacia los estados (lo cual inició con el gobierno anterior), sino incluir directamente a los municipios. (*Proceso* núm. 1247).

Con base en los planteamientos anteriores, este trabajo pretende hacer un breve análisis de la cuestión, desde una perspectiva analítica sobre la institucionalidad y los aspectos legales vigentes, a fin de contar con elementos para evaluar el ámbito municipal en esta materia, toda vez que la gran mayoría del patrimonio arqueológico se ubica en los territorios de los municipios.

Patrimonio Arqueológico, Federalismo y Municipio

La preservación de monumentos arqueológicos ha tenido gran importancia para el Estado mexicano desde la fundación de la República, con la prohibición de la exportación de estos bienes. En 1897 se declaró a los monumentos y objetos arqueológicos propiedad de la nación (I.N.A.H. 1984: 8). Los sucesivos gobiernos reiteraron las políticas de conservación de monumentos. Un hito importante en tal

² Basada en la legislación vigente sobre la materia, es decir la *Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, y sus reglamentos derivados.

sentido fue la creación del I.N.A.H. en 1939, institución a la que le fue conferida, entre otras atribuciones, la custodia del patrimonio cultural en lo que respecta a la exploración de las zonas arqueológicas del país, además de la realización de investigaciones científicas que interesen a la arqueología; es decir, investigar y proteger (*Idem*).

Otro momento importante fue el decreto de la ya mencionada *Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, al lograr un marco de delimitación más preciso que sus predecesoras. Así, en su artículo 2º, determina que "es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos". En el 27, se indica que los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles.

En el artículo 28 los define como aquellos que son el producto de las culturas anteriores al establecimiento de la cultura hispánica en el territorio nacional, además de los restos humanos, de la flora y de la fauna relacionados con esas culturas.

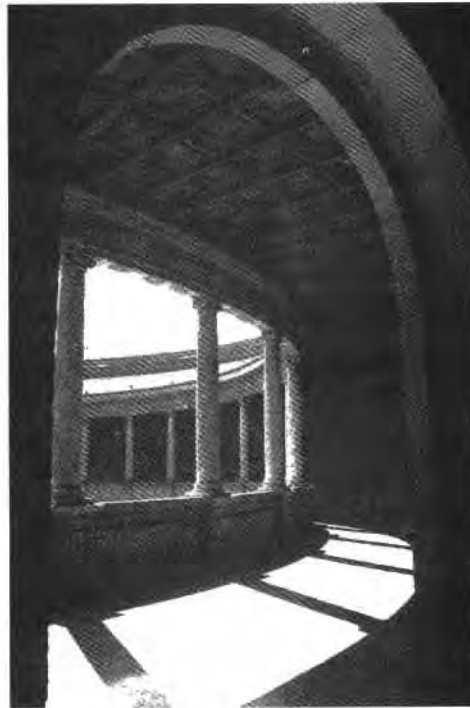
En lo que toca a la participación de las autoridades estatales y municipales, la Ley considera tareas de coordinación en los siguientes aspectos: en el artículo 2º establece que se realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. En el artículo 4º delimita la intervención de las autoridades estatales y municipales en la aplicación de la Ley, a la que la misma y su reglamento señalan. Asimismo, en el artículo 7º se estipula que cuando las autoridades locales y municipales decidan restaurar y conservar los monumentos, lo harán siempre previo permiso y bajo la dirección del I.N.A.H. El artículo 12 prevé que la autoridad municipal respectiva podrá actuar en auxilio del Instituto en casos urgentes para ordenar la suspensión provisional de obras que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente. Por último, se establece que el I.N.A.H. es competente en materia de monumentos y zonas arqueológicas.

Como puede advertirse, el marco legal e institucional no resulta lo suficientemente claro para formular conclusiones tajantes. Desde una óptica localista pareciera que existen fuertes limitaciones para el involucramiento de la esfera municipal en las cuestiones del patrimonio

arqueológico, fundamentalmente por las cuestiones legales como "propiedad de la nación", e institucionales como es la "competencia del I.N.A.H." en la custodia de los monumentos. Esta situación dejaría un vacío que incide en la conservación de los vestigios, donde los municipios no participan por resultarles una problemática "ajena", y donde el Instituto no actúa por desconocimiento del posible daño y/o por las limitaciones en su cobertura, lo que da lugar a un círculo vicioso.

Otra lectura, desde una posición federalista³, indicaría que no existe vulneración de las autoridades municipales y que, por el contrario, existen campos de acción en los que podría ocurrir una concurrencia federal, apegada a la normatividad vigente.

Ante la existencia de estas posiciones divergentes debemos aclarar que se han generado varios acuerdos de participación, cuyos resultados han sido positivos. Tal fue el caso de los trabajos de investigación en el municipio de Chimalhuacán, en los que hubo una estrecha colaboración entre el Centro I.N.A.H. en el Estado de México y el H. Ayuntamiento, lo que permitió la exploración parcial de una plataforma habitacional, el establecimiento de un museo de sitio conformado por una



Alejandro Zarur

colección municipal, además de la publicación de un libro con los resultados globales. (García 1998). De igual manera se indica el reciente acuerdo entre el H. Ayuntamiento de Zinacantepec y el Centro I.N.A.H. en el Estado de México, a fin de realizar un rescate arqueológico, con motivo de unas obras cercanas al convento del siglo XVI que se ubica en ese municipio.

Por último, se menciona una colaboración con el municipio de Ixtapan de la Sal, en un rescate originado por las obras para la remodelación de la plaza central, de la cual se obtuvo valiosa información inédita. Este caso resulta particularmente interesante, toda vez que permite obtener algunas consideraciones

³ Tal y como funciona la institucionalidad en este momento.

relevantes, que deducimos a partir de la entrevista grupal sostenida con el C. Presidente Municipal, Lic. Ignacio Rubí y que describo a continuación.

El punto de interés radica en que la cabecera municipal albergo una población indígena matlatzinca, notable por su producción salina, que fue tributaria de la Triple Alianza, tal y como pudo comprobarse por el rescate arqueológico. La extensión del asentamiento prehispánico se desconoce, sin embargo puede inferirse que en población actual existen más evidencias ocultas bajo la tierra. Es decir, cualquier obra de afectación puede poner al descubierto nuevas evidencias, sin embargo no existe un programa de prevención de este tipo de contingencias, pese a la experiencia previa que mostró tales resultados. Lo mismo puede señalarse de los datos vertidos en la entrevista, de donde resulta que la mancha urbana se está extendiendo, abarcando áreas antes despobladas; esta situación podría estar afectando sitios arqueológicos que existían en torno al poblado indígena original, quizás las antiguas salinas que dieron nombre (y renombre) a esta zona. En otras palabras, la primera experiencia, al parecer, no tuvo una *secuela* que permita a las sucesivas administraciones saber con qué

patrimonio cuentan, ni qué medidas tomar para evitar su desaparición. Esta es una conclusión importante porque sirve de parámetro para evaluar una problemática en específico en toda su dimensión desde la esfera municipal y federal; además de que apunta hacia los aspectos más críticos de ambas.

No obstante el caso señalado, existen situaciones de diferente índole, como pueden ser los municipios que tienen un interés particular en proteger algún sitio y desconocen algunos de los mecanismos para evitar su destrucción. Desde las atribuciones que la *Ley Orgánica Municipal* señala, se encuentran aspectos relevantes como los señalados en el artículo 11, que consiste en las facultades para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; el artículo 31, en su fracción XXIII, atribuye el convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de las localidades conurbadas.

El control sobre estos aspectos puede resultar fructífero si consideramos el caso de Tula, Hidalgo, que "contaba con una declaratoria de parque nacional, cuyos límites coinciden con los del sitio arqueológico", lo mismo que Palenque, Chiapas, protegido por una doble declaratoria como parque y zona arqueológica (Nalda 1993: 136). Este paso no garantiza la ejecución de un proyecto de investigación que permita su habilitación como zona arqueológica abierta al público, pero sí puede permitir limitar, en cierto grado, algunos de los acechos que ponen en riesgo al sitio. Por otro lado, el otorgamiento de licencias y permisos para construcción puede dar cauce a la intervención en obras que pongan en riesgo algún tipo de evidencias pretéritas, lo que obliga a solicitar al I.N.A.H., la realización de rescates programados en zonas críticas por su potencial arqueológico.

Finalmente, sólo quiero resaltar que en esta problemática aún falta mucho por lograr. Se requieren cambios importantes en el terreno institucional, así como en los diversos niveles de gobierno, además de adecuaciones al marco legal todo lo cual se encuentra en proceso de definición ya que ha sido motivo de un intenso debate. Al respecto, la iniciativa legislativa de una Ley General del

Patrimonio Cultural de México de 1999, la que derogaría a la *Ley Federal*, no tuvo una buena acogida al ser causa de fuertes cuestionamientos por parte de investigadores, intelectuales y trabajadores de la cultura, situación semejante a la que provocó en el personal académico y administrativo del I.N.A.H. su eventual reestructuración.

Es en este contexto difícil que los vestigios de las culturas antiguas siguen perdiéndose paulatinamente como una realidad inexorable. Por ello se considera indispensable un análisis riguroso de esta problemática. Es importante evaluar la viabilidad de que el municipio se constituya en una opción en la protección del patrimonio. No obstante, será necesario dilucidar si su estructura le permite dar protección adecuada al patrimonio, así como en qué medida es posible la realización de investigación, que es otro de los aspectos estrechamente relacionados. Por otro lado, no puede esquivarse la situación crítica del I.N.A.H. que le impide realizar a profundidad las funciones para las que fue creado: la investigación y protección del patrimonio cultural. ■

Bibliografía

Cama, Jaime y Rodrigo Witker (coords.). 1994, *Memoria del Simposio Patrimonio y Política Cultural para el Siglo XXI*. Colección Científica 296. I.N.A.H. México.

Florescano, Enrique (coomp.) 1993, *El patrimonio cultural de México*. F.C.E, C.N.C.A. México.

García, Raúl et. al. 1998, *Chimalhuacán: rescate de una historia*. I.N.A.H., H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, México.

Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1984, *Programa Nacional de Conservación del Patrimonio Arqueológico e Histórico*. México.

Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos, artísticos e históricos. 1984, I.N.A.H. México. (Diario Oficial, 6 de mayo de 1972).

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 2000, Cámara de Diputados. Toluca. Estado de México.

Martínez, Alejandro. 1996, "El patrimonio arqueológico de México." en *Arqueología Mexicana*, vol. IV, núm. 21. (Dossier: Saqueo y Destrucción). I.N.A.H., C.N.C.A., Raíces. México.

Nalda, Enrique, 1993, "Elementos para la elaboración de una política de conservación del patrimonio arqueológico." En Florescano, Enrique (compilador) (1993).

Rosas, Ana. 1998, "Presentación." en *Alteridades*, año 8, núm. 16. (Dossier: El patrimonio cultural. Estudios Contemporáneos). Departamento de Antropología. U.A.M-Iztapalapa, México.

La introducción de la @-administración en México. El papel del municipio mexicano.

Por:

Yadira Contreras Juárez*
Cruz Eloísa Contreras Colín**

El gobierno federal inició dos proyectos de gran importancia para la modernización de la comunicación y vinculación entre los municipios del país. Se trata de la introducción de la tecnología en materia de comunicación electrónica que, teniendo como base los avances en materia de internet, pretenden conformar una red que incluya a la totalidad de los municipios del país, de tal modo que pueda hacerse uso de tales avances para eficientar el acceso a la información sobre los mismos, así como realizar trámites y gestiones.

Para lograr un uso realmente útil de los avances tecnológicos en la materia, se requiere solucionar previamente algunos problemas como el analfabetismo informático y la falta de equipos de cómputo o cobertura insuficiente de red telefónica, además de los cambios sociales y culturales que permitan hacer un uso adecuado de tales instrumentos.

Palabras clave: municipio, tecnología, internet, red, comunicación, información.

Federal government started two great projects for linking, communicating and modernizing among municipalities in our country. It's a technological electronic communication introduction which, having as a basis the internet advances, are about to conform a net which includes all of the municipalities in México in such a way that anyone can use. It to accurate efficiency at the information access as to carry out procedures and actions.

Achieving a useful use of technological advances on this topic, solving problems like informatic and computer equipment lack as well as informatic illiteracy and insufficient telephonic net coverage previously; moreover cultural and social changes which allow to make a proper use of such instruments.

Key words: municipality, technology, inetnet, net, communication, information.

*Maestra en Ciencias Sociales por el Colegio Mexiquense; actualmente consultora municipal.

**Maestra en Ciencias Sociales por el Colegio Mexiquense; actualmente investigadora en temas municipales.

El trabajo tiene como objetivo no formal realizar una reflexión sobre una forma de aplicación de la tecnología (en especial la Internet), a la administración pública. Esto, sustentado por el hecho de que en Europa como en otros países operan ya proyectos de introducción de la administración electrónica o e-administración. Por ejemplo, la Unión Europea impulsa el programa e-Europe.

El objetivo es analizar el proyecto de introducción de la administración electrónica en México: *e-México*, en especial aquella parte que tiene que ver con los municipios: *e-local*; a fin de determinar las ventajas y desventajas que este programa contiene en términos de desarrollo y fortalecimiento de la administración local.

De tal suerte, en el primer apartado se hace una reflexión sobre la información, tecnología y gobierno. En él se establece el contexto actual de la sociedad de la información y las condiciones actuales de los flujos de información y de las telecomunicaciones, destacando la importancia que tendría para el gobierno, contar con una herramienta de comunicación e interrelación con los ciudadanos.

En el segundo apartado se describen las características esenciales del proyecto *e-México* y, en particular, de *e-local*, mediante el filtro de siete variables y se realiza una evaluación. El tercer apartado da cuenta del papel que en el diseño del proyecto tiene el municipio. Por lo tanto, en este espacio se analizan las ventajas y desventajas que en materia de desarrollo de la administración local contiene el proyecto. En el cuarto apartado se establecen una serie de propuestas necesarias para fortalecer el desarrollo municipal en materia de administración pública y, finalmente, el último apartado incluye algunas reflexiones, a manera de conclusiones, sobre el proyecto en sí y sobre la situación municipal.

1. Información, Tecnología y Gobierno

El fenómeno de la integración mundial o globalización ha desencadenado una serie de reacciones en diversos campos del conocimiento y del quehacer cotidiano de la gente, además de desenterrar viejos debates políticos como la cuestión de las autonomías o los conflictos religiosos. Uno de los aspectos que en este ensayo se revisa, es aquel que tiene que ver con las transformaciones en el ámbito político-social y las transformaciones tecnológicas. Por el lado del primero, la integración mundial ha abierto la puerta

a la simpatía plena por la democracia, participación, pluralidad y la tolerancia como valores *sine qua non* y sin los cuales una sociedad "moderna" no puede existir. Por el lado de las segundas, la tecnología día con día se renueva y lo nuevo es negado casi al instante por lo *novísimo*, en palabras de Daniel Bell¹, obligando con ello, a un constante aprendizaje de nuevas habilidades técnicas y a la aplicación de las ventajas que la nueva tecnología proporciona a la vida diaria del hombre. Ambas cuestiones no pueden tratarse de manera aislada ya que en la historia del siglo XX es fácilmente observable que los cambios políticos y sociales no fueron ajenos a los avances producidos en la tecnología y en las comunicaciones, ya que éstos han modificado sustancialmente nuestros hábitos de trabajo y nuestras actitudes sociales.

En especial, el impacto que tienen los cambios en materia de información y comunicaciones puede ser descrito en dos niveles: *a)* se está agilizando la transferencia de información entre organizaciones, y *b)* se está produciendo una democratización en la accesibilidad de la información. Por ejemplo, en los años setenta el mundo informático se caracterizó por la obsesión por calcular, lo que llevó a tratar de aumentar la

velocidad del proceso; los ochenta y casi la mitad de los noventa, se caracterizaron por una preocupación notable por manejar datos: manejar la información. La otra mitad de la década se ha distinguido por el paso del *cómo* al *qué*. Es decir, de *cómo* manejar la información al *qué* hacer con ella. Este pasó del *cómo* al *qué*, es el que marca la transición de la *sociedad de la información* a la *sociedad del conocimiento*, la cual, de acuerdo con los expertos, en algunos países ya ha llegado.

Esto plantea a su vez, cambios profundos en las organizaciones y obviamente las administraciones públicas no pueden estar ajenas a ellos. Además si retomamos el componente democrático de las sociedades modernas, resulta que con la alternancia en el poder, los gobiernos se enfrentan a la necesidad de introducir nuevos esquemas, tanto políticos como administrativos, que les permitan ejercer de una manera más cómoda el poder, reforzando su legitimidad y conservando la gobernabilidad de los estados. Por lo tanto, la pregunta actual que deben responder los gobiernos es ¿qué es lo que se tiene que hacer para conseguir aumentar la eficiencia de los gobiernos en el momento actual? Para ello, las reformas propuestas, a nuestro entender, han sido en especial dos: *a)* la adopción

¹ Un análisis más amplio de la modernidad puede verse en Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, siglo XXI, y en Robert Nozick, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*.



Alejandro Zaur

de técnicas gerenciales, como desde la década pasada y b) la utilización de herramientas como la Internet en las tareas de la administración pública.

La primera medida, desde nuestro particular punto de vista, apuntó a la modificación de los esquemas tradicionales del quehacer administrativo. Es decir se comenzó por modificar los procesos al interior de los gobiernos. Para ello se busca implantar herramientas como la planeación estratégica, que permitan obtener mayor eficiencia y eficacia en las tareas públicas del gobierno aunado a la elevación de los estándares de calidad. Pero faltaba la otra parte, la imagen y el trato con el ciudadano. Si bien los esquemas gerenciales refuerzan la ejecución de las tareas de la administración pública no necesariamente mejoran la opinión y la relación entre el gobierno y los

ciudadanos. El uso de la Internet, por su amplia cobertura, disponibilidad y bajo costo (aparentemente), se está convirtiendo en el paradigma de acercamiento con los ciudadanos, al grado que ahora ya se habla de la *e-democracy*.

Con respecto al uso de la Internet, nos parece que existe una cuestión de fondo. Por un lado, los gobiernos han entendido que no pueden quedarse a la zaga en el uso de las nuevas tecnologías e intentan aprovechar las bondades de las computadoras para mejorar sus procesos, reducir sus costos y tiempos de ejecución. Por el otro, también han entendido, con base en los estudios sobre su cobertura, costos y tiempos, que este medio le puede ayudar a mejorar su relación con los ciudadanos al brindar por la red ciertos servicios públicos. Pero el interés por su aplicación, es porque a través de la Internet circula información y conocimiento. Esto tiene una relevancia fundamental ya que desde sus inicios la administración pública ha empleado como materia prima esencial la información y el conocimiento.

Nos encontramos con el hecho de que los gobiernos voltean sus ojos a la tecnología con la finalidad de rediseñar sus procesos y ofrecer una mejor atención a los

ciudadanos; acercando sus servicios y diseñando sus procesos "a la carta", además de introducir la participación ciudadana en casi todos los aspectos con la finalidad de dar mayor transparencia y legalidad a las acciones de gobierno. Incluso esta intención ha sido considerada por algunos autores como Nuria Cunill, como el *repensamiento de lo público a través de la sociedad*. Por lo tanto, el papel de los gobiernos nacionales, estatales y locales se transforma y queda atrás la era de la burocracia lenta y corrupta, para dar paso a la era del *management*, con organizaciones transparentes, plurales, eficientes, eficaces, que producen servicios de calidad.

En este sentido, el reto de los gobiernos es transformarse desde adentro y hacia fuera, buscando en todo momento responder con eficiencia a las demandas de los ciudadanos y estar atenta a las necesidades e inconformidades que la población plantea. Además de ser incluyente y mostrarse abierta a que los ciudadanos formen parte activa en el proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas como en su ejecución. Obviamente este proceso no es fácil puesto que la complejidad de los procesos sociales y políticos, así como el diseño institucional de cada país.

impide o potencia el desarrollo del modelo. Por ello, cada país debe adaptar los proyectos de modernización a sus características específicas y a las necesidades de su población. Si esto es difícil en el ámbito estatal, imaginemos de qué magnitud son los retos para los gobiernos municipales. Si lo pensamos desde una óptica positiva, podemos responder que el reto es enorme pero es precisamente es en este orden de gobierno en donde deberían comenzar las transformaciones y abandonarse el esquema paternalista vertical, donde los cambios surgen de arriba y, en algún momento, permearán a la base. En este sentido, a continuación describiremos el proyecto de administración electrónica en México, a fin de entender sus planteamientos, objetivos y métodos de acción.

2. e-México e-Local²

En este apartado se hace una descripción apretada de ambos proyectos a la luz de los siguientes indicadores: a) objetivo, b) tipo de páginas web, c) seguridad, d) modelo de conexión, e) proyectos complementarios, f) financiación y g) actores.

² La información correspondiente a ambos proyectos fue obtenida de Internet: <<http://e-local.gob.mx>>>, además de dos documentos obtenidos en el CEDEMUN.

2.1. e-México — e-Local

Este proyecto tiene como antecedente principal el II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales realizado en Puebla, el 30 de abril de 2001. En esta ocasión la secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) presentó el proyecto E-México (México electrónico), como una propuesta de desarrollo político/social que ayudaría, por un lado, al fortalecimiento del federalismo, y por otro, como herramienta por medio de la cual se combatiría los rezagos sociales de las localidades del país. La apuesta consistía, en mejorar los flujos de información para eficientar la toma de decisiones y mejorar el diseño e implementación de las políticas sociales, así como mantener comunicadas a las distintas dependencias de los gobiernos y, a éstos, en sus distintos niveles. La dependencia responsable y coordinadora fue desde entonces la SCT del gobierno federal. Las tareas de elaboración y especificación de los subproyectos corrían a cargo de las dependencias responsables. Por ejemplo, el CEDEMUN, se convirtió en el responsable del proyecto de *e-local*.

México electrónico (*e-México*) tiene como objetivo general *a)* impactar en el desarrollo integral de la sociedad, mediante la integración de un sistema

tecnológico y de contenido social, *b)* eliminar las barreras de acceso a la información y a los servicios, y *c)* reducir la brecha digital de los mexicanos entre sí y con el resto del mundo.

Los ejes fundamentales planteados son:

- 1) La integración de la Mega Red,
- 2) Portal *E-México*,
- 3) Sistema de educación en línea,
- 4) Sistema de apoyo y promoción a empresas en línea,
- 5) Sistema de e-gobierno,
- 6) Sistema en línea de apoyo a mexicanos en el extranjero,
- 7) Sistema de apoyo a grupos étnicos en México,
- 8) Sistema de apoyo a grupos con capacidades especiales, e
- 9) Impulso al crecimiento de la industria de desarrollo de software nacional.
- 10) E-local.

Este proyecto tiene entre sus prioridades estratégicas establecer una cadena de interrelaciones e integraciones. En un primer nivel contempla la integración de las localidades del país con sus respectivas cabeceras municipales, éstas con el estado, el estado con la región y la región con la federación.

Con relación a *e-gobierno* este proyecto intenta responder a las expectativas de la

población respecto a su aspiración de un nivel mayor de bienestar, un gobierno de alto desempeño, mayor exigencia al gobierno para generar resultados que mejoren su calidad de vida, mayor credibilidad en el gobierno y mayor democratización. Se intenta crear un gobierno moderno cuyos valores giren en torno a la transparencia, una visión orientada al ciudadano-empresa, fortalecimiento de los procesos para mejorar el servicio a la ciudadanía, reordenamiento institucional, desarrollo de habilidades para impulsar la toma de decisiones y una retroalimentación con la ciudadanía.

e-México busca integrar de manera horizontal a la administración pública federal, a las regiones, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, y relacionarlos a la vez, de manera vertical con los ciudadanos y las empresas. El esfuerzo de integración y operación del proyecto está a cargo de la secretaría de Comunicaciones y Transportes y es auxiliada en los subproyectos por dependencias del ramo.

Los servicios de *e-gobierno* estarán orientados al ciudadano-empresa y se prestarán con transparencia y eficiencia proporcionando a la vez un gran valor agregado. El tipo de servicios que

prestará son: servicios a los ciudadanos, a las familias, a la gestión municipal y local, y a las empresas.

La Mega Red o *e-México* pretende cubrir las 2,427 cabeceras municipales en el año (2001) y alcanzar al menos 10,000 localidades, en el 2006, impactando al 97% de la población.

La estrategia de operación de *e-México*, se sustenta en el aprovechamiento y modernización de las oficinas públicas de telégrafos y correos, entre otras. Las que brindarán acceso público a Internet. Asimismo, se buscará trabajar con todos los operadores de redes de telecomunicaciones del país, para cubrir las zonas que actualmente no cuentan con servicios de telefonía.

De este macroproyecto se desprende el subproyecto *e-local* o Internet en todos los municipios. Este sistema es coordinado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). El objetivo de *e-local*, es el *diseño y construcción de un sistema de información y comunicación interactiva entre la federación, los estados, municipios y ciudadanos.*

Estratégicamente *e-local* pretende impulsar un modelo democrático de

comunicación que difunda ampliamente la información pública. Establecer una nueva relación federalista, basada en una comunicación de dos vías con los estados y los municipios, así como impulsar el tránsito de los sitios web como un modelo de comunicación de imagen hacia los niveles más avanzados de gobierno electrónico: información, interactividad administrativa y participación ciudadana. La estrategia de comunicación de *e-local* se fundamenta en dos ejes: el primero, un portal web en Internet de carácter público y de difusión amplia. El segundo, una intranet privada de comunicación intergubernamental.

Los beneficios esperados son de carácter puramente social. El principal beneficio es el acceso público mediante Internet a información relacionada con los ayuntamientos en los ámbitos federal, estatal y municipal. Esto se encamina a disminuir las horas-hombre que se dedican actualmente para conseguir y actualizar la información necesaria para las tareas de planeación, gestión y evaluación de las acciones gubernamentales en los distintos ámbitos de gobierno. Al mejorarse la comunicación intergubernamental, aumentará la velocidad y capacidad de respuesta para solucionar los problemas que enfrenta el gobierno en sus diferentes

niveles, impactando a mediano y largo plazo en la calidad de los servicios públicos y en la calidad de vida de los ciudadanos.

En términos de producto, *e-local* brindará servicios expertos de consulta, esto es, gobernador y alcalde virtual, foros, comunidades, página del gobernador, del alcalde, y acceso al sistema de actualización de información en tiempo real.

La promoción y difusión del sistema se hace por parte de la SCT y del CEDEMUN entre las autoridades estatales, municipales, universidades y centros de investigación, organismos no gubernamentales, iniciativa privada especializada y sociedad civil en general. Para la implementación de *e-local*, se ha contemplado un proceso progresivo por ámbitos de gobierno. Esto es, se integrarán comités en cada uno de los estados de la República, con los que se buscará unificar criterios, optimizar los recursos humanos y materiales, y cumplir en tiempo y forma con la implementación del sistema. Se propone que el comité esté formado por representantes de los tres ámbitos de gobierno, de la iniciativa privada, catedráticos e investigadores especialistas en la materia y representantes de la sociedad civil.

La participación de la SCT y del CEDEMUN estará enfocada a articular y facilitar la implementación del sistema para su homologación en el ámbito nacional. Una vez integrado el comité estatal, éste podrá tener la facultad de definir la visión y misión estratégica del *E-local* estatal, así como definir puntualmente la participación de cada uno de los sectores involucrados y su contribución al proyecto. En este comité se definirán los tiempos de implementación del sistema *E-local* estatal y sus prioridades.

3. e-Local. La Intervención del Municipio: ventajas y desventajas.

En este espacio se reflexiona cómo el gobierno federal ha concebido su ideal de *e-Administración*, y cómo han planteado los caminos a seguir para su consecución, poniendo énfasis en la intervención que en el municipio tienen. El primer aspecto a revisar es la *naturaleza de los proyectos. e-México y e-local* concebidos como un proyecto en sí mismos. Es decir, que si bien se inserta dentro de las acciones de un plan nacional no forma parte de una estrategia mayor. Pretende, por lo tanto, usar la tecnología para mejorar y eficientar los procesos de descentralización política y administrativa en el país. En otras palabras, tiende a convertirse en un

camino estratégico para llegar a un verdadero ejercicio del federalismo. Por otro lado, pretende ser una herramienta para el mejoramiento de la gestión de los procesos de las administraciones públicas y de éstas frente a los ciudadanos. Busca apoyarse en la tecnología para cumplir con los preceptos paradigmáticos de los gobiernos democráticos, a saber: transparencia y honestidad en la gestión gubernamental, eficiencia y eficacia, servicios de calidad y un gobierno cercano a los ciudadanos, entre otros.

En cuanto al *objetivo e-México y e-local* se plantean como la solución a la desigualdad de oportunidades y de información, así como los mecanismos para mejorar las administraciones públicas y acercarlas a los ciudadanos.

En lo que respecta el *tipo de páginas e-México y e-local* se proponen en la mayor parte de sus proyectos, páginas de tipo informativo y menos de carácter interactivo o de gestión en línea. Quizás esta limitación de *e-México* sea superada en la segunda fase del proyecto cuando la prioridad de las páginas pase a ser de tipo interactivo.

La *seguridad* para la navegación en la red es otro aspecto importante. Como en México, no obstante que ya existen

algunas páginas interactivas, la gran mayoría de las páginas electrónicas de las administraciones públicas son de carácter informativo y no circula información relevante o sensible, y no ha habido la preocupación por crear candados o mecanismos de encriptado de información. A lo mucho a las redes se les ha dotado de mecanismos antivirus. Por ejemplo, en España, una de los tramites más delicados como es la tributación puede hacerse *on line* y en tiempo real, la necesidad de desarrollar mecanismos de seguridad es tema vital e incluso se dedican importantes sumas de dinero para el desarrollo e investigación sobre esta materia. Al respecto basta un dato: el actual mecanismo de encriptado es un algoritmo llamado DES, cuya antigüedad data de 1977. Este sistema está siendo revisado por el *US National Institute of Standards and Technology* con la intención de mejorarlo o reemplazarlo por otro. Este instituto trabaja a la par en el proyecto AES, que consisten en un algoritmo para el procesamiento de información federal capaz de proteger la información sensible del gobierno y se busca que este sistema sustituya al DES. Esto nos muestra claramente que mientras otras naciones, no sólo España o el resto de Europa, los desarrollos en materia de seguridad se encuentran en lo que puede llamarse la segunda generación, en México en tema no es

prioridad. Por lo menos no lo parece en los documentos revisados.

En cuanto al *modelo de conexión e-México y e-local* pretenden construir un modelo nodal en donde a partir de una página central el ciudadano pueda ir accediendo por medio de *links* a los sitios de su interés. La distribución de los *links* se hace por medio de redes temáticas (noticias, red virtual, portal municipal, noticias municipales y centros de información).

Una de las particularidades de *e-México y e-local* es que contempla que el sostenimiento del sistema estará a cargo de la SCT y de las dependencias involucradas. Una vez en operación las responsabilidades serán *descentralizadas* a los estados y ayuntamientos, sobre todo en la Red *e-local*. Es decir, que una vez montada la red de páginas municipales, en el caso de *e-local* la responsabilidad y la obligación de su actualización y mantenimiento será tarea del gobierno municipal.

Por otro lado, un proyecto bien diseñado contempla la *ejecución paralela de proyectos* que refuercen los aspectos débiles o estratégicos del proyecto maestro o, por lo menos, aseguren el sostenimiento de un nivel mínimo en los insumos. En este sentido, para que un

proyecto tecnológico funcione es necesario que los usuarios potenciales cuenten con los conocimientos y las habilidades técnicas suficientes para garantizar su uso óptimo y evitar una subutilización. Este aspecto es sumamente importante porque juega en dos sentidos. Uno, por el lado de los usuarios, y dos, por el lado de quienes prestan el servicio. En este aspecto *e-México* y *e-local* presentan una debilidad peligrosa puesto que no se contempla esta limitación y la capacitación de los usuarios.

Otro ámbito que se encuadra dentro de los proyectos alternativos es el aseguramiento de un marco normativo que permita, por un lado, el establecimiento de un sistema de *e-administración*, y, por el otro, asegure su mantenimiento y promueva el desarrollo e implementación de innovaciones. El marco normativo debe adecuarse de forma que garantice el acceso de los ciudadanos a la información y permita la pronta realización de los proyectos. Al respecto existe una limitación cualitativa importante no sólo en el ámbito municipal sino incluso en el ámbito nacional. En nuestro país, si bien el derecho a la información está plasmando en la Constitución como un derecho, el gobierno no ha cumplido su parte y ha manejado toda la información en una

especie de monopolio secreto. Paradójicamente, no existe a la fecha un mecanismo por medio del cual el ciudadano pueda acceder a la información pública.

El *financiamiento* es uno de los aspectos más sensibles para operar cualquier proyecto, sobre todo cuando el contexto de implementación está marcado en un contexto de escasez de recursos. México electrónico, obtuvo recursos, para su operación, del gobierno federal a través de la SCT y del CEDEMUN³. Cabe mencionar que una vez lograda la primera fase del proyecto, paulatinamente se descentralizarán a los gobiernos estatales y municipales, los gastos futuros de acuerdo a las distintas facultades y responsabilidades establecidas. Pero las inversiones sustanciales y estratégicas serán pagadas por el gobierno federal. Así mismo, se contempla introducir a la iniciativa privada, en especial compañías de software, a fin de hacer menos costosas las inversiones. La intención es hacer rentables las áreas técnicas del proyecto para que resulten atractivas a la inversión privada y, en último de los casos, se tiene prevista la concesión. Finalmente, se analiza quiénes son los actores involucrados en la implementación de los proyectos y cómo se distribuyen las responsabilidades.

³ La procedencia de los fondos del proyecto y las estrategias de financiamiento fueron expuestas por el Lic. José Octavio Acosta, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local del CEDEMUN y por los responsables del proyecto, en una reunión con los alumnos de la quinta promoción de la Maestría en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense, A.C., efectuada el 24 de abril de 2001.

México electrónico conserva el esquema vertical, sino presidencialista sí patrimonialista, en donde es la federación la que asume el peso del proyecto y toma la iniciativa. Éste dotará de la infraestructura a los municipios del país y una vez realizado esto, en el plan los municipios asumirán su permanencia. Las tareas están centralizadas en dos dependencias: la SCT y en la Secretaría de Gobernación, a través del CEDEMUN. Si bien existen otras dependencias que toman parte en el programa, como Educación y Salud, éstas deben someterse a la coordinación de la SCT y del CEDEMUN. En este esquema, aunque los municipios tendrían la función de mantener actualizada la información y proporcionar algunos servicios, sólo mantendrán la estrategia en su territorio y tratarán de sostenerla a flote. Además, de que en el estado al que pertenezcan existirá un comité que tome las decisiones en cuanto a las directrices que deba seguir el proyecto en cada entidad.

Uno de los aspectos más sensibles que no fue contemplado seriamente en México electrónico, y en especial en *e-local*, es el del analfabetismo informático, cuando éste presenta un riesgo doble. Por un lado, el que tiene que ver con el público usuario y, por el

otro, con el personal operativo. Por el lado de los ciudadanos se pretende cubrir el 100% de las localidades del país, pero el uso de las computadoras es más común en las zonas urbanas y casi inexistente en las zonas rurales.

Por tal motivo el problema consiste en que, en un primer nivel del padrón de usuarios potenciales, más de la tercera parte, si es que sabe leer y escribir, no conoce una computadora y mucho menos sabe navegar en Internet. Por lo tanto, es impensable que pueda realizar un trámite o un pago en línea. Por el lado del personal operativo, cómo se espera que un sistema electrónico funcione si el personal operativo carece de los conocimientos técnicos necesarios para dar mantenimiento a una red electrónica o proporcionar asistencia técnica. Está documentado que uno de los problemas fundamentales de los municipios mexicanos es el bajo nivel de profesionalización y conocimientos de los empleados municipales. Esto es muy serio y plantea una limitación importante para el funcionamiento óptimo del proyecto. Y en éste no se aprecia cómo va a ser subsanada esta carencia. No hay proyectos paralelos de capacitación.

De los *actores involucrados* en los proyectos puede decirse que en ambos el

esquema es vertical, de arriba hacia abajo. En ambos el esfuerzo proviene del gobierno federal y de los gobiernos estatales y locales como meros actores secundarios. En especial el municipio mexicano no tiene un papel protagónico en los respectivos proyectos.

Otra de las limitaciones de México electrónico es que sus objetivos en materia de dotación de infraestructura suenan demasiado ambiciosos. El uso de las computadoras y de la Internet se ha generalizado en las grandes ciudades, pero existen municipios y localidades en donde no conocen siquiera una computadora o no existe una caseta telefónica. Prueba de ello es que en el documento de la propuesta de *e-local* se reconoce que no existe un diagnóstico de los recursos humanos con que cuentan los estados y los municipios. Es decir, se desconoce hasta qué punto el personal está especializado y maneja paquetería computacional. Asimismo, no existe un diagnóstico de los equipos y servicios de apoyo a la informática con que cuentan los gobiernos estatales y municipales y que son necesarios para adecuado funcionamiento del sistema. Esto es, no se conocen las características de los equipos de cómputo, impresión, software y servicios de Internet con que cuentan con gobiernos estatales y municipales.⁴



Alejandro Zatur

En el caso de las ciudades en las que existe el servicio de Internet la configuración de la red no es propicia para soportar un sistema como el que propone *e-México* para el caso de transmisión de datos y realización de trámites en línea. Existen diversas limitaciones técnicas, como el ancho de banda, la velocidad, el tipo de conexiones, los costos de conexión, el tipo de equipos, etc., que impiden el buen funcionamiento de una red completamente interactiva. Por lo que la problemática de la falta de infraestructura, es una de las que merece mayor atención y destino de las inversiones.

Finalmente, la introducción de la administración electrónica en México ha abierto un tema fundamental de debate: el derecho a la información. Producto del empuje que está teniendo la

⁴ SEGOB-CEDEMUN. Internet en todos los municipios, ponencia presentada en el II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales realizado en Puebla, el 30 de abril de 2001. documento obtenido de Internet: <<http://www.200.28.180.51/>>, consulta, 28 de junio de 2001 p. 6.

administración electrónica en otros países en México se ha visto la necesidad de desempolvar el tema y traerlo a la mesa de debates. Si bien está plasmado este derecho nunca ha sido respetado por el gobierno y ejercido por los ciudadanos. Por tal motivo, hoy día se ha comenzado discutir sobre la construcción de los mecanismos necesarios para hacer efectivo este derecho. Esto es fundamental ya que nos parece que para que un proyecto de e-administración funcione debe existir primero un marco jurídico que promueva esta práctica y la garantice.

Así mismo, uno de los riesgos que se corren en México electrónico es que de revertirse el objetivo de reducir las brechas de desigualdad, ésta se hará más grande y más profunda cualitativamente. Es decir, de no cumplir sus objetivos, México electrónico condenará a los pobres a seguir siendo pobres económicamente y pobres de conocimiento. En otras palabras incrementará el analfabetismo informático y la desinformación.

4. La Revaloración del Municipio: propuestas

- El municipio debe jugar un papel importante para dar cabida a la incipiente cultura de Internet, esto lo puede lograr a través de la profesionalización de su

personal. Ya que en ocasiones los miembros de Ayuntamiento ni siquiera cuentan con una educación media básica (municipios rurales) y con este antecedente mucho menos se puede aspirar a una educación basada en la informática.

- Elaborar un diagnóstico real, de los recursos humanos y técnicos con los que cuenta cada estado y municipios.

- En el caso de los municipios que cuentan con Internet, obtener los equipos y personal apto, para que la configuración de las redes sea lo bastante propicia para soportar el sistema que plantea *E- México*, para el caso de transmisión de datos y realización de trámites.

- Dar difusión al sistema, ya que se puede dar el caso que sólo investigadores, diseñadores y personas que trabajan dentro del proyecto lo conozcan, y los ciudadanos que son los que en realidad van a ocuparlo, no saben de su existencia.

- Centrarse en realidad en lo que quiere el ciudadano y no en lo que quiere ofrecer la administración, pues muchas veces a la población se le da una información que no necesita, y se le niega la que en verdad tiene gran importancia.

- Finalmente, el municipio debe ser pilar fundamental del proyecto, y no dedicarse únicamente a capturar los datos mes con mes, sino que debe ser quien ayude a la planeación y evaluación del

sistema E- México, pues es quien mejor conoce las carencias, debilidades pero también los esfuerzos que su población lleva a cabo para salir adelante.

5. Conclusiones

En México aún nos encontramos en el proceso del cómo. Aunque con México electrónico se intenta reducir la brecha del atraso con otros países consideramos es un paso difícil puesto que a las naciones desarrolladas les costó años de estudios y desarrollo tecnológicos, grandes inversiones en introducción y mantenimiento de infraestructura, así como en la construcción del diseño institucional adecuado que permitiera estos avances y en México esto no es posible desarrollarlo en un sexenio. No

obstante, poner las primeras piedras resulta un esfuerzo valioso.

México electrónico presenta aún limitaciones en cuanto al tipo de contenidos del proyecto, puede advertirse el carácter eminentemente informativo de las páginas, aunque en algunos casos ya se comienzan a ofrecer servicios en línea (Puebla y Yucatán) pero son los menos.

Sí México electrónico aspira a ser una red interactiva de acercamiento del gobierno con los ciudadanos, las inversiones en materia de desarrollo de sistemas y de seguridad deben comenzar a fluir. De lo contrario tendremos la más grande e ineficiente de las redes informativas. □

Bibliografía Revisada

Alonso Pardo, Anatolio. "La sociedad de la información para todos", Iniciativa INFO XXI", ponencia presentada en el Seminario *La nueva administración del Estado. e-administración: conectando con los ciudadanos*", MAP-INAP, 21 de mayo de 2000, Madrid, 16 p.

Martín Rodrigo, Tomás. "Portal del ciudadano", ponencia presentada en el Seminario *La nueva administración del Estado. e-administración: conectando con los ciudadanos*", MAP-INAP, 21 de mayo de 2000, Madrid, 27 p.

Maté Hernández, Luis. "Administración electrónica: la realidad", ponencia presentada en el Seminario *La nueva administración del Estado. e-administración: conectando con los ciudadanos*", MAP-INAP, 21 de mayo de 2000, Madrid, 28 p.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Sistema E-México", ponencia presentada en el II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales realizado en Puebla, el 30 de abril de 2001. documento obtenido de Internet: <<http://www.200.28.180.51/>>, consulta, 28 de junio de 2001.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "Internet en todos los municipios", ponencia presentada en el II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales realizado en Puebla, el 30 de abril de 2001. documento obtenido de Internet: <<http://www.200.28.180.51/>>, consulta, 28 de junio de 2001.

SEGOB/CEDEMUN. Transición hacia un auténtico federalismo y fortalecimiento municipal. Propuesta. Documento proporcionado por el Lic. José Octavio Acosta el 24 de abril de 2001 en las instalaciones del CEDEMUN., 47 p.

Entrevistas

Entrevista del Lic. José Octavio Acosta, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local del CEDEMUN y de los responsables del proyecto E-local con los alumnos de la quinta promoción de la Maestría en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense, A. C., efectuada el 24 de abril de 2001. (cinta magnética)

Planeación estratégica *para la modernización en la prestación de servicios públicos municipales en el siglo XXI.*

Por:

Juan Montes de Oca Malvárez*

La planeación estratégica es un instrumento necesario de la administración pública para promover el desarrollo. A través de ella se evita la improvisación y dispersión de actividades.

La planeación necesita de una programación que involucre en forma comprometida a dependencias y organismos auxiliares.

No se puede hablar de una reforma del Estado o de una modernización sin considerar al municipio como su elemento celular y principal antecedente detentatario de la cohesión social.

Palabras clave: *municipio, planeación, estratégica, modernización, servicios.*

Estrategic planning is a managerial necessary instrument to promote development. improvisation and activity dispersion is avoided with its use.

Planning requires programming which involves government offices and auxiliary organs in an engaged way.

We couldn't speak of state reform or modernization without even considering the municipality as its cellular element and main reference of social cohesion.

Key words: *municipality, planning, strategic, modernizing, services.*

* *Licenciado en Ciencias Políticas y Matemáticas Aplicadas y Computación por la UNAM, Maestro en Administración Pública y Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la FCPyS de la UNAM; Profesor-Investigador en Desarrollo Organizacional y Proceso Administrativo del Campus Acatlán de la UNAM; Director Consultor en Gestión Pública y Gobernabilidad Democrática en el Centro de Investigación y Desarrollo profesional (CIDEPROF); Asociado del IAPEM.*

Introducción

México afronta una época de grandes, retos y desafíos, lo que obliga a las organizaciones públicas al rediseño de la cultura administrativa, mediante procesos innovadores de formación gerencial estratégica y de calidad, así como la instauración de mecanismos preventivos del riesgo institucional, para lo cual es necesario desarrollar actitudes de liderazgo que permitan altos niveles de rendimiento en la concertación y el diálogo: desarrollo de capacidades de percepción, y de análisis de todo tipo de fenómenos sociales, políticos, culturales. Ésta es la premisa estratégica del cambio de las instituciones públicas modernas, enfocando su mayor atención sobre la vertiente relativa al diseño del desarrollo funcional del cambio organizacional.

Los procesos actuales de cambio y transformación de las modalidades de la acción del poder público, tienden a privilegiar el ámbito de la decisión dentro del espacio geográfico como un factor elemental de adecuación de la gestión pública.

En particular, se destaca el nivel de gobierno municipal como objeto de estudio y análisis detallado y profundo.

En la perspectiva política, en cuanto gobierno local, se enfatiza su papel como gestor de políticas gubernamentales frente a las demandas de la comunidad y como arena de interrelación de los individuos, asociaciones u organizaciones con objetivos diferenciados; en la visión administrativa, en cuanto a organización compleja, adquieren relevancia los propósitos de conducción colectiva y características organizacionales.

Al respecto, al municipio se le ha abordado desde diferentes enfoques, que van desde el histórico-evolucionista hasta el jurídico-normativista, sin existir una forma generalizada para su estudio. En el caso que nos ocupa, intentamos recuperar aquella visión que establece los siguientes elementos:¹ «...hablar del municipio es hablar, por un lado, de una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad inscrita en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento, y por otro lado, de un espacio político en el caso mexicano consolidado como nivel de gobierno asociado a un referente administrativo funcional».²

Por ello es básico, como punto de partida, plantear una revisión, breve y concisa,

¹ El desarrollo de los elementos metodológicos para considerar al municipio como objeto de estudio ha sido un tema usualmente relegado a los expertos en la materia. Uno de los esfuerzos más loables es desplegado por los integrantes del Proyecto de «Modernización Municipal» del CIDE. El desarrollo detallado de la investigación puede observarse en un documento de Mejía Lira, José, et. al. Propuesta metodológica para el análisis del municipio. CIDE, Mimeo, México, 1990.

² Cfr. García del Castillo, Rodolfo, La prestación de servicios públicos municipales. CIDE, México 1992, p. 20.

deteniéndonos en los principales elementos que lo participan en la prestación de los servicios, asociándolos, paralelamente, en torno a los acontecimientos normativos de la gestión administrativa y organizativa del municipio.³ Para acercarnos adecuadamente a la problemática de los servicios públicos municipales, es necesario trazar, los grandes ejes sobre los cuales desde una perspectiva particular se comprende la acción estatal.

La relación Estado-sociedad aparece, en el devenir histórico del Estado moderno, justo en el centro de un complejo entramado de interacciones, las cuales han sido explicadas de muy diversas maneras, según el enfoque adoptado. Esta relación compleja puede ser esquematizada, desde una perspectiva específica, en un circuito sistémico, donde el ente estatal gestado a partir de las relaciones sociales se materializa en un conjunto de instituciones y adquiere un papel importante en la construcción de la realidad dinámica en que se inscribe la reproducción del sistema social. Así en el nivel de gestión, la administración gubernamental recibe de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción.⁴

La capacidad de «hacer» se sustenta en la cesión de una fracción de la soberanía individual que permite al Estado fungir como actor genérico y representante formal del interés común. A cambio, la sociedad exige del Estado la cristalización y establecimiento del conjunto de condiciones indispensables para desarrollar sus actividades y garantizar la satisfacción de las necesidades comunes.

Desde la irrupción en la historia del Estado moderno éste se asocia de manera cuasinnatural a la prestación de servicios.⁵ La cesión por parte de los individuos en su nuevo «traje» de ciudadanos, de una porción de sus capacidades de acción y decisión, busca encontrar, en contraparte, protección y seguridad por parte del gobierno.

Durante el presente siglo han existido notables oscilaciones en cuanto a la participación estatal, presentes claramente entre las visiones del Estado de bienestar o Estado benefactor y las que privilegian un Estado reducido, siendo estas últimas dominantes hoy día.⁶

Pese a los cambios notables surgidos en materia de inversión y límites de la acción gubernamental, su cariz de servicio permanece. Así, aún dentro de la

³ Por supuesto, considerando la capacidad de los ayuntamientos para responder a las demandas sociales que pugnan por obtener mayores satisfactores públicos.

⁴ En este esquema sistemático coincidimos con el planteamiento de D. Easton identificable en sus obras, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrotu, 1973. También puede compararse con los estudios de Gabriel Almond sintetizados en Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 162-181.

⁵ En un sentido estricto esta aseveración puede trasladarse a tiempos más remotos, pero utilizamos este convencionalismo dando el carácter «contractual» y «universal» adquirido por el llamado Estado moderno.

⁶ Véase por ejemplo Estado moderno, Estado modesto, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.



Asignado Zaur

perspectiva del liberalismo, la prestación de servicios como responsabilidad del Estado tiende a seguir existiendo, aunque los aspectos a cubrir sean mínimos y no sea éste quien los proporcione directamente. Nos encontramos pues ante una función con un alto grado de permanencia, por lo cual es de suma importancia analizar sus características e identificar las dificultades para su realización en contextos concretamente delimitados.

Durante la década de los setenta la crisis del modelo intervencionista y el proceso de endeudamiento asociado con su posterior dinámica negativa obligaron al

Estado a replantear su interacción con la sociedad y su propia lógica de funcionamiento. En los ochenta, conceptos como eficiencia, eficacia, control y descentralización, cobraron una nueva dimensión en el panorama de las propuestas de solución proclamadas por los expertos de la administración. Los vientos del cambio alcanzaron así a las cuestiones operativas inscritas en marcos o preconcepciones de índole más inclusivo, tendencia aún prevalecte en los albores de los noventa. Siguiendo esta regla de reflexión, cabe abrir un espacio y detenemos ahora en ciertas condiciones particulares del caso del Estado mexicano.

En este ejercicio debemos tener en cuenta el uso de tres grandes niveles analíticos. Un primer nivel general asociado a las determinaciones de orden funcionalmente estructural en donde usamos el término Estado. Un segundo nivel, más concreto, bajo la etiqueta de régimen político, en el cual se toman evidentes las formas de relación entre actores en determinadas estructuras normativas, corresponde a una ubicación en el espacio y en el tiempo, de los elementos normativos y los canales de comunicación y construcción política. Un tercer nivel, identificado como administración pública o aparato

burocrático, daría cuenta de las relaciones más concretas e instrumentales dentro de las estructuras existentes, pero conserva para sí un rango de capacidad de incidencia en la cristalización de las políticas públicas.

La estructura del régimen y su administración participan como factor de influencia directa al armar respuestas gubernamentales y, por ello, deben aparecer como precondiciones de la acción.⁷

La construcción de respuestas estatales planificadas a las demandas sociales requiere un instrumento político-administrativo acorde a las condiciones de cada país. Así, como conjunto de organizaciones e instituciones, la administración pública se inscribe dentro de una serie de especificidades definidas en el ámbito del régimen.

I.-Planeación Estratégica para el Desarrollo Municipal

Los enfoques de planeación de gran visión y el diseño estratégico de políticas públicas, deberán surgir como una respuesta a la demanda social en los municipios, en donde se han focalizado a los sectores sociales más pobres con mayor grado de necesidades. Se deben desarrollar acciones conjuntas entre

sociedad y gobierno para generar esfuerzos significativos, y no se trata de la clásica «ayuda» al municipio sustituyéndolo, sino responsabilizándolo, pero dándole capacidad técnica y administrativa para generar desde sus bases sociales su propia organización operativa funcional.

Bajo esta perspectiva, la planeación estratégica pretende ser un instrumento de apoyo técnico gubernamental que garantice la operatividad funcional de las estructuras públicas municipales, para configurar un verdadero desarrollo integral en México. Un enfoque preciso de planeación estratégica de gran visión, representa una posibilidad para fortalecer las estructuras administrativas de la alta dirección, encargada del diseño e instrumentación de acciones para satisfacer la demanda social.

Al respecto, Peter Druker sostiene que la primera tarea, es pensar en la creación y la implantación de estrategias, es ahí donde la planeación tiene su sustento en la definición clara y precisa de la misión y la visión de la organización, es plantearse la primer interrogante para el cambio ¿Cuál es nuestra razón de ser y qué debería ser?

⁷ Véase por ejemplo J. Sloan y Kent Tedin, «The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs», en *Comparative Survey*, Pittsburgh University Press, 1984.

Aquí es donde se propone el proceso de planeación estratégica, porque nos lleva al establecimiento de objetivos, al desarrollo de estrategias y planes, y a la toma de decisiones ahora para esperar resultados mañana. Esto sólo se puede desde el momento en que se tiene capacidad de visualizar a la organización (negocio) por completo; así como tomar decisiones que lo afecten, evaluar los objetivos y las necesidades actuales y futuras, y poder distribuir los recursos humanos y monetarios para obtener resultados claves.⁸

Sus elementos son:

Fijación de objetivos.

Investigación de factores (DAFO) Interno-Externo.

Coordinación de los diversos cursos de acción.

Establecimiento de políticas.

Determinación de procedimientos.

Formulación de programas y/o proyectos.

Formulación de presupuestos.

Los principios son:

De probabilidad: alta ocurrencia

De objetividad: transparencia de operación

De medición: resultados de satisfacción de demanda; rendición de cuentas

De precisión: asignación estratégica de recursos

De flexibilidad: adaptativa y cambiante

De unidad: integración participativa de actores

Las técnicas gerencialistas que de una manera directa o indirecta nos proporciona la administración científica y que en el caso específico de la planeación y programación puede explicarse para formular planes, para presentarlos, explicarlos, discutirlos y evaluarlos, suelen ser las más abundantes y diversas dentro de la etapa de la propia administración operativa y estratégica.

El objetivo operacional se traduce a lo cotidiano, y el objetivo estratégico es algo que va mucho más lejos que la simple operación; se trata de trascender influyendo en el propio escenario. La planeación estratégica, va más allá de acciones tradicionales sobre cómo prestar los servicios públicos, se formula preguntas mucho más fundamentales cómo ¿ Se tienen programadas las actividades adecuadas? ¿Cuáles son los objetivos estratégicos maestros y operacionales? ¿Cuándo serán obsoletas las actuales funciones de respuesta institucional? ¿Están aumentando o disminuyendo los reclamos ciudadanos?, entre otras.

⁸ Drucker, Peter F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York. Harper and Row, 1974. p. 161. Steiner, George A., *Planeación Estratégica; lo que todo Director debe saber*. CECSA, México, 1985. p. 13.

Sin embargo, la planeación estratégica no representa una programación del futuro, ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirven de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano. Lo que es cierto, es que debe ser flexible para poder aprovechar el conocimiento acerca del medio ambiente. Cabe aclarar que la planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, pero la decisión en sí, la cual se toma con base en este suceso, sólo pueden hacerse en el momento.

Asimismo, representa un esfuerzo para sustituir la intuición y el criterio de los dirigentes, y de ninguna manera, es nada más un conjunto de planes funcionales o una extrapolación de los presupuestos actuales, es sobretodo un enfoque de sistemas para guiar una organización durante un tiempo a través de su medio ambiente, para lograr metas propuestas.

La planeación no debe ser entendida como un diseño de escenarios, sino cómo buscar la forma de alterarlos y sacar el mejor provecho de ellos, por lo tanto, se trata de planear el futuro en vez de padecerlo.

Planear es sin duda, una de las actividades características del mundo contemporáneo; y es necesaria por la creciente interdependencia y la rapidez con que se originan los acontecimientos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Permite el desciframiento de los enigmas, de conocer no nada más para saber hacia dónde nos dirigimos, sino más bien, para esclarecer en dónde estamos. Las técnicas de la planeación que en sus inicios tuvieron componentes cuantitativos, hoy día tienden al análisis de elementos cualitativos; los cuales se han venido desarrollando a través de una metodología más sofisticada y compleja.

La planeación sigue siendo, en esencia, un ejercicio de sentido común, mediante el cual se pretende entender los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla y diseñar escenarios, de los cuales se buscan finalmente obtener mayores provechos.

Imagen objetiva para la planeación estratégica municipal

Análisis del medio ambiente



- Social
- Económico
- Político
- Cultural
- Administrativo
- Técnico

Es erróneo pensar que el avance del proceso de planeación estratégica sólo se limita al diseño de escenarios y al planteamiento del futuro esperado. Por el contrario, sus alcances van mucho más allá, sus objetivos implican no nada más planear sino realizar en forma ordenada un amplio número de actividades que, a su vez, conllevan el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

«Un plan cuyos objetivos no se traducen en una estrategia específica y consistente, representada por acciones concretas, no es un plan verdadero, sino más bien un catálogo de buenos deseos».⁹

Por cada objetivo se deben definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar sus soluciones, establecer recursos y responsabilidades, y diseñar medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar los avances, sino también volver a planear.

Se deben traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas que se incorporen al quehacer diario de la organización. Esto es, pasar de la planeación a la administración estratégica; es darle, de hecho, un sentido trascendente a la acción cotidiana de todos sus integrantes, quienes sabrán que,

al margen de las tareas rutinarias, hay que desarrollar otras actividades que tienen un efecto más importante, duradero y, sobre todo necesario, para garantizar el futuro de la organización de la que forman parte. De tal manera que no se convierta en un medio en donde todos saben que hacer pero nadie sabe a dónde se dirigen.

El conocimiento de la misión, visión, objetivos y estrategias de la organización por parte de sus integrantes, es elemento fundamental para cumplirlos. Es también un mecanismo motivador, porque se convierte en un reto profesional para cada integrante. La planeación estratégica implica un esfuerzo participativo. Esto se refiere no sólo al establecimiento de objetivos y al diseño de estrategias, sino a lo más complicado, su ejecución y evaluación.

Con la planeación estratégica se trata de prever un rumbo y orientar su destino. Traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas, es pasar de la planeación a la administración estratégica. Muchos planes fracasan porque en su elaboración no participan quienes tienen que hacerlos realidad. No basta que existan oportunidades, es preciso que haya una verdadera posibilidad de lograrlas.

⁹ Acle Tomasini, Alfredo, *Planeación estratégica y control total de calidad; un caso real hecho en México*, Economía y Empresa, 2da. edición, Ed. Grijalbo, S.A., México, 1990. pp. 44-47.

En síntesis, la administración estratégica significa tener conciencia del cambio y comprender lo vital. De lo contrario, la vida de una organización municipal queda reducida al objetivo de sobrevivir.

No olvidemos que en toda organización, sobre todo cuando persiste un enfoque de administración centralizada, se tienden a generar ínsulas de poder que a la postre debilitan al conjunto. La integración de un grupo gerencial estratégico permite eliminar paulatinamente «el feudograma» a cambio de un trabajo en equipo más solidario. No quiere decir que debe buscarse la democratización institucional, pero sí la corresponsabilidad e identificación institucional. Sin embargo, para que esto se traduzca en un sentido positivo, debe existir madurez entre todos sus miembros, y especialmente en directivos de primer nivel jerárquico, para aceptar decisiones que posiblemente no concuerden del todo con sus ideas.

Dentro de ese espíritu de madurez es necesario aprender a distinguir al leal opositor, es decir, aquella persona que puede en ocasiones oponerse a las ideas del resto del grupo o bien a las del director, pero cuyo afán no se inspira en una actitud mal intencionada, sino en un

principio de lealtad hacia sus compañeros, superiores y hacia la organización para la cual trabaja.

La lealtad no consiste en ser siempre afirmativos, sino en tener suficiente respeto para sí mismos y valor para decir lo que se piensa. Lo contrario es caer en la incondicionalidad y en el servilismo, elementos ciertamente maleables y complacientes, pero muy poco sólidos para apoyar en ellos no sólo la dignidad individual, sino el esfuerzo serio de un equipo de trabajo.



Administrar requiere una gran dosis de comunicación. Esto no significa transmitir órdenes o instrucciones para esperar su puntual cumplimiento; se trata más bien, de comunicar proyectos para estimular hacia ellos una reacción positiva que se traduzca en un

comportamiento, al que se incorporen nuevas ideas. El grupo gerencial debe transmitir sus impresiones, comunicar su percepción de las cosas, marcar el énfasis, priorizar los problemas. Sin embargo, este sería un esfuerzo incompleto si no se repitiera en cada nivel, para que otros grupos trabajen como células que, de acuerdo a su responsabilidad específica dentro de la organización, detallen el problema y la solución que les compete. Se debe buscar que se incorpore la cultura organizacional de trabajo en equipo, como uno de sus valores, y el liderazgo directivo como una de sus características.

Otra forma de comunicarse es mediante el trato cotidiano aún con subordinados no directamente relacionados. Los directivos no deben encerrarse en sus oficinas, sino procurar contacto personal y comentar con todos los proyectos más relevantes de la organización. No hay liderazgo por carta o por memorándum; hacerlo efectivo requiere del trato personal: convencer, involucrar, hacer sentir que no son proyectos de la dirección, sino de la estructura pública municipal y que todos los empleados, por modestos que sean sus puestos, participen en ellos, lo cual coadyuvará finalmente en el éxito de todo el conjunto.

Administrar estratégicamente es, en esencia, una tarea encaminada a relacionar a hombres. Se orienta este esfuerzo hacia objetivos compartidos mutuamente, que signifiquen a la vez un reto profesional y una recompensa material. El éxito de cualquier organización política, cultural, requiere de un liderazgo efectivo. Cada nivel de mando, desde el director hacia abajo, necesita conocer que no basta la autoridad jerárquica para dirigir; por el contrario, es preciso legitimarla a través de una sólida autoridad moral. Y ésta no se confiere con el cargo, debe ganarse a diario, con detalles de conducta personal y, desde luego, mediante decisiones que resulten exitosas y reconfirmen al líder frente a su grupo, haciéndolos sentir que se avanza en el sentido correcto.

Imagen objetivo para la planeación estratégica municipal



Las transformaciones recientes en materia de planeación estratégica realizadas en México constituyen un parteaguas interesante. Con dichos cambios se ha conformado un marco particular para las actividades globales del municipio; ello obliga a una revisión, más o menos detallada, de las particularidades de este proceso en el país. Las estrategias globales trazadas en el ámbito nacional son la base ineludible en un proceso más desagregado, los objetivos generales son el cimiento sobre el cual se construye la acción tanto de las entidades federativas como de los municipios.

Así los lineamientos marcados por el gobierno federal aparecen como precondition a los planes y programas locales, los cuales pueden coincidir con los objetivos y prioridades nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Resulta evidente que dicho plan, es la llave para atender el proceso de planeación en su totalidad.¹⁰

Integrar al municipio en el desarrollo nacional y promover su fortalecimiento como orden de gobierno más cercano al pueblo, son principios fundamentales para la construcción de un país más justo

y democrático. En el municipio se registran las demandas básicas de la población y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

El municipio concebido como una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno. Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo las actividades de planeación estratégica. Por otro lado, para que haya una verdadera planeación estratégica es importante que el municipio se integre a los sistemas de planeación estatal a través de la realización de cuando menos las siguientes actividades:

- Una participación activa de la población en todos los rubros que ley le otorga para que el municipio alcance de un verdadero desarrollo;
- La posibilidad de que la población exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, y sean tomadas en cuenta al definir políticas públicas y acciones en el ámbito estatal;
- Generación de información municipal básica que abarque las dimensiones sociodemográficas,

¹⁰ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 15.

económicas y territoriales de la comunidad, organizadas a través de manzanas, juntas vecinales o juntas cívicas.

- Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal, para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos FODA estratégicos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio.

gobierno, como contempla el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso administrativo municipal.



Todo ello puede ser realizado para incrementar la capacidad de negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades, frente a las acciones que realicen en esa jurisdicción, los gobiernos estatal y federal, así como reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población.

En la generación de los planes correspondientes se prevé una participación de los distintos órdenes de

La planeación como parte de este proceso, es el elemento que permite anticipar las actividades de una organización por medio de juicios valorativos sobre hechos pasados. Su importancia radica en que para actuar con cierto grado de certeza, es necesario prever en el presente las metas a que se aspira llegar.¹¹

También es la función que tiene por objetivo fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operación para realizarlo y la determinación de personas y costos necesarios para su realización.¹²

¹¹ Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas. Teoría y práctica, 1978.

¹² Terry, George, Principios de Administración, 1972.

Implementación de la planeación estratégica municipal



La planeación es el requisito primario de las funciones administrativas de organizar, dirigir y controlar. Abarca la fijación de los objetivos de todos los esfuerzos colectivos significativos, y los planes para ejecutar éstos. Son los antecedentes previos los que establecen las relaciones organizativas y deciden el curso de acción o los controles a aplicar. La planeación y el control están íntimamente ligados, ya que los planes son los estándares para el control. Y todo plan y sus derivados deben contribuir de un modo positivo a la realización de los objetivos colectivos. Procura además, lograr una estructura consistente y coordinada de operaciones enfocadas hacia los fines deseados, evitando el funcionamiento al azar.

Sólo puede establecerse un plan de operación en cada ocasión. Dos planes diferentes significan la dualidad, confusión y el desorden. Pero el plan puede dividirse en varias etapas que estén

eslabonadas y soldadas entre sí. La acción orientadora del plan debe ser continua. La limitación de las previsiones limita la duración de los planes, por lo que para evitar interrupciones, un segundo plan debe seguir al primero, un tercero al segundo, y así sucesivamente.

Un plan es eficiente cuando, puesto en práctica, lograr alcanzar los objetivos con el mínimo de consecuencias indeseadas y con resultados superiores a los costos. Las directrices establecen el marco dentro del cual se trazaron las metas y se constituyen los procedimientos y programas de los planes. Una planeación efectiva y eficiente requiere una adecuada sincronización horizontal y vertical en las estructuras de los planes. Mientras mayor sea el grado de especificidad de los componentes de un plan, más fácil es presentar un plan total bien integrado; y más fácil resulta la comunicación con sus ejecutores y la identificación de éstos con él mismo y su implementación y su coordinación y control.



El plan debe ser suficientemente flexible para ajustarse a los cambios que se introduzcan por razón de las circunstancias u otras razones, aunque el costo y los peligros de la flexibilidad deben ser comparados con sus ventajas. Una planeación efectiva en condiciones de competencia, es decir, donde otros persiguen iguales metas, requiere que el curso de acción se seleccione tomando en cuenta lo que el opositor hará o dejará de hacer.

II.- Modernización de la Administración Municipal.

La modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio e innovación para que

esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto, por lo anterior, modernización significa también, además de la ruptura con esquemas obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva.

Al incorporar otros elementos para definir la modernización se tiene que ampliar la acepción de lo actual, nuevo o reciente, dejando de lado la polarización entre lo antiguo y lo presente y reconocer solamente sus aportaciones para el análisis. Dicho en otros términos, lo pasado se contrapone a lo moderno solamente para caracterizar lo segundo en sus cambios sustanciales o cualitativos. Esta afirmación se efectúa al reconocer que la modernización proviene no solamente de una ruptura con «viejos moldes», sino que, en términos de experiencia y evolución, ha abrevado de los mismos para su actual definición.

La modernización Implica:

1o. El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones obsoletas en que vivía un sujeto, y le signifiquen riesgos de

subsistencia, liderazgo, permanencia, o deterioro y que atenten contra sus principios vitales.

2o. La racionalización de procesos a partir de una concatenación entre experiencias pasadas que hayan sido y sean todavía funcionales y adecuadas a los fines presentes, con condiciones nuevas o actuales que representen un movimiento evolutivo.

3o. La incorporación de medios determinados por el ingenio que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines.

4o. La construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y autorregulación en el presente y una disposición y capacidad de adecuación futura.

5o. La búsqueda constante y aplicación de medios científicos y tecnológicos, que favorezcan la comprensión y el control de fenómenos en condiciones favorables para el sujeto que pretende una modernización.

6o. Una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.

7o. La referencia a cuestiones o actos realizables, asignables en su cumplimiento a sujeto alguno, y verificables en el tiempo y el espacio.

8o. La preferencia por una sencillez en la verificación y evolución de los fenómenos que interesen al sujeto promotor de la modernización.

9o. La búsqueda de máximos de racionalidad en la promoción y control de un fenómeno.

Estas condiciones permiten deslindar los alcances de la modernización, evitando señalamientos indiscriminados sobre posibles acciones de carácter modernizador. En virtud de esta prevención, es pertinente identificar genéricamente cuando no se presenta o no existe un paso evolutivo hacia una modernización.

Condiciones para la modernización municipal

Si el municipio queda fuera del impulso de la reforma del Estado y su modernización, difícilmente se materializarán en forma consistente ambas, ya que la base estructural condiciona desde los cimientos la estabilidad del conjunto. Partiendo de esta premisa, es pertinente reconocer que administrativamente el municipio ha tenido una consolidación en lo formal más no en lo material, por lo que su institucionalización plena depende de la ruptura del círculo vicioso de la pobreza municipal, situación que debería ser uno de los puntos capitales de la reforma del Estado y aún más, de la modernización.

Con la descripción de los perfiles anteriores, se reconocen algunos puntos de la problemática municipal y se concluye que para contribuir a una efectiva revitalización del municipio, la modernización debe cumplir los siguientes requisitos:

- La institucionalización definitiva del municipio como principal actor en el desarrollo local, potenciando su capacidad de convocatoria como medio cooperativo que reduzca las inconsistencias de su organización administrativa, principalmente en la gestión de recursos económicos sociales

- La modernización no sería completa si se obliga a la institución municipal a recurrir a esquemas organizativos altamente tecnificados, y si aún no se consolida en sus requerimientos administrativos básicos, esto lo colocaría en una posición de desventaja frente a los ordenes estatal y federal, al dar un salto hacia una modernización sin haber pasado por una consolidación institucional, que induciría a crear un sistema complejo de asistencia técnica con el consecuente esquema de tutoría excesiva y centralizada.

- Los principales responsables del gobierno municipal y de su

modernización son el ayuntamiento y la comunidad, por lo que todo programa debe partir de ellos, atendiendo sus capacidades y expectativas en un ambiente de respeto y apoyo (en el sentido que determine en el municipio) por parte de las autoridades estatales y federales.

- Aún y cuando la participación de la comunidad en la toma de decisiones del gobierno, particularmente del municipal, sea uno de los rasgos distintivos de la modernización, esta intervención de la ciudadanía no debe soslayar el papel del mandatario y trastocarlo en otros esquemas organizativos que desplacen a las instituciones gubernamentales reconocidas jurídicamente hacia papeles secundarios en la corresponsabilidad Estado-sociedad.

- El rasgo distintivo de un ayuntamiento es el de constituir un gobierno colegiado; la modernización municipal debe procurar fórmulas efectivas para que funcione en ese sentido, fortaleciendo su rango y representatividad entre la comunidad.

- La recuperación de valores y principios comunitarios que son la base de una cultura local es uno de los vehículos de arraigo entre los habitantes de un

municipio, por lo que la modernización no puede desplazar por mandato gubernamental el esquema simbólico comunitario.

- La precisión de un conjunto de competencias constitucionales para un gobierno lo hacen acreedor a potestades normativas propias (en el caso del ayuntamiento es una facultad reglamentaria), por lo que la modernización debe procurar el reconocimiento de estas competencias haciéndolas coexistentes o coincidentes con otras de carácter superior.

- El propósito de la modernización municipal, es la necesidad de apoyar al ayuntamiento con políticas consistentes de descentralización política y administrativa, para que avance gradualmente en la cooperación y confluencia calificada en la atención de materias básicas del desarrollo local.

Aspectos susceptibles de modernización

Retomar del perfil municipal aquellos rubros que pudieran objetivamente formar parte de un proceso de modernización, presenta riesgos de reduccionismo e induce a pontificar con la descripción de medidas alternativas y una propuesta capaz de llevarlas a cabo.

Es por ello que, previo a una posible exaltación de la modernización y el reconocimiento del municipio como espacio idóneo para su aplicación, se han señalado condiciones con un carácter de prevención sobre una política indiscriminada en esa materia. Esas mismas condiciones se tornan en limitantes para realizar una sinopsis exhaustiva de posibles componentes de la modernización, merced a este requisito metodológico, se puede plantear que el aspecto de mayor urgencia en una reforma municipal es su papel de promotor del desarrollo económico. Si bien el aspecto organizacional de su administración es también uno de los puntos capitales para una modernización, de nada serviría aplicar una infraestructura altamente tecnificada si no se cuenta con los medios numerarios para darle un sentido y determinar su actuación.

Esta labor es eminentemente de tipo social, pero dirigida desde el ayuntamiento. La búsqueda de financiamiento para la creación de infraestructura social y la prestación de servicios públicos es una importante misión del ayuntamiento, pero la captación de recursos del medio local con un enfoque cooperativo y no corporativo, puede ser también uno de los vínculos

que coadyuve a la incorporación de cambios en la economía local.

Lo anterior significa un requerimiento de modernización en la conjunción de la comunidad en procesos políticos, no solamente a nivel electoral o de disidencia, sino en una corresponsabilidad que se manifieste en el cabal funcionamiento del cabildo y la preferencia de sistemas de administración por colaboración frente a sistemas centralizadores.

En el aspecto administrativo modernizar al municipio implicaría un desarrollo endógeno de sistemas de gestión (con una aplicación de técnicas de simplificación administrativa); no siempre la alta tecnología rinde sus máximos beneficios en estructuras sencillas, lo importante es capitalizar conocimientos entre los funcionarios municipales y dejar un sistema de información que garantice una continuidad en los programas. Modernización es también, en este mismo campo, la continuidad de programas de formación y capacitación de profesionales aptos para el servicio municipal apoyando su incorporación a sistemas de servicio social, becas-crédito, y otros mecanismos de financiamiento complementarios a la nómina del ayuntamiento.

En lo político, la modernización municipal se aproximaría a la procuración de procesos electorales democráticos y altamente participativos, extendiendo fórmulas de elección al conjunto de autoridades auxiliares, otorgándoles las garantías de su ejercicio y la capacitación adecuada para ello. La promoción de sistemas de control de tipo comunitario con respecto a las gestiones del ayuntamiento son más efectivas si se mantiene un enlace directo entre los ciudadanos y las delegacionales municipales.

El impulso a los valores culturales del municipio es también un imperativo de la modernización, porque en la herencia cultural de los pueblos persisten grandes enseñanzas de tipo social. El esfuerzo de modernización no debe desdeñar conocimientos de la cultura administrativa del municipio, ya que aún y con su aparente antigüedad, la mayor parte de ellos derivó de un proceso evolutivo, cimentando afirmaciones y negaciones de otros conocimientos que en su tiempo fueron innovadores, o también, en ocasiones, se han vuelto a rescatar en aplicaciones modificadas en forma pero no en esencia.

Modernizar no significa necesariamente un desplazamiento obligado del

municipio hacia una disciplina política o frente al estado y la federación, o el secundar programas gubernamentales estandarizados, por ello una vía de lo moderno en el esquema de relaciones intergubernamentales, es evitar la intermediación en la asignación descentralizada de recursos, más aun, es la desincorporación gradual de proyectos por extensión o delegación, haciéndolos de corte eminentemente municipal. El interés nacional tiene sus tareas, el interés estatal también, ¿Por qué el interés municipal no habría de contar con su propia definición, al ser sus autoridades las de mayor conocimiento de las necesidades de su pueblo?. Al consolidarse una descentralización en este sentido, se estaría tal vez con mayores posibilidades de arribar a una reforma del Estado consistente y a un esquema modernizador benéfico para todos.

III.- Nueva Gestión Pública en la Prestación de Servicios Públicos Municipales

La nueva gestión de los servicios públicos municipales como concreción de políticas puntuales estará estrechamente ligada a dos factores considerados agregadamente: primero, el normativo, pues los ordenamientos legales marcarán las fronteras de lo

permisible y lo no permisible y, en segundo lugar, el político-coyuntural, con la interacción de los participantes.¹³



Alejandro Zarur

Ambos están presentes desde la definición de la tendencia de estrategias globales dentro del proyecto político, permeando los procesos de decisión-acción al deslizarse a través de los distintos ordenes de gobierno.

Pero sin duda es importante identificar y acotar de manera clara, qué se entiende por un servicio público, lo que pasa necesariamente por la consideración de las necesidades emanadas de la sociedad y el papel gubernamental para satisfacerlas.

La conexión entre las necesidades sociales y los servicios públicos es marcadamente estrecha. Una caracterización de estos últimos destaca los siguientes puntos:

¹³ Es "una idea de gobierno facilitador, es un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de problemas y demandas que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos". Uvalle Berrones, Ricardo, "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", p. 4

a) Tienen el carácter de necesidad global; b) requiere inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles; c) su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización; d) son de baja rentabilidad y con una lenta rotación de capital; e) su valor de uso es colectivo; f) no pueden ofrecer en cantidades discretas; g) la mayoría de ellos son ofertados por empresas públicas regionales o nacionales que monopolizan y controlan todas las etapas de producción y distribución; h) su demanda tiene poca elasticidad-precio, es decir que los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido debiéndose ello a su carácter de necesidad general.¹⁴

La prestación de servicios por parte del Estado requiere un aparato burocrático especializado. Si la ejecución directa de las acciones inherentes a esta función está a cargo de los organismos gubernamentales, su grado de especialización será mayor. Si sólo recae en el gobierno la coordinación del servicio, su especialización en ciertas acciones será menor, pero también existirá una necesidad mayor de hacer eficiente el control.

En años recientes las tendencias de contratación estatal y de privatización,

imprimen al panorama de los servicios una característica peculiar en donde el mito de la eficiencia del mercado y de la empresa privada prevalecen como soluciones idóneas, relegando a un segundo término otras fórmulas. Una reflexión de este orden arrojaría conclusiones en favor de una táctica operativa con base en la coordinación; el gobierno tendría el papel de director estratégico de las políticas de servicios, concedería a entes particulares parte de la ejecución, y conservaría otra parte, pero actuaría permanentemente como el orquestador. Este papel de estrategia requiere gran coordinación entre los órdenes de gobierno, con una responsabilidad por parte de cada uno de ellos, orientada al desarrollo.

Así los servicios previstos por la Constitución federal son retomados por los ordenamientos estatales, en los que se establece la participación del Estado en su prestación y, en caso necesario, su atención directa, generalmente ante la incapacidad del municipio para hacerse cargo de ellos.

También dentro de las constituciones locales se ratifica la capacidad de los ayuntamientos en la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamento, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

¹⁴ Gerardo Ortíz Barba y Tito Alegría O., «Los servicios públicos en la encrucijada», ponencia presentada al VIII Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), México, año 3, núm. 11, julio-septiembre de 1991, p. 3.

De este modo: «... se otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general».¹⁵

Los servicios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el gobierno, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se da respuesta a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. Por otra parte, la presentación de los servicios públicos se ha convertido en un arma de doble filo, si bien inicialmente, éstos formaban parte de un conjunto de mecanismos administrativos empleados por el gobierno para justificar su calidad de autoridad, hoy en día parece que esta tendencia se ha revertido, debido fundamentalmente a que los servicios públicos son el hilo más delgado de la legitimidad gubernamental.

A decir verdad, los servicios públicos considerados como los resultados del quehacer estatal están siendo utilizados por los críticos neoconservadores para dismantelar al Estado. Sin embargo, antes de plantear la disputa ideológica en torno a la naturaleza -privada o pública-

de los servicios públicos, es necesario definir su importancia.

Desde la doctrina jurídica, el servicio público es entendido como una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen espacial de derecho público.¹⁶

Otra definición nos menciona que «el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión».¹⁷

De acuerdo a las definiciones anteriores, el servicio público surge como una respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos de vivir en comunidad, las cuales son cubiertas por los ayuntamientos, a través de acciones y tareas que éstos llevan a cabo por la vía de la prestación de los servicios.

¹⁵ Gustavo Martínez Cabañas, op. cit., p. 155.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. 1, 3a. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 773.

¹⁷ Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1990, p. 146.

Descentralización de los servicios

Es en el ámbito del derecho administrativo donde se han realizado los mayores esfuerzos por precisar una teoría de los servicios públicos. Sin embargo, al interior de esa rama del derecho se ubican diferentes definiciones de servicio público, que nos indican una falta de unidad en los criterios sobre esta materia.

Las principales características¹⁸ que deben tener los servicios públicos pueden ser enunciadas de la siguiente manera:

1. Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
2. Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
3. Son permanentes, generales, regulares y continuos.
4. Su régimen especial lo rige el derecho público.
5. Satisfacen necesidades colectivas.
6. Son consecuencia de la vida comunitaria.
7. Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
8. Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
9. Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Ante la creciente necesidad de incrementar la eficiencia en la labor administrativa y la entrega de servicios a la población a raíz de las tesis contemporáneas que buscan limitar el accionar del Estado y permitirle a la sociedad el desarrollo de nuevos mecanismos que permitan satisfacer sus crecientes y complejas demandas surge la posibilidad de descentralizar y privatizar los servicios que presta el Estado tanto en el ámbito federal como municipal.

Desde la primera mitad de la década de los noventa, la descentralización se ha convertido para los especialistas de la administración pública, en la posibilidad real de identificar ciertas tendencias que permitan crear escenarios viables en la búsqueda del desarrollo nacional.

Sergio Boisier identifica cuatro megatendencias que favorecen la descentralización, mismas que pueden resumirse en:

- 1) La revolución científica y tecnológica como un fenómeno que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, está produciendo un nuevo paisaje industrial

¹⁸ "Servicios Públicos Municipales», Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Manual No. 1, INAP-BANOBAS, México, 1989, p. 18.

que provoca una economía difusa, cuyas características esenciales son: el debilitamiento del sindicalismo de gran escala, la preeminencia de los insumos de conocimiento, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de descentralización y desconcentración; 2) el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente trans-ideológica; 3) hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). Tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de autogobierno y de autorepresentación; 4) hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización; una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una nueva

esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación.¹⁹

Más adelante, Boisier señala que la descentralización es reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para ello, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

La «descentralización» puede verse desde una óptica parcial circunscrita a procesos administrativos, normativos y técnicos. Sin embargo esta versión resulta incompleta, pues la conceptualización amplia de la descentralización con trasfondo eminentemente político, implica un cambio cualitativo donde el tema del poder se coloca en el centro del debate.²⁰

Algunos especialistas reconocen comúnmente seis diferentes formas de descentralización gubernamental:

1) descentralización administrativa o desconcentración, 2) descentralización política o devolución, 3) delegación a agencias autónomas, 4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, 5) privatización, y

¹⁹ Boisier, Sergio, «La descentralización: un Tema Difuso y Confuso», en Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p.25.

²⁰ Aquí cabría reflexionar en torno a la llamada tesis de congruencia, la cual empata el incremento de la descentralización con la democracia.

6) autogestión o cogestión.²¹ La descentralización como transparencia de facultades legales administrativas a organismos situados más próximamente a la comunidad, implica reconocer también la forma de organización de las diferentes asociaciones civiles o no civiles para lograr un punto óptimo de trabajo entre el gobierno y éstas.

En otras palabras, gobernar para la sociedad en un conjunto, implica reconocer la limitada representatividad de las organizaciones sociales y políticas, y dar cabida a múltiples formas de agregación social desde las religiosas hasta las deportivas, desde las más formales hasta las más informales, gobernar para todos los ciudadanos, cuya mayoría no pertenece a ni se siente representada por las organizaciones más salientes. Está cuestión pone en el marco de análisis otro problema del campo popular: la democratización interna de las mismas organizaciones sociales y políticas.²²

La descentralización como proceso,²³ representa una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, en este mismo sentido, descentralizar es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los

habitantes en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local para la búsqueda de soluciones a los profundos efectos negativos derivados de la crisis.

Tres dimensiones de la descentralización pueden darse en combinación: la descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público: por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial, cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, consejos regionales de desarrollo. La descentralización es política, cuando reconoce competencias a organismos

²¹ Una propuesta interesante de la descentralización como proceso ha sido propuesta por Jordi Borja: «Cinco pasos consecutivos aparecen imposibles de eludir si se aspira a instrumentar un proceso descentralizador ordenado y eficaz. Los referidos pasos serían: 1) definición del marco legal que antiende todo el programa de traspaso efectivo de poder desde el Estado central a los organismos administrativos o territoriales descentralizados; 2) Definición de la organización territorial o el ente administrativo básico que se va a constituir en receptor del proceso de transferencia de autonomía decisional, de modo que, en el futuro, no queden dudas sobre sus límites geográficos o jurisdiccionales; 3) Definición de las competencias y funciones del organismo receptor y cuáles serían las atribuciones globales que están a cargo de la instancia incorporada al gobierno central; 4) El conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes, lo que incluye los diferentes pasos acotados temporalmente a seguir, a fin de hacer exitoso el proceso y el nuevo modelo organizativo a adoptar en la entidad receptora de los poderes transferidos por el Estado central; 5) Los lineamientos consensados de organización política y el modelo de participación popular adoptado para legitimar el proceso de descentralización. Ello puede obligar a celebrar tanto reformas constitucionales (como autonomizar municipios o crear nuevas entidades institucionales intermedias) como a organizar una nueva y extensa trama de mecanismos de consulta e intervención directa de la población involucrada en torno al ente descentralizado. «Véase Borja Jordi «Descentralización y Participación Ciudadana», IEAL, Madrid, 1987, en Rofman, Alejandro «El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas», en Documentos Claves del CLAD, Caracas, 1989, p.22.

²¹ Barrios, Sonia. Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental, en Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Central de Venezuela, No. 4, septiembre-diciembre de 1984, Ed. Ateneo, Caracas, Venezuela, pp. 170-171.

²² Coraggio, José. Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina, en Cuadernos del CLAEH, no. 56, Montevideo Uruguay, mayo de 1991.

políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado.

Partiendo de estas definiciones, se pueden diferenciar: una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos, con diferentes niveles de autonomía de las entidades desconcentradas; una descentralización

de la planificación del desarrollo; y una descentralización político-administrativa, que implica la delegación por parte del Estado central de competencias a organismos políticos electos por voto popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado.²⁴ □

²⁴ Nolte, Detlef, «Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo», en Dieter Nohlen, op. cit., p.75.

Conclusión general

Ante la gran heterogeneidad y diversidad de las características de los municipios en México, es evidente la necesidad de contar con una herramienta que permita orientar y apoyar la toma de decisiones para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios públicos en particular, así como la elaboración de programas y estrategias tendientes a lograr el fortalecimiento del desarrollo municipal para su modernización institucional en general.

La planeación estratégica es un instrumento necesario en la administración pública para promover el desarrollo económico, político y social del Estado de México. A través de ella, evitaremos la improvisación y la dispersión de las actividades que realiza el aparato gubernamental en las distintas materias que atiende la propia administración pública municipal. La planeación para el desarrollo estratégico no sólo la podemos entender como el método capaz de prever escenarios futuros y de eliminar el azar y la inmediatez, constituye un mecanismo de gobierno para que las actividades tengan un mayor grado de eficiencia y probabilidad de lograr los objetivos y metas derivadas de la dinámica social.

No debemos olvidar que la planeación estratégica para el desarrollo económico, político y social, necesita de una programación que involucre en forma comprometida a dependencias y organismos auxiliares, a efecto de prever la ejecución de las tareas para cumplir con los objetivos que en materia de prestación de servicios, ha asumido la administración pública. Mediante la programación sectorial se pueden definir con mayor precisión los objetivos, metas y líneas de acción a realizar en un periodo gubernamental determinado, para lograr una mayor eficacia y congruencia en las tareas de la administración, y para conducir el esfuerzo colectivo en favor del desarrollo integral del municipio y de la entidad.

La formulación de programas debe derivarse de las estrategias, compromisos y objetivos contenidos en los planes estatales de desarrollo y planes de desarrollo municipal, pues estos con una visión globalizadora, representan el instrumento rector de la actividad gubernamental. Los programas operativos son una articulación de las acciones que llevan a cabo las unidades administrativas de la administración pública municipal y estatal en la promoción del desarrollo; por lo tanto su función debe orientarse a la atención de los problemas más urgentes e importantes detectados en el diagnóstico y en las demandas sociales, cuya naturaleza requiera una atención privilegiada y una concertación de recursos para su eficaz realización.

La planeación estratégica no debe considerarse como un instrumento unilateral de la autoridad central; se debe tomar en cuenta que la eficiencia de esta herramienta depende, en gran medida, de la participación y compromiso del personal, en sus diferentes niveles jerárquicos.

La realización de la programación requiere de la participación efectiva, comprometida y concertada de las unidades administrativas centrales y auxiliares involucradas en su ejecución. En la estructura orgánico-funcional del municipio es deseable que exista por lo menos una unidad administrativa que se encargue específicamente de llevar a cabo las tareas de planeación para la eficiente prestación de los servicios públicos. Contar con una unidad administrativa encargada de la planeación, no significa ampliar el aparato público, crear mecanismos burocráticos en la solución de los problemas planteados o hacer más complejas e ineficientes las relaciones entre los componentes de la estructura social; significa más bien, que existan unidades administrativas a las que se les reconozca explícitamente la función para integrar y coordinar las acciones vinculadas a la planeación.

La unidad de planeación, en coordinación con otras áreas administrativas del sector, debe encargarse básicamente de la elaboración los programas de prestación de servicios públicos, coordinar las actividades de planeación con los organismos auxiliares y vigilar que las acciones se conduzcan conforme a

los objetivos y prioridades del desarrollo municipal, para cumplir con la programación de actividades establecidas en los programas operativos anuales.

La prestación de servicios públicos municipales debe tener como sustento una legislación congruente y eficaz que fundamente la solidez y total cobertura de los mismos. Si bien, no se carece de leyes y reglamentos, estos no siempre se han traducido en acciones, obras o mecanismos que mejoren el funcionamiento sectorial en el cumplimiento de las disposiciones en la prestación de los servicios. Por lo tanto, se requiere de leyes, normas y acuerdos actualizados que atiendan las condiciones vigentes sobre las que debe operar todo proceso de prestación de servicios. Las modificaciones realizadas en esta materia deben ser paralelas al ritmo con que se transforman las estructuras sociales, económicas y políticas de los municipios.

Las unidades administrativas de planeación deben instrumentar mecanismos que permitan una mayor relación entre las actividades de programación y las etapas del proceso de planeación; de tal modo que los esfuerzos realizados en esta materia no sólo se circunscriban a la elaboración de un documento o al establecimiento de objetivos y líneas de acción. La planeación es más que esto, su proceso implica, además de la elaboración de los programas de trabajo anuales, un control y una evaluación, con los cuales podemos determinar las causas de incongruencias, desviaciones u omisiones presentadas en el proceso de ejecución y, con base en ello, realizar los ajustes y rectificaciones necesarias. A estas etapas debe dedicarse mayor atención y tiempo, pues indican cómo se van alcanzando los objetivos planteados y la eficacia con que están operando los programas.

Realizando el conjunto de tareas que cada etapa del proceso de planeación implica, puede darse un verdadero proceso de programación del desarrollo municipal que articule las estrategias y líneas de acción definidas en el mismo Plan de Desarrollo, con la programación y la asignación presupuestal, los objetivos y metas a cumplir, y los programas operativos anuales. Solo así será factible arribar a la fase de control y evaluación de los resultados alcanzados,

identificando además, en qué medida éstos han logrado impactar en la satisfacción de las demandas sociales.

Una aproximación gradual al tema de los servicios debe transitar sobre el contenido de la propia expresión de «servicio público», por una reflexión constante en la cual converjan elementos teóricos y pragmáticos. Nuestra aproximación al concepto de municipio busca ir precisamente en ese sentido. El municipio aparece entonces, como una instancia inscrita en la dinámica de la administración pública, y en su carácter de organización -con recursos y sistemas-, persigue fines concretos que son producto, en todo momento, de un consenso sustancial de poderes tanto reales como formales.

Sin embargo no debemos olvidar que los servicios públicos siguen recayendo en un Estado con tendencia a reducirse y, por tanto, es necesario replantear estrategias que consideren, por un lado, una mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales, y por otro, un mejor uso de recursos para resolver problemas públicos prioritarios. Por estas razones, la descentralización aparece recurrentemente en la arena de la discusión, sobre todo si se utiliza en su concepción más amplia.

Al igual que la privatización, la descentralización también presenta limitaciones. Uno de los obstáculos principales es la insuficiente infraestructura con que cuentan los ayuntamientos para adquirir la responsabilidad y el manejo de servicios tan complejos como el catastro, el agua y la seguridad pública, debilidad que se manifiesta en la falta de equipo y maquinaria, recursos humanos capacitados, muebles e inmuebles, por mencionar algunas carencias.

Hacer bien las cosas desde el principio, estar siempre motivados, trabajar en equipo, reducir los errores en la prestación de los servicios, lograr el cambio necesario en la administración municipal para insertarnos en la globalización económica y en la competitividad internacional y estar a tono con el siglo XXI, debe ser la política municipal del futuro. No olvidemos que todo proceso de reforma y modernización del Estado forma parte de una tendencia política presente en el contexto internacional como imperativo de adecuación endógeno y exógeno de toda organización humana.

No se puede hablar de reforma del Estado o de modernización sin considerar al municipio como su elemento esencial y principal antecedente detentatario de la cohesión social. Al constituirse el municipio en instancia más cercana de gobierno, le corresponde ser el principal gestor o conciliador de los cambios.

La modernización implica entonces, una recomposición de esquemas de organización obsoletos; innovación, tecnificación y racionalización en búsqueda de mejores posibilidades de actuación y presencia del Estado. En el caso de México, la obsolescencia no es del municipio, ya que aún con sus carencias estructurales sigue siendo el principal enlace entre el Estado y la sociedad al ser un gobierno de comunidad.

La condición para una modernización efectiva del Estado debe pasar por mejorar la economía municipal que es uno de los factores de vinculación y apertura de expectativas de la población en el plano local y regional, asimismo, se precisa una consolidación institucional reflejada principalmente en los rubros jurídico, y administrativo, principalmente.

La tecnificación de un municipio no es necesariamente una modernización, por el contrario, un salto acelerado hacia métodos sofisticados puede traer consecuencias burocratizantes para esa institución. La construcción de modelos endógenos creados por la propia administración municipal puede ser una solución aplicable por extensión y adaptación a municipios con características semejantes, con la ventaja de que han sido creados a partir de la experiencia de servidores públicos municipales.

Concluyo el trabajo advirtiéndole que quedan abiertos una serie de puntos de reflexión que indudablemente merecen ser tratados con mayor detalle, pero la idea de sentar bases para el análisis me parece que ya inicio con este esfuerzo.

Bibliografía básica

Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión Gubernamental y reforma del Estado", en, *Revista Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Aziz Nassif, Alberto, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994, Mauricio Merino(coord.).

Boehm de Lameiras, Brigitte (coord.), *El municipio mexicano*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

Boiser, Sergio, «La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso», en: *Descentralización Política y consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Dieter Nohlen (coord.), Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

Bozeman, Barry, *Public Management. The state of the Art*. Jossey-Bass, California, 1993.

Bozeman, Barry., *La gestión pública, Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Borja, Jordi., "Políticas y gobiernos en las grandes ciudades", en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid, Sistema, 1990.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

Calvo Villar, Alberto J., *La impotencia municipal en el ordenamiento municipal (herencia del centralismo y la subordinación)*, México, Plaza y Valdés-UAEM, 1998.

Crozier, Michel, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública", en, Revista Reforma y Democracia, Venezuela, CLAD, 1997.

Cunill, Grau, Nuria, "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", en, Revista Reforma y Democracia, Venezuela, CLAD, febrero de 1999, No. 13.

García del Castillo, Rodolfo, "Los servicios municipales de cara al futuro", en El municipio mexicano de cara al siglo XXI, Toluca, México, UAEM-Coordinación General de Apoyo Municipal del GEM-Colegio de posgraduados del CIDE, 1993.

Gutiérrez Chaparro, Juan José, Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México, Toluca, México, IAPEM, 2000.

Hanke, Steve Privatización y desarrollo, México, Trillas, 1989.

Hernández Torres, M., Planeación municipal; elementos para una propuesta integradora, tesis, México, CIDE, 1991.

IAPEM, Manual básico para la administración municipal, México, IAPEM, 1996.

Iracheta X, Alfonso, "Planeación del desarrollo en México: Crisis y recuperación", en Revista IAPEM, México, IAPEM, mayo-agosto de 2000, No. 46.

Kanter, Rosabeth. «Tendencias gerenciales en los E.E.U.U», Investigación gerencial, Caracas, 1991, op. cit.: Kliksberg, Bernardo «Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los Noventas», en: Memoria sobre el redimensionamiento del Estado, INAP, México, 1991.

La Modernización Municipal: carencias y necesidades de formación de los funcionarios municipales, México, CIDE (serie: Documentos de trabajo), 1991.

La Vertiente Regional de Planeación, INAP, abril-septiembre 1983, números. 10 y 11.

Lahera, Eugenio, "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en, *Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1994, No. 52.*

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, *Política y gestión municipal en México*, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, 1988.

Martínez, Vilchis, José, *La gestión pública en la transformación de los gobiernos*", en, *Revista Espacios Públicos*, Toluca, México, UAEM- FCPyAP, 1998.

Mejía Lira, José, *Problemática y desarrollo municipal*, México, Universidad Iberoamericana-Ed. Plaza y Valdés, 1994.

Mejía Lira, José, "Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales", en *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México, UAEM-Coordinación General de Apoyo Municipal del GEM-Colegio de posgraduados del CIDE, 1993.

Meyer, Lorenzo., "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia obstáculos y posibilidades", en *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994, Mauricio Merino(coord.).

Martínez Cabañas, Gustavo, «La Administración estatal y municipal en México», INAP, 1992, págs. 79-154, 160, 173, 179-189, 208-211.

Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988.

Mejía Lira, J., *Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México*, México, CIDE (serie: Documentos de trabajo), 1991.

Mejía Lira, J. et. al., *Propuesta metodológica para el análisis del municipio*, México, CIDE, 1990, mimeografiado.

Merino, Mauricio (Coord.) *En Busca de la democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Colegio de México, México, 1994.

O'Connors, Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana, Buenos Aires, Ed. Periferia, 1974.

Raiffa, Howard. El arte y la ciencia de la negociación, FCE, México, 1992.

Robles Martínez, Reynaldo, El municipio, México, Porrúa, 1987.

Rosalles Nuñez, Juan, "Una nueva cultura de la gestión pública", en Revista IAPEM, México, IAPEM, enero-marzo de 1998, No. 37.

Revista de Administración Pública, «Temas de ayer y hoy», RAP No. 78, INAP, México, 1990

Revista de Administración Pública. «La Informática en la administración pública», RAP No. 80, INAP, México, 1991.

Sloan, J. y Kent Tedin, «The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs», en Comparative Survey, Pittsburgh University Press, 1984.

Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, números 26 y 28, México, INAP, 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, 1997.

Ziccardi, Alicia, "Ciudades y gobiernos locales", en, Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa, México, Instituto Mora-FLACSO (sede México)-Grupo editorial Porrúa, 1991, Alicia Ziccardi (coord.).

La planeación local *como estrategia de cambio para el desarrollo económico: El caso de San Felipe del Progreso, Estado de México.*

Por:
David Iglesias Piña*

El proceso de descubrimiento es en ocasiones dramático y doloroso; requiere de un gran esfuerzo, precisamente por esto la gran mayoría se queda en el camino y opta por la resignación, conformándose con lo vivido y esperando estérilmente el fin.

Anónimo

Los resultados pocos satisfactorios del ejercicio tradicional de la planeación del desarrollo, justifican una alternativa de planeación, en la cual los elementos básicos de las estrategias a seguir, provengan de las zonas periféricas.

La propuesta se enmarca en el contexto de la globalización y de sus efectos en el ámbito local, haciendo evidente su importancia como forma propia de los gobiernos municipales, de hacer frente a los embates de un proceso que supera sus capacidades y condiciona sus posibilidades de desarrollo.

Palabras clave: *planeación, desarrollo, municipio, periferia, globalización.*

Insufficiently satisfactory outcome from the traditional development planning justify a planning alternative in which basic elements of strategies to follow should come from the periferical areas.

This proposal involves globalization effects context in the local enclosure, making evident its importance as an inherent form of local municipal governments as to face processes impacts which overcome their capacities and conditions their development possibilities.

Key words: *planning, development, municipality, periferia, globalization.*

* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de México; actualmente cursa la Maestría en Estudios Urbanos y Regionales en la misma universidad.

San Felipe del Progreso: la razón de una planeación local

La delimitación de los municipios y localidades como territorios de planeación, de investigación y de análisis, es necesaria para concretar e incluso plantear aportes o alternativas que coadyuven a mitigar los problemas que prevalecen en esos territorios, esto es, que los municipios y localidades deben ser los puntos de arranque de la planeación territorial.

El municipio de San Felipe del Progreso (SFP), presenta una gran heterogeneidad entre las localidades que lo conforman, pues de las 204 sólo 14 son urbanas con 42, 256 habitantes. El sector rural comprende 190 comunidades con 113, 722 habitantes¹, cuyas viviendas se encuentran distribuidas asimétricamente y en algunos casos bastante alejadas unas de otras.

Este fenómeno de dispersión habitacional no permite el desarrollo de programas de atención mediante servicios públicos más eficaces, pues los costos de producción, instalación y operación se incrementan debido a las distancias que se tienen que cubrir entre unas y otras casas y, en consecuencia, el impacto social se ve reducido, pues los servicios de carreteras, transporte, drenaje (82.2% del total de

las viviendas del municipio no cuentan con el servicio ni tienen excusado), agua potable, urbanización, vivienda (muchas familias viven en casas habitación con piso de tierra y tejado de cartón) y seguridad,...son todavía insuficientes².

Estas condiciones se toman como base para destacar que si bien es cierto que al municipio se le cataloga como rural, la dinámica del mundo moderno propiciado por la globalización no pasa por alto aquí, es decir, la tendencia natural a la urbanización y metropolización en México, provoca que pronto entrará en este proceso, y no precisamente por la aglomeración industrial y de servicios, sino más bien por el crecimiento demográfico que demandará cada vez más viviendas y servicios de todo tipo.

Esta situación, necesita prevenirse a través de políticas de planeación eficientes para evitar un crecimiento desordenado en cuanto a los asentamientos humanos, uso del suelo, explotación de recursos naturales, construcción de infraestructura, dotación de servicios básicos, así como la influencia que puede derivar de la expansión de la mancha urbana de Atlacomulco, Ixtlahuaca, El Oro e incluso Jocotitlán y San Juan de Río, Querétaro.

¹ I.N.E.G.I. *Censo de población y vivienda, resultados definitivos 1995 y resultados preliminares de 2000*. Página electrónica de Internet, 2001.

² Estos datos son de antes de que el municipio se dividiera en dos: San Felipe del Progreso y San José del Rincón.

Lo anterior significa entonces, hacer planeación en el ámbito local, pues regularmente la planeación centralizada y tradicional no contempla políticas (o poco lo hace) para las localidades rurales o franjas periféricas. De ahí la necesidad de incluir estos espacios territoriales a la dinámica de la planeación, pues aún y cuando sean rurales o poco significativas en términos de urbanización, los desordenes de todo tipo y asentamientos irregulares no respetan jerarquía territorial.

La planeación localista periférica

México no ha aprendido a tomar ventaja de su diversidad territorial, pues los enfoques de la política han derivado de una visión central en donde no se ha asumido de manera sistemática un enfoque territorial localista periférico, asumiendo en el mejor de los casos una visión espacial para el desarrollo regional.

La planeación local periférica ha sido abandonada en las políticas de planeación global, y los resultados son heterogéneos, puesto que el crecimiento ha estado fundamentalmente basado en una visión central, fundado en la asignación presupuestal, pero que no ha logrado

desatar una dinámica que derive de su esfuerzo de acción de la organización de las localidades³.

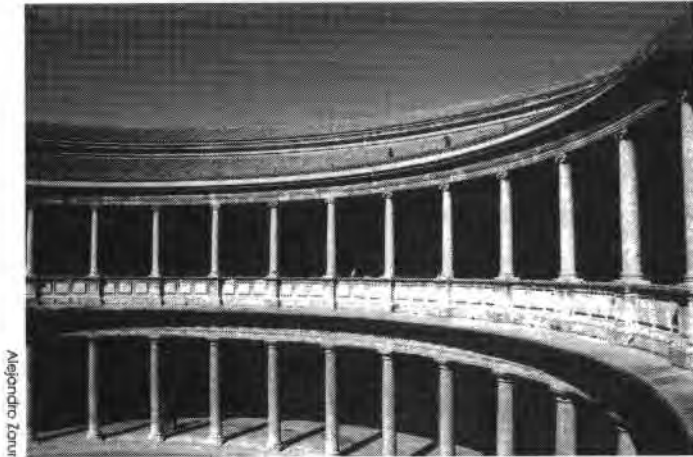
Asimismo, el concepto convencional de la planificación está profundamente relacionado con el modelo euclidiano; alguno puede verse tentado a decir que si ha de abandonarse el modelo tradicional habrá que descartar también la propia idea de planificación. La única manera de resolver este dilema sería replanteando los principios e incluso objetivos de la planeación tradicional, viéndolo ahora como el vínculo entre el conocimiento y la acción⁴, es decir, como la práctica profesional que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público.

Está claro que la planeación tradicional debe cambiar o al menos reestructurar su modelo de funcionamiento, con la finalidad de ser más efectivo en este tiempo moderno y posmoderno, pues la realidad mundial -globalización- se caracteriza hoy día por una triple transformación:

- *En lo político, por el papel que desempeña el Estado,*
- *En lo tecnológico, por la revolución informática, y*
- *En lo económico, por la globalización.*

³ Ruiz Durán, Clemente. *Lo territorial como estrategia de cambio*, en Pensar globalmente y actuar regionalmente. Dussel Peters, et. al. UNAM-Fundación Friederich Ebert y Editorial Jus. México, 1997.

⁴ Friedmann, John. *Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo*, en Revista EURE. Vol. XVIII. No 55. Santiago de Chile, 1992.



Alejandro Zorzi

Y si bien es cierto que desde hace una década este paradigma de globalización económica (incluso ideológica-neoliberalismo- y social) recorre al mundo, no hace más que consumir lo que alienta intelectualmente mediante la posmodernidad y políticamente la individualización: *el colapso de la modernidad*. Entendido así, la globalización constituye los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entrelazan e vinculan mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios, dicho de otra forma, la globalización como fenómeno de necesidad y de tiempo, y no de azar, puede ser descrita como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revalorizando culturas locales, trayendo a un primer plano terceras culturas, pero creando al mismo tiempo capital sin trabajo⁵.

⁵ Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. España, 1998.

⁶ Beck, Ulrich. Op.cit.

La singularidad de este proceso económico mundial radica actualmente en la ramificación, densidad y estabilización de sus recíprocas redes de relaciones globales (local-global) empíricamente comprobables y de su autodefinition de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las corrientes icónicas en los ámbitos cultural, político, social, militar e ideológico, haciendo que los problemas se tornen dispersos y rizomáticos territorialmente —el no lugar de los problemas—.

Sin embargo, el poder que está adquiriendo el capital dentro del mercado (propiciado precisamente por la globalización) parece tener una fuerte influencia en las funciones y decisiones del Estado, esto es, que la economía de mercado globalizado arguye a una ausencia de Estado mundial, sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial⁶, por lo tanto, las políticas de Estado orientadas al equilibrio y desarrollo económico nacional y regional, se encuentran atrapadas y sesgadas en medio de la disyuntiva del poder capitalista, donde el desarrollo económico se sale del control del Estado nacional, mientras sus consecuencias sociales —paros, migración, pauperización, agotamiento de recursos, disparidades regionales,

sociedades de riesgo- se ceban en las arcas del Estado asistencial nacional.

La difusión y expansión de estos fenómenos y transformaciones económicas, actúan en forma y escala generalizada con efectos ambiguos, ya marginan un gran número de espacios territoriales a los cuales no llega la equidad, la integración ni el accionar político, permaneciendo estas áreas al margen de dichos sucesos- regiones y localidades que pierden por su incoordinación con la economía global-.

El surgimiento de éstos y otros efectos en medio de este ambiente, lleva a pensar que el poder del Estado y sus políticas se está debilitando, principalmente porque las aspiraciones sociales no se logran materializar en beneficios o mejoras, y porque sus decisiones producen muchas fallas -crisis, devaluaciones, colapsos económicos, expansión de la mancha urbana, desorden urbano y metropolitano- que influyen en una asignación cada vez menos eficiente de los recursos disponibles.

Pareciera ser que el contenido de esta parte se está sesgando mucho al aspecto económico; la justificación es que precisamente el poder del capital de alguna manera influyó para que la planeación tradicional se fuera haciendo

obsoleta por una parte, y, por otra, nos hemos dado cuenta de que la concentración del mismo en las zonas urbanas y metropolitanas, genera un sinnúmero de problemas cada vez más complejos y difíciles de resolver, sin embargo, bajo este clima de alta dinamicidad e incertidumbre; tratar de alcanzar el desarrollo tanto económico y social implica emprender medidas de políticas innovadoras orientadas a la planeación periférica y consensuada, es decir, una planeación que pueda iniciar desde las localidades o microespacios separados de los centros, ya que son en estos espacios en donde todavía pueden tomarse decisiones de planeación estratégica territorial para el desarrollo urbano y para la conservación ambiental⁷, buscando una base legal propia derivada de los cuerpos normativos actuales.

En este sentido, dada la complejidad de los centros urbanos y metropolitanos, la mayor parte de las políticas se ocupan de buscar soluciones a estos problemas, sabiendo de antemano que las ciudades nunca pueden planificarse enteramente, sin embargo, se sigue aferrando a esta idea, y dejan a las localidades o franjas fronterizas sin atención, como si en éstos no tuviera razón de ser la planeación.

⁷ Bazant, Jean. *Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México*, en Revista Papeles de Población. CIEAP, UAEM. No. 26. México, octubre-diciembre de 2000.

Planear sobre las zonas periféricas o franjas fronterizas implica no sólo prevenir los problemas que se generan por azar o necesidad en los centroides urbanos, incluso en las propias localidades, sino también buscar mecanismos alternativos de uso y aprovechamiento eficiente de los recursos existentes en estos espacios, con la finalidad de que los efectos del desarrollo no sean nuevamente centralizados, sino que repercutan en todas las dimensiones territoriales.

Es cierto que la planeación se establece en todos los planos de los procesos decisorios públicos, pero a la hora de pensar en un nuevo modelo, se debe enfatizar en el ámbito local, entre otras razones porque en estos espacios es donde puede darse una significativa participación ciudadana, razón por la que se les debe dar una importancia suprema, pues la participación de los agentes sociales es lo que dará vida a la *planeación localista periférica*.

Se debe resaltar, que en esta visión de planeación localista periférica, el territorio no debe ser visto como una simple delimitación espacial, sino como un lugar de encuentro de las relaciones mercantiles y de formas de regulación social que determinan diferentes formas

de organizar la producción y distintas capacidades de innovación, que conducen a una diversificación de los productos del mercado, no basada en el costo relativo de los factores, por lo tanto, ahora se puede hablar de una planeación central periférica⁸, es decir, de una planeación cuyo punto de partida son las periferias o localidades alejadas del centro.

Esta planeación debe tener una perspectiva de desarrollo humano sustentable, que al procurar las condiciones de realización de sus objetivos locales se conviertan en la principal frente de confrontación con la política macroeconómica dominante, dando un giro nuevo a la contradicción entre trabajo y capital.

El modelo de planeación localista que propongo para el municipio de San Felipe del Progreso, y que incluso puede adaptarse a otros con características similares, tiene las siguientes características:

- ***La identificación del tipo de suelo disponible (tipo de propiedad)***, con la finalidad de poder definir el tipo de actividad a desarrollarse. El suelo facilita la producción (polígono industrial, parque tecnológico), las instalaciones de capital social (hospitales o escuelas) y la

⁸ Ruiz Durán, Clemente y Enrique Dussel Peters (coordinadores). *Dinámica regional y competitividad industrial*. Jus - UNAM-Fundación Friedrich. México, 1999.

infraestructura que sirve de base a los procesos de cambio estructural.

- **Identificación de la actividad preponderante.** la identificación de actividades intensivas y extensivas pueden ser indicadores confiables respecto hacia dónde es posible que avance el crecimiento y desarrollo, y que permitan prever mejor cómo serán las políticas de planeación que deban operar. Las actividades preponderantes, constituyen instrumentos indispensables para la planeación local.

- **Recursos disponibles;** aún y cuando una localidad o franja disponga de muchos recursos (en San Felipe del Progreso los más comunes son naturales y la mano de obra) no necesariamente es un indicador para que ahí se exploten intensivamente éstos, sino que la definición del uso del suelo es lo que ayudará a definir su utilización real. Dentro de los recursos se encuentran también, los factores cualitativos necesarios para la planeación, incluyendo los humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la capacidad emprendedora existente, la información acumulada en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de población, etc.

- **Los agentes sociales;** la opinión, experiencia y conocimiento de los distintos actores que habitan en el

territorio local periférico, son los que conocen su medio, problemáticas y necesidades, y pueden ser ellos quienes aporten las mejores alternativas de planeación. Se debe resaltar la capacidad de organización, como factor que permite dar una respuesta eficaz a los desafíos que presenta el capitalismo y un desorbitado crecimiento urbano y metropolitano. No se trata sólo de un tipo de formas organizativas, sino de la capacidad que tienen para relacionarse unas con otras al enfrentar la solución de los problemas de la localidad, para tomar acuerdos de políticas formales e informales.

La opinión de los sectores público, privado y social, permite fortalecer la esencia y contenido de las políticas, por lo que finalmente éstas se traducirán en una *planeación consensuada localista*. Se debe destacar que cuando se habla por ejemplo del sector público, se considera el poder del Estado, conjuntamente con las instituciones que lo integran; lo privado, como los centros de investigación; y lo social, como los diferentes grupos y organizaciones que tienen algún dominio o conocimiento amplio sobre determinados aspectos susceptibles de ser planeados.

- **Los agentes exógenos;** aún y cuando se está proponiendo planear sobre localidades fronterizas, no se puede prescindir de ciertos factores o variables exógenas que pueden influir en el comportamiento de lo endógeno. Considerar a éstos en la formulación de las políticas puede ayudar a prevenir algunas perturbaciones locales, tales como el aumento o disminución de la inversión, las migraciones, etc.

- **Relación de políticas;** implica que, de alguna manera, las políticas locales de planeación tengan cierta relación con los planes estatal y nacional, como forma de fortalecimiento del federalismo, sin que ello implique necesariamente una centralidad y dependencia de políticas, sino más bien, una correlación entre propuestas y presupuesto para la consecución de lo primero.

En esencia, la planeación debe iniciar desde abajo -localidades-, pero con una visión sistémica, estratégica y de calidad integral, a fin de fortalecer las bases y posteriormente, trascender hacia los planos territoriales más amplios.

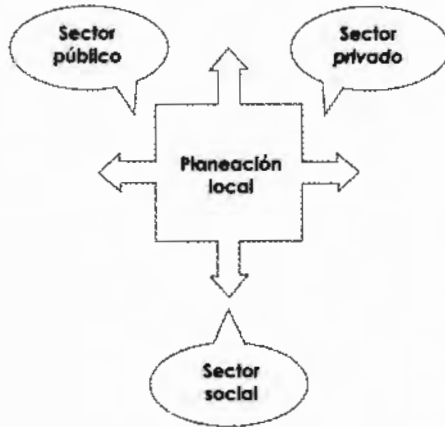
Estas características, deben estar correlacionadas mutuamente de tal manera que se complementen y retroalimenten.

Esquemáticamente la formulación de políticas locales puede verse de la siguiente manera (esquema I). Cabe aclarar que la forma en que se presenta y estructura es convencional, y las flechas de arriba hacia abajo no necesariamente indican centralidad o políticas centralizadas.

ESQUEMA 1
EL FUNCIONAMIENTO DE UNA POLÍTICA LOCAL



Asimismo, la formulación de estas políticas debe tener una base consensual, es decir:



La posición de los sectores es convencional, y no necesariamente significa que uno es más importante que otro, aún así vale resaltar, que el Estado -sector público- si es el único autorizado para formular, aprobar y poner en marcha estas políticas, debe desempeñar un papel más significativo.

En este sentido, la potencialidad de una política de desarrollo local apoyada por medidas específicas tomadas en el ámbito descentralizado resulta mucho más efectiva si está relacionada con las variables controlables desde adentro del área; esa potencialidad depende también del grado de integración productiva, de la capacidad (y velocidad) de circulación de la información, además del grado de: cohesión sociocultural, autoidentificación de la comunidad y de consolidación de instituciones locales.

En consecuencia, la reestructuración de la economía y del Estado impulsa formas más flexibles en la gestión pública por conducto de la implementación de políticas de desarrollo local. Estas políticas locales, en algún sentido tratan de dar respuesta a los problemas propios de estos territorios, intentando dinamizar

el ajuste de los sistemas productivos locales. De esta manera, los gobiernos locales y regionales han intervenido en dicho proceso, impulsando políticas encaminadas a solucionar los problemas que presenta la reestructuración productiva a escala global y que, de algún modo, afecta a las localidades.

La política de planeación regional tradicional se sustenta en el modelo de crecimiento concentrado, orientado a favorecer la distribución territorial mediante la utilización de recursos externos del área objeto de planeación, mientras que el modelo que propongo -localista periférico- pretende superar los desequilibrios con el fomento de políticas de planeación en todos los territorios periféricos locales, de tal manera que el Estado a través de los gobiernos locales intervenga en dicho proceso, impulsando y respaldando las políticas.

La estrategia para desarrollar políticas de planeación local en SFP se basa en una aproximación territorial del desarrollo regional, bajo el supuesto que los recursos locales condicionan el proceso de crecimiento, por ello, para que una localidad se desarrolle o transite de lo rural a lo urbano, debe planear con base en sus condiciones reales, la disponibilidad de sus recursos y sus propias necesidades presentes y futuras, sin olvidar nunca la influencia de factores externos, que pueden modificar el comportamiento e incluso la estructura de este medio⁹, siguiendo una estrategia de cambio progresivo a fin de que los ajustes internos produzcan limitados conflictos o desordenes a causa de la fuerza exógena.

Una de las prioridades de este modelo propuesto es la planeación del territorio con capacidad competitiva en un entorno en el que la incertidumbre y la turbulencia son cada vez más grandes y complejas, razón por la que se trata de fomentar la innovación, la capacidad, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema de planeación. Para consolidar todo esto, no basta formular grandes políticas con grandes objetivos y metas, sino más bien, impulsar políticas, programas y planes consensuales, capaces de transformar progresivamente el sistema económico local y regional¹⁰. Las políticas de planeación para el desarrollo local innovadoras con respecto a las tradicionales, pueden observarse en el siguiente cuadro.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE PLANEACIÓN LOCAL

ASPECTO	POLÍTICA TRADICIONAL	POLÍTICAS NUEVAS
Estrategia dominante	Desarrollo polarizado Visión funcional	Desarrollo difuso Visión territorial
Objetivos	Crecimiento cualitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad, flexibilidad, iniciativa Proyectos, iniciativas
Mecanismos	Redistribución Movilidad del capital y el trabajo	Movilización del potencial local Utilización de los recursos locales y externos
Organización	Gestión centralizada Administración pública de los recursos	Gestión local del desarrollo Organizaciones intermedias

Fuente: (Vázquez Barquero, 1993: 223)*

⁹ Boisier, Sergio. *El vuelo de un cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, en Revista EURE. Vol. XXIII. No. 69. Santiago de Chile, julio 1997.

* Vázquez Barquero, Antonio. *Política económica local, la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Pirámide, Madrid, 1993.

¹⁰ Vázquez Barquero, Antonio. *Op. cit.*

La estrategia de desarrollo local con base en la formulación de políticas propias, supone que las economías locales y regionales están integradas en el sistema de planeación nacional, debido a que los problemas y sistemas de planeación regional y local son componentes de este ámbito. Estas políticas retoman el principio de pensar globalmente y actuar localmente, aceptando que los recursos externos tienen un papel importante en el desarrollo de políticas de planeación local.

Con el cuadro anterior constatamos que el modelo que propongo está orientado a una planeación local con visión de calidad, flexibilidad e innovación, diseñado por los agentes locales, es decir, pretende una combinación de la planeación estratégica y de la reingeniería con los círculos de calidad, con la finalidad de no incurrir nuevamente en los errores de la planeación tradicional.

Las políticas de estas propuestas no están limitadas a la planeación de empresas, al contrario, considero que se debe planear con calidad, visión y eficacia racional, porque los problemas de contaminación, carencia de agua, energía eléctrica, comunicaciones, vivienda, asentamientos humanos, pobreza y marginación,

desempleo, se toman cada vez más graves y complejos, razón por la que debe haber la mayor eficiencia tanto en políticas como en acciones de planeación.

Por lo tanto, lo primero que se requiere para pensar en la planeación localista periférica, es que existan actores sociales y gobiernos locales la mentalidad y convicción para impulsarlo.



Élías Antonio Huamán Herrera

Es cierto que nada garantiza el éxito de una propuesta de este tipo, sin embargo, de acuerdo con Sergio Boisier debe tomarse en cuenta que *Si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos;*

Si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan.¹¹

¹¹ Boisier, Sergio. Op. Cit.

De esta manera, puede señalarse que la solución a los problemas de la planeación tradicional podrían estar en la planeación localista periférica o planeación desde abajo, buscando esa visión de desarrollo económico y social, en el ámbito local, en donde la "micropolítica" debe ser coherentemente rediseñada desde las comunidades, de modo tal que asegure

los requerimientos contextuales para movilizar y facilitar la evolución sinérgica de los elementos concretos de la sociedad y de la economía, hacia un desarrollo humano sustentable, en este sentido, hacer bien la tarea de planeación local llevará a replantear la necesidad de un proyecto nacional de planeación local. ■■■

Reflexión final

Los procesos de metropolización y urbanización en México y en el propio Estado de México, han generado ventajas de aglomeración y riqueza al aprovechar economías de escala, produciendo al mismo tiempo, una serie de problemas inherentes al acelerado crecimiento urbano como son: demandas crecientes e incontrolables de suelo, vivienda y servicios, y daños ambientales.

Estos no son problemas propios de las ciudades o centroides urbanos (aunque es cierto que ahí son más visibles y palpables), sino que en las periferias y localidades rurales -como en SFP- empiezan a emerger y están creciendo muy rápido, lo que obliga a actuar en el momento, con la finalidad de tratar de solucionar o controlar estas irregularidades, y en su caso, procurar una explotación, aprovechamiento y uso racional de los recursos que empiezan a ser escasos.

Esta tarea debe implicar la instrumentación de políticas de planeación sustentadas en principios de innovación, calidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y todos los agentes involucrados deben asumir el compromiso de una planeación consensual para el desarrollo económico local y social.

Bibliografía

Bazant, Jean. *Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México*, en Revista Papeles de Población. CIEAP-UAEM. No. 26. México, octubre-diciembre de 2000.

Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. España, 1998.

Boisier, Sergio. *El vuelo de un cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, en Revista EURE. Vol. XXIII. No. 69. Santiago de Chile, julio de 1997.

Friedmann, John. *Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo*, en Revista EURE. Vol. XVIII. No 55. Santiago de Chile, 1992.

I.N.E.G.I. *Conteo de población y vivienda, resultados definitivos 1995, y Censo Nacional de Población y Vivienda, resultados preliminares de 2000*. Página electrónica de Internet, 2001.

Ruiz Durán, Clemente y Enrique Dussel Peters (coordinadores). *Dinámica regional y competitividad industrial*. Jus-UNAM- Fundación Friedrich. México, 1999.

Ruiz Durán, Clemente. *Lo territorial como estrategia de cambio*, en Pensar globalmente y actuar regionalmente. Dussel Peters, et. al. UNAM-Fundación Friederich Ebert-Editorial Jus. México, 1997.

Vázquez Barquero, Antonio. *Política económica local, la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Pirámide, Madrid, 1993.

El Desarrollo Institucional municipal: *Una propuesta inacabada.*

Por:

Emmo González Carmona*

La política social durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se centró en acciones dirigidas a la población en extrema pobreza. Entre otros programas, figuraron el Ramo 33 y el Ramo 26, dirigidos a promocionar e impulsar el Desarrollo Institucional Municipal como parte de la solución a la problemática de la pobreza, a través de dos estrategias complementarias: descentralización y fortalecimiento de la institución municipal.

La política social dirigida al fortalecimiento municipal sólo se limitó a operar los instrumentos denominados fondos para el desarrollo institucional, orientados a mejorar sus capacidades técnicas y administrativas. Este modelo de desarrollo fue diferenciado y no logró homogeneizar a estándares de desarrollo, las capacidades de los ayuntamientos, por lo que las mismas desigualdades aún persisten.

Palabras clave: municipio, desarrollo, descentralización, fortalecimiento, pobreza

Social government policy during Ernesto Zedillo's period (1994-2000), was centered in actions that were directed to population in extreme poverty. Among other programmes we count ramo 33 and ramo 26 (budgetary parties) directed to promote and enhance municipal institutional development as a part of poverty problem solution through 2 complementary strategies: Decentralization and municipal institution strengthening.

Social policy directed to this municipal strengthening limited itself to operating tools called institutional development funds; those which were directed to improve their technical and managerial capacities. This development model was differenced and didn't achieve to homogenize the municipal capacities as development standards, so the same unequities prevail.

Key words: Municipality, development, decentralization, strengthening, poverty.

* Maestra en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense y Candidata a Doctora en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, Profesor-Investigador en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

La política social del gobierno durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se centró en acciones dirigidas a la población en extrema pobreza. Entre otros programas, figuraron el Ramo 33 y el Ramo 26, dirigidos a promocionar e impulsar el desarrollo institucional municipal como parte de la solución a la problemática a través de estrategias complementarias: descentralización y fortalecimiento de la institución municipal. Pero, ¿cuánto de este discurso que define la imagen objetivo del municipio se cumplió?, ¿es posible saber en qué medida se cumplieron las expectativas que sobre el nuevo perfil del municipio se manejaba el discurso político?

Introducción

En el marco de la política social de "La Superación de la Pobreza" se aplicaron de manera sistemática por un lado, la estrategia de descentralización y, por el otro, la estrategia de fortalecimiento institucional al municipio, con acciones dirigidas a la población en extrema pobreza tales como el programa PROGRESA (desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, que incluían la alimentación, la educación y la salud); la construcción de infraestructura social básica municipal a partir del Ramo 33 y; la creación de

oportunidades de empleo e ingreso y atención a grupos en desventaja o Ramo 26, con una acción directa en el Desarrollo Institucional Municipal (DIM) tanto el ramo 26 como el 33 a partir de los Fondos de Desarrollo Social Municipal, Fondos para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en donde, de manera continua, se pretendía que el municipio participará más activamente en los programas sociales y en la construcción de su propio desarrollo institucional municipal, con la finalidad de crear gobiernos locales con gestiones eficientes y eficaces que se sustentaran en la participación activa de la población en torno a sus intereses.

Es posible entender la problemática referida a partir de dos ejes de análisis derivados de la política social: descentralización y fortalecimiento municipal, que muestren las consistencias o inconsistencias de éste discurso político en la forma en cómo fue operado el programa DIM. Programa que finalmente englobó las dos estrategias y que retomó como objeto de estudio, contrastando lo prometido con lo hecho.

Entrando en materia, el discurso de la política social del gobierno dirigido al

Justificación

fortalecimiento institucional del municipio, inició por promocionar e impulsar el programa de desarrollo institucional municipal y exponer el desarrollo del proceso DIM (en sus fases de introducción, consolidación y desarrollo). Con la finalidad de entender la lógica interna del instrumento, se retomaron los ejercicios sobre DIM implementados para comprender e identificar la acción del Estado en la construcción de la imagen objetivo del desarrollo institucional municipal.

A partir de un proceso de reflexión y análisis, se proponen dimensiones que muestran el comportamiento del proceso DIM pudiendo identificar algunos indicadores del desarrollo institucional (finanzas, imagen, planeación y legislación) con algunos retos del municipio, así como indagar la relación de éstos con algunas características organizacionales y con las estrategias y líneas de acción de la política social, su correspondiente relación con las dimensiones de análisis (teórica-conceptual, metodológica, técnica, operativa-administrativa, pedagógica, política, organizacional, cultural) y, de manera colateral, la identificación de los avances en el proceso DIM (fase de diagnóstico, consolidación y desarrollo).

Reiteradas veces en los discursos políticos del gobierno se recalca la importancia del papel del municipio en la construcción de un mejor país, sociedad y calidad de vida. Pero, ¿qué tanto ésta aspiración se concretiza?, ¿Qué acciones del quehacer gubernamental conducen a cristalizar estos ideales?. En busca de respuestas, es posible identificar la red conceptual que sustente estos ideales, es decir: los referentes teóricos que enmarcaron la construcción de la nueva imagen del municipio en el periodo de Zedillo, a partir del análisis de la política social del gobierno que emanó del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para señalar las evidencias de esta intención. Tomando en cuenta que la población organizada exige el cumplimiento a sus demandas y, con base en ello, otorga premio o castigo electoral. En este sentido el gobierno actual tendrá que ser más coherente y consistente en el discurso y ejercicio de gobierno; evidenciando la forma en que operan las políticas gubernamentales.

Objetivos

- Mostrar cómo delineó la política social "Superación de la pobreza" el Desarrollo Institucional Municipal (DIM).

- Proporcionar la base teórica-conceptual, hipotética, estratégica y operativa, que sostuvo la política federal para fortalecer al municipio, con el propósito de mostrar la coherencia, pertinencia y consistencia de la misma.
- Analizar el DIM como herramienta para el fortalecimiento municipal y señalar sus consistencias e inconsistencias.
- Proponer alternativas a las lagunas conceptuales y operativas de la política en cuestión.

Elas Antonio Huamán Herrera



Antecedentes

El discurso del gobierno federal sobre la política social “superación de la pobreza”, partía del reconocimiento de las desigualdades espaciales o regionales, de las desigualdades entre los ámbitos de gobierno y del desigual desarrollo económico de la población, para enfrentar los retos sociales, económicos, ambientales que de ellas emanaban. Y proponía un nuevo modelo de relaciones

que transgrediera éstas desigualdades, bajo un marco de respeto, dignidad, democracia y desarrollo sostenido.

A través de estrategias complementarias (descentralización y fortalecimiento) las acciones se dirigieron a la población en extrema pobreza mediante programas para el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, que incluían la alimentación, la educación y la salud (PROGRESA); la construcción de infraestructura social básica municipal (Ramo 33) y; la creación de oportunidades de empleo e ingreso y atención a grupos en desventaja (Ramo 26), y con particular incidencia en el DIM tanto el ramo 26 como el 33 por medio de los Fondos de Desarrollo Social Municipal, Fondos para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

La política social evolucionó por un lado, a partir de la descentralización de recursos y mayores atribuciones a los municipios por medio de las participaciones en los programas sociales y, por el otro, del fortalecimiento institucional por medio de la promoción e impulso del DIM.

Los objetivos y las acciones se enfocaron en la distribución de recursos financieros y funciones en los ámbitos de gobierno, cuyo propósito fue potenciar, desarrollar y sostener las capacidades del aparato administrativo del municipio para conformar el sistema de relaciones inter e intramunicipales. En términos financieros significó operar recursos económicos de fondos del Ramo 33 y 26 en un principio, con la incorporación continua de participación ciudadana a través de consejos de desarrollo y comités comunitarios (participación social).

Metodología

Para entender la política social del Estado hacia el DIM, se hizo un análisis a partir de dos ejes: descentralización y fortalecimiento; se contrastó el discurso político y la forma en que operó la política a través del programa DIM como instrumento de fortalecimiento municipal, y se identificaron sus dimensiones, componentes e interconexiones teóricas y operativas. Armado el modelo teórico de la política se evaluó con respecto a los ideales esperados, pudiéndose apreciar algunas fracturas en el modelo que no necesariamente llevarían al cumplimiento del ideal.

Se identificaron los componentes denotativos de la política para el análisis y construcción del modelo teórico en: políticas, objetivo, sistema teórico (conceptos y categorías), sistema hipotético (muestra, relaciones entre las categorías de análisis y las relaciones entre sus indicadores), sistema de operatividad (procedimientos, financiamiento, estrategias, acciones, identificación de variables que condicionan la operatividad (herramientas pedagógicas, análisis por capacidades que tienen que ver con el perfil de conducta y el perfil organizacional) y, finalmente, la detección de consistencias e inconsistencias del modelo.

De manera concomitante, se abrió un abanico de interrogantes que mostró la pertinencia de los componentes considerados para analizar y explicar cómo a través del programa DIM se operó la política, retomando como referente teórico que la instrumentación del programa DIM permitiría aproximarse a la imagen objetivo manifiesta en la política hacia el fortalecimiento.¹

¹ Desarrollo Institucional Municipal entendido como un proceso de carácter integral y continuo que involucra a los municipios y su entorno, mediante el cual se incorporan e integran a la vida municipal cambios ordenados que permiten gradualmente que los municipios dejen de ser meros administradores de servicios predominantemente de carácter urbano, y se conviertan en auténticos órganos territoriales de gobierno local en el contexto de una gestión eficiente y eficaz, que se legitime y sustente en la participación democrática y activa de la población organizada en torno a sus genuinos intereses.

¿En qué contexto surge la política social de fortalecimiento municipal?

¿Sí las estrategias de descentralización y fortalecimiento fueron complementarias, en qué aspectos?

¿Cuáles son los sustentos teóricos e hipotéticos de la política social hacia del DIM.?

¿Los sustentos teórico-hipotéticos de la política social se reflejan en la instrumentación del programa DIM?

¿El programa DIM cumplió las expectativas contempladas en la política social?

¿Hasta dónde las acciones emprendidas contribuyeron al sustento de la política social.?

¿Qué instrumentos evidenciaron la viabilidad del DIM?

¿Las acciones llevadas a cabo contribuyeron al ejercicio de un buen gobierno?

¿ Las acciones emprendidas contribuyeron a incrementar la calidad de vida y bienestar social de los municipios más marginados del país?

¿ Las acciones realizadas involucraron a los actores en un esfuerzo sostenido de mejoramiento?

¿ Las actividades emprendidas constituyeron un proceso de aprendizaje en la organización municipal, para mantenerse actualizada y reaccionar a tiempo ante los cambios?

¿Las acciones permitieron la consolidación de los cambios en una cultura de innovación, adaptación, empatía y proactividad?

¿El instrumento DIM, permite y permitió enfrentar la complejidad de los retos organizacionales y locales?

Procedimiento

Se partió de un análisis de los programas DIM (1995...1999), de las guías para la formulación de reportes de seguimiento de las acciones y de los proyectos del DIM, SEDESOL (1998). Se eligieron los ejes de análisis e identificaron los componentes denotativos que mostraron el proceso DIM y sus componentes, tales como las políticas, el sistema teórico, el sistema hipotético y el sistema operativo, entre otros, pudiéndose identificar y relacionar algunas categorías, variables y la red de relaciones del modelo teórico. Se expusieron las relaciones conceptuales del discurso, así como las condicionantes que partieron del análisis del sistema hipotético y de sus fragilidades en la operatividad del programa DIM. Finalmente, se delinearón algunas alternativas a partir de la detección de las consistencias e inconsistencias, del marco teórico construido de la política social y se señalaron los aspectos que, bajo mi apreciación, son complementarios a los desarrollados en

la instrumentación de la política y recuperan las dimensiones sensibles que marcan la diferencia en la búsqueda de la imagen objetivo.

Recuperación del discurso de la política social en el desarrollo institucional y su contraparte.

Políticas

Una política social eficiente, democrática y justa, a través del fortalecimiento de la institución municipal.

El fortalecimiento del federalismo para la disminución de desigualdades.

El fortalecimiento de la institución municipal mediante la descentralización de la política social.

El fortalecimiento municipal merced a la apertura del financiamiento y asistencia técnica.

La descentralización financiera a través de fondos municipales de solidaridad (FMS), fondos de desarrollo social municipal, fondos para la infraestructura social municipal (FISM) y fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FOFAMUN) en apoyo a la inversión de la infraestructura y desarrollo institucional municipal.

Consistencias.

Se define al municipio como pieza clave en la instrumentación y desarrollo de la política social. El fortalecimiento de las capacidades coadyuva a las funciones transferidas: (asignación financiera, capacitación y asistencia técnica).

Retoma a la institución municipal como ámbito institucional clave en el desarrollo nacional.

Se considera al municipio como actor principal del fortalecimiento del federalismo.

Inconsistencias.

Para fortalecer al aparato público municipal se opera un programa DIM que se reduce a términos operativos del manejo de Fondos: FSM, FISM, FOFAMUN para atender: equipo de oficina, equipo de cómputo, adquisición de vehículos, equipo telefónico, asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, y acondicionamiento de espacios físicos.

Objetivos

- Impulsar al municipio y combatir el rezago social en la definición e implementación de acciones y proyectos.
- Impulsar la participación social para responder a las demandas sociales; implementar acciones y proyectos.

- Fortalecer e impulsar la participación social organizada, para satisfacer las demandas sociales e impulsar el desarrollo de la población.
- Proporcionar financiamiento para mejorar estados financieros, y la provisión de obras y servicios públicos.
- Fortalecer al municipio para la ejecución y prestación de obra pública pequeña, infraestructura y servicios básicos.

Inconsistencias.

- El objetivo planteado en la política social (impulsar al municipio y combatir los rezagos) resultó ser muy general, pues el fortalecimiento se redujo al desarrollo de sus capacidades técnicas y operativas, pero de manera volátil², situación que tendría que considerarse para el personal de base en donde se aseguraría la capacitación para fomentar el desarrollo sostenido de las capacidades y saberes en la municipalidad.
- El DIM como programa se limitó al desarrollo de capacidades técnico - operativas.

Los objetivos fueron diseñados al margen de las necesidades institucionales del municipio, por lo menos en los tres primeros años de implementación del programa.

² Volátil, considerando las características del aparato público municipal, por ejemplo: el personal que lo define, su tipo de contratación: de confianza y de base. La capacitación técnica y asistencia técnica, fue asignada a personal de confianza y a mandos superiores. Situación que genera en un periodo de gobierno que este tipo de personal emigre a otro lado.

Consistencias.

- Los objetivos del programa DIM se concretaron a la instrumentalización y operación de los fondos dirigidos al fortalecimiento institucional, considerándose en los últimos años de la administración Zedillista, la necesidad de la participación comunitaria y los consejos de desarrollo.

Sistema Teórico Conceptual.

- Se concibe el desarrollo institucional como un proceso de carácter integral y continuo que involucra a los municipios y su entorno, mediante el cual se incorporan e integran a la vida municipal, cambios ordenados que permiten gradualmente que los municipios pasen de ser meros administradores de servicios predominantemente de carácter urbano a la calidad de auténticos órganos territoriales de gobierno local en el contexto de una gestión eficiente y eficaz, que se legitime y sustente en la participación democrática y activa de la población organizada en torno a sus genuinos intereses.
- Institucionalmente la descentralización es entendida como un proceso de traslado de poder, competencia y recursos, constituye una opción para reasignar recursos a aquellas jurisdicciones que, conociendo de cerca sus necesidades, están en difíciles condiciones de satisfacer sus necesidades.

- Se concibe al programa DIM como instrumento para fortalecer la capacidad del gobierno y su administración, a fin de suministrar mayores y mejores bienes y servicios a la comunidad local.

Inconsistencias.

- Las bases conceptuales que fundamentan la política del Estado, distan mucho de concretizarse, pues sólo el proceso de implementación del programa DIM, es un proceso largo de aproximaciones continuas y cada vez más complejas.

Población.

- Regiones marginadas más pobres o regiones marginadas del país, en los primeros programas 95-97, y para el 98 y 99, se empiezan a instrumentar en la mayoría de los estados.

Inconsistencias.

-En la implementación de los programas DIM no existió claridad en la elección del tipo de municipio y se manejaron indistintamente las categorías de regiones de extrema pobreza con municipios pobres. Cabe mencionar que las primeras instrumentaciones se dieron en municipios considerados medios. Con respecto a esta última denominación, nunca se señaló la taxonomía a la que estaba referida. La muestra para la aplicación de cada DIM cambió año con

año, razón por la cual el desarrollo e impacto que tuvo este programa, por lo menos en cuanto a su evolución, se presentó de manera desigual.

Sistema Hipotético

- El municipio será eficiente si se desarrolla un programa que fortalezca la capacidad institucional y participación social.

- Las habilidades, conocimientos y actitudes determinan la capacidad para realizar las tareas.

- La capacidad técnico - operativa mejora el proceso de operación y el desarrollo de la política social.

- Las bases institucionales técnico operativas, aumentan la eficiencia, equidad y participación social, en la instrumentación de los fondos para el desarrollo institucional municipal.

- La capacidad institucional la determina los marcos jurídicos, organizacional, material, económico, técnico, conductual, cultural.

- El desarrollo del DIM, permite potenciar y articular esfuerzos y recursos, en los tres ámbitos de gobierno.

- El Fortalecimiento condiciona la instrumentación de la política social.

Inconsistencias.

- Las hipótesis que se visualizan en el discurso dejan de lado o ni siquiera consideran las condiciones en las que se encuentra inmerso el aparato público municipal³. Condiciones que reflejan supuestos no coherentes con el modelo (programa DIM).

- Aunque en el discurso se plantea: "Las habilidades, conocimientos y actitudes determinan la capacidad para realizar las tareas", "La capacidad institucional la determina los marcos jurídicos organizacional, material, económico, técnico, conductual, cultural", como condicionantes del fortalecimiento municipal, en la instrumentación no se desarrollan las capacidades que tienen que ver con la capacidad organizacional, cultural y conductual, y que podrían ser determinantes.

- El traslado de competencias, recursos y poder no asegura la habilitación automática de los gobiernos locales para prestar más y mejores servicios, si no se retoman los saberes y/o capacidades organizacionales.

- Los programas de capacitación y asistencia técnica son necesarios pero no suficientes para desarrollar institucionalmente al municipio.

Sistema Operativo.

- El sistema operativo se redujo a ejecutar, promover y difundir a través de instrumentos llamados programas y estos enfocados a la capacitación, atención técnica, equipo, profesionalización del personal, coordinación institucional de los fondos financieros.

Financiamiento.

- La primera etapa de financiamiento derivó de los fondos municipales de solidaridad transferidos a partir del Ramo 26 representando un 25% y, para los años consecuentes del 50% y 65%; de ésta transferencia se canalizó a los fondos de desarrollo social municipal y, para la última etapa, se establecieron fondos para la infraestructura social municipal, y la canalización de recursos del Ramo 33 a los fondos de aportación para el fortalecimiento de los municipios.

Consistencias

- En un continuo del ejercicio de los recursos financieros en la primer fase, se presentó el ejercicio descentralizado del gasto programable federal, derivado del ramo 26. A través de los Fondos Municipales Solidaridad y Fondos de Desarrollo Social Municipal, se operaron y ejecutaron recursos en el municipio con la participación de éstos, también se transfirieron recursos a los municipios y,

³ Ver algunos indicadores que muestran las condiciones de los municipios en la Encuesta CEDEMUN-INEGI "El perfil de los municipios en México".

en esta fase, éstos participaron en la ejecución de proyectos con atribuciones parciales.

- Y en la segunda fase, se transfirieron los recursos y la total operación y responsabilidad de la ejecución de los proyectos en los municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Ramo 33).

Inconsistencias.

Los recursos se destinaron predominantemente a la vertiente de equipamiento y especialmente para la compra de equipo de cómputo, equipo de oficina y adquisición de vehículos, aunque poco a poco, se evidenció el destino de recursos para asistencia técnica, y un reducido monto de estos, para tareas de capacitación y profesionalización.

Acciones.

- En la primera etapa se promovió el proceso y las estrategias del DIM; a la par se realizaron diagnósticos, con un enfoque fundamentalmente de la administración estatal, posteriormente se incluyó en el enfoque, la participación de la administración municipal con incipientes acciones; se promovió en el ámbito nacional el DIM y se trabajó en la previsión presupuestal específica para



Elias Antonio Huamán Herrera

la instrumentación del programa DIM, y comenzó una estrategia explícita de apoyo al DIM para impulsar capacidades municipales y mejorar la operación y mantenimiento de la infraestructura básica social; se trató de implementar la propuesta del DIM a nivel nacional en el cual se realizó una previsión presupuestal específica para la instrumentación del programa, se inició una estrategia de apoyo al proceso DIM para impulsar las capacidades municipales en materia de operación y mantenimiento de la infraestructura básica social; y en la última, se dispusieron por ley los recursos de los fondos para la infraestructura social municipal para el programa DIM en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (se disponen hasta un 2% del total de los recursos del FISM) orientado a mejorar este fondo.

- Se instrumentaron en el 68% de los municipios acciones que inciden en el DIM, principalmente en las capacidades orientadas a la eficiencia del Fondo de Desarrollo Social Municipal y se estableció que sea convenido el programa DIM con el ejecutivo estatal y federal a través de la SEDESOL, posteriormente se promovió la creación de fondos estatales con la participación de los tres ámbitos de gobierno, para la promoción de programas anuales operativos DIM, a fin de incidir en las capacidades vinculadas con la gestión social y, finalmente, se promovieron acciones de atención del DIM en la entidad.

Consistencias.

- Se sientan las bases para el fortalecimiento institucional municipal que aunque parten del ámbito federal si aterrizan, por lo menos en términos financieros, a la total operación y responsabilidad de la ejecución de los proyectos en los municipios.

Herramienta Teórico- Metodológica.

- Las guías son elaboradas por instancias del Estado y vinculadas al municipio: SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Desarrollo Municipal.

- Se elaboraron programas DIM, orientados a fortalecer la capacidad

institucional y participación social organizada.

- Se elaboraron formatos para planear las vertientes de estrategia (equipamiento, coordinación institucional, atención técnica, profesionalización del personal, capacitación, revisión del marco jurídico, promoción y difusión del proceso DIM).

- Se elaboraron formatos para la evaluación del fondo DIM (detectando las causas, fortalezas, alternativas para las vertientes de estrategia). Y se elaboró otro para detectar la problemática en cada vertiente de estrategia.

- Se elaboraron los programas operativos anuales para describir, cuantificar, relacionar y presupuestar proyectos derivados de las vertientes de estrategia.

- Participación de los involucrados en el proceso operativo, se consolidó el consejo comunitario como figura política y operativa en la instrumentación de los programas del DIM.

Inconsistencias

- Las acciones se centraron en la instrumentación resolviendo problemas operativos y dejando al margen el potencial de conocimientos, saberes y experiencias de los servidores públicos, que tuvieron impacto en el aumento de equipamiento y capacidad operativa y técnica, pero no permeó o influenció en el seguimiento de la imagen objetivo del municipio.⁴

⁴ Esta imagen objetivo se identifica en el concepto de Desarrollo Institucional Municipal.

- Las herramientas fueron diseñadas por SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Programas de Desarrollo Municipal) y la participación de la institución municipal se redujo a la ejecución de los proyectos federal; con el paso del tiempo, se le concedieron atribuciones parciales, y en la última etapa, se le dejó la total operatividad y responsabilidad de la ejecución.

Discusión de los Resultados

Acercamiento a los efectos de la política de Estado.

1. La relación orgánica de dos fuerzas complementarias y concomitantes: "Descentralización y Fortalecimiento municipal" de la política del Estado, fue una política que no cumplió con las expectativas, Tan sólo destacaron y, de manera volátil, el desarrollo de capacidades técnico-operativas.
2. Evidenciamos a lo largo de este análisis, las fracturas que muestra el discurso político a través de cómo se implementó el programa DIM.
3. El fortalecimiento institucional del municipio en algunos ayuntamientos se orientó a algunos aspectos que se resolvieron parcialmente como: capacidad técnica, administrativa, y a la

asistencia técnica, donde se superaron algunas deficiencias de administración tributaria, sistema contable, ejercicio presupuestal, prácticas menos burocráticas, sin embargo no garantizaron la sostenibilidad que tendría que caracterizar el DIM.

4. Los canales de asesoría se derivaron de los vínculos de los ámbitos estatal y federal, pero también participaron las consultoras privadas; lo que trajo inconsistencias a la hora de operar el programa DIM; dando solución a cuestiones aisladas con efectos en ocasiones no esperados y menos planeados, y muchas veces sin tomar en cuenta los actores.

5. Se prueba que la descentralización es una condición necesaria pero no suficiente para implementar el nuevo modelo de desarrollo local.

6. En el proceso DIM sólo se consideraron como sujetos de capacitación y asistencia técnica a los niveles intermedios y altos de la administración y la participación ciudadana organizada. (Los objetos de capacitación se centraron en los mandos altos y medios, excluyendo a los demás servidores públicos). Y el gasto de los recursos destinados se centraron invariablemente en los rubros de equipamiento.

7. No se desarrollo un modelo de profesionalización holística que potenciara los saberes, procesos y actitudes en la administración pública municipal, tomando en cuenta que el desempeño de las organizaciones depende en gran medida de la motivación de las personas que las integran, para lo cual debe promover un programa por competencia (que incluya perfil laboral, profesional, psicológico, etc.).

8. Se recomienda introducir en la planeación de las inversiones: metodologías de formulación y

evaluación de proyectos holísticos (que contemplen aspectos socioeconómicos, financieros, ambientales, institucionales, organizacionales y conductuales).

9. En cuanto a la capacidad de gestión, es necesario comprender la naturaleza e identificar factores que permitan potenciarla.

10.- El modelo de desarrollo institucional propuesto, no trasciende las prácticas ocultas del poder, por lo que es necesario propiciar una discusión en torno a este tema. ■

Conclusión

La política social dirigida al fortalecimiento municipal, sólo se limitó a operar los instrumentos denominados fondos para el desarrollo institucional, orientados a mejorar la capacidad técnica y administrativa. Este modelo de desarrollo fue diferenciado y no logró homogeneizar a estándares de desarrollo las capacidades, por lo que las mismas desigualdades aún persisten en los ayuntamientos.

Bibliografía

Buller, Eduardo. **Manual para facilitadores de cursos de desarrollo institucional municipal. Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales**, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Quito, Ecuador. 1996. Tomo I y Tomo II.

González, Emma. **Fundamentos teóricos para la elaboración de la guía técnica del programa de desarrollo institucional**, México 1999. Sin publicar.

SEDESOL, INDESOL. **Política social integral**. SEDESOL, México, 1999.

INAP. **Profesionalización de los servidores públicos**. INAP, México, 1998.

SEDESOL. **Programa de desarrollo social y combate a la pobreza: 1999-2000 (líneas de acción)**. SEDESOL, México. 1999.

Diario Oficial de la Federación. **Decreto por el que se aprueba el Programa para superar la pobreza 1995-2000**. México, 2 de Febrero de 1998.

Diario Oficial de la Federación. **Decreto por el que se aprueba el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000**. México, Agosto de 1997.

SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Unidad de apoyo al Desarrollo Municipal. **Acciones de apoyo a la instrumentación del programa de desarrollo municipal**. SEDESOL, México. 1995.

SEDESOL, Dirección de Programas Especiales. **Guía para la elaboración del programa de desarrollo institucional municipal (1996)**, México. 1996.

SEDESOL, Dirección de Programas Especiales. . **Guía para la elaboración del programa de desarrollo institucional municipal (1997)**, México. 1997.

SEDESOL, Dirección de Programas Especiales. **Guía para la elaboración de programa de desarrollo institucional municipal (1998)**, México. 1998.

SEDESOL, Dirección de Programas Especiales. **Programas de desarrollo institucional municipal (1999)**, México. 1999.

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud. **Bases de colaboración para diseñar, instrumentar y evaluar acciones en materia de desarrollo institucional municipal**, México. 1998.

Participación social *y la gestión pública municipal; una relación conflictiva que debe construirse para el beneficio local.*

Por:
Felipe González Ortiz*

La forma tradicional de concebir el ejercicio del gobierno en el ámbito municipal constituye uno de los principales problemas que enfrentan quienes, a pesar de haber sido electos democráticamente y con una legitimidad incuestionable, asumen la responsabilidad del poder público en un espacio determinado.

La centralidad del conflicto estriba en que se trata de sobreponer una estructura jurídico-administrativa a una comunidad que cuenta con un esquema de relaciones sociales predeterminado, lo que genera conflictos entre gobierno y sociedad municipal.

Una forma de abordar la problemática, es reconocer las particularidades de las comunidades gobernadas y, con base en ello, articularse nuevas formas de relación.

Palabras clave: *participación, gestión, local, municipio, democracia, legitimidad.*

The traditional way of conceiving the government exert into the municipal sphere constitutes one of the main problems to face for those who, in spite of having been democratically and under an unquestionable legitimacy elected, assume responsibility for public power in a determined space.

Conflict central condition lays on trying to overset, a legal-administrative structure onto a community that counts with a predetermined social relationships scheme; which generates conflict between government and municipal society.

One way to deal with trouble is recognizing the ruled communities' characteristics, and based on this, framing new forms of relating.

Key words: *participation, managing, local, municipality, democracy, legitimacy.*

* Licenciado en Antropología Social por la ENAH; Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense A.C.; actualmente cursa el doctorado en Ciencias Antropológicas por la UAM Iztapalapa.

Introducción.

Ante los cambios estructurales que está viviendo el mundo en los albores del siglo XXI, los gobiernos locales, particularmente los municipales, deben orientar sus acciones y consolidarse como verdaderos gobiernos que contribuyan al mejoramiento de los niveles de vida y a incrementar la calidad de vida de los habitantes y procurar la utilidad común.

Sin duda, la gran interdependencia económica entre los estados nacionales; los desplazamientos de población experimentados en el ámbito mundial y que están configurando los territorios actuales; la interconexión del mundo a través de los medios de comunicación; la seguridad que a partir del 11 de septiembre del 2001 aumenta su textura mundializada; el problema de la pobreza que se ha incrementado de manera dramática y la tendencia a la democratización en los países occidentales que presentan una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, son aspectos que obligan a los gobiernos locales a reorientar sus acciones para reducir los riesgos y la posibilidad de incrementar los problemas sociales en el ámbito mundial.

En este sentido, consideramos que la actual fortaleza de los gobiernos municipales radica en la posibilidad de contribuir al bienestar mundial atendiendo y atacando los conflictos y las demandas sociales desde lo local; vigilando las costumbres, la distribución del trabajo y la educación y en ayuda a los pobres, ahí radica su importancia.

Si le asignamos esa loable y enorme tarea a los gobiernos municipales, considero que debemos mirar hacia el fortalecimiento de la institución municipal. La idea de fondo de este planteamiento se sustenta en el federalismo, pues éste necesita y requiere de una institución municipal fuerte y sólida¹ capaz de hacer frente a las demandas de la sociedad y hacer valer el planteamiento de que el municipio es la base del federalismo en la medida que es la instancia que atiende de manera inmediata las necesidades y demandas de la sociedad.

Considero que el municipio es una institución clave para enfrentar los problemas mundiales. Si el municipio desarrolla de manera adecuada sus funciones y se acopla a las nuevas exigencias sociales, aumentará la calidad de vida de los habitantes de esos espacios locales y esto disminuirá de forma importante los problemas sociales en cualquier nivel.

Ahora bien, el municipio, si bien es la base del federalismo, encuentra una serie de limitaciones estructurales que se sustentan fundamentalmente en el centralismo que experimentó nuestro país por un largo periodo del siglo XX. Quizás la primera acción sobre esta problemática sea el reconocimiento cuando en 1983, el presidente Miguel de la Madrid, a propósito de la Reforma Municipal, expresaba que "la centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional. Indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución, tenemos la del municipio".²

En este sentido, la nueva agenda municipal va dirigida al fortalecimiento de la institución municipal fundamentalmente en cuatro grandes rubros:

- La estructura financiera del Ayuntamiento y coordinación fiscal.
- Integración política del Ayuntamiento y participación ciudadana.
- Organización y gestión de la administración municipal.
- Competencias y coordinación intergubernamentales.³

En estos cuatro rubros se encuentran todas las funciones de la institución municipal, las cuales se encuentran engarzadas y vinculadas en un todo que se circunscribe en los tres componentes básicos de la institución municipal: sociedad, territorio y gobierno.

En este trabajo, y dentro de los rubros de la agenda municipal arriba citados, quiero centrarme en dos aspectos que, desde mi punto de vista, resultan sumamente relevantes para los tiempos actuales: la participación ciudadana y la gestión pública local. Considero que el centro de la reflexión municipal se encuentra en los vínculos y las relaciones que se establecen entre estos dos tópicos; a partir de ellos podemos entender la problemática del municipio, pues en ellos se sintetizan las demandas de la sociedad y las políticas públicas de la gestión local.

Tanto sociedad como gobierno municipal están dentro de la dinámica mundial. En este sentido, la tendencia democratizadora de la sociedad y su cada vez mayor participación en las cuestiones de gobierno, es un factor clave para entender la nueva dinámica a la que debe integrarse el municipio. Considero que la activación y participación política que la sociedad civil está asumiendo en los

² *Idem.*

³ Conde Bonfil, Carola. (compiladora) *Agenda de la reforma municipal en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, 2000, Zinacantan, México. p. 13



Eros Antonio Huamán Herrera

últimos tiempos, es una manifestación del nacimiento de un nuevo orden social⁴ (que por otro lado, forma parte de la agenda actual de las ciencias sociales) del que se vislumbran apenas sus comienzos.

Se puede adelantar una característica de este nuevo orden social incipiente que expresa un cambio en la centralidad de los tipos organizacionales, de tal manera que “la organización social ha dejado de ser vertical y la reivindicación principal no es la toma del poder sino el reconocimiento de la identidad o, más exactamente, de la libertad de cada Sujeto a conjugar identidad cultural y acción estratégica”.⁵

⁴ Maffesoli, Michel. *El tiempo de las tribus. El declive del individualismo en la sociedad de masas*, Icaria editores, 1991, España. p. 51.

⁵ Touraine, Alain. *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1999, México. p. 78-79.

⁶ Aguilar Ascencio, Oscar. “Ciudadanía y eficacia política, la complejidad de gobernar”, en *Revista Encuentro. Gobierno sociedad*, año 1, número 1, segunda época, 2000, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, Toluca, México. p. 97.

En este contexto, la reflexión de este trabajo se centra en las modalidades de la gestión pública municipal ante este cambio de orden social que está experimentando la sociedad de nuestros tiempos. En tal sentido, es pertinente la reflexión que hace Oscar Aguilar Ascencio cuando pregunta ¿por qué los gobiernos elegidos democráticamente enfrentan cada vez más problemas para actuar con eficacia en la solución de problemas que la ciudadanía exige?”.⁶

Pareciera ser que la democracia no se limita a los tiempos electorales sino que la sociedad civil, además de intensificar su participación en dichos momentos, continua exigiendo a los gobiernos y su participación se intensifica, lo que obliga a los gobiernos municipales a que deban poseer una serie de instituciones que se interconecten con la nueva situación social, de otra manera, pienso, no habrá posibilidad de realizar un pacto social y estaremos en situaciones de ingobernabilidad.

En este tenor, a la vez que se plantea que los gobiernos municipales deben entrar en franca orientación a su fortalecimiento, es cada vez más difícil gobernar con eficacia dada la diversidad social de la ciudadanía y la conjugación en las demandas de la “identidad cultural

y las acciones estratégicas” a la hora de la negociación política. La dificultad de gobernar con eficacia quizás se deba a la cada vez mayor participación social de la ciudadanía en los asuntos locales y con formas diversas de cultura que poseen diversos grupos sociales que se han convertido en verdaderos actores sociales y políticos de lo local, aspecto por lo que una política que atiende a un grupo social determinado afectará a otros y viceversa. En suma, se trata de una situación en la que el Óptimo de Pareto,⁷ desde las acciones gubernamentales, es difícil de conseguir, aspecto por el que las políticas públicas municipales encuentran oposición entre la sociedad, lo que hace que la gestión pública municipal encuentre una serie de obstáculos que le impiden ser eficiente.

Además del hecho de que la ciudadanía esté participando en mayor medida en los asuntos de interés local, considero que la diversidad de intereses de los grupos sociales que componen la sociedad también se constituyen en un aspecto clave para entender la poca eficacia de la gestión municipal. En este sentido, y adecuando la idea de María Ana Portal a nuestra reflexión, las diferencias en los ámbitos interiores de los territorios municipales “trascienden el marco jurídico y el territorial y se vinculan a

mecanismos socioculturales cuyas estructuras responden a elementos de tipo histórico, étnico, de clase, de género y de generación, entre otros”⁸

El fondo de esta idea me lleva a reflexionar más en las estructuras culturales de los grupos sociales diferenciados entre ellos, la cual genera distintas formas de comprender la realidad y apropiarse de ella. En este contexto, cuando decimos que la diversidad cultural es una variable que posee ahora un lugar central en la realidad municipal, estamos aludiendo al hecho de que los grupos sociales tienen un proyecto de vida que se sustenta en una base cultural propia que los diferencia de otros grupos. Este proyecto de vida delinea y dibuja distintas maneras de adscribirse y entender la ciudadanía y es, en este punto, en donde el gobierno municipal encuentra el principal obstáculo para una eficiente gestión pública, aspecto por el que debe redefinirse el marco institucional de relaciones y gobierno con la sociedad. Como sostiene García Canclini, los grupos desarrollan formas heterogéneas de pertenencia y contrarias a la noción jurídica de ciudadanía que los gobiernos intentan delimitar.⁹

⁷ El Óptimo de Pareto refiere a la eficiencia “si no existe ninguna otra asignación que permita a todo el mundo disfrutar al menos del mismo bienestar y que mejore estrictamente el de algunas personas”. Varian, R. Hal. *Microeconomía intermedia, un enfoque moderno*, Antoni Bosch editor, 1996, Barcelona, España. p. 15.

⁸ Portal, María Ana. “La ciudad como universo de estudio y la vivencia de la investigación urbana”, en *Vivir la diversidad, identidades y cultura en dos contextos urbanos de México*, coordinadora María Ana Portal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2001, México. p. 7. El interés teórico y reflexivo de la autora se centra en la diversidad cultural que se vive en los contextos urbanos. Creo que la idea de la autora no es ajena a la realidad municipal de nuestros tiempos, pues en esos territorios observamos también la gran diversidad de grupos sociales que conforman las realidades municipales.

⁹ García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, 1995, México. p. 32.

Este trabajo centra la reflexión en este hecho, es decir, en la relación conflictiva que surge por la puesta en marcha de dos proyectos de sociedad y ciudadanía: el que surge de la base de la sociedad misma (y que es diferenciada en función de las distintas adscripciones culturales) y formas de pertenencia, y el proyecto jurídico que surge a través de las delimitaciones que los gobiernos proyectan desde una lógica formal.

Utilizaremos experiencias de campo que hemos llevado a cabo en distintos municipios del país. En este sentido, el trabajo estará ilustrando esta problemática a través de ejemplos diversos que se encuentran en distintas realidades municipales, desde municipios completamente urbanos como Ciudad Nezahualcóyotl o Valle de Chalco Solidaridad, hasta rurales como San Felipe del Progreso, o mixtos como Huixquilucan o Veracruz. Al mismo tiempo estaremos apoyándonos en otros trabajos de investigación realizados por estudiosos del municipio.

La participación ciudadana institucional.

Una manera de participación ciudadana en el ámbito municipal, es la que se plantea desde los canales legalmente establecidos y se promueve desde los

gobiernos municipales tales como el Consejo Municipal de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.¹⁰

Además, las autoridades auxiliares juegan también un papel importante en tanto miembros de la sociedad con autoridad legítima y reconocida por el Ayuntamiento. Podemos decir que las autoridades auxiliares son una especie de bisagra entre la sociedad y las autoridades municipales, por lo que su participación es muy importante en el funcionamiento de la administración municipal.

Sin embargo, los canales que se proponen desde la administración municipal para la participación ciudadana no hacen más que acotar y restringir las alternativas de participación y, en muchos casos, esto deriva en la falta de solución a problemáticas sociales. No obstante, no debe entenderse que en todos los casos los gobiernos municipales han acotado y restringido los canales para la participación ciudadana, contrario a estas experiencias rígidas de la administración municipal, existen una serie de casos en los que la autoridad local ha capitalizado los tipos organizacionales y las tradiciones locales para eficientar sus acciones. Ejemplos claros los encontramos en el municipio de Xico, en

¹⁰ Vargas Castro, Alejandro. *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, el caso de Valle de Bravo*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999, Toluca, México. p. 66-68.

el Estado de Veracruz, así como en la meseta purépecha en Michoacán, donde se aprovecharon las tradiciones comunitarias existentes en dichos lugares para lograr los objetivos de desarrollo del gobierno municipal.¹¹

Creo que la idea que está en el fondo de las administraciones que han experimentado experiencias negativas en su administración, y con base en las experiencias de investigación disponibles, está el hecho de no actuar en el entendido de que tratan con una sociedad diversa y plural (que además ha intensificado sus acciones de participación en los asuntos públicos), en función de la cual hay que adecuar y flexibilizar los objetivos de desarrollo municipal, según las condiciones preexistentes en las localidades, aspecto por el que las políticas aplicadas a un sector pueden afectar los intereses de otros y viceversa. En este contexto, no basta con reconocer la diversidad y pluralidad sociocultural de los grupos sociales sino actuar con base en ese entendido.

Un ejemplo claro de este problema se registra en el municipio de Huixquilucan del Estado de México, pues ahí, sin reconocer que se está gobernando una sociedad plural, la administración

municipal actual ha intentado imponer una serie de acciones que rompen con la tradición local y sus modos de organización.¹² El conflicto ha llegado a tal extremo que el Presidente Municipal debe concentrar su atención en atender demandas judiciales contra su persona¹³ e intentar gobernar, a pesar de los constantes plantones que se realizan en la plaza pública ubicada frente al palacio municipal.

La ciudadanía jurídica formal y la adscripción ciudadana de los grupos sociales.

El concepto ciudadanía nos remite a la idea de un agregado social con igualdad de derechos y obligaciones frente al Estado. En este sentido, el concepto de ciudadanía está ligado a la noción del Estado nacional moderno. Sin duda este concepto tiene un origen vertical en tanto que es el Estado el que lo propone, pues tratar con una sociedad homogénea facilita las acciones de gobierno. En este orden de ideas, el concepto de ciudadanía está acorde con el Estado y la ley; siendo "la ley la que otorga derechos e impone obligaciones a los ciudadanos".¹⁴

Sin embargo, parece que las instancias intermedias de la organización social (es decir, aquellas que funcionan como

¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Centro de investigaciones y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 1996, México.

¹² Algunas acciones son las restricciones de apoyo que se pretendieron imponer a las fiestas patronales religiosas de las comunidades nativas del lugar.

¹³ Periódico El Sol de Toluca, 5 de septiembre de 2001, Toluca, México.

¹⁴ Villoro, Luis. *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, México, p. 99.

bisagra entre el Estado y la sociedad como las autoridades auxiliares), se orientan más en función de las relaciones sociales inmediatas que en función de la ley, es decir, están más orientadas por las vicisitudes de la vida cotidiana y concreta que por las propuestas abstractas que impone el programa de vida social del Estado. Sobre el particular tenemos, en primera instancia, el hecho de que la ciudadanía puede no identificarse con el proyecto de sociedad que propone el Estado y aquí es donde se encuentra el centro de nuestra reflexión, es decir, en las relaciones entre dos proyectos sociales y políticos: el que proviene de la estructura de gobierno y el que proviene propiamente de la estructura de la sociedad.

Adelantando algunas conclusiones y de acuerdo con las experiencias que se han realizado en algunos estudios municipales, se puede decir que aquellas experiencias municipales que han capitalizado los tipos organizacionales de la sociedad y sin afectar sus intereses y estructuras culturales de pertenencia han sido más exitosas, mientras que las que tratan de imponer un proyecto de sociedad rígido, han experimentado una serie de conflictos que las han llevado, en el mejor de los casos, a terminar la administración municipal sin cumplir los objetivos del plan de desarrollo

municipal, o en el peor, a la destitución del alcalde municipal.

Considero que los gobiernos municipales cuando intentan imponer su propia visión sobre "el cómo deben ser las cosas", es el momento en el que las demandas sociales se radicalizan. Tal vez lo mejor es dar un margen de autonomía a la sociedad con el fin de no fracturar el curso propio de su construcción y devenir sociocultural. Se trata de una democracia que rebasa los límites electorales y plantea la idea, más que de llegar a una situación de gobernabilidad, de hacer posible el diálogo entre culturas, es decir, se trata de la negociación de proyectos de sociedad con los grupos sociales diversos.

Ahora bien, creemos que para que un gobierno municipal pueda desempeñar bien su función de gobernar no basta con plantear los mismos derechos y obligaciones dictados por la ley para la sociedad bajo su "custodia". Además de esto, se requiere implantar una acción ideológica dirigida a crear las condiciones para que la sociedad se comprometa con las acciones gubernamentales y no las perciba como una imposición vertical. Como dice Touraine, "lo esencial es reconocer que la función de la política, lo que la vuelve democrática, es hacer posible el diálogo entre culturas".¹⁵

¹⁵ *Op. Cit.*, p. 58.

En la tradición de los gobiernos, orientados más por la idea del nacionalismo, se utilizó mucho el recurso ideológico de forjar la identidad de la sociedad, involucrando a la sociedad en un proyecto de identificación singular que distinguía lo nacional de lo extranjero o, para decirlo en términos más sociológicos, que distinguía lo propio de lo ajeno. No vamos a incursionar en la etapa del nacionalismo del Estado mexicano (o de cualquier otro Estado nacional), cuando los ejemplos son claros en un nivel más pequeño. Por ejemplo, la creación de gentilicios como son los de mexiquense o, en casos municipales, como el de huixquiluquense o vallechalquense, tratan de identificar, a través de una fórmula homogénea, a un todo social que se caracteriza por ser diverso. Esta fórmula vertical se sostiene en la propuesta de sociedad del Estado que propone una homogeneización social y cultural, que se sustenta en los mismos derechos y obligaciones que la ley asigna para una sociedad civil, ese es el matiz con el que se impregna al concepto de ciudadanía.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de los gobiernos por establecer una identidad social homogénea, la fuerza de la vida cotidiana mantiene mayor fuerza que la propuesta abstracta del Estado. Esto es,

porque la vida cotidiana se sustenta en los pormenores de la existencia, en los aspectos significativos de la experiencia que forma y produce tipos sociales acordes con un mundo institucionalizado y primario vivido en normalidad y naturaleza.¹⁶ En este contexto, pensamos que los individuos socializados en diversos grupos no encuentran en el concepto de ciudadanía e identificación vertical, el soporte para su identidad, por el contrario, ésta se constituye desde las estructuras simbólicas e institucionales de la vida cotidiana, es decir, de las estructuras primarias de la vida social que es de carácter más horizontal.

Las estructuras primarias de la vida social se caracterizan por constituirse como aspectos que unifican a los grupos sociales con base en el parentesco, la raza, la lengua, la región, la religión o la vecindad. Estos aspectos primarios, que surgen en lo cotidiano de la vida o en los procesos de socialización¹⁷ se encuentran siempre enfrentando a las propuestas civiles de los Estados y los Ayuntamientos. En el choque entre las estructuras sociales primarias y las civiles se generan los conflictos y los obstáculos para un gobierno municipal eficiente.

En este mismo orden de ideas, pero refiriéndose a los nuevos estados,

¹⁶ Schütz, Alfred. *Fenomenología del mundo social*, colección psicología social y sociología, Paidós editores, 1972, Buenos Aires, Argentina.

¹⁷ Berger, Peter y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, p. 171, 1994, Buenos Aires, Argentina.

Clifford Geertz nos dice que en estos hay dos poderosos motivos interdependientes; la búsqueda de identidad y la demanda de que esa identidad sea públicamente reconocida. Para tal efecto los nuevos estados recurren a solidificar y crear su identidad recurriendo a las estructuras primarias (la sangre, la lengua, la vecindad, la región, la religión, etcétera).¹⁸ En este contexto y siguiendo a Geertz, pienso que en la contradicción entre lo civil y lo primario se encuentra el problema de la gobernabilidad municipal, característico de nuestros tiempos, pues mientras los gobiernos municipales intentan formar una identidad con bases artificiales, la sociedad lo interpreta como una imposición que rompe en buena medida con la identidad auténtica que surge de la vida cotidiana.

El problema es, entonces, que la identidad que buscan crear los gobiernos municipales no se concibe como auténtica, pues al crear identidades homogéneas, la sociedad responde aludiendo a la diversidad sociocultural y a las formas de ser diferenciadas.

Ahora bien, no debe entenderse que este problema deviene solamente por el simple hecho de que lo primario es monopolio de la sociedad y lo civil de

los gobiernos, entre ellos el municipal. Más bien, el problema está en que tanto lo primario como lo civil es usado y apropiado por los dos actores sociales que analizo en este trabajo. En este sentido, unidad y diversidad, homogeneidad y heterogeneidad son dos aspectos que se encuentran imbricados en la sociedad y en sus demandas, es, por decirlo de alguna manera, las dos caras de la misma moneda. La sociedad está compuesta tanto por aspectos culturales primarios como por aspectos culturales civiles. Así, "iguales y diferentes, cuya asociación define a la democracia cultural, no son incompatibles sino directamente interdependientes".¹⁹

Al mismo tiempo, la concepción de la ciudadanía desde la estructura del Estado (incorporamos aquí el nivel del Ayuntamiento municipal) propone una ciudadanía civil que muchas veces, y creo que no puede ser de otra manera, está construida con base en estructuras primordiales (sobre todo la de pertenencia territorial a una unidad administrativa). Por otro lado, la sociedad crea sus propias formas de interpretar la ciudadanía y adscribirse a ella y esto lo hace porque participa de una serie de estructuras de significado²⁰ que se crean y aprenden en la experiencia de la vida cotidiana. Además, para hacer más

¹⁸ Geertz, Clifford. *La interpretación de las culturas*, Gedisa editores, 1997, Barcelona, España, p. 221.

¹⁹ Touraine, Alain. *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1999, México, p. 75.

²⁰ Entendemos estructuras de significado "en el sentido semiótico. Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser por lo tanto..., una ciencia interpretativa en busca de significaciones". Geertz, *Op. cit.*, p. 20.

complejo el asunto, estas estructuras de significado son diversas en función de que la sociedad no es un ente monolítico sino una sumatoria de diversidades socioculturales. Así, mientras los gobiernos intentan delinear una identidad agregada y homogénea (y ahí está el hecho de su falta de autenticidad), la sociedad posee ya una identidad propia que se ha construido en los pormenores de la vida cotidiana y en la sedimentación de las propias experiencias vividas.

Así, si nos preguntamos sobre las dificultades y la poca eficiencia para gobernar que observamos en muchos casos por parte de los Ayuntamientos, podemos decir que éstas se encuentran en el tipo de relación que se establece entre la autoridad y la sociedad, aspecto por lo que creo indispensable repensar las relaciones entre estas dos instancias para no fracturar el pacto social.

Participación social desde las estructuras primarias de la sociedad.

Algunos autores han clasificado la participación social en tres grandes grupos; la institucional (de la que adelantamos algo antes y que deriva de los órganos institucionales formales del municipio); la independiente (que incluye a grupos que realizan acciones en favor de sus comunidades e intereses



Eliós Antonio Huamán Hernández

y que puede ser organizada o espontánea) y la inducida (en la que agentes externos imponen sus propios intereses a un grupo).²¹

Sin embargo, más allá de esta cuestión, y como lo he mencionado, la participación social se orienta en cada grupo social de distinta manera según una estructura de fondo, la cual es adquirida en la experiencia de la vida cotidiana que se encuentra fundamentalmente en las estructuras de significación primarias.

Las estructuras de significación primarias, al sustentarse en cuestiones inmediatas de la vida social, generan una

²¹ Vargas Castro, Alejandro. *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, el caso de Valle de Bravo, México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 66 - 69, 1999, Toluca, México.

serie de mecanismos de comunidad y lazos que unen a los individuos en un proyecto social y comunitario. Estos elementos chocan con la propuesta de ciudadanía vertical (la que se propone desde el Estado o el Ayuntamiento), pues éste último coloca al individuo como el sujeto de ley en donde se acotan sus derechos y obligaciones. Ante esta situación, es necesario pensar ahora en una ciudadanía cultural que propone el derecho a la igualdad pero, al mismo tiempo, el derecho a la diferencia y diversidad cultural.²² La propuesta que propongo alude a la flexibilidad del municipio como una acción que puede garantizar en mayor medida el buen gobierno y el eficaz funcionamiento de la administración local ante una sociedad plural que exige tanto el derecho a sus valores primordiales como a los civiles, es decir, el derecho a la diferencia y a la igualdad a la vez.

En este tenor, pareciera que los movimientos sociales, políticos y culturales de nuestro tiempo, pusieran a la cultura como una demanda central de la negociación política. Ejemplos de ello son los movimientos indígenas que exigen el reconocimiento público de su propia cultura pero también, el derecho a la integración nacional como han escenificado los municipios de Chiapas;²³

el movimiento de vecinos de Veracruz para obligar al Ayuntamiento a intervenir para la regulación del precio del gas;²⁴ el movimiento de organizaciones populares que reclaman mejor cobertura y calidad de servicios públicos y al mismo tiempo, la exigencia de tasas fiscales bajas como en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad;²⁵ los movimientos y protestas de las bandas juveniles de Nezahualcóyotl que exigen el derecho a realizar fiestas y conciertos musicales en las vías públicas; los movimientos de comuneros de distintos municipios (como San Felipe del Progreso o Huixquilucan) que han expresado su derecho a una tenencia de la tierra especial; las demandas de las asociaciones de vecinos que exigen mayor seguridad pública para la defensa de su patrimonio (como el caso de las colonias para sectores medios y altos de Huixquilucan, Naucalpan²⁶ o Valle de Bravo²⁷); el derecho a realizar la fiesta al santo patrón de cierta comunidad (Huixquilucan);²⁸ el derecho al voto secreto para autoridades municipales, estatales, y federales, pero al mismo tiempo, el derecho de elegir a las autoridades auxiliares a través de los usos y costumbres como en Huixquilucan, Ocoyoacac o San Felipe del Progreso, etcétera, son todos ejemplos de cómo en las demandas sociales se encuentran, a la vez, aspectos propios de la cultura local.

²² Touraine, Alain. *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de cultura económica, p. 78, 1999, México.

²³ Soriano Hernández, Silvia. (coordinadora) *A propósito de la insurgencia en Chiapas*, Asociación para el desarrollo de la investigación científica y humanística en Chiapas, 1994, México.

²⁴ González Ortiz, Felipe. "Acciones municipales para el desarrollo urbano en Veracruz, Ver.", en *Una mirada a los gobiernos municipales en México*, coordinador Luis Jaime Sobrino, El Colegio Mexiquense, 1999, Zinacantepec, México.

²⁵ Juárez Núñez, José Manuel. "Territorio e identidad social en el Valle de Chalco", en *La construcción social de un territorio emergente, el Valle de Chalco*, Daniel Hiernaux, Alicia Lindón y Jaime Noyola, coordinadores, El Colegio Mexiquense, 2000, Zinacantepec, México.

²⁶ Tarrés, María Luisa. "Del abstencionismo electoral a la oposición política, las clases medias en Ciudad Satélite", en *Estudios sociológicos*, volumen IV, número 12, septiembre-diciembre, 1986, Revista del Colegio de México, México.

²⁷ Vargas Castro, Alejandro. *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, el caso de Valle de Bravo*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999, Toluca, México.

²⁸ González Ortiz, Felipe. "Conflicto político y enredadas culturales en Huixquilucan" ponencia presentada en el *Seminario la urbanización en la corona regional de la ciudad de México*, del 2 al 4 de abril del 2001, en la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

En el centro de las demandas de esos movimientos se encuentran exigencias que, en algunos casos, parecen ser contradictorias, sin embargo, y lo más importante, es que aparentemente estas demandas se encuentran "envueltas" por una constelación cultural en donde se exigen derechos civiles reconocidos por las autoridades gubernamentales pero, a la vez, el derecho a la diferencia cultural, es decir, se exige el derecho a hacer valer las propias estructuras de significado primarias (el derecho a la diferencia) y los valores civiles (el derecho a la igualdad). La cultura se convierte entonces, en una bandera justificativa y moral que orienta la acción estratégica de los diversos grupos sociales a la hora de la negociación y de la lucha política por alcanzar y lograr sus demandas y exigencias.

En este sentido, se trata del enfrentamiento de una propuesta de sociedad que se basa en la formulación jurídica formal de ciudadanía contra otra que se sostiene sobre la base de una ciudadanía cultural, la cual, frente a las normas de la comunidad nacional dominante, reclama el derecho a ser diferente.²⁹ La cultura se convierte así en una arma política al formular simultáneamente demandas de diversidad y de igualdad.

Creo que en situaciones culturales diversas ese estratum cultural que se halla en las formas de socialización es el patrimonio a través del cual se leen las relaciones sociales y se contesta y responde a las situaciones de imposición vertical (además de que se convierte en una base moral para la negociación), de tal manera que la no domesticación de las masas encuentra que su baluarte más sólido ante las distintas dominaciones (en el plano vertical y sobre todo ante la imposición del Estado y, en otros tiempos también de la Iglesia) descansa ante todo en la pluralidad y la versatilidad, es decir, en la capacidad de flexibilizar la identidad y marcarla con aspectos simulados, "hacer creer al otro" como dice Maffesoli. De tal forma que "actuar "como sí", "al hacer como si", participamos mágicamente en un juego colectivo que nos recuerda que esa cosa que es la comunidad ha podido, puede y podrá existir"³⁰ puesto que la sociedad moviliza sus recursos culturales no formales ni abstractos, sino informales y concretos, esos que se han consolidado en los pormenores de la cotidianidad.

Podemos ilustrar esto con un ejemplo muy marcado en la historia de México: cuando los grupos mesoamericanos realizan una serie de cultos que, a los ojos de la Iglesia oficial, no son más que culto

²⁹ Rosaldo, Renato. "Ciudadanía cultural en San José California", en *Revista De lo local a lo global, perspectivas desde la antropología*, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1994, México, p. 67.

³⁰ *Op. Cit.*, p. 100.



Elias Antonio Huamán Herrera

Los grupos sociales, por lo tanto, saben apropiarse de las propuestas y las imposiciones verticales que proceden de las estructuras dominantes, pero dicha apropiación no es más que una simulación, pues lo que se pretende es no perecer ante lo impuesto sino permanecer, así, al tiempo que se consolidan los rasgos de pertenencia socioterritorial y cultural, se simula para no violentar las relaciones entre las propuestas dominantes y las de los grupos socioculturales específicos dominados. ■

a los santos del panteón cristiano (el santo patrón de alguna comunidad), pero que, sin embargo, guardado en secreto y complicidad social y colectiva, se trata de cultos a deidades del panteón mesoamericano, de tal suerte que cuando se rinde culto a la Virgen de Guadalupe en realidad se venera a la deidad selenita.

Conclusiones.

La conclusión de este trabajo parece revelar una contradicción entre la ley formal y jurídica y la ley consuetudinaria que está en la base de la formación sociocultural primaria de los grupos sociales. La idea no es extravagante si consideramos que las identidades culturales están a la orden del día a nivel mundial, lo que obliga a reflexionar en torno a los vínculos existentes entre los gobiernos municipales y la sociedad misma.

Sin embargo, más que reducir el problema a una cuestión de leyes o de interpretaciones de la mismas, debemos comprender que el descontento fundado en principios primordiales obligan a la redefinición del Estado (en el que cabe el gobierno municipal), con una nueva orientación de sus dominios.³¹ La participación social que encontramos en los tiempos actuales nos obliga a redefinir las competencias del Estado y, en sentido particular, las de los Ayuntamientos.

Las sociedades o los grupos socioculturales son susceptibles de experimentar descontento cuando los gobiernos tratan de imponer identidades homogéneas, poco auténticas, que trastocan sus fundamentos mismos que se consolidan desde las "trincheras" de la vida cotidiana.

Cuando los gobiernos municipales intentan delimitar una identidad territorial se encuentran de frente con el pluralismo social, con mosaicos sociales que se caracterizan por el tribalismo,³² el parroquialismo y el comunalismo, que poco o nada tiene que ver con los derechos y obligaciones individuales que proponen los gobiernos.

El problema puede reducirse a meras interpretaciones de la ley, sin embargo, considero que es más profundo que eso; consiste en un juego dialéctico entre

³¹ Geertz, Clifford. *La interpretación de las culturas*, Gedisa editores, 1997, Barcelona, España. p. 223. El mismo autor menciona que el descontento económico e intelectual o de clase amenaza con desencadenar una revolución, pero el descontento fundado en la raza, la lengua o la cultura amenaza con la redefinición del Estado, con una nueva definición de sus dominios.

³² Entendemos tribalismo en el sentido que le da Maffesoli al término, es decir, como una serie de grupos pequeños que habitan la ciudad y que se diferencian culturalmente unos de otros. *Op. Cit.*, 1991.

los vínculos que se generan entre lo civil y lo primordial. Es decir, se trata de un problema que indica hasta qué punto pueden los gobiernos municipales incidir en la vida privada y cultural de los grupos diversos sin que esto se convierta en un problema de orden público. Se trata, entonces, de abrir canales de diálogo entre los diversos grupos socioculturales para mejorar las políticas públicas en todos los órdenes pero fundamentalmente en el municipal.

Sin duda, las acciones de los gobiernos locales municipales son de suma importancia en los tiempos actuales, porque solucionando lo local se aporta en algo a la solución de problemas mundiales. Un buen funcionamiento de los gobiernos locales puede y debe traducirse en apoyos a los habitantes de los municipios para que eleven su calidad de vida. Lo esencial, es descubrir la fórmula que nos lleve a conseguir este objetivo sin perjudicar las estructuras primordiales de los grupos sociales y evitar así conflictos que trasciendan.

En la experiencia de campo y en las lecturas de estudios municipales que he realizado, he encontrado que en los casos en los que se trata de imponer una ciudadanía jurídica, formal y homogénea, las experiencias de gobierno no son exitosas y los conflictos están a la orden del día, en cambio, en municipios en los que las autoridades logran capitalizar los tipos organizativos existentes, las experiencias son exitosas como bien lo ilustra Enrique Cabrero.³³

En este contexto, no se pretende ni puede poner en tela de juicio la ley municipal, por el contrario, lo que aquí se señala es que mientras la ley se asuma como una cuestión exclusiva de gobierno y no de la sociedad en su conjunto, la ley se interpretará como una imposición. Lo anterior, tiene más pertinencia si reconocemos que en la actualidad la democracia alude no sólo a la competencia del gobierno y los partidos políticos, sino también a la sociedad misma como actor central en la vida pública. Recuperando una tesis del autor varias veces citado en este trabajo, "lo que está puesto en cuestión no es la democracia sino su identificación con el Estado, cuando el Estado se confunde con la colectividad de ciudadanos siempre tiene un precio; la limitación de la ciudadanía a una clase, a una etnia o a los adeptos de una fe".³⁴

³³ *Op. Cit.* 1996.

³⁴ Touraine, Alain. *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1999, México, p. 77.

Un primer aspecto que proponemos para llegar a una mejor eficiencia de los gobiernos municipales es sin duda partir del reconocimiento, de que se está gobernando a una sociedad plural que está dispuesta a participar activamente en las cuestiones del orden público. Sin duda, estamos en los tiempos de la negociación política (donde la cultura encuentra un lugar central en dicha negociación dado el carácter de arsenal político de la misma) donde los grupos nunca más permanecerán callados y asumirán una postura pasiva ante las políticas públicas municipales.

Es tiempo de que las autoridades locales reconozcan ese nuevo orden, pero sobre todo, esclarezcan las nuevas reglas del juego político y las relaciones y vínculos con la sociedad civil. Esto es fundamental para el fortalecimiento del municipio y para la reformulación del pacto social.

Bibliografía.

Aguilar Ascensio, Oscar. (2000). "Ciudadanía y eficacia política, la complejidad de gobernar", en Revista *Encuentro gobierno sociedad*, año 1, número 1, segunda época, Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, Toluca, México.

Berger, Peter y Thomas Luckmann. (1994). *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, México.

Conde Bonfil, Carola. (2000). (compiladora) *Agenda de la reforma municipal en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

El Sol de Toluca. (2001). 5 de septiembre de 2001, Toluca, México.

García Canclini, Néstor. (1995). *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.

Geertz, Clifford. (1997). *La interpretación de las culturas*, Gedisa editores, Barcelona, España.

González Ortiz, Felipe. (1999). "Acciones municipales para el desarrollo urbano en Veracruz, Ver.", en *Una mirada a los gobiernos municipales en México*, coordinador Luis Jaime Sobrino, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

_____. (2001). "Conflicto político y encrucijadas culturales en Huixquilucan" ponencia presentada en el *Seminario la rurbanización en la corona regional de la ciudad de México*, del 2 al 4 de abril del 2001, en la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Juárez Núñez, José Manuel. (2000). "Territorio e identidad social en el Valle de Chalco", en *La construcción social de un territorio emergente, el Valle de Chalco*, Daniel Hiernaux, Alicia Lindon y Jaime Noyola, coordinadores, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

López Sosa, Eduardo. (1999). *Derecho municipal mexicano*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Maffesoli, Michel. (1991). *El tiempo de las tribus. El declive del individualismo en la sociedad de masas*, Icaria editores, España.

Portal, María Ana. (2001). "La ciudad como universo de estudio y la vivencia de la investigación urbana", en *Vivir la diversidad, identidades y cultura en dos contextos urbanos de México*, María Ana Portal (coordinadora), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.

Rosaldo, Renato. (1994). "Ciudadanía cultural en San José California", en *De lo local a lo global, perspectivas desde la antropología*, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México.

Soriano Hernández, Silvia. (1994). (coordinadora) *A propósito de la insurgencia en Chiapas*, Asociación para el desarrollo de la investigación científica y humanística en Chiapas, México.

Schütz, Alfred. (1972). *Fenomenología del mundo social*, colección psicología social y sociología, Paidós editores, Buenos Aires, Argentina.

Tarrés, María Luisa. (1986). "Del abstencionismo electoral a la oposición política, las clases medias en Ciudad Satélite", en *Estudios sociológicos*, volumen IV, número 12, septiembre-diciembre, Revista del Colegio de México, México.

Touraine, Alain. (1999). *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Varian, R. Hal. (1996). *Microeconomía intermedia, un enfoque moderno*, Antoni Bosch editor, Barcelona, España.

Vargas Castro, Alejandro. (1999). *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, el caso de Valle de Bravo*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.

Villoro, Luis. (1999). *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós y Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México.

Por:
Socorro Arzaluz Solano*

Existe un debate aún no resuelto sobre el verdadero significado del concepto de participación ciudadana, por lo que en el discurso se confunden las otras formas de participación como la social o la comunitaria con formas verdaderas de intervención ciudadana.

Es necesario definir con claridad el tipo de acciones que se van a considerar como tareas de participación ciudadana, ya que como esta expresado actualmente en la legislación, hay ambigüedad y las autoridades locales dan una diversidad de significados al concepto. Clarificar estas acciones desde la normatividad existente, es una tarea urgente.

Pensamos que lo pertinente es, que desde la Ley Orgánica se indique qué dependencia de la administración tendrá trato directo con los Consejos de Participación, y sin vulnerar la autonomía municipal, reexaminar las funciones de estos Consejos, estableciendo mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento de sus obligaciones.

Palabras clave: participación, ciudadanía, municipio, autoridades, reforma.

There is still an unsolved debate about the real concept of citizenry participation (involvement), for other forms of participation like social or community get easily confusing in comparison with the real forms of citizen intervention.

Defining clearly the kind of actions which will be considered as citizen participation is necessary, because as it has been expressed so far in legislation, there is ambiguity and the local authorities provide a great variety of meanings to this concept. Clarifying these actions from the existant normativity is an urgent task.

We think that something really pertinent is that based on the organic normativity we should know which office will deal with participation councils and reexamine their functionality without trespassing the municipal autonomy, establishing the way to follow and accomplish their duties.

Key words: participation, citizenry, municipality, authorities, reform.

* Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente es Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte sede Monterrey. Premio IAPEM 2001.

Introducción.

El artículo analiza las instancias institucionalizadas de participación ciudadana que existen en los gobiernos locales del Estado de México, para esto, en la primera parte se discute el concepto de participación ciudadana y la necesidad de institucionalizar a ésta en los niveles municipales de gobierno, enseguida se hace un análisis detallado del contenido de la Ley Orgánica Municipal y las instancias municipales de participación contempladas en dicho ordenamiento, al mismo tiempo se estudian las instancias organizativas señaladas para la distribución de recursos (Ramo 33). Finalmente se presenta un breve recuento de la implementación de la participación ciudadana institucionalizada en tres municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl.

Sobre el concepto de participación ciudadana

En los últimos años han aparecido una serie de estudios que versan sobre el tema del gobierno local en sus diversas variantes: las experiencias innovadoras de gestión (Cabrero, 1996), la gestión hacendaria en municipios urbanos (Cabrero, 1996b) y las experiencias de gobierno en las zonas metropolitanas más

importantes de México: Guadalajara y Monterrey (Ramírez Saíz, 1998; Garza, 1998).

Uno de los temas que han surgido con relativa frecuencia es el de la participación ciudadana en el gobierno local (Merino, 1994, Ziccardi 1995 y 1998; Morales, 2000; Schteingart y Duhau, 2001), estos trabajos abordan las diferentes formas de involucramiento ciudadano en los procesos de gestión urbana local. El texto coordinado por Mauricio Merino analiza diferentes experiencias de participación en municipios rurales y semiurbanos, por otra parte Martagloria Morales examina los mecanismos de participación implementados en el Estado de Querétaro por diferentes gobiernos de extracción partidaria distinta. Por otra parte, el trabajo de Alicia Ziccardi hace una propuesta de análisis sobre cómo observar esta participación, aunque se centra en dos delegaciones que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

De la lectura de los documentos anteriores se pueden observar dos cosas: 1) no hay una definición única del concepto de participación ciudadana; 2) no existe un instrumento o una metodología de observación del

significado de la participación. Con estos dos asuntos sin resolver, es difícil definir qué se va a entender por participación ciudadana y cómo la vamos a observar, por lo que esto constituye el primer asunto a resolver en este ensayo.

Respecto al significado teórico de la participación ciudadana, nos remitimos a los trabajos clásicos de Thomas Marshall sobre los componentes de la ciudadanía con sus tres elementos: *social, civil y político*:

1) *Elemento civil*: se compone de los derechos necesarios para la libertad individual de la persona; de expresión, pensamiento, religión, derecho a la propiedad, para establecer contratos válidos, y a la justicia.

2) *Elemento político*: es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

3) *Elemento social*: abarca todo el espectro desde el derecho a seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de la sociedad (Marshall, 1998:23)

De esta manera, el concepto de ciudadanía va ligada al goce pleno de estos derechos, también involucra la pertenencia a una comunidad territorial y se refiere a la relación entre individuos y el Estado.

Por otra parte, no existe una definición precisa del significado de la participación ciudadana, en un intento de clarificar y separar esta forma de los otros sentidos de la participación, Nuria Cunill (1994) establece las siguientes distinciones:

Participación social: Se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos organizados en el ámbito de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En esta forma de participación, los individuos se relacionan con otras instituciones sociales y no con el Estado.

Participación comunitaria: Este tipo de participación supone una relación con el Estado, pero en el sentido meramente asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

Experiencias autónomas de la sociedad civil: Este se refiere a la reivindicación del autogobierno por parte de los

movimientos sociales y en general, a las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su seno. La característica básica en juego, es la autonomía que por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica por lo menos la intervención de dos sujetos (Cunill, 1994, p. 45).



Eliot Antonio Huamán Herrera

Por otra parte, la Participación ciudadana significa: “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”.

En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado.

Mientras tanto, para Sydney Verba (1998) la *participación política* provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener respuestas. “La voz de las personas se expresa a través de la participación que proviene de un limitado y poco representativo cuerpo de ciudadanos” (Verba, 1998:38). Esta *participación política* es “una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental”. La participación puede tener variadas consecuencias, entre ellas, promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimar el régimen.

En este sentido, el papel de la participación es *comunicar información* sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como generar y transmitir presión para ser escuchados.

En síntesis, de acuerdo con este enfoque la participación política, es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de gobierno, directamente,

afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas.

Esta postura utiliza el término de *política* lo que se presta a diversas interpretaciones ya que para algunos autores esta clase de participación ocurre mediante el voto de los ciudadanos. No obstante, la definición de Verba incluye las dos formas de involucramiento de los individuos: *directa*, en las acciones e *indirecta*, mediante el voto, esta segunda forma no es contemplada en las tipologías de Cunill y Ziccardi.

Finalmente, Alicia Ziccardi (1998), se preocupa por definir la participación que se produce específicamente en las ciudades y que significa que *los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios*. Esta participación ciudadana constituye un componente fundamental de la gobernabilidad democrática (Ziccardi, 1998).

Asimismo, esta autora realiza una tipología de las diferentes formas de participación:

- *Participación institucionalizada*: está reglamentada para que la ciudadanía

participe en los procesos decisorios del gobierno local.

- *Participación autónoma*: la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.

- *Participación clientelística*: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

- *Participación incluyente o equitativa*: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: 46).

Interesa definir lo que se va entender por participación ciudadana ya que existe consenso en afirmar que el que un gobierno local este abierto o promueva la participación entre sus habitantes, es un indicador del su buen funcionamiento. Así lo afirman Ziccardi y Saltalamacchia (1997), quienes elaboran una metodología para evaluar cómo los gobiernos municipales consideran la participación ciudadana en sus tareas de gobierno. Para estos autores, un *buen gobierno promueve o acepta la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus*

competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas.

De igual manera, todos los autores que han estudiado recientemente el tema municipal en México (Cabrero, Merino, Guillén, Ziccardi), coinciden en que la participación ciudadana es un elemento clave en la democratización de los gobiernos locales y en la definición de un buen gobierno. Los teóricos de la sociología urbana (Borja, Castells), también consideran a éste elemento como básico en las nuevas formas de gobernar. Actualmente ya no existe duda que la participación es un componente fundamental en la evaluación de un buen gobierno local.

Sin embargo, el problema está en definir lo que se va a entender por participación ciudadana, ya que como hemos observado, no existe un acuerdo en este punto. Para el caso que nos ocupa, nos remitimos a los elementos básicos que conforman el concepto de ciudadanía, con sus diferentes vertientes: civil, social y política.

De igual manera, el examen de las tipologías y definiciones discutidas antes sirven de punto de partida para la elaboración de nuestro concepto, los elementos principales los resumimos en el cuadro 1.

Cuadro 1

CUADRO RESUMEN: ELEMENTOS CONCEPTUALES EN TORNO A LA PARTICIPACION

PARTICIPACION	AUTOR/A		
	CUNILL	ZICCARDI	VERBA
Base de la clasificación	Se basa en la relación de las organizaciones sociales con el Estado	En función de la actuación del gobierno local urbano	Observa las asociaciones secundarias y redes. Diseña el Modelo Cívico Voluntarista
Tipología establecida	Social Comunitaria Experiencias autónomas de la sociedad civil	Autónoma Institucionalizada Clientelística Incluyente o equitativa	No realiza tipología
Definición principal	Ciudadana La intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales	Ciudadana Se refiere a la forma cómo los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios	Política Es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de gobierno directamente, afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas

Fuente: elaboración propia con textos de los autores.

II. La institucionalización de la participación en el Estado de México

Con los elementos anteriores, para los fines de este trabajo consideramos a la participación ciudadana institucionalizada en el nivel local, y en gobiernos urbanos, como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Nos interesa observar particularmente las formas institucionalizadas de participación, es decir, aquellas donde las asociaciones populares y grupos de interés de distinta índole, expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas, dentro del ámbito administrativo pero respetando las reglas del proceso de decisión política (Borja, 1988:56).

Por lo anterior, en la segunda parte de este trabajo se describen las instancias institucionalizadas de participación que existen en el Estado de México; sus facultades, atribuciones y prerrogativas, y la manera cómo han venido funcionando en algunos espacios urbanos.

En México, el artículo 115 -que norma a los municipios-, no había contemplado el tema de la participación ciudadana en el nivel local, al menos hasta antes de las reformas de 1999. Con éstas últimas se asienta en el párrafo II que:

«los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren **la participación ciudadana y vecinal**».

De los otros instrumentos normativos, en el nivel estatal: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 15 establece que:

«las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior».

Este mismo instrumento legal señala en el artículo 29 como algunas de las prerrogativas de los ciudadanos del Estado: «asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y participar en las organizaciones de ciudadanos que se construyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades».

Estas son las referencias al tema de la participación ciudadana en la Constitución política estatal. Este ordenamiento dedica también un título y varios capítulos al tema del municipio, particularmente los artículos del 112 al 128, en donde se abordan diferentes títulos como el poder público municipal,

la integración del ayuntamiento, las atribuciones de éste y de los Presidentes Municipales. En la Constitución referida se abordan los temas en forma general y no se ahonda en el tema de la participación ciudadana como sí ocurre en la Ley Orgánica Municipal respectiva.

La *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, contiene siete títulos cuyo contenido es el siguiente: en el primero, del municipio, se incluyen las disposiciones generales sobre lo que tiene que ver con la organización territorial y la población. En el segundo, se abordan los temas de la integración e instalación de los ayuntamientos, el funcionamiento de éstos, sus atribuciones, los actos administrativos que requieren la autorización de la legislatura, la suplencia de los miembros del ayuntamiento y la suspensión o desaparición de éstos. En el tercer título, se establecen las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. El título cuarto, atañe al régimen administrativo: dependencias, tesorería municipal, hacienda pública municipal, contraloría municipal, planeación, organismos auxiliares, servicios públicos, los cuerpos de seguridad pública y tránsito, el reconocimiento al servicio público

municipal y las funciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos. El título quinto, contempla la función conciliadora y calificadora de los ayuntamientos; el sexto, lo concerniente a la reglamentación municipal; y el séptimo, lo respectivo a los servidores públicos municipales.

Es en esta Ley Orgánica Municipal donde se establecen los órganos de participación ciudadana institucionalizada que existen en el Estado de México. Este instrumento, señala en el artículo 31, como una de las atribuciones de los ayuntamientos «el formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio».

Es en el título tercero y, sobre todo, en los capítulos: cuarto: *De las autoridades auxiliares*; quinto: de las *Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales*; y séptimo: de la *Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*, donde se abordan las formas institucionalizadas de participación. De igual forma, en febrero de 1999, se reformó el capítulo cuarto, que tiene que ver con la Contraloría Municipal, para introducir nuevas disposiciones en torno a figuras de

contraloría social como son los *Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI)*.

De esta forma, las instancias de participación ciudadana en el Estado de México contempladas en la Ley Orgánica Municipal, son las siguientes:

Regidores municipales, que tienen como una de sus funciones «proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento» (Art.55, VI). Aunque cabe señalar que la Ley Orgánica no es muy clara en torno a las funciones de estos servidores públicos miembros del ayuntamiento, que es el cuerpo colegiado de gobierno. No se detalla cómo habrán de cumplir estas funciones de participación, el trabajo y funciones de los regidores es un tópico pendiente de investigación.

Otras figuras que involucran la participación de la ciudadanía en este nivel local son las autoridades auxiliares municipales: *delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección o de manzana*. Estas autoridades auxiliares municipales «ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la

seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos» (Art. 57). En esta Ley Orgánica, se establecen una serie de disposiciones para normar las funciones y atribuciones de cada una de estas instancias.

De igual forma, el artículo 64 dispone que «los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por»:

- I. Comisiones del Ayuntamiento
- II. Consejos de Participación Ciudadana
- III. Organizaciones sociales y representativas de las comunidades

Los *Consejos de Participación Ciudadana* se eligen, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine por medio de una convocatoria que deberá publicar por lo menos diez días antes de la fecha señalada. Estos Consejos se integrarán hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales será el Presidente del Consejo, (Art. 73).

Entre las funciones principales de estos Consejos está la de promover la participación ciudadana (al igual que en

el caso de los regidores, no se establece la forma ni los mecanismos); también podrán colaborar en el cumplimiento de los planes y programas municipales, hacer propuestas al gobierno local, supervisar la prestación de los servicios públicos; y tienen la obligación de presentar un informe trimestral a sus comunidades y al ayuntamiento.

Aunque los Consejos de Participación son un instrumento regulado y establecido por la legislación local, existen varios vacíos en torno al cumplimiento de sus funciones, su relación con las dependencias municipales y la forma de presentación de sus propuestas. Si bien, en la ley se observa que estos Consejos son un interlocutor del gobierno y un aparato de representación de los habitantes del municipio, no se establece con claridad cómo habrán de cumplir sus funciones.

Por otra parte, el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que “participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus habitantes”.

De una lectura cuidadosa de las anteriores disposiciones se destaca que en torno a las atribuciones de los Regidores, no se especifica los instrumentos o el cómo estos podrán impulsar la participación ciudadana de los habitantes del municipio. Se sabe que estos miembros del ayuntamiento realizan fundamentalmente tareas de legislación y reglamentación municipal, así como de gestión de diversas obras de beneficio social. De una revisión de los instrumentos normativos del municipio, se observa que el Estado de México es uno de los pocos casos donde los Regidores tienen como función específica el facilitar la participación ciudadana.

Por otra parte, los Delegados, Subdelegados y Jefes de manzana son órganos auxiliares del ayuntamiento y, en algunos casos, -que son los jefes de manzana-, éstos son nombrados por el ayuntamiento y no por los ciudadanos habitantes del municipio.

Además, las Comisiones del ayuntamiento (integradas por los regidores), los Consejos de Participación Ciudadana y las Organizaciones sociales municipales, se encuentran en un estado de indefinición respecto a su estatus legal, ya que la Ley Orgánica señala que para

el eficaz desempeño de las funciones públicas, los ayuntamientos «podrán auxiliarse» de estas instancias, sin embargo, a diferencia de los Delegados, Subdelegados y Jefes de manzana, no se especifica si son autoridades auxiliares. Respecto a los *Consejos de Participación Ciudadana*, la legislación marca que los ayuntamientos podrán auxiliarse de éstos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias (Art. 72).



Elas Antonio Huamán Herrera

Sin embargo, esta misma la legislación indica que los Consejos, los Delegados y Subdelegados, podrán ser removidos en cualquier momento por el ayuntamiento (Art. 76), conservándose así la

superioridad de los alcaldes y el cuerpo edilicio sobre los órganos de participación y representación ciudadana. De igual forma, resulta incomprensible que las Comisiones del Ayuntamiento, Consejos de Participación y Organizaciones Sociales (que son escasamente tratadas en la legislación local), sean puestas con una misma jerarquía, cuando en la práctica se trata de órganos que trabajan en forma separada, con escasos o nulos vínculos entre sí.

Otras formas de participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México son los Consejos Municipales de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. El Consejo Municipal de Protección Civil, se establece, será encabezado por el Presidente Municipal, tiene funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado, para la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones y, en general, de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre, o calamidad pública que afecten a la población. (Art. 81).

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), «se integrará por ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrá incorporarse a miembros de los Consejos de Participación Ciudadana» (Art. 82).

Si bien estas son dos figuras donde se incluye la representación de los ciudadanos habitantes del municipio, es poca la importancia que se les otorga en la ley orgánica.

Por otra parte, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se incorporó recientemente a los COCICOVI (*Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia*), en lo que respecta a la creación de una figura de contraloría social, de existencia efímera, y que tienen como función principal «vigilar la obra pública estatal y municipal» (Art. 113 A). Los COCICOVI se integran por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la obra y tienen un carácter honorífico. (Art. 113 B), una restricción para ser miembro de un COCICOVI es ser dirigente de organizaciones políticas o servidores públicos.

Si bien estos Comités son una forma de participación ciudadana por las funciones que cumplen y sus formas de elección, son también órganos de control de la obra pública y particularmente, de vigilancia y supervisión de los recursos federales (Ramo 33), destinados a la obra pública municipal.

Estas disposiciones se establecieron en la Ley Orgánica para empatar las disposiciones y funciones de los órganos de vigilancia de los recursos federales. En este sentido, no son tratados en la Ley Orgánica como autoridades auxiliares u órganos de colaboración con el ayuntamiento, prueba de esto es que la existencia de estos órganos se encuentra contemplada en el capítulo que tiene que ver con la Contraloría Municipal y no con los órganos de colaboración¹.

Otros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que existen en el nivel local de gobierno en el Estado de México, son los implementados para la distribución de los recursos federales para obras y servicios públicos.

El Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, tiene como objetivo el combate a la pobreza en los diversos estados del país, se compone fundamentalmente de dos

fondos para los municipios: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal² y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios³.

En la distribución y utilización de estos fondos, el gobierno municipal juega un papel fundamental ya que es la instancia encargada de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que se les asignen. «La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos» (GEM, 2000:4).

En los Manuales de Operación de los Fondos se determinan las formas organizativas para la distribución de los recursos y la manera en que la sociedad local se involucra en la asignación y destino de éstos. En estos documentos se resalta la importancia de la participación ciudadana organizada para el adecuado desarrollo de las obras y se proponen dos formas de participación: los *Consejos de Participación Ciudadana (COPACI)*, y el *Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)*, que es una nueva estructura, no contemplada por la legislación local y que se propone desde el gobierno estatal para la vigilancia y asignación de los recursos.

¹ El gobierno del Estado de México informa que, de marzo de 1995 a marzo de 1998, se constituyeron 13,072 COCICOVI, en los que participaron 39,215 ciudadanos "que supervisaron y vigilaron la totalidad de la obra pública ejecutada con recursos del PIE y del CODEM". En materia de asistencia técnica a los COCICOVIS, les proporcionaron 11,728 asesorías, derivadas de los reportes de supervisión o quejas presentadas por los controladores sociales, de los cuales el 100% fueron resueltas. Haro Bélchez, (coordinador), 1999, p. 326

² El Fondo de Infraestructura Social Municipal se destina al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenajes y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa (hasta la secundaria); mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural; lo anterior tenía como base la normatividad estatal vigente. (G.E.M., 2000, p. 16).

³ El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinará a la satisfacción de sus requerimientos, priorizando el pago de pasivos anteriores y el cumplimiento de obligaciones financieras como el pago de adeudos de agua potable, ISSEMyM; aportaciones a obras de carácter regional, pago o amortización de obligaciones directas, indirectas o contingentes, relativas a la contratación de créditos, empréstitos o préstamos; adquisición de bienes o contratación de obras y servicios cuyo pago sea a plazos; celebración de actos jurídicos que impliquen endeudamiento y la atención a las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes como patrullas, contratación de nuevos policías, capacitación, uniformes y equipos de seguridad (ibid, p. 17)

Cabe aclarar que el gobierno municipal tiene la facultad de "decidir" que estructura utilizará para la designación de estos fondos, de esta manera, los gobiernos pueden trabajar con los Consejos de Participación ya existentes o convocar a la creación de un CODEMUN.

Las facultades y atribuciones de los COPACI están señaladas en la Ley Orgánica Municipal respectiva, pero en el caso del CODEMUN, se contemplan algunas otras prerrogativas.

Este CODEMUN se integra con un Presidente que es el alcalde en turno, un Secretario, nombrado por el presidente del Consejo, los integrantes del cabildo (síndicos y regidores), los representantes sociales comunitarios electos en asamblea en sus colonias, un vocal de control y vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios y un equipo de asesores, conformado por personal técnico y financiero de los ayuntamientos (Ibíd. p. 8)

Las funciones de los COPACI y del CODEMUN, que están convenidas en los Manuales de operación del Ramo 33 del Estado de México, contemplan, entre otras, las siguientes: presentar propuestas de obras al ayuntamiento, impulsar la

organización social en las comunidades, promover el conocimiento de la normatividad de los fondos y detectar irregularidades.

Todas estas atribuciones se establecen en los Manuales de Operación de los Fondos y aunque tienen un sustento normativo, la creación de la figura del CODEMUN es una instancia paralela de organización y participación ciudadana no contemplada en la legislación local y que ha tenido, en algunos municipios, un peso muy importante, superando a las instancias reconocidas en la normatividad como son los Consejos de Participación Ciudadana.

Este Consejo de Desarrollo Municipal podrá realizar asambleas ordinarias o extraordinarias, según sea el asunto que se deba tratar. El Presidente, que es el alcalde, tiene derecho a voz y voto y ejercerá el voto de calidad en situaciones excepcionales. El Vocal de Control y Vigilancia coordinará las actividades de la comisión de Contraloría Social del Consejo, con el objeto de garantizar el manejo transparente de los recursos. Asimismo, el CODEMUN, contará con un equipo de asesores con personal del ayuntamiento; pero este equipo participará en las asambleas sin derecho a voto.

Para colaborar con el CODEMUN, el Manual de Operación propone la existencia de un Comité Comunitario, que son:

«organizaciones de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar los esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad de concertación y gestión de la propia comunidad, constituyéndose en un espacio de planeación del desarrollo, que pudiendo articular distintas visiones de progreso posibilitan la acción integral y un mejor aprovechamiento de los recursos» (Ibíd. p. 11).

Este *Comité Comunitario* tiene entre sus atribuciones nombrar una mesa directiva formada por un Presidente, un Tesorero y un Vocal de Control y Vigilancia, cada uno con funciones determinadas en el mismo manual; el comité también puede nombrar al representante comunitario que formará parte del CODEMUN.

Al igual que el CODEMUN, el Comité Comunitario se trata de una figura paralela a las instancias existentes de participación, no contemplada en ningún instrumento legal existente, con funciones en cierta forma similares a los

Consejos de Participación Ciudadana, pero que fue creado por esta normatividad para cubrir los requerimientos propios de esta asignación de recursos.

En este mismo documento, se señalan las atribuciones y funciones de los *Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia* (COCICOVI):

«En cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, será responsabilidad de las autoridades municipales, que antes de dar inicio a los trabajos, constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, previa invitación de la Secretaría de la Contraloría” (Ibíd. p. 13).

Las funciones de los COCICOVI están señaladas en la Ley Orgánica Municipal y el Manual incluye otras más, al margen de las que establece la Ley, así mismo, a diferencia de lo que establece la ley, el Manual señala que el Comité se integrará por un contralor social y dos subcontralores «A» y «B» quienes serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general.

Procure en este apartado presentar las diferentes instancias de participación ciudadana que existen en el nivel local del gobierno y, particularmente, en el caso del Estado de México. Si bien existe un marco legal y jurídico que contempla las diferentes figuras, en este caso también fue necesario considerar las disposiciones del nivel estatal que

incluyen a varias formas no contempladas en la legislación, pero que han tenido fuerza y presencia en algunos territorios.

A manera de resumen señalamos las instancias de participación que existen en este nivel local de gobierno (cuadro No. 2):

Cuadro 2

PARTICIPACION CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL ESTADO DE MEXICO (resumen)

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	MANUAL DE OPERACIÓN RAMO 33
a) Regidores b) Delegados c) Subdelegados d) Jefes de sector, sección o manzana e) Consejos de Participación Ciudadana f) Organizaciones Sociales g) Consejo Municipal de Protección Civil h) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal i) Comité Ciudadano de Control y Vigilancia	a) Consejos de Participación Ciudadana b) Consejo de Desarrollo Municipal c) Comité Comunitario d) Comité Ciudadano de Control y Vigilancia

Fuente: Ley Orgánica Municipal y Manual de Operación Ramo 33, vigentes en 1999.

IV. Las instancias institucionalizadas de participación en Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec⁴

En esta parte del ensayo se presenta brevemente el panorama observado en tres diferentes gestiones municipales del Estado de México: Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl en los años 1997-2000. Se trata de analizar el funcionamiento y grado de efectividad de

algunas de las instancias de participación ciudadana contempladas en la legislación local, nos referimos a los Consejos de Participación Ciudadana y a los Consejos de Desarrollo Municipal en los casos donde éstos se formaron.

a) Consejos de Participación Ciudadana

Tanto en Ecatepec como en Tlalnepantla existió una *Dirección de Gobierno* que

⁴La información contenida en este apartado fue tomada del trabajo de investigación desarrollado como tesis de doctorado, presentada en El Colegio de México, en diciembre del 2001.

centralizó todo lo que tenía que ver con el asunto de la participación ciudadana; en Ecatepec la *Subdirección de Organismos Representativos* definía la forma de actuación de estas instancias, sin contar con un equipo profesional, planes, programas o formas de evaluación. Los Consejos, en este caso, tenían un mero rol de observancia de los procesos y estaban muy distantes de cumplir las funciones señaladas por el reglamento municipal y la ley orgánica respectiva. Tampoco intervinieron en los procesos decisorios en torno a la asignación de recursos y en las tareas de gestión urbana local.

Era evidente que la persona encargada en este ayuntamiento, de la atención a los Consejos, centralizaba la información y decidía el tipo de atención a éstos. No se detectó en esta gestión, ninguna acción que involucrara a esta figura ni mecanismos de capacitación y mucho menos, su intervención en la distribución de recursos del Ramo 33, lo cual está fuera de la legalidad ya que en la operación de éstos, se señala claramente la creación de un CODEMUN o la intervención de los COPACI, lo que no sucedió en Ecatepec. A pesar de que durante esta gestión el Cabildo aprobó un Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana y autoridades

auxiliares que otorgaba amplias facultades a estas figuras.

En Tlalnepantla, la Dirección de Gobierno y específicamente, la Subdirección de Participación Social eran las dependencias encargadas de trabajar con estos Consejos. Si bien se diseñaron algunos planes y el perfil profesional de los funcionarios encargados era más elevado que en Ecatepec, en este caso tampoco se atendió de forma prioritaria a los Consejos y éstos también jugaron un papel meramente figurativo. Los Consejos tuvieron cierta capacitación, que no fue adecuada y había seguimiento a sus demandas aunque en este caso tampoco se consideraron para la distribución de recursos del Ramo 33, a pesar de que el Cabildo había aprobado un Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana donde se establecían sus atribuciones y la normatividad básica a seguir.

En Tlalnepantla dos hechos no favorecieron a los Consejos: en primer lugar, el funcionamiento de estructuras paralelas como los Consejos Cívicos que se formaron en las colonias del municipio y que eran las entidades a las que algunos vecinos se dirigían a tramitar sus solicitudes; la segunda lugar, la Subdirección de Participación Social fue

sólo un espacio creado para la atención de otros asuntos que no tenían nada que ver con los Consejos. Fue una dependencia altamente inestable y aislada del resto de la estructura municipal, diseñada principalmente para cumplir funciones ajenas a los Consejos.



Elias Antonio Huamán Herrera

En Tlalnepantla, la atención a estas entidades fue meramente formal, con una persona que cumplía lo necesario, sin un gran equipo y mucho menos infraestructura de apoyo. Los Consejos, en este caso, tampoco cumplieron las atribuciones señaladas por la Ley Orgánica y por el reglamento respectivo.

Nezahualcóyotl fue la administración que más se destacó en su relación con los Consejos. Dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento y con una infraestructura deficiente y mínimos recursos, la Coordinación de Participación Ciudadana diseñó e instrumentó diversos programas con éstos, como: las Asambleas Ciudadanas, las Jornadas Comunitarias y los Miércoles de la Salud. Para lograrlo, fue importante que en la mayoría de los casos, formaran parte y estuvieran relacionados con las diversas organizaciones sociales que existen en el municipio. Se trata de entidades que, a diferencia de los casos anteriores, provienen de una sociedad más politizada y dispuesta a organizarse para solicitar diversos servicios públicos.

Sin tener un peso importante en la estructura municipal, pero con un equipo con buena capacitación profesional, en Nezahualcóyotl los Consejos realizaron algunas tareas importantes pero sin llegar a cumplir todas las que señala la legislación.

No obstante este esfuerzo no fue resultado de una política de gobierno, sino más bien, una labor producto de la iniciativa del personal del encargado de la coordinación y de su equipo de trabajo.

Por otra parte, el principal obstáculo en la labor del trabajo con los Consejos, fue el grado de involucramiento de las organizaciones sociales, lo que generaba competencia entre las instancias existentes.

En este ayuntamiento también se aprobó un Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana que señalaba algunas acciones que no llegaron a instrumentarse como el referéndum, la consulta pública o iniciativas de reglamentos; éste ordenamiento no contemplo a los Consejos de Participación Ciudadana ni a las autoridades auxiliares.

b) Consejos de Desarrollo Municipal

Como una instancia de participación ciudadana en la gestión urbana se encuentra el CODEMUN, se trata de una unidad donde se concretaba la participación en las decisiones de gobierno, es en ésta donde encontramos las diferencias más sustanciales entre las tres gestiones.

Como corresponde a la tradición autoritaria, el gobierno municipal de Ecatepec no creo esta figura, lo cual esta permitido por la normatividad, sin embargo, en este caso, no hubo claridad en el mecanismo de asignación de

recursos ya que ninguna otra instancia ciudadana fue considerada en este proceso.

En Tlalnepantla y Nezahualcóyotl las diferencias fueron muy notorias. Si bien en ambos casos se trató de un proceso de elección donde el ayuntamiento convocó a la ciudadanía del municipio, los perfiles de los actores involucrados eran muy diferentes, así como la dinámica que siguió el Consejo.

En Tlalnepantla resultó ser un proceso meramente formal, de decisiones dictadas por el gobierno a las que el Consejo y los regidores involucrados se sometieron. Por el contrario, en el caso de Nezahualcóyotl se creó una instancia de participación donde los actores involucrados tomaron parte de las decisiones sobre la gestión urbana municipal.

Conviene formular una reflexión sobre la socialización política de los integrantes de esas figuras en los dos municipios; en Tlalnepantla los Consejeros no tenían o era mínima su experiencia en tareas similares, el Consejo, formado en su mayoría por mujeres, no tenía una experiencia participativa previa, lo que se notaba en la escasa intervención en las discusiones sobre la obra pública.

Aunado a esto, reuniones cerradas y casi secretas, su labor no era de gran relevancia para las prioridades municipales.

Por otra parte, los Consejeros en Nezahualcóyotl, estaban involucrados en las organizaciones con mayor presencia en el municipio, la mayoría de ellos tenían trabajo político previo y experiencia en la gestión con las autoridades. En este municipio, se corroboran los supuestos de Verba (1998) en el sentido de que la experiencia previa en organizaciones hace que los individuos tengan mayor disposición a involucrarse en actividades políticas. Es decir, que los individuos al relacionarse en acciones que no son consideradas estrictamente políticas, generan las bases y experiencia suficientes para formar parte de círculos más amplios y relacionados con las esferas de decisión.

Esto se demostró plenamente en Nezahualcóyotl, en un CODEMUN abierto, con reuniones periódicas y públicas, donde la mayoría de los Consejeros tenían intervención en un espacio similar al Cabildo. Las críticas más fuertes a esta forma de organización, fueron en el sentido de que al formar parte de diversas organizaciones, los Consejeros trataban de favorecer y

realizar obras con el fin de ganar adeptos, es decir, promover una relación de tipo clientelar.

Es indudable que persistían rasgos de esta relación, sin embargo, también es cierto que se abrieron más espacios y que, de acuerdo a nuestra definición de participación ciudadana, de los tres casos estudiados, ese fue el único donde se observó una experiencia real de ese tipo. Lo anterior me permite concluir, que no existen modelos o tipos puros de participación ya que en las tres gestiones aparecieron rasgos de tipo clientelar, no obstante, los esfuerzos y formas de acercamiento con la ciudadanía fueron notablemente diferentes en los tres casos.

Reflexiones finales

Respecto al concepto de participación ciudadana, existe un debate aún no resuelto sobre el verdadero significado del término, por lo que en el discurso se confunden las distintas formas de participación como la social o la comunitaria con formas reales de participación ciudadana. Este debate que existe en el plano teórico, se refleja en las acciones que tienen los gobiernos locales con respecto a lo que se podría entender por participación ciudadana. Así, participar incluye un componente más amplio que la asistencia a reuniones o mítines, significa la capacidad real de los individuos de ser tomados en cuenta por las autoridades en todas aquellas acciones que repercuten en su calidad de vida.

De esta manera, la mayoría de las acciones de los gobiernos municipales quedarían comprendidas dentro de la participación de tipo comunitario que se refiere a acciones de tipo asistencial en sus respectivas comunidades y territorios.

Respecto a las figuras institucionalizadas de participación que existen en el Estado de México, del trabajo de campo realizado podemos extraer algunas reflexiones:

Por una parte, la Ley Orgánica Municipal deberá concretar que es lo que puede entender por *impulsar la participación ciudadana*, así como delimitar mejor la tarea de los regidores y de otras instancias. Es necesario definir con claridad el tipo de acciones que se van a considerar como tareas de participación ciudadana, ya que como esta plasmado actualmente en la legislación, existe ambigüedad y las autoridades locales le dan una diversidad de significados al concepto. Clarificar estas acciones desde la normatividad existente, es una tarea urgente e impostergable.

Asimismo, sería conveniente que las autoridades del Estado de México, hagan una revisión seria de la actuación de estas instancias, en forma particular, de

los Consejos de Participación y el grado de cumplimiento de las atribuciones que éstos poseen. En los casos que revisamos brevemente, concluimos que éstas figuras no cumplen las atribuciones establecidas. Habría que indagar qué sucede en otros espacios, sean éstos urbanos –como los casos aquí revisados- o municipios rurales o semiurbanos, que son la gran mayoría en el Estado de México. También habría que revisar y difundir las experiencias exitosas en este sentido.

Pensamos que es pertinente, que en la Ley Orgánica Municipal se establezca, qué dependencia de la administración tendrá trato directo con los Consejos de Participación, y sin vulnerar la autonomía municipal, reexaminar las funciones de estos Consejos, estableciendo mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento de sus obligaciones. De resultar que no esta figura no cumple con sus funciones, sería pertinente diseñar otra forma organizativa.

Corresponde a las autoridades y a los legisladores del Estado de México, dar una respuesta real sobre lo que ha sucedido con estas figuras contempladas en la legislación, no solamente los COPACI o CODEMUN, también sería conveniente indagar sobre Delegados, Jefes de Manzana, Comités Comunitarios, etc., para hacer un diagnóstico preciso de la participación institucionalizada en la entidad.

Asimismo, me resta formular una observación sobre las instancias creadas por el gobierno estatal para la vigilancia y asignación de recursos que traslada a ayuntamientos, nos referimos al CODEMUN, esta figura no está contemplada en la legislación como tampoco lo están los llamados Comités Comunitarios. La presencia de ambos vulnera la legalidad, por lo que una propuesta es considerar a estas instancias en sustitución de los Consejos de Participación, de resultar que éstos no han funcionado realmente. Esto requeriría también una reforma a la Ley Orgánica Municipal.

Así, la tarea de los académicos es descifrar el contenido del término participar, más allá del discurso y de supuestos y posturas personales, y es labor de los legisladores y de las autoridades locales, promover el establecimiento de verdaderos mecanismos que contemplen la participación de los habitantes en la supervisión y fiscalización, en asuntos públicos que les atañen y que tienen consecuencias inmediatas para sus vidas.

Bibliografía

Borja, Jordi, 1986, **Descentralización y participación ciudadana**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

—————y Manuel Castells, 1998, **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Taurus, Madrid.

Cabrero, Enrique (coordinador), 1996, **La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales**, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

————— (Coordinador), 1996b, **Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos en México**, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

Cunill, Nuria, 1991, **Participación ciudadana**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

Duhau, Emilio y Martha Scheingart, 2001, **Transición política y democracia municipal en México y Colombia**, GURÍ-Miguel Ángel Porrúa, México.

Garza, Gustavo, 1998, **La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994**, Miguel Ángel Porrúa-IIS UNAM, México.

Haro Bélchez, Guillermo, 1999, "Participación ciudadana en el control de programas de inversión pública para el desarrollo social" en **Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y el desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Marshall, T.H., 1998, 1ª ed.1950, **Ciudadanía y clase social**, Madrid, Alianza.

Merino, Mauricio (coordinador), 1994, **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano**, El Colegio de México, México.

Morales, Garza Martagloria, (coordinadora), 2000, **La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales**, México, Universidad Autónoma de Querétaro.

Ramírez Saíz, Juan Manuel, (coordinador), 1998, **¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Verba, Sydney et., 2 ed. 1998, **Voice and equality. Civic voluntarism in american politics**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Ziccardi, Alicia (coordinadora), 1995, **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**, México, IIS- UNAM- Miguel Ángel Porrúa.

_____y Homero R. Saltalamacchia, 1997, **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**, México, IIS UNAM.

_____1998, **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**, México, IIS-Miguel Ángel Porrúa.

Otros documentos

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto. Dirección General de Inversión Pública. Unidad de Normatividad y Políticas de Inversión, **Manuales de Operación Ramo 33, de 1999 y 2000. De los fondos para la Infraestructura Social Municipal, y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.**

Gaceta del gobierno del Estado de México:

Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal Ejercicio 1999.

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Constitución Política del Estado de México, 2000

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2000

Siglas utilizadas

COCICOVI	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
CODEMUN	Consejo de Desarrollo Municipal
COPACI	Consejo de Participación Ciudadana
COPLADEMUN	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
FAFM	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal

**CONFERENCIAS MAGISTRALES PRESENTADAS EN EL
VI CONGRESO DEL CLAD (segunda parte)**

Conferencia
*Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta
del sector público: lecciones de la experiencia reciente.**

Por:
Joseph Stiglitz**

*Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22, correspondiente al mes de febrero de 2002. El documento fue presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez. Título original "Improving the efficiency and responsiveness of the public sector lessons from recent experience". Este documento representa la continuación de un programa de investigación que procura definir con mayor precisión el papel económico del Estado y mejorarlo. Ver, en particular, Stiglitz (1989). Para mayores detalles, Stiglitz (1991). Se reconoce y se agradece el apoyo financiero recibido de la National Science Foundation, Hoover Institution, Ford Foundation y Rockefeller Foundation. Varios estudios han intentado establecer comparaciones en relación con la eficiencia de los sectores público y privado involucrados en actividades comparables

** *Obtuvo el doctorado en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 1966. Ha sido profesor en las universidades de Oxford, Princeton y Stanford; Premio Nobel de Economía del año 2001, junto a George A. Akerlof y A. Michael Spence por sus análisis de los mercados con información asimétrica; actualmente es profesor en la Universidad de Columbia.*

I. Introducción:
revisión del papel del gobierno

Los años 1980 y 1990 fueron testigos de una marcada retracción del gobierno, tanto a nivel de las economías mixtas en el mundo desarrollado, con los movimientos de privatización y desregulación, como de las antiguas economías socialistas de Europa Oriental. Dos eventos se presentan como importantes hitos en este cambio de actitud. El primero tuvo lugar en Francia. Allí, el gobierno socialista de Mitterrand no sólo renunció a ejecutar el programa de nacionalizaciones, sino que reprivatizó varias industrias que había nacionalizado tan sólo unos años antes. El segundo fue el compromiso del gobierno soviético, el 23 de septiembre de 1990, para instaurar una economía de mercado. El socialismo como doctrina parece haber muerto.

Las antiguas economías socialistas se vieron forzadas a revisar el papel económico del Estado. En el interior de las democracias establecidas, este es un proceso en curso. Los movimientos de privatización y desregulación a los cuales hacíamos referencia anteriormente no son sino las más recientes manifestaciones de este proceso¹. A medida que las consecuencias de los excesos de estos procesos se fueron haciendo más claras las crisis financieras en todo el mundo resultantes de la desregulación del sector financiero, el desencanto con la privatización en América Latina y en los antiguos países comunistas, conducentes en unos casos a repetidas instancias de desnacionalización, y en otros, al desmantelamiento de los activos y no a la creación de riqueza, al exagerado enriquecimiento de unos pocos individuos en tanto que las masas se veían empujadas a la pobreza atroz, se llevó a cabo otra revisión, un intento de

establecer un curso más equilibrado, la tercera vía, que ocupa un lugar central en este documento. El proceso político responde a los éxitos y a los fracasos (o tal vez, dicho con más precisión, a las decepciones) percibidos como resultantes de las soluciones, provenientes tanto del mercado como del gobierno, a los problemas básicos de la sociedad². Los académicos, por su parte, procuran extraer de estas experiencias, lecciones y principios generales capaces de permitir no sólo una mejor estimación del papel del Estado, sino algo de similar importancia, como es el diseño de programas y procesos públicos de tales características que puedan mejorar la eficiencia del gobierno.

II. ¿Es el gobierno menos eficiente?

Existe una opinión ampliamente difundida (al menos en los Estados Unidos) de que el gobierno y las agencias gubernamentales son ineficientes. Si bien varios estudios han aportado algún apoyo a esta opinión³, los hallazgos no son universales⁴. Un estudio que compara la Canadian National Railroad (una empresa pública) y la Canadian Pacific Railroad (una empresa privada) no encontró diferencias significativas⁵. Muchas empresas públicas en Francia (tales como la Electricité de France)

tienen reputación de eficiencia y eficacia. British Petroleum, durante el período en el cual el gobierno británico tenía una mayoría accionaria, tuvo una envidiable reputación de eficiencia -mucho mejor, por ejemplo, que una empresa exclusivamente privada como la Texaco. Las corporaciones públicas del acero de Corea y de Taiwan estuvieron entre las más eficientes empresas del acero en todo el mundo mucho más eficientes que la empresa privada dominante en los Estados Unidos, la U.S. Steel⁶.

Si bien el Servicio Postal de los Estados Unidos no ha tenido éxito en su competencia con United Parcel en el suministro de paquetes, ni con Federal Express en el servicio de correo de entrega inmediata, tiene un envidiable historial de incrementos en su productividad durante la década pasada⁷.

¿Por qué cabría esperar que el gobierno fuese menos eficiente?

En un momento dado, en el pasado, la creencia de que los gobiernos eran ineficientes se fortaleció con un argumento teórico: tenían que serlo debido a que carecían de una motivación hacia el lucro. Pero este basamento teórico para establecer una distinción entre empresas públicas y privadas ha sido cuestionado por la investigación

llevada a cabo durante los últimos quince años, al enfatizar que los trabajadores y los gerentes de las empresas privadas tienen poca o ninguna participación en las ganancias de la empresa (¿por qué habrían de sentirse motivados por ganancias que ellos no perciben?)⁸.

Herbert Simon, quien recibió el Premio Nobel por sus importantes contribuciones para alcanzar una mejor comprensión de cómo se comportan las organizaciones, recientemente planteó el tema de la siguiente manera. "La mayoría de los productores son empleados, no propietarios de las empresas. Visto desde el punto de vista de la obtención de ganancias sustentado por la teoría económica clásica, estos empleados no tendrían razones para maximizar las ganancias de las empresas, excepto en la medida en que ellos puedan ser controlados por los propietarios. Así, no existen diferencias a este respecto, entre las empresas comerciales, las organizaciones sin fines de lucro y las organizaciones burocráticas. Todas confrontan estrictamente el mismo problema en cuanto a inducir a sus empleados a trabajar en favor de las metas organizacionales. No existen razones, a priori, que puedan explicar por qué debería ser más fácil (o más difícil) inducir esta motivación en

organizaciones dirigidas a maximizar sus ganancias que en organizaciones con metas diferentes. *La conclusión de que las organizaciones motivadas por la obtención de ganancias serían más eficientes que otras organizaciones no se desprende, en una economía organizacional, de las premisas de la teoría neoclásica. Si esto fuese empíricamente cierto, deberían introducirse otros axiomas para dar cuenta de ese hecho (la itálica es agregada)*"⁹.

La separación de la propiedad y del control, problemas principal-agente, y gobernanza corporativa

El problema sobre el cual Simon llamó la atención había sido identificado casi un siglo antes por Alfred Marshall¹⁰, en un famoso ensayo escrito a fines del siglo XIX, en el cual intentaba evaluar el progreso de las ciencias económicas en el transcurso de ese siglo y describir los principales cambios en curso. Este autor notó que las corporaciones, cuya importancia había comenzado a ser reconocida en ese entonces, se diferenciaban marcadamente de las empresas con un propietario único, y reflexionó acerca de cuáles eran las motivaciones de los gerentes. Marshall sugirió que se trataba de lo que podía

llamarse "cultura" en un lenguaje moderno: el buen entrenamiento ofrecido en un internado británico, que tradicionalmente los había orientado a trabajar "por Dios, el Rey y el país", tenía ahora un nuevo lema. "por Dios, el Rey, el país y la corporación"¹¹.

Entre Marshall y Simon se desarrolló toda una línea de investigación, que enfatizó la diferencia entre las corporaciones modernas y las empresas que seguían las indicaciones clásicas para maximizar sus ganancias. Berles y Means, en su clásico estudio (1932), destacaron la separación entre propiedad y control. Su trabajo condujo a la teoría de la empresa gerencial ("managerial firm"), que enfatiza que los gerentes tienen considerable autonomía para perseguir -como en efecto lo hacen- sus propios intereses, aún cuando estos intereses entren en conflicto con los intereses de los accionistas.

Las teorías de la empresa gerencial fueron sustentadas con una fundamentación más rigurosa por la teoría moderna de la información, que explicó las razones por las cuales los propietarios (shareholders) tenían que delegar responsabilidades en los gerentes, y por qué sólo imperfectamente podían controlar las acciones de estos

últimos. La teoría principal-agente, que indagó las consecuencias de estas asimetrías en la información¹², posteriormente se alineó con la teoría de los bienes públicos, para argumentar que en las empresas con propietarios marcadamente dispersos, los accionistas no sólo carecen de la capacidad para monitorear la gerencia, sino que no tienen los incentivos apropiados¹³: la gerencia de una corporación es un bien público, tanto como lo es la gerencia del sector público¹⁴.

Estos puntos de vista son francamente perturbadores para aquellos que creen en la eficacia de la economía de mercado. Los economistas simplistas al estilo Chicago recomendaban "no preocuparse". Los mercados también pueden prestar atención a estos problemas, y en la medida en que no pueden, tampoco puede el gobierno. Yo quisiera explicar brevemente por que esta línea de razonamiento, tan atractiva como parece ser en apariencia, es incorrecta.

¿Por qué los esquemas de incentivo gerencial son inadecuados?

La primera línea de defensa argumental fue que las corporaciones diseñan estructuras de incentivo para asegurar que los gerentes maximicen el valor accionario. Pero las nuevas teorías de la

información explicaron por qué los esquemas de compensación ofrecen incentivos inadecuados, y por que el actuar de esta manera resulta particularmente problemático en el trabajo administrativo, que se encuentra en el centro de gran parte de lo que se hace en el sector público. Los trabajos empíricos han confirmado la magnitud del problema: el pago a los gerentes no responde directamente al desempeño de la empresa¹⁵.

¿Cómo pueden estos números reconciliarse con la aparentemente enorme confianza en las opciones y en otros esquemas de incentivo para los funcionarios corporativos?. Parte de la respuesta a esta pregunta debe buscarse en el hecho de que cuando las corporaciones se desenvuelven bien, a los esquemas de incentivo gerenciales se les permite jugar su papel, *independientemente* de que *el incremento en valor* tenga o no que ver con las acciones de la gerencia, con enormes beneficios para la alta gerencia; pero cuando el desempeño de la organización es pobre, se encuentran formas alternativas de compensación, en la medida en que la empresa (controlada por la gerencia) explica que la caída del rendimiento no se debió a la gerencia, y que esta en realidad llevó a cabo un

trabajo impresionante para manejarse en condiciones adversas “que escapaban a su control”. Así, mientras que la forma de compensación puede ser relativamente sensible al mejor desempeño de la empresa, la compensación general puede serlo en un grado mucho menor.

Esta interpretación, en apariencia cínica, es consistente con el hecho de que inclusive los planes de opciones que implican la distribución de acciones no se diseñan, idealmente, como esquemas de incentivos. Estos esquemas deberían intentar proveer *incentivos marginales* de alto poder, al tiempo que limitar el riesgo. Reconociendo que gran parte de la volatilidad de los precios del mercado de valores tienen poco que ver con la acción de la gerencia, los esquemas de incentivos bien diseñados podrían recompensar a la gerencia por el desempeño de la empresa en relación con otras empresas similarmente situadas (por ejemplo, en la misma industria). Aunque no es en ningún caso un grupo de referencia perfecto, la utilización de algún grupo de referencia es mucho mejor que no hacer uso de ninguno¹⁶.

La gerencia atrincherada

El problema de la autonomía gerencial -tanto en el sector público como en el sector privado- se ha incrementado en razón de que los gerentes *pueden tomar acciones para atrincherarse*, y por esta vía fortalecer su poder de negociación (en el mercado). Por ejemplo, los gerentes pueden tomar acciones que aumenten las asimetrías de información: las diferencias entre lo que los propietarios actuales y potenciales pueden conocer y lo que ellos conocen (Ver Edlin y Stiglitz, 1995).

Los problemas particulares en las áreas administrativas

Una de las razones por las cuales es difícil encontrar convincentes evidencias empíricas¹⁷ concernientes a la ineficiencia relativa del gobierno es que, por lo general, el sector público produce diferentes bienes y se encuentra involucrado en actividades económicas distintas de las que lleva a cabo el sector privado. Mientras que algunos estudios detallados de aquellos pocos casos en los que las comparaciones directas pudieran ser relevantes -tales como la recolección de basura- y de algún interés, ellos no ofrecen evidencias directas acerca de la relativa ineficiencia del gobierno en las clases de servicios en los cuales este se encuentra primariamente involucrado.

En la mayoría de estos servicios, la medición de resultados es notablemente difícil. Esto no es sólo cierto en lo que se refiere a las actividades administrativas, que ocupan a muchos burócratas gubernamentales, sino también a las actividades en el área de la educación e inclusive de la defensa.

El desempeño del sector privado en las áreas administrativas también es criticado a menudo por su ineficiencia: trátase de obtener un reembolso por parte de una aerolínea o el pago por la pérdida de un equipaje. ¡Mi propia experiencia sugiere que el Internal Revenue Service procesa los reclamos con mayor celeridad que la United Airlines!

Existen razones teóricas por las cuales pudiéramos no sentirnos sorprendidos por la aparente ineficiencia ampliamente difundida tanto en el sector público como en el sector privado en el área del trabajo administrativo. La teoría económica standard ha enfatizado la importancia de los incentivos. Si se presume que los individuos habrán de realizar acciones que maximicen las ganancias de la empresa (o perseguir cualquier otro de los objetivos de la organización), ellos deberían ser recompensados sobre la base de su contribución para el logro de esas ganancias. Si bien esto puede ser

imposible de medir con precisión: en muchas industrias pueden encontrarse alternativas tales como el número de piezas que el individuo pinta o inspecciona. Estas medidas ignoran la totalidad de la contribución de un individuo con las ganancias de la empresa; por ejemplo, el papel que desempeña el individuo en el entrenamiento de otros, o en cuanto a crear una atmósfera en la que la gente disfruta durante la jornada de trabajo. Estas mediciones parciales del desempeño pueden realmente alterar el comportamiento en la medida en que los individuos dirigen sus acciones hacia actividades que son recompensadas y no hacia aquellas que no lo son. Pero cuando los productos de la organización se encuentran mal definidos. ¿cómo se podría evaluar la contribución individual con ese producto mal definido?. Y cuando muchos individuos trabajan juntos en equipos (que es casi siempre el caso del trabajo administrativo). ¿cómo puede evaluarse la contribución de cada individuo? Esto no es menos cierto en el caso de las organizaciones privadas que en el de las organizaciones públicas.

Entre las funciones administrativas más importantes, tanto en el sector público como en el privado, se encuentran aquellas a las cuales haré referencia denominándolas simplemente como

gerencia -selección de los miembros de la organización; distribución de los mismos de forma productiva; asignación de tareas basadas en las ventajas comparativas; motivación para hacer las cosas bien (ya sea por medio de estructuras de incentivos o por otros medios); etc. La medición aislada de cualquier contribución individual con las ganancias de las empresas es claramente imposible. Tal como lo hemos hecho notar, la fracción de un resultado incremental de una empresa captado por el equipo gerencial en su totalidad; es decir, la fortaleza de los incentivos gerenciales es bastante débil. Mientras que existe una amplia gama de variación en estas estimaciones, el consenso es que en la mayoría de los casos los gerentes reciben sólo un pequeño porcentaje de las ganancias obtenidas gracias a sus esfuerzos. Dada la aparente falta de incentivos, no sería sorprendente que las corporaciones no actúen *eficientemente*, y en general, que no actúen para maximizar los valores del mercado accionario¹⁸.

¿Por qué los takeovers ofrecen un control inadecuado?

Existe una segunda línea argumental de quienes creen en la eficiencia de la economía de mercado. Si los esquemas de incentivo gerencial no funcionan, entonces la competencia entre los equipos

gerenciales asegurará que las empresas sean bien gerenciadas. Una empresa que no este bien gerenciada podría pasar a manos de un mejor equipo gerencial. Nuevamente, este razonamiento ha sido demasiado simple; podría decirse que simplista. Si una empresa no hubiese sido bien gerenciada -si los gerentes no llevaron a cabo las acciones requeridas para maximizar sus valores en el mercado- otros actores externos tomarán en sus manos la empresa, y se beneficiarán con las ganancias de capital asociadas con el redireccionamiento de los activos de la corporación. Los accionistas podrían expulsar a un equipo gerencial que no cumpla, es decir, que no maximice los valores accionarios. Pero el último cuarto de siglo no ha sido proclive -ni en la teoría ni en la práctica- hacia esta alternativa. Los *takeovers* imponen, en el mejor de los casos, una disciplina limitada.

El gran auge de los *takeovers* de las empresas en los Estados Unidos hacia fines de los años 1980, suministró una oportunidad única para observar el comportamiento gerencial y evaluar hasta que punto estos *takeovers* aseguraban la salvaguarda de los intereses de los accionistas. Existieron innumerables casos de *takeovers* con

pérdida de valores, o *takeovers* en los cuales la empresa que hizo la oferta hostil perdió valor, inclusive cuando la empresa asimilada obtuvo ganancias. Claramente, la empresa que hizo la oferta de *takeover* no estaba actuando en el interés de sus accionistas.

Parte de las razones por las cuales los *takeovers* se muestran tan limitados en cuanto a imponer disciplina sobre la gerencia es que el proceso de *takeover* no es fácil. Como ya hemos hecho notar, los gerentes pueden adoptar medidas para fortalecer sus posiciones, de modo de mejorar su poder de "negociación"¹⁹.

Los *takeovers* estuvieron dirigidos no hacia las empresas que estaban gerenciadas en forma menos competente, sino hacia aquellas que, en cierto sentido, habían sido gerenciadas en forma más competente, pero en las que los gerentes habían tomado las medidas menos efectivas para derivar recursos de la empresa para protegerse a sí mismos. Medidas de protección calificadas como "paracaídas de oro" ("golden parachutes") y "píldoras de veneno" ("poison pills") se encontraban entre los instrumentos bien desarrollados a tal efecto²⁰. ¿Quién va a necesitar un servicio civil para proteger su trabajo, cuando uno puede diseñar un "paracaídas de oro" que

le dio -como en el caso del *takeover* de R. TR- 100 millones de dólares a la alta gerencia coma pago de cesantía! .

La gerencia coma un bien público

Existe otra razón para que el mecanismo del *takeover* funcione de manera imperfecta, que se vincula con la observación hecha anteriormente: la gerencia -tanto de las empresas privadas coma públicas- es un bien público. Existe -con las corporaciones de propiedad pública, e inclusive con las corporaciones con deuda públicamente adquirida- un problema de bien público. Todos los propietarios de cualquier clase de obligaciones, se benefician cuando la empresa es gerenciada de modo que mejore los dividendos de esa clase de obligaciones. Esto significa que si el equipo de gerencia X, por ejemplo, intenta tomar posiciones en una empresa cuyas acciones están ampliamente distribuidas, y su valor actual se deprecia por causa de la mala gestión de su actual gerencia, los accionistas minoritarios pueden razonar de la siguiente forma: si el *takeover* tiene éxito, yo recibiré una ganancia enorme de capital. Por lo tanto, es rentable para mí que no venda mis acciones. Pero si todos razonan así, como consecuencia de este razonamiento, el *takeover* fracasará.

Los únicos *takeovers* exitosos serán aquellos en los que se espera que haga una pérdida de valor, como por ejemplo, los resultantes de un "tunneling" (extrayendo el valor corporativo de los bolsillos de los gerentes o de los nuevos accionistas que controlan la empresa). Se presume que los accionistas creen que el equipo gerencial X hará eso, y que lo hará exitosamente. Los accionistas razonarán en el sentido de que tan pronto como el *takeover* tenga éxito, las acciones bajaran su valor, y por lo tanto, estarán dispuestos a vender sus acciones²¹.

En suma, ni el mecanismo del *takeover* ni los esquemas de incentivo son suficientes para asegurar la eficiencia gerencial. Es difícil, por cierto, para los interesados externos juzgar si una empresa es o no eficiente. Existen numerosos casos en los que se pueden apreciar aparentes ineficiencias. Ya hemos mencionado dos de ellos: los *takeovers* que se hacen con pérdida de valores y los esquemas de compensación que no están bien diseñados. En otra parte, yo he examinado una variedad de otros ejemplos: venta con descuento de fondos mutuales cerrados, con vencimiento a plazo fijo, de modo que su valor puede incrementarse por una simple acción de apertura de los mismos. Una variedad de "paradojas" impositivas

ofrece tal vez la evidencia más convincente sobre la eficiencia gerencial o del mercado -casos en los que las empresas reducen su confiabilidad en materia impositiva sin que confronten consecuencias adversas posteriores²². Un crítico, Michael Jensen, de Harvard Business School, ha estimado que la incompetencia gerencial en los Estados Unidos les cuesta 600 millardos de dólares a las empresas de este país, lo que representa una cifra sorprendente²³.

Yo agrego esta nota no porque tenga gran confianza en esta cifra, sino solamente para reforzar el punto de vista básico de que la eficiencia es un problema no sólo en el sector público, sino también en el privado.

III. Hacia una visión más equilibrada de la eficiencia en los sectores público y privado

Hasta este momento, he señalado que existen evidencias en uno y otro sentido acerca de la eficiencia relativa de los sectores público y privado. Algunas de las diferencias comportamentales observadas tienen que ver con la naturaleza de lo que está siendo producido y con las actividades económicas en las cuales los individuos se encuentran involucrados. En gran parte, el razonamiento tradicional -el sector privado debe ser más eficiente en razón de que en éste los individuos tienen

incentivos (la motivación por la ganancia los lleva a ser eficientes)- sencillamente no es convincente. Los incentivos gerenciales son débiles en el sector privado tanto como en el sector público, y en parte esto tal vez sea necesariamente así debido a las dificultades que se confrontan en el seguimiento y en la medición del desempeño. Los mecanismos de *takeover* son relativamente ineficaces.

Habiendo dicho esto, debo señalar que existen diferencias fundamentales entre los sectores público y privado, diferencias que afectan la eficiencia y la eficacia con la cual ambos sectores suministran bienes y servicios. Yo percibo algunas de las diferencias como inherentes, y que se generan en la distinción básica público-privado. Otras no lo son, dado que se vinculan a la práctica corriente. Aun cuando en el caso de tratarse de diferencias inherentes, el impacto de estas diferencias puede alterarse modificando las prácticas corrientes.

Pero antes de abordar estos temas, quisiera exponer un argumento que a menudo es formulado en oposición a un papel más activo del gobierno. Habiendo aceptado que las imperfecciones de la información significan que el sector privado puede no ser plenamente

eficiente, los defensores de la economía de libre mercado, de la "mano invisible de Adam Smith", argumentan que, aún cuando los mercados no operen en forma perfecta, los mismos problemas de información abundan en el sector público. La información imperfecta es un problema en el sector público. Pero existen diferencias fundamentales entre el sector público y el sector privado. En ciertos casos, esto puede otorgar una ventaja al sector público, en otros, al privado, y aún en otros la implicación es que ambos sectores deben trabajar en conjunto, en forma complementaria.

Aun en ausencia de ventajas informacionales, el sector público puede mejorar sus asignaciones de recursos

Pero a este respecto sigue siendo vigente un importante teorema que comprobé hace ya algunos años con mi colega Bruce Greenwald en Columbia, y que señala que aun cuando el gobierno no tenga ventaja informacional sobre el sector privado, puede dar lugar a un mejoramiento "paretiano" importante. Vale decir que el equilibrio del mercado competitivo con información imperfecta, o mercados incompletos, por lo general no son eficientes desde el punto de vista de Pareto (restringidos) (ver Greenwald y Stiglitz, 1986). En presencia de imperfecciones de la información existen

efectos similares a los de las externalidades, y no es de extrañar que estas externalidades den lugar a ineficientes asignaciones de recursos²⁴.

Los poderes exclusivos del gobierno

Pero a este respecto, el sector público tiene poderes que el sector privado no posee -poderes para decretar impuestos, poderes para prohibir y poderes coercitivos. Estos poderes se encuentran tanto en el origen de su fuerza como de muchas de sus limitaciones. Por ejemplo, hemos notado anteriormente que la "gerencia" y la "super visión" son bienes públicos -todos los accionistas de una empresa se benefician si la empresa es mejor gerenciada, de modo que habrá una menor inversión en el sector privado. En algunas áreas en las que las asimetrías de información son amplias, los incentivos del sector privado traen consigo costos de transacción francamente más elevados; las empresas de seguros privadas, por ejemplo, trabajan duro para asegurarse de que cubrirán los riesgos más convenientes.

Cualquier ahorro sobre los costos que incrementa los riesgos resulta en incrementos de costos en otras áreas -dada la existencia de una fuerte externalidad, Esta es una de las razones por las cuales los costos de

administración del sistema de seguridad social aparecen siendo tanto más bajos que los costos de transacción asociados con las anualidades privadas.

De manera similar, una compañía privada de seguros sabe que el fumar aumenta la probabilidad de contraer cáncer, pero no puede confiar en sus usuarios en cuanto a informar verazmente si ellos fuman.

Aquellos que fuman imponen una externalidad sobre aquellos que no lo hacen, y el sector privado no tiene medios efectivos para inducirlos a no fumar. El gobierno, en la medida en que puede aplicar impuestos a los cigarrillos, puede corregir las externalidades relacionadas con la información.

Una interrogante obvia se plantea en este punto: cuáles son, precisamente, estos poderes y de donde provienen. En un estudio anterior (Stiglitz, 1989), intente delinear lo que pense que era la distinción fundamental entre la actividad del sector público y la del sector privado, así como las consecuencias fundamentales de esta distinción. En este sentido, formulé la siguiente interrogante: ¿En qué medida el Estado es diferente de las innumerables otras organizaciones económicas en el seno de nuestra sociedad?. Adelanté la hipótesis de que las distinciones

fundamentales surgen del hecho de que la membresía en esas otras organizaciones era voluntaria, en tanto que la membresía en el Estado es obligatoria. El Estado tiene poderes de compulsión (puede obligar a los ciudadanos a pagar impuestos, a servir en las fuerzas armadas, etc), incluyendo poderes de prohibición (puede impedirles la venta de cigarrillos o la compra de petróleo iraquí), que las organizaciones privadas, voluntarias, sencillamente no tienen. El hecho de que esto haya sido así significó que el gobierno podría hacer cosas que las empresas privadas no podrían hacer. Y existe una razón obvia por la cual el gobierno detenta estos poderes exclusivos: ellos se desprenden de la necesidad de una acción colectiva y de la naturaleza de los bienes públicos -ya que sin estos poderes se confrontarían graves problemas de "free-rider". Con estos poderes, el gobierno podría no sólo resolver este tipo de problemas que pudieran surgir en el caso del suministro privado de bienes públicos, sino que también podría, en principio, abordar problemas de externalidades a través de una tributación correctiva.

*Limitaciones del gobierno:
restricciones en sus poderes
exclusivos*

Pero a este respecto, mientras que la membresía "compulsiva" endosa al

Estado poderes que las organizaciones privadas no tienen (si un individuo piensa que las obligaciones establecidas por un club privado no están acordes con los servicios recibidos, él sencillamente puede abandonarlo), ella también impone limitaciones. Por ejemplo, en sociedades democráticas en las que el liderazgo está determinado por un proceso político y donde se utilizan fondos públicos coercitivamente recaudados, existe la obligación de que estos fondos sean utilizados de "manera justa y equitativa". Desde una perspectiva más general, los poderes del gobierno pueden ser utilizados en forma abusiva, y para prevenir este abuso se imponen restricciones, y estas restricciones afectan en forma adversa la eficiencia del sector público. El abuso puede asumir una variedad de formas: la más suave es el mero favoritismo, la elección de amigos o familiares sobre otros que no son más, pero tampoco menos competentes. Existe preocupación en torno a las violaciones más importantes de las responsabilidades fiduciarias de los funcionarios de gobierno. (La atención de las responsabilidades fiduciarias es sólo otra forma de enfatizar cómo se supone que los individuos deben actuar, no en función de sus propios intereses, sino de los intereses de los demás, es decir, se supone que los individuos deben sortear

los problemas de incentivos que subyacen a todos los problemas desde la perspectiva principal-agente).

La búsqueda de beneficios particulares en los sectores público y privado

Recientemente, la literatura ha enfatizado ampliamente la importancia de la búsqueda de beneficios particulares ("rent seeking") en el seno del sector público. Esto se refiere al incentivo que tienen grupos de interés especiales y burócratas para utilizar los poderes del Estado para distraer recursos en beneficio propio.

En la actualidad, sabemos que la búsqueda de beneficios particulares también tiene lugar en el sector privado. De acuerdo con la teoría tradicional, según la cual los propietarios de empresas monitorean y controlan perfectamente a quienes trabajan para ellos, esto no podría ocurrir. Un trabajador o un gerente que tratan de distraer recursos de la empresa en su propio beneficio -para obtener más que el valor de su producto marginal- sería inmediatamente destituido. Pero en la Nueva Teoría de la Empresa, que enfatiza el control imperfecto que tienen los propietarios sobre los gerentes, estos últimos pueden -y lo hacen- distraer recursos de la empresa para su propio beneficio. Ellos se encuentran

comprometidos en la búsqueda de ganancias para ellos mismos a expensas de los accionistas. Con anterioridad, discutimos el atrincheramiento gerencial, el intento de crear e incrementar las asimetrías de información, para dar a la gerencia existente un mayor poder de negociación. Prácticas similares tienen lugar en el sector público, aunque a veces con diferentes objetivos. Los gerentes, tanto en el sector privado como en el público, intentan, por ejemplo, atesorar información²⁵.

Las restricciones informacionales no sólo limitan la capacidad de los accionistas para controlar el comportamiento de búsqueda de beneficios particulares por parte de los altos gerentes, sino que también limitan la capacidad de éstos para controlar este tipo de comportamiento por parte de sus subordinados. ¿Cuánto del tiempo gastado por un gerente de nivel medio para preparar un informe, fue absolutamente necesario? ¿En que medida el gerente fue adquiriendo información, con valor marginal para la empresa, pero que podría hacer que el gerente se ubique relativamente mejor en comparación con otros gerentes? ¿En que medida los esfuerzos y recursos gastados por un gerente para cultivar las relaciones con un cliente se dirigen

verdaderamente a mejorar las oportunidades laborales de ese gerente? Los "objetivos privados" y organizacionales se encuentran íntimamente imbricados, y en muchos casos no se oponen. Pero, en último término, con frecuencia si son contradictorios y parecen existir escasas razones para poner en duda que a menudo, y quizás habitualmente, los objetivos privados prevalecen.

Corrupción

La atención se ha centrado en último término en una peculiar forma extrema de búsqueda de beneficios particulares, a la que se hace referencia como corrupción. Esta va más allá del uso del teléfono para llamadas personales y roza con el robo descarnado, aunque a menudo el robo no es para obtener una ganancia directa, sino más bien en beneficio del partido (en el poder), para fortalecer su capacidad de permanecer en el poder. Mientras que gran parte de la discusión sobre la corrupción se ha centrado en aquellos que se encuentran en el interior del gobierno, es tal vez importante distinguir entre dos versiones. En la primera, un individuo o empresa ajenos al gobierno soborna a funcionarios gubernamentales para que utilicen su poder para otorgar favores. (En ocasiones, la corrupción no asume

una dimensión monetaria. Un funcionario del gobierno le da acceso a un reportero a una información que había mantenido atesorada -mantenida en secreta-, a cambio de una cobertura de prensa favorable que promueva sus posiciones²⁶). En la segunda, los funcionarios del gobierno utilizan su poder para obligar a realizar pagos al sector privado. Es preciso tener claro que ambas formas de corrupción se desprenden del poder de los funcionarios públicos. Pero, sin embargo, la distinción es de utilidad; al respecto, cabe considerar la corrupción en la recaudación de impuestos (un problema confrontado por numerosas comunidades). La primera versión incluye situaciones en las cuales un funcionario de impuestos recibe un soborno para que desestime algunos ingresos que debían haber sido reportados. La segunda incluye situaciones en las que el contribuyente ha cumplido totalmente con la ley, pero el recolector de impuestos manifiesta que a menos que se le pague un soborno, él dirá que el impuesto no ha sido pagado.

La ambigüedad de esta distinción queda ilustrada en el caso de los inspectores de construcciones, quienes se supone que deben inspeccionar con prontitud un inmueble. Una forma de corrupción es

que el inspector de construcciones sólo se presenta en el lugar si se le paga un soborno; obtiene un pago para realizar algo por la que se supone que ya ha sido pagado. La otra forma de corrupción es que el inspector de construcciones está dispuesto a desestimar una violación, a cambio de recibir un soborno.

El problema de la corrupción también puede ser apreciado desde la perspectiva teórica de la información. Si existiese una información perfecta, ciertamente sería fácil de controlar. La corrupción y la búsqueda de ganancias privadas son ambas consecuencia de una información imperfecta, y ambas pueden ocurrir tanto en el sector público como en el privado.

Existe, no obstante, una diferencia básica. Cuando tiene lugar en el sector privado, los propietarios de la empresa (u otros involucrados en la misma) cargan con las consecuencias. Su participación en la empresa es, al menos en cierta medida, voluntaria. Cuando tiene lugar en el sector público, los contribuyentes se encuentran efectivamente obligados a pagar por ello. En el sector privado, existen fuertes incentivos por parte de los propietarios para controlarlo, presumiblemente prestando cierta atención a los costos y a los beneficios de actuar de esa manera. En el sector

público existen también incentivos para controlarlo, ya que es una de las funciones primarias de responsabilización en el proceso electoral. Los controles asumen una variedad de formas y de restricciones sobre las acciones que podrían realizar los funcionarios del sector público, restricciones que, al tiempo que son beneficiosas para limitar la búsqueda de beneficios particulares y la corrupción, también tienen costos.

Las consecuencias de las restricciones para prevenir ilícitos

Nadie muestra una particular preocupación acerca de si una empresa privada, propiedad de un solo individuo, le paga a alguien en demasía, sencillamente porque el pago extra proviene del bolsillo del propietario. Si éste toma una decisión equivocada desde el punto de vista de su negocio, él carga con los costos. Pero los contribuyentes pagan el costo por las decisiones públicas equivocadas.

Por consiguiente, aunque el público se preocupa por la eficiencia de las operaciones gubernamentales, este público reconoce que el monitoreo de los funcionarios públicos es poco estricto, por su naturaleza. El mecanismo del voto es uno de los más imperfectos

controladores, dado que los votos se emiten sobre la base de una amplia gama de aspectos, de los cuales la competencia gerencial es sólo uno, cuya importancia es francamente menor que la de muchos otros aspectos²⁷. Pero mientras los votantes pueden estar conscientes de su limitada capacidad para asegurar la competencia gerencial, están todavía más conscientes de la posibilidad de que ocurran desviaciones de recursos hacia usos privados, dada su limitada capacidad de monitoreo. Aunque los votantes no pueden incidir en los incentivos para la eficiencia, ellos sí pueden incidir en la desviación de recursos, imponiendo una variedad de restricciones a los funcionarios públicos.

Incentivos limitados

Estas limitaciones, por mejor intencionadas que puedan ser, generan un costo, ellas pueden a veces interferir en la eficiencia y la eficacia con las cuales se producen los servicios gubernamentales. Las restricciones sobre los salarios, por ejemplo, pueden inhibir la capacidad en cuanto a reclutar a los mejores individuos para el trabajo y a suministrar incentivos efectivos para los empleados públicos. En el curso de los últimos quince años se ha desarrollado una abundante literatura (que se refiere al tema como a la hipótesis del salario de

eficiencia) que muestra como los salarios más elevados conducen a una mayor productividad de los trabajadores. Henry Ford remuneraba a sus trabajadores con salarios que ascendían a más del triple de los salarios vigentes, pero el incremento de la productividad y la baja rotación de estos trabajadores le compensaban sobradamente por sus salarios tan por encima de los del mercado. Las restricciones sobre el gobierno impiden que este aproveche las ventajas de los efectos de los salarios sobre la eficiencia, y esto por buenas razones. Los salarios de eficiencia (en particular las versiones relacionadas con el incentivo) dependen de los individuos que perciben ganancias, por ejemplo, salarios por encima de sus costos de oportunidad. Son estos beneficios, o la amenaza de que se pierdan estos beneficios, lo que suministra los incentivos.

Pero es difícil, si no imposible, distinguir entre beneficios ofrecidos para generar mayor productividad, y los beneficios otorgados simplemente para distraer recursos hacia usos privados. Más aún, en la creencia de que existen, pese a todo, beneficios en el empleo público, la mayoría de los gobiernos han establecido normas del servicio civil dirigidas a asegurar que si existen beneficios

asociados con el empleo público (es decir, una oferta que excede la demanda) estos beneficios se han asignados con "justicia": Cada quien debe tener una oportunidad justa, y lo más importante para nuestros propósitos, los individuos no pueden ser destituidos sin una buena causa²⁸. La restricción concerniente a los despidos es importante porque limita la extensión del sistema de patronazgo, vale decir, que los funcionarios públicos no pueden redistribuir cualquier beneficio que había sido asignado a los seguidores de la administración anterior a sus propios seguidores. Pero al mismo tiempo, la restricción relativa al despido significa que los incentivos en el seno del sector público se muestran atenuados. Al gobierno, en efecto, no se le permite hacer uso de los salarios de eficiencia, con la amenaza de despido por desempeño inadecuado.

Excesiva confianza en los procedimientos

Las limitaciones en el "control" y los intentos por restringir la distracción de fondos públicos con fines privados en el sector público han traído consigo dos importantes consecuencias. La primera, la existencia de una sustitución del proceso de seguimiento por producto. No se está en capacidad de estimar si el desempeño es eficiente o si los productos

son justos²⁹. Los procedimientos se intentan para lograr, lo que indudablemente hacen, limitar la extensión de la desviación privada de los recursos. Un individuo no puede sencillamente y con facilidad distraer recursos en su propio beneficio o en beneficio de sus amigos. El debe conseguir el consentimiento de otros, y cuanto más grande sea el número de individuos involucrados, menos probable es que tal consentimiento pueda obtenerse con facilidad. Los procedimientos sirven para asegurar que todos los puntos de vista son por lo menos escuchados, lo que junto con una prensa pública vigilante, hace más probable que se puedan impedir las desviaciones más groseras de recursos.

Digo más probable porque, a pesar de estos procedimientos, existen innumerables ejemplos en los que los más siguen pagando para que se beneficien los menos. La razón de esto es muy sencilla: en la esfera pública, no menos que en la privada, existe una información imperfecta, y verdaderas dificultades para identificar cuales son las consecuencias de las distintas políticas públicas. El apoyo gubernamental a los programas agrícolas que benefician a relativamente pocos granjeros ricos es parcialmente bien intencionado: se

comprueba un amplio consenso en cuanto a que la abolición de estos programas traería aparejadas consecuencias económicamente desastrosas, especialmente para los pobres.

Pero al mismo tiempo que los procedimientos aumentan las probabilidades de que los fondos no se desvíen hacia usos privados, hacen más difícil que las instituciones públicas puedan responder rápidamente a circunstancias cambiantes, así como adaptarse bien a necesidades e intereses especiales. Los procedimientos atenúan los incentivos, e interfieren con la eficiencia económica. (Existen otros costos relativos a estas restricciones procedimentales, que serán descritos más adelante).

Aversión al riesgo

La otra consecuencia del monitoreo imperfecto es que se hace un énfasis exagerado en las señales de desempeño observables.

Un desempeño positivo, una reducción en el costo del suministro de un servicio en un porcentaje dado de lo que hubiese costado al haberse procedido de otra manera, es a menudo difícil de detectar. Sólo el gerente sabe que costos hubieran tenido lugar en ausencia de sus esfuerzos,

y sin embargo sólo de manera imperfecta. Las señales negativas, las fallas en cuanto a suministrar algún servicio prometido, son más fáciles de observar, particularmente en aquellos casos en los que se supone que un individuo en particular recibe estos servicios (como en el caso del suministro público de bienes privados).

Por supuesto que esto es cierto tanto en el sector público como en el sector privado. Existen no obstante dos diferencias esenciales. En el sector público, al menos en las democracias, existe una forma estructurada de cuestionamiento. Los partidos de oposición en particular tienen fuertes incentivos para exponer las insuficiencias, para proveer información acerca de lo que el gobierno no está manejando bien. Si bien existen incentivos similares en el sector privado (cada uno de los varios contendores por la promoción tienen incentivos para convencer a los responsables de la toma de decisiones que sus rivales son incompetentes), tales incentivos se encuentran matizados por las restricciones que se centran en el "trabajo en equipo" y en la "cooperación".

Sin embargo, probablemente la diferencia más importante tiene que ver

con una restricción señalada anteriormente: las restricciones del servicio público imponen límites en relación con el pago por buen desempeño. Por consiguiente, el nivel superior potencial para la asunción de riesgos está limitado, lo que da lugar a un sesgo hacia la aversión al riesgo.

Existe una tercera razón por la cual los trabajadores gubernamentales pueden ser particularmente adversos a asumir riesgos, se trata del efecto de selección. Las limitaciones sobre la promoción y sobre la amenaza de ser despedido significan que el empleo público es, efectivamente, menos riesgoso que el empleo privado, y por lo tanto, serán los individuos con aversión al riesgo los que más se mostrarán atraídos por el empleo en el sector público.

El mayor grado de aversión al riesgo en el sector público también da cuenta del mayor nivel de confianza en los procedimientos burocráticos. Si ocurre un error, si se observa una señal negativa, ningún individuo en particular puede ser culpado, en la medida en que se han seguido todos los procedimientos.

Un monitoreo más intensivo

Un trabajo anterior, en el marco de la teoría principal-agente (Stiglitz, 1974), enfatizaba la existencia de dos enfoques

alternativos: la creación de incentivos para alinear los intereses del agente con los del principal; y el monitoreo, para asegurar que el agente hace lo que se le ha dicho que haga (el monitoreo se centra sobre los insumos y los procesos; los incentivos, sobre los productos). La observación imperfecta de los insumos ³⁰ y de los productos, y los imperfectos vínculos establecidos entre insumos y productos, implican que los mecanismos óptimos de control requerirán combinaciones de monitoreo (insumos y procesos) e incentivos.

Es fácil monitorear algunos aspectos del comportamiento de los demás. Los relojes tarjeteros pueden ser un medio efectivo para comprobar si el trabajador se encuentra en su puesto; pero no monitorea si está haciendo su trabajo.

Existe el peligro de que al focalizar en insumos y productos monitoreables, el comportamiento se distorsione, los individuos responden a lo que sus supervisores (gerentes) monitorean y recompensan. Con anterioridad me he referido a algunos de los problemas resultantes (ver también Stiglitz, 1975) un trabajador que es recompensado sobre la base de los insumos, dejará de prestar la debida atención al entrenamiento de nuevos empleados. Inclusive si su

participación en las sesiones de entrenamiento esta siendo objeto de seguimiento, él no le pondrá mucho empeño a esta actividad, a menos que ella sea recompensada.

El hecho de que algunas variables puedan ser más fácilmente monitoreables que otras tiene importantes implicaciones de política. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, es difícil monitorear el ingreso de un individuo o el valor agregado de una empresa, por lo que se torna problemática la implementación de un impuesto al ingreso o al valor agregado. La incorporación de más recaudadores de impuestos para estimar el ingreso o el valor agregado puede no ser una solución. desde el momento en que el ingreso es difícil de monitorear, es difícil monitorear si el recolector de impuestos ha evaluado el ingreso adecuadamente. Cuando ocurren discrepancias, cabe preguntarse si se trata de "errores honestos" o un síntoma de corrupción. Inclusive en los Estados Unidos, donde la mayor parte de los ingresos son reportados electrónicamente, las tasas de errores de información son sumamente elevadas. Darles a los recaudadores de impuestos más poder tal vez sólo consiga aumentar el monto de la corrupción. Puede mejorar su capacidad para extraer ingresos

adicionales (para ellos, no para el público) a partir de los contribuyentes honestos, y sobornos más grandes de los contribuyentes deshonestos. Existe un problema fundamental: quién supervisa a los supervisores.

Un trabajo reciente sobre supervisión ha sugerido que existen varias formas de obtener un mejor (y más honesto) seguimiento. Múltiples supervisores independientes proveen un sistema de chequeos. Las discrepancias significativas conducen a una revisión, y puede tornarse muy difícil sobornar a todas las autoridades involucradas. Las ganancias resultantes pueden ser mayores que el aumento de los costos de la duplicación de tareas³¹.

La rotación de administradores también puede dificultar la corrupción, ya que reduce el valor de "comprar" a cualquier funcionario del gobierno, e incrementa el riesgo (siempre existe la posibilidad de que un nuevo funcionario pueda levantar cargos en la ocasión en que se intente sobornarlo).

Las nuevas tecnologías han facilitado estas estrategias. Puede existir un gran número de individuos trabajando en diferentes partes sobre la declaración de impuestos de una misma persona, o en el

mismo lugar en diferentes momentos. Es posible que haya menos encuentros cara a cara, y puede haber un mejor seguimiento de todas las acciones tomadas al respecto, con lo que se mejora la responsabilización.

El poder para establecer compromisos

Hasta este momento, hemos visto que el gobierno es una institución dedicada a la acción colectiva, que está revestida de un poder que no detentan otras organizaciones, el poder de coerción. Pero existe otra forma en la que los gobiernos difieren de las organizaciones (voluntarias), como consecuencia del carácter único del conjunto de poderes que poseen.

La importancia del compromiso y del rol del gobierno en cuanto a garantizar el cumplimiento de los contratos privados

El gobierno es la única organización en nuestra sociedad que puede hacer cumplir los compromisos contraídos mediante el uso de la fuerza, en lugar de tener que recurrir a la amenaza de rehusar comprometerse en futuras transacciones. En el centro de la economía están los intercambios, pero numerosos intercambios no son simultáneos: el banco me presta dinero hoy y, a cambio, yo me comprometo a pagarle al banco, con cierto interés, el año próximo. Yo

acepto pagarle a mi constructor un monto determinado de dinero, Y él a cambio , me promete construir una casa. Yo le adelanto cierto dinero para compensarlo por los costos de oportunidad (él podría estar construyendo la casa de alguna otra persona). A medida que la construcción avanza, voy pagando montos adicionales. Pero raramente los pagos y sus actividades coinciden perfectamente. Ni siquiera cuando la casa haya sido terminada yo estaré seguro de que el constructor ha cumplido plenamente con sus promesas, sino hasta que compruebe que la calidad de la construcción coincide con especificada en el contrato. Yo puedo retener un cierto monto, digamos un 5% del valor, como cuota de seguridad; pero entonces el constructor se mostrará preocupado por el hecho de que yo pueda reclamar que él no ha cumplido con el contrato cuando en realidad si lo ha hecho. Pudiésemos acordar inclusive que en la eventualidad de una disputa en torno al contrato, utilizaremos un servicio privado de arbitraje. Pero ¿qué podría hacer él si habiéndose sido favorable el arbitraje, yo rehusó entregarle el 5% que había separado, o en caso de que yo gane el arbitraje y resulta que lo que no se ha cumplido del contrato asciende al 10% o más del costo de la construcción?. Él podría resolver no venderme otra casa en el futuro, pero es probable que esto no

cambie mi conducta, especialmente si existen otros constructores a quienes dirigirme. Yo puedo amenazarlo con denunciar ante los demás su mal comportamiento, o él puede hacer lo mismo con respecto a mi mal comportamiento, y los demás no estarán en capacidad de discernir quién cometió la falta verdaderamente.

Para que funcionen los intercambios intertemporales (o los intercambios simultáneos en los que la calidad de lo que está siendo intercambiado no puede ser perfectamente identificada sino hasta después de la transacción), tiene que existir algún mecanismo que obligue al cumplimiento del contrato. Las economías modernas no pueden funcionar sin tales transacciones intertemporales.

Los mecanismos que tienen que ver con la reputación son importantes en cuanto a inducir un buen comportamiento³², pero son imperfectos. Con frecuencia, tiene que ser invocado el poder del Estado para garantizar el cumplimiento del contrato (y con mayor frecuencia aún se recurre a la amenaza de hacerlo). Es el poder de coerción del Estado lo que es esencial. En forma típica, por su propia naturaleza, los individuos que pierden una disputa contractual a través del arbitraje, tienden

a negarse a cumplir voluntariamente la sentencia. En suma, el Estado desempeña un papel vital en cuanto a garantizar el cumplimiento de los compromisos en el sector privado.

El problema del compromiso para el gobierno

Pero a este respecto, lo anterior plantea la siguiente interrogante. ¿quién garantiza el cumplimiento de los compromisos que asume el gobierno? Los gobiernos democráticos tienen problemas fundamentales en lo que se refiere a establecer compromisos (contratos) de cumplimiento obligatorio³³. Como ya hemos hecho notar, sin compromisos (contratos) vinculantes, todas las transacciones tendrían que ser hechas "al contado", es decir, sólo los intercambios simultáneos serían viables.

Los propietarios de una empresa pueden, y de hecho la hacen, establecer compromisos vinculantes, compromisos que son obligatorios no sólo para ellos, sino también para sus sucesores; cuando ellos venden la empresa, la venta incluye la transferencia no sólo de los activos, sino también de las obligaciones, e incluidos en la transferencia se encuentran todos los compromisos vinculantes. Si los actuales propietarios contraen compromisos que pueden no gustarle a un propietario futuro, esto

debería estar reflejado en el precio que el futuro propietario este dispuesto a pagar. Desde el momento en que la transacción es voluntaria, cuando se concreta la compra de una empresa, el comprador voluntariamente asume todos los compromisos vigentes que conciernen a la empresa.

Pero todo gobierno es soberano. Puede decidir reconocer las obligaciones de un gobierno anterior, pero sólo lo haría voluntariamente. En muchas (¿en la mayoría?) de las sociedades, el gobierno sólo puede ser demandado y atender a la demanda "voluntariamente", vale decir que él establece las condiciones bajo las cuales los individuos pueden intentar recuperar fondos de su parte. Si un gobierno decide que una clase particular de contratos que ha firmado ya no tiene valor vinculante, y si seguidamente decreta que no puede ser demandado por la ruptura del contrato, las partes afectadas no tienen (al menos en muchos países) ningún recurso ulterior.

Y aún cuando un gobierno anuncie una política de compensación por ruptura de contrato, existen formas indirectas en que el contrato puede ser roto. Puede, por ejemplo, imponerse un impuesto que redistribuye las ganancias que se desprenden del contrato.

La importancia de los compromisos en el sector público

En muchas de sus actividades, el gobierno actúa en forma muy parecida a la del contratista privado: puede enganchar trabajadores, que deben confiar en que ellos serán remunerados por hacer lo que hacen. Puede comprar bienes a empresas, que deben confiar en que el gobierno honrará el contrato.

Pero la problemática de los contratos entre el gobierno y los ciudadanos es, por supuesto, más amplia que la de los contratos comerciales. El sistema de seguridad social es descrito a menudo como un contrato entre el gobierno y el jubilado, y los cambios en este sistema de seguridad social encuentran resistencia en tanto son percibidos como una injusta "ruptura del contrato". El contrato entre el gobierno y los ancianos no se parece en nada a un contrato de seguros anual que un individuo compra en una empresa privada. Y a menudo no resulta claro si un cambio en el sistema de seguridad social debería percibirse como una ruptura de contrato.

Una de las fallas estándares del mercado tiene que ver con el atributo de incompleto que caracteriza a los contratos, y esto es tanto más cierto en lo concerniente a los contratos entre el gobierno y sus ciudadanos, excepto en

el caso en que el gobierno suministre un marco para la determinación de como las disputas que inevitablemente surgen de los contratos incompletos deberían ser planteadas. Pero no hay un enfoque similar en lo que se refiere a la resolución de los problemas que surgen de contratos sociales incompletos. Por ejemplo, debería interpretarse el contrato de seguridad social como teniendo una previsión que dice que en caso de que las circunstancias económicas cambien lo suficiente, será necesario un cambio en el contrato de seguridad social. Ciertamente, una guerra que destruyese una amplia fracción del stock de capital implicaría que las condiciones de los contratos suscritos sobre la equidad intertemporal cambiarían profundamente, y deberían conducir a una reelaboración del contrato de seguridad social. El problema es entonces. ¿que magnitud debe tener un cambio en las circunstancias económicas para garantizar un cambio en el contrato?

Las fallas en cuanto a prever adecuadamente las implicaciones del contrato sobre el costo, ¿justifican la reelaboración del contrato, como muchos parecen plantear, o debería mantenerse el contrato a través de un subsidio público general?

Desde una perspectiva todavía más general, es posible concebir la existencia de un contrato social fundamental entre el gobierno de un país y los ciudadanos a quienes se supone que sirve. Se trata de un contrato implícito; no hay juez que juzgue si ha habido una violación de la letra o del espíritu del contrato. La ciudadanía de un país es fiscal, juez y jurado. Si los ciudadanos se convencen de que tuvo lugar una ruptura del contrato, en la próxima ocasión electoral querrán reemplazar al gobierno. Si intervienen procesos no democráticos, los ciudadanos tratarán de expresar su descontento con marchas si se les permite, con demostraciones espontáneas y con la revolución si se suprimen otras formas de expresión. Los términos del contrato social cambian con el tiempo, y los gobiernos que no son lo suficientemente sensibles a estos cambios pueden ser sorprendidos fuera de base. (En este sentido, es un contrato inusual: aunque es un contrato entre el gobierno y el pueblo, mientras que el gobierno puede intentar moldear los términos del contrato, es el pueblo, en último término, quien decide sus disposiciones). Los términos del contrato social se centran típicamente en las nociones de equidad, por ejemplo en cuanto a compartir las cargas en tiempos de crisis. En estos términos, las políticas

del FMI que suministran miles de millones de dólares para afianzar a los bancos accidentales, pero que fuerzan la realización de recortes en los subsidios para alimentos y combustible a los sectores más pobres, fueron vistas como una ruptura del contrato social³⁴. En muchos países, una alta inflación no anticipada se considero como una ruptura del contrato social: los trabajadores habían apartado dinero en forma de ahorros, en la creencia de que el gobierno llevaría a cabo una labor razonable en cuanto a mantener la estabilidad de los precios. De manera similar, puede existir la percepción de que hubo una ruptura del contrato si el fracaso del gobierno en cuanto a satisfacer la responsabilidad (percibida) de supervisar a las instituciones financieras conduce a una quiebra masiva de bancos con la consiguiente pérdida de los ahorros. El asegurar los depósitos es sencillamente una manera de formalizar (y de hacer todavía más explícito el compromiso) estas disposiciones del contrato social.

El respeto de las disposiciones del contrato social es importante para preservar la estabilidad social y política. Pero inclusive antes que la inestabilidad, la preocupación por los términos del contrato social puede tener amplios efectos sobre el comportamiento

económico y por esa vía, sobre el crecimiento. Los individuos ahorran basados en la convicción de que sus ahorros no serán confiscados ya sea a través de una imposición confiscatoria o una mala gestión masiva de la economía que resulte en una hiperinflación. El gobierno no preferiría comprometerse a no hacer este tipo de cosas, pero no puede evitarlo.

Existen otras áreas en las cuales, detrás de un velo de ignorancia³⁵, podría desplegarse un amplio apoyo al gobierno en cuanto a asumir un compromiso. Todo el mundo estaría de acuerdo, por ejemplo, en que aquellos que se encuentran en el poder no deberían hacer un uso ilícito de sus poderes, deberían ser abiertos y transparentes, no utilizar su acceso privilegiado a la información para distorsionar en beneficio propio el flujo informativo que recibe la ciudadanía.

Cómo el gobierno asume compromisos parciales

A pesar de que el gobierno no puede concertar compromisos vinculantes, si puede implementar políticas (legislación) que afectan la probabilidad de ocurrencia de diferentes resultados. Williamson³⁶ ha argumentado que las estructuras del gobierno son relevantes, porque ellas afectan los costos de transacción. Una vez que se promulga un texto legislativo,

pueden surgir elevados costos de transacción implicados en la reversión de la política. Aunque un gobierno no puede comprometer al gobierno que habrá de sucederle en el futuro, sí puede hacer que aumenten las probabilidades de que ciertos compromisos que él ha asumido sean apoyados (y ciertas decisiones que han sido tomadas no sean revertidas). Algunos autores³⁷ han sugerido, por ejemplo, que la estrategia del gobierno conservador británico de asegurar que las participaciones de las empresas privatizadas serían ampliamente distribuidas, y de vender dichas participaciones a precios que estaban muy por debajo del verdadero valor en el mercado, creó un interés espurio que hizo que disminuyeran las probabilidades de que tuviese lugar una subsiguiente renacionalización. No existe un compromiso vinculante en el sentido de que quienes compran acciones de una empresa nacionalizada (sic) no tendrán la adecuada propiedad (al igual que no existe un compromiso vinculante en el sentido de quien compra acciones de cualquier empresa no tendrá una adecuada propiedad de la misma). Más aún, las políticas del gobierno conservador han hecho esto menos probable que lo que inclusive un gobierno laborista hubiese podido hacerlo.

Por consiguiente, la interminable serie de obstáculos que un texto legislativo debe superar (en los Estados Unidos, las dos Cámaras del Congreso, la aprobación por parte del Presidente, las posibles decisiones por parte de la Corte Suprema) puede ser vista como algo más que un sistema preciso de controles mutuos: ella constituye una forma de compromiso -una vez que el texto legislativo ha sido promulgado, su reversión es también igualmente dificultosa. Por ende, el *statu quo* ocupa un lugar especial³⁸.

En años recientes, han sido propuestas enmiendas constitucionales que restringen la capacidad del gobierno para incurrir en déficit o para establecer impuestos. Todas las restricciones de este tipo confrontan dos problemas. El primero es que, mientras que se mejora la capacidad del gobierno para cumplir con un compromiso, al mismo tiempo se puede coartar la capacidad para responder a otras partes del contrato social. Las restricciones operan reduciendo el margen para la discrecionalidad, pero en la medida en que lo logran, inevitablemente interfieren en el uso de la discrecionalidad cuando ella hubiera sido beneficiosa. Por ejemplo, la enmienda sobre el presupuesto equilibrado hizo todavía más difícil que el gobierno incurriese en

grandes déficit, mejorando por esta vía la macroestabilidad; pero la enmienda también hizo más difícil dar una respuesta efectiva a un *downturn* económico. Esta desventaja fue ampliamente percibida³⁹ como pesando más que la ventaja: el considerable apoyo social en favor de un presupuesto equilibrado o de un superávit significó que todo gobierno que impulsará políticas que resultasen en grandes déficit estaría sujeto a severas medidas de disciplina; y en estas circunstancias, tendría muy pocos incentivos para incurrir en grandes déficit. En consecuencia, los procesos democráticos normales propiciaron la suficiente disciplina. Por otra parte, se considero que las protecciones que se intentaron para permitir que el gobierno respondiese a un *downturn* económico podrían no ser plenamente efectivas, y podrían obstaculizar la capacidad del gobierno para responder en esa circunstancia.

Esto ilustra el problema fundamental, las restricciones que sirven para mejorar el "compromiso", por definición reducen la capacidad del gobierno para actuar, dado que reducen sus poderes discrecionales. La naturaleza de las restricciones que son deseables, o sobre las cuales es posible la existencia de concordancias, depende del valor que se atribuye a la

discrecionalidad versus las supuestas ventajas de los compromisos o las desventajas del abuso del poder.

En el caso que nos ocupa, la conveniencia de responder rápidamente a un *downturn* significó que algún grado de discrecionalidad era deseable. Si, por otra parte, el público llegó a estar convencido de que las políticas fiscales eran de todas formas ineficaces, entonces la pretendida ventaja sería escasa. En tal caso, la confianza en los Estados Unidos de que el proceso democrático podría disciplinar claramente a los gobiernos que abusasen de la discrecionalidad sugiere que el valor del compromiso podría ser limitado; en otros países en los cuales existe la preocupación de que regímenes populistas pudieran tener influencia sobre una ciudadanía poca educada, se podría atribuir mayor valor a tal restricción ⁴⁰.

Existen otras vías para las cuales el gobierno podría, efectivamente, establecer compromisos que fuesen al menos parcialmente vinculantes. Por ejemplo, dar por sentado que el gobierno asume ante sí mismo el compromiso de implantar sólo un impuesto proporcional a los ahorros. Los ahorristas pueden mostrarse reacios a revelar el monto de los ahorros que poseen, sabiendo que el

gobierno puede no honrar ese compromiso. En consecuencia, procurarán ocultar sus ahorros a los ojos del gobierno. Si el gobierno permite que los individuos tengan cuentas sin nombre (en las cuales el titular de la cuenta no se revela), entonces el compromiso se torna más creíble, porque dada la información que se encuentra disponible para el gobierno, éste no puede aplicar impuestos no proporcionales. Las estructuras de información pueden, por ende, constituir un mecanismo efectivo de compromiso. China hizo uso de este mecanismo en un momento crucial en su proceso de transición. (y ciertamente, existe preocupación en relación con que el gobierno pudiera no abstenerse de utilizar piezas clave de información, que alimentan gran parte del ímpetu relacionado con la privacidad).

Cuerpos independientes como una forma de compromiso

Una forma de restricción que los gobiernos a menudo se imponen a sí mismos es la delegación de responsabilidades a cuerpos independientes, por lo general compuestos por "expertos", para la toma de ciertas decisiones. Son numerosos -si no la mayoría- los países que han adoptado bancos centrales independientes, y el FMI ha estado presionando a todos los países para que

hagan lo mismo. Muchos países tienen cuerpos reguladores independientes, por ejemplo en las telecomunicaciones y en otros monopolios naturales. Son numerosos los argumentos que sustentan esta independencia, la mayoría de los cuales aluden a la desconfianza en el proceso político democrático. El gobierno no puede comprometerse directamente en cuanto a mantener sólidas macropolíticas. Los gobiernos tienen incentivos para tratar de inflar la economía inmediatamente antes de una elección, dada la miopía del electorado, que no comprende lo que está pasando. Los ciudadanos perciben que sus ingresos aumentan, pero no toman conciencia del precio que habrán de pagar por ello en el futuro. En razón de que los gobiernos tienen un incentivo para abusar de su poder, y las disciplinas democráticas (electorales) no son suficientes, el gobierno cede su poder a un cuerpo con incentivos diferentes.

Pero el ceder poderes a un cuerpo independiente, al tiempo que puede reducir los problemas derivados de los incentivos de los políticos, puede también introducir nuevos problemas vinculados con los incentivos: tal como ha enfatizado Stigler⁴¹, los cuerpos regulatorios independientes con frecuencia son capturados por aquellos a quienes se

supone que tienen que regular; es más probable que los bancos centrales independientes reflejen los intereses de la comunidad financiera que los intereses de los trabajadores o de los empresarios. Las instituciones independientes (incluyendo los bancos centrales independientes) actúan también como las demás burocracias: llegan a tener sus propios incentivos institucionales, que los conducen a buscar el fortalecimiento y el incremento de sus poderes. Así, mientras que resuelve un conjunto de problemas vinculados con los incentivos, el establecimiento de instituciones independientes genera otros problemas. La gobernanza de estas instituciones llega a revestir, por consiguiente, una importancia crítica.

A este respecto, cabe señalar que la independencia es a menudo confundida con la sensibilidad política, la *representatividad* y la *experticia*. La independencia es un asunto de responsabilización (*accountability*). Los cuerpos independientes no son directamente responsables, aunque inevitablemente existe un sistema indirecto de rendición de cuentas, en el que los funcionarios pueden ser objeto de remoción, por ejemplo en caso de delitos groseros. Los bancos centrales independientes pueden reconocer, por

ejemplo, que ellos son instituciones públicas y ser sensibles a los grandes problemas políticos, independientemente de su mandato oficial. El hecho de que sus autoridades no sean removidas en caso de que no obedezcan a cada uno de los caprichos de la opinión pública -y ciertamente, a esas instituciones se les otorgó independencia precisamente para darles esa libertad-, no representa un permiso para ignorar lisa y llanamente la voluntad general.

Más importante aun, el hecho de que sean independientes no significa que deban prescindir de la representatividad. Los problemas de la política monetaria afectan a todos los sectores de la economía y no sólo a la comunidad financiera. La divergencia de intereses y de perspectivas puede ser enorme. Yo recuerdo haber estado en una reunión en la que un ex alto funcionario de un banco central enfatizó las asimetrías en los riesgos asociadas con las políticas, por lo que se debería prestar más atención a unos impactos que a otros, en razón de que las consecuencias negativas podrían ser más significativas y más difíciles de corregir en unos que en otros. Yo estuve de acuerdo, pero a continuación voy a señalar que en los países en los que había una red de seguridad social inadecuada, el desempleo que pudiese resultar de una

política monetaria, demasiado rígida podría conducir a graves consecuencias sociales y efectos económicos de largo plazo. Las interrupciones forzosas de la educación debido a que las familias no pudieron seguir pagando la cuota en el sector privado, muy probablemente podrán haber sido definitivas. Pero no era esto en lo absoluto lo que el ex funcionario tenía en mente: él pensaba en los comerciantes que, como resultado de la inflación y del incremento de los precios correspondientes, podrían ver reducidas sus ganancias netas.

Para estar seguros, los países con una larga historia de alta inflación podrían querer enviar una señal creíble en el sentido de que ellos habían abandonado aquellas políticas altamente inflacionarias, y pudieran querer hacerlo mediante la creación de bancos centrales independientes que fueran controlados por aquellos entre cuyos intereses estaba el mantenimiento de una baja inflación ciertamente que pudieran ganar al tener una inflación menor a la esperada (lo que podría resultar en precios de bonos más altos que los esperados). La escogencia de quién habría de integrar la directiva de estas instituciones puede ser vista como parte de un mecanismo de compromiso.

Pero no todas las sociedades pueden querer establecer este compromiso en particular. La independencia podría, en cambio, simplemente consistir en el compromiso de no tener políticas monetarias dictadas por los incentivos de corto plazo de los políticos, que (como ya se ha señalado en su oportunidad) podría llevar a un recalentamiento en la carrera electoral. Esta clase de compromiso es consistente con una directiva más representativa. Unos pocos países, reconociendo la divergencia potencial entre los intereses de la comunidad financiera y el más amplio interés general, han prohibido la incorporación de representantes de la comunidad financiera a estas directivas. Uno de los argumentos en favor de una amplia representación de la comunidad financiera es que es allí donde reside el requisito de la experticia. A su vez, uno de los argumentos para la independencia es que facilita el uso de la experticia. Ciertamente, tanto la rama ejecutiva como la legislativa, al legislar, pueden recurrir a la experticia, pero muchos de los problemas son lo suficientemente complejos como para que tenga sentido su delegación a expertos, a un cuerpo independiente habilitado para ejecutar la intención, por ejemplo, de la rama legislativa. En la práctica, se encuentran dos problemas: en primer lugar, que los

cuerpos independientes a menudo no están conformados por expertos, sino más bien por designados políticos que reflejan intereses especiales y/o políticos; y en segundo lugar, que las fronteras entre las decisiones políticas y técnicas a menudo son difusas.

Regresemos al ejemplo de un banco central independiente. La función más importante de un banco central es la regulación macroeconómica. Sin embargo, en la mayoría de los países, la Junta Directiva del Banco Central no está dominada por macroeconomistas que lidericen esta área en el país -o ni siquiera por quienes poseen un alto nivel de experticia en economía financiera y en las relaciones con la economía real. La primera vez que un connotado analista macroeconómico fue designado para integrar la Fed Board fue durante la Administración Clinton, pero esta designación no fue seguida por otras similares. El único macroeconomista con reputación internacional que fue designado para la Junta como vicepresidente, Alan Blinder, renunció frustrado. Hubo otros economistas de primera línea -Janet Yellen, que se movilizó para convertirse en jefe del Consejo de Asesores Económicos, o David Mullins, ex profesor en la Harvard Business School-, pero fueron más la excepción que la regla⁴².

La falta de experticia no sólo dificulta a los cuerpos reguladores independientes el cumplimiento efectivo de sus mandatos, sino que facilita que ellos sean influenciados por grupos de intereses especiales, estreche sus perspectivas y aumente en todo sentido las consecuencias de la falta de representatividad. La falta de experticia hace que ellos se expongan a modas tales como el monetarismo⁴³.

El balance final

La delegación y el compromiso mediante mecanismos de independencia trae consigo el pago de dos altos precios: menos responsabilización democrática, y menos flexibilidad para adaptarse y ajustarse a las circunstancias cambiantes. Pero el compromiso; también tiene potencialmente dos grandes ventajas: los compromisos reducen la probabilidad de abuso del poder discrecional; y la confianza en una mayor macroestabilidad puede ofrecer un mejor entorno para la inversión. Existe un *continuum* en los grados de independencia, y el grado real de independencia puede ser marcadamente diferente del que aparece en el mapa "organizacional". Un banco central que reporta a un ministro de finanzas puede ser bastante independiente en una sociedad en la que la norma se expresa

firmemente en contra de la intervención. Como se ha hecho notar anteriormente, en los Estados Unidos, el banco central supuestamente independiente ha mostrado un alto nivel de sensibilidad política.

Si la independencia formal promueve el desempeño económico, y en qué medida podría hacerlo, son aspectos que varían de acuerdo con el país en cuestión⁴⁴. Esto es consistente con las regresiones comparativas entre distintos países (que se reconoce que deben ser interpretadas con precaución). Mientras que existen algunas evidencias en relación con el hecho de que la independencia conduce a una menor inflación (como podría esperarse), existen pocas evidencias de que ella conduzca a mejorar el desempeño general en las variables reales, en el subempleo, el crecimiento o los salarios reales.

Implicaciones para la eficiencia del sector público: restricciones presupuestarias duras

Existe una implicación más, de importancia crítica, acerca de la incapacidad para establecer compromisos en relación con el problema que nos ocupa, la eficiencia y la eficacia del sector público. El gobierno a menudo tiene dificultades para imponer restricciones presupuestarias duras. Por su parte, las

empresas también confrontan restricciones presupuestarias duras, si no son capaces de competir efectivamente, vender sus bienes a precios que exceden el promedio de los costos de producción, ellas dejan de funcionar. Por consiguiente, las empresas incompetentes resultan eliminadas.

En el caso del sector público, no hay un mecanismo de selección automática que funcione en forma similar. Ciertamente, en muchas empresas públicas, los objetivos financieros y sociales se encuentran combinados, por lo que es difícil afirmar si una empresa está siendo eficiente. Si una compañía estatal de acero tiene las instrucciones de mantener una planta abierta, evitar la pérdida de empleos, y seguidamente reporta pérdidas, tratará de atribuir esas pérdidas no a una falta de eficiencia, sino a las restricciones externas que le han sido impuestas. Con demasiada frecuencia esta situación trae consigo el reemplazo de restricciones presupuestarias duras por restricciones presupuestarias blandas: las empresas apelan al gobierno para que cubra cualquier pérdida. Las consecuencias son obvias, la atenuación de los incentivos para la eficiencia.

Competencia

Hasta este momento hemos delineado un cierto número de aspectos que hacen al gobierno inherentemente diferente del sector privado: los poderes con los cuales está investido y las restricciones que confronta. Pero existe una diferencia más, que aunque importante, no es inherente. A menudo se comprueba una falta de competencia, inclusive en áreas donde no se trata de un monopolio natural. El gobierno utiliza sus poderes para evitar la competencia. (He aquí un ejemplo de abuso de poderes).

La competencia es importante como un mecanismo de incentivo y como un mecanismo de seguimiento. El tener diferentes organizaciones involucradas en actividades similares nos ofrece la base para establecer comparaciones. Sin la posibilidad de establecer tales comparaciones, ¿cómo podemos saber si la compañía telefónica está siendo eficiente? Contando con estas comparaciones, al menos tenemos la base para formular un juicio. Anteriormente, yo cite el ejemplo de los ferrocarriles canadienses, donde la empresa gubernamental era tan eficiente como la privada, en parte presumiblemente porque tenía competencia.

IV: Mejorando la eficiencia y la eficacia del sector público

En las secciones anteriores hemos destacado algunas limitaciones inherentes al sector público: tiene poderes que no tiene el sector privado, y existe la posibilidad de que pueda abusar de esos poderes; por otra parte, tiene dificultades para asumir compromisos. La preocupación por el abuso de poderes naturalmente lleva a que se establezcan restricciones, pero estas restricciones que limitan el abuso, también limitan la eficiencia del sector público.

Algunas de las desventajas del sector público tan a menudo citadas, o no son inherentes, o al menos pueden ser disminuidas. El gobierno puede incrementar la extensión en que se sujeta a la competencia, puede imponer incentivos más fuertes que los que había promovido en el pasado, y puede tratar de cambiar la cultura organizacional. Yo formé parte de la iniciativa de reinención del gobierno de la Administración Clinton, en el curso de la cual se utilizaron todos estos mecanismos. Resultó que no sólo algunos de ellos fueron extremadamente exitosos, sino que se comprobó la existencia de ciertas ventajas que poseía el sector público sobre el sector privado, algunas de las cuales estaban

relacionadas con sus poderes exclusivos, y otras, con el rol que desempeña este sector en la sociedad.

Cultura organizacional e identidad

Voy a comenzar mi exposición con la cultura organizacional y la identidad individual, en parte porque estos temas han sido desestimados en el pasado, y en parte porque es muy claro que se requiere de algo que vaya más allá del razonamiento económico convencional. Gran parte de la comparación público/privado se centra en las diferencias en los incentivos organizacionales (las restricciones presupuestarias duras que el sector privado confronta versus las restricciones presupuestarias blandas en el sector público). Pero hemos argumentado que lo que importa para el desempeño organizacional son los incentivos individuales, y aquí las diferencias, especialmente en las áreas de la administración, son mucho menos pronunciadas. En una perspectiva más amplia, es preciso examinar cómo estos incentivos organizacionales se traducen en incentivos individuales. Un cierto número de autores, entre ellos recientemente Akerlof y Simon, han argumentado que en verdad no se puede explicar el comportamiento individual en el seno de las organizaciones únicamente sobre la base de los sistemas de

incentivos. Estos académicos se ubican tal vez en particular sintonía con quienes le dan una importancia limitada a los incentivos: pocos de ellos reciben una recompensa financiera por cualquiera de las innumerables actividades que llevan a cabo. ¿cuál es el incentivo que reciben por supervisar un estudiante mediocre? Ellos pudieran fácilmente rehusarse a supervisar al estudiante, o hacerle la vida tan desagradable al supervisado que tendría que dirigirse a otra parte. ¿Por qué tendrían que asistir a las reuniones del departamento y suministrar los otros bienes públicos requeridos para la marcha de un departamento exitoso?.

El problema principal-agente al cual nos hemos referido reiteradamente puede ser resuelto en dos distintas formas. Una consiste en suministrar estructuras de incentivos que sintonicen mejor los intereses del principal y los del agente. Ya hemos visto las limitaciones de este enfoque. El hecho de que sea preciso ir más allá de los estrechos confines de la economía tradicional es sugerido por la investigación que concluye que los problemas de evasión de las responsabilidades (*free rider*) no son tan serios, al menos en muchos casos, tal como lo han proclamado los economistas durante largo tiempo⁴⁵. Los trabajadores no usan toda ocasión en que puedan

aprovecharse impunemente de dicha evasión. Están en el interés colectivo de la organización a la cual pertenecen, inclusive cuando las recompensas directas que obtienen podrían sugerir que no vale la pena.

Esto me lleva al segundo enfoque para resolver el problema suscitado por las relaciones principal-agente, un enfoque que va más allá de la economía tradicional: se trata de cambiar las preferencias del agente de modo que pueda adoptar como propias las preferencias del principal, de manera que se identifique con los objetivos y las metas compartidas de la organización. Los individuos se identifican con las organizaciones de las cuales ellos forman parte. Simon ha descrito la capacidad de los individuos para proceder de esta forma como docilidad humana, y argumenta que existen poderosas fuerzas evolutivas que asignan a quienes poseen este atributo una ventaja selectiva.

Este proceso de identificación⁴⁶ se encuentra en el centro de lo que a menudo es designado como creación de una cultura organizacional, un conjunto de opiniones compartidas acerca de lo que debería hacer una organización, y como debería hacerlo, que es lo esencial si las organizaciones quieren actuar como

equipos efectivos, vale decir, si se asume que las organizaciones han de actuar colectivamente en lugar de ser sólo una red de individuos.

Desde el momento en que la identificación alude a la percepción que de sí mismos tienen los individuos y de lo que les importa, es natural que dirijamos nuestra mirada hacia la psicología humana. A este respecto, quisiera enfatizar dos aspectos particulares de la conducta humana. He señalado (Stiglitz, 1979) que en muchas circunstancias, un importante rasgo, como es la sociabilidad humana, debe ser invocado para dar cuenta del comportamiento humano en las organizaciones, y del consecuente diseño organizacional. Para decirlo en términos tal vez demasiado simplificados, a los individuos les gusta interactuar con otros, ser parte de un equipo. Una de las razones por las cuales a los individuos les gusta ser parte de un equipo es que al perseguir el interés del equipo, ellos se ven a sí mismos como haciendo algo más que perseguir sus propios intereses. Esto, a su vez, se relaciona con un fenómeno más general, ampliamente comprobado. Los psicólogos han hecho notar que los individuos se muestran motivados tanto por recompensas extrínsecas (como es el caso del pago) como por recompensas

intrínsecas (como es la satisfacción por el trabajo en sí mismo, o por sus resultados), y que con frecuencia, e inclusive típicamente, las recompensas intrínsecas son más efectivas. La satisfacción de atender a un enfermo o de aportar para la solución de un problema relacionado con el apoyo requerido por los ancianos, constituyen ejemplos de recompensa intrínseca.

Por consiguiente, siendo parte de un equipo -trabajando para el éxito del grupo- y percibiéndose a sí mismo como habiendo contribuido con su éxito, es una forma de recompensa interna que puede ser altamente motivante.

Mientras que muchos individuos se encuentran más motivados por metas bien definidas, la maximización de su ingreso es sólo uno de los objetivos que ellos tienen interés en satisfacer. Los economistas tradicionales responderían a esto diciendo "¡Sí, por supuesto! Ellos maximizan su utilidad, cualquiera que ella sea". Necesitamos ser cuidadosos en evitar un razonamiento circular; si hacer felices a los demás me hace feliz a mí, la satisfacción de sus intereses se torna parte de mi propio interés. La teoría económica tradicional explícitamente excluye esta clase de interdependencia del bienestar, y se centra en un aspecto del

comportamiento individual, como es la persecución egoísta de su propio interés, habitualmente interpretada en estrechos términos financieros.

Así, la teoría económica tradicional ha tomado como dado que el objeto de preocupación de los individuos se relaciona con el consumo y el placer. Las preferencias son tratadas como exógenas, ubicadas fuera del control ya sea del individuo como de la organización. Ninguna de estas presunciones es realista. Inclusive si Adam Smith estuviese en lo cierto con respecto a que la persecución de su propio interés por parte del individuo conduce a la eficiencia económica, no queda claro el hecho de que si los individuos se perciben a sí mismos como persiguiendo simplemente su propio interés, ello conduciría a la maximización de la felicidad de un individuo, independientemente de cómo ella pueda ser definida. Los gerentes saben que existen formas en que ellos pueden afectar su sentido del bienestar, y motivar a los individuos para actuar en una forma que sea consistente con los intereses organizacionales, más allá del diseño de esquemas de compensación.

Ciertamente, aquellos que se encuentran en posiciones gerenciales reconocen que una de sus responsabilidades es inducir

a quienes trabajan con ellos a adoptar los objetivos y metas de la organización, como sus propios objetivos. Otra vez, no se trata necesariamente de un conflicto entre las metas individuales y las organizacionales; a este respecto, los trabajadores a menudo piensan que si las organizaciones de las cuales ellos forman parte actúan bien, ellos también habrán de prosperar, y los gerentes procuran fortalecer esta idea. Pero para los economistas tradicionales, este vínculo no sería suficiente porque cada trabajador quisiera actuar por su cuenta. La perspectiva en favor de la cual estoy argumentando sostiene que los individuos adoptan verdaderamente, como parte de su propia fuente de utilidad, las metas organizacionales. Si hacen esto, como sugiere Simon, en razón de que sus preferencias son fácilmente moldeables o porque ellos simplemente desean agradar a quienes se encuentran a su alrededor o ser parte de un equipo ganador (tal como sugiere Stiglitz), ello establece escasas diferencias en lo que respecta a nuestro análisis.

Existe una variedad de herramientas que son utilizadas por parte de quienes se encuentran en posiciones gerenciales para contribuir con la identificación y para motivar a sus trabajadores. Una de las más importantes es la competencia;

esta ayuda a definir quienes somos en relación con quienes no somos; y mientras que estos procesos excluyentes para la creación de una identificación pueden ser, desde una amplia perspectiva social, contraproducentes; cuando forman parte de una competencia amistosa pueden ser sumamente constructivos. La competencia tiene un importante efecto de incentivo, no sólo porque permite obtener altos beneficios marginales a los esfuerzos que se asocian con una variabilidad relativamente baja en las recompensas (riesgo), sino también, porque facilita que los individuos en el interior de un grupo se identifiquen con los objetivos del equipo (de la organización), y ciertamente ayuda a cristalizar lo que son esos objetivos; la búsqueda de hacer las cosas mejor que el rival ayuda a crear una solidaridad organizacional, y la definición de lo que significa vencer ayuda a definir los objetivos de la organización⁴⁷.

A este respecto, la competencia entre organizaciones es marcadamente diferente de la competencia entre individuos en el interior de una organización. La competencia en el interior de las empresas induce a los individuos a pensar en sus propios intereses y a focalizar en las diferencias entre estos intereses y aquellos de otros

miembros de la organización. Esto, me parece, suministra una parte de la explicación del rompecabezas. ¿por qué es que vemos, a pesar de las claras ventajas del incentivo/riesgo en los esquemas de desempeño relativo, a los cuales he hecho referencia con anterioridad, una escasa utilización de las confrontaciones dentro de las organizaciones? Inclusive esto sirve para explicar la reticencia de numerosas organizaciones para utilizar esquemas de compensación que ponen mucho énfasis en el desempeño. Al seleccionar a algunos que han hecho las cosas mejor que los demás, focalizando el interés en el desempeño individual, se erosiona el comportamiento cooperativo. (En el marco de la literatura económica clásica ha existido una cierta atención a estos problemas: los aportes que se refieren a los salarios de eficiencia; la productividad afectada por la moral, y la moral, por las percepciones de si uno está siendo tratado en forma justa, y si esto, a su vez, se ve afectado por los salarios relativos⁴⁸).

Existen otros aspectos del diseño organizacional que son importantes para la motivación y la identificación que se derivan de los principios enunciados con anterioridad: aún cuando hay recompensas intrínsecas para el trabajo, los trabajadores tienen que sentir que su

trabajo es reconocido y apreciado. Esta compensación no monetaria puede ser tanto o más importante que las recompensas pecuniarias. Los trabajadores que tienen contacto directo con clientes a menudo pueden obtener estas recompensas a partir de la reacción de sus usuarios; los compañeros de equipo, cuando trabajan unidos, se recompensan mutuamente. Los esquemas compensatorios de competencia intraorganizacional, en cambio, lleva a los individuos a pensarse a sí mismos como separados del resto del equipo.

El papeleo burocrático, si bien puede ayudar a sustraer de responsabilidades a los miembros de la burocracia, al mismo tiempo puede reducir el sentido propio individual de la eficacia. Así, tanto la competencia como la burocracia tienen ambas un efecto directo y motivacional sobre el desempeño, el uno positivo y el otro negativo.

En razón del supuesto de que las organizaciones del sector público persiguen el bien común, puede ser más fácil crear un *ethos* institucional según el cual la gente crea que sus recompensas se originan en lo que hacen para el bien común, no sólo en lo que ellos han recibido como pago. Mientras que las

corporaciones pueden tratar de persuadir a los empleados acerca de la importancia social de los productos que generan, tanto la gerencia como los trabajadores saben que las ganancias constituyen el saldo final. La gerencia moderna "dura", que rápidamente descarta a los trabajadores que ya no son necesarios, socava el sentido de la corporación como un equipo y focaliza la atención en las recompensas externas. El hecho de que una actividad está siendo llevada en el sector público le asigna una impronta: que lo que rige la actividad no es la ganancia sino el servicio público.

Para estar claros, la recompensa intrínseca sigue siendo importante: un trabajador del sector público puede voluntariamente aceptar trabajar por menos que en el sector privado; la satisfacción del servicio público puede ser una forma de compensación no pecuniaria. Pero si la remuneración es mucho menor, puede generar un resentimiento. Más aun, tal como lo hemos señalado con anterioridad, si las normas burocráticas obstaculizan su desempeño laboral, tal como él lo percibe, también las recompensas intrínsecas se verán erosionadas. Puede instalarse un círculo vicioso: las normas burocráticas que llevan a la pérdida de la satisfacción en el trabajo, llevan al mal

desempeño por parte de los trabajadores, y a la necesidad de implementar normas burocráticas más severas para satisfacer el requisito de un mejor desempeño.

Lecciones para las organizaciones públicas

¿Qué tiene que ver todo esto con el tema central de este documento, a saber, cómo explicar las diferencias entre la eficiencia y la efectividad de las organizaciones públicas y privadas? ¿Y qué es posible hacer para mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas? ¡muchísimo! He argumentado que las organizaciones públicas han atenuado significativamente sus estructuras de incentivos financieros, y por razones económicas tradicionales, sería de esperar que las estructuras de incentivo individual también se vieran consecuentemente atenuadas. Quizás las estructuras de incentivo individual en el sector privado no sean tan atenuadas como en el sector público, pero sin embargo, ellas son también débiles.

Más competencia y restricciones presupuestarias más duras

Parte del éxito del sector privado radica en los entornos organizacionales "mejorados": la competencia y las restricciones presupuestarias duras a las cuales están sujetas las empresas. Pero estos objetivos organizacionales tienen que motivar el comportamiento

individual, utilizando incentivos financieros limitados; y esto implica, en una forma u otra, que los individuos tienen que adoptar el objetivo del grupo. Muchas organizaciones públicas fallan en ambos aspectos. En primer lugar, no están sujetas a restricciones presupuestarias duras. En parte, por las dificultades que confrontan los gobiernos para establecer compromisos, para amarrarse sus propias manos. Los gobiernos democráticos no pueden amarrar a sus sucesores. Aunque hay acciones que un gobierno puede emprender y que pueden afectar los costos de "transacción" de, por ejemplo, la utilización de subsidios, y por esta vía hacer menos probables las restricciones presupuestarias blandas, existe para ellas mucho menos obligatoriedad que para las empresas que enfrentan restricciones. Esto, a su vez, tiene mucho que ver con las diferencias innatas entre los sectores privado y público; el poder para decretar impuestos casi necesariamente implica una restricción presupuestaria débil; el hecho de que en el sector privado todas las transacciones deben ser necesariamente voluntarias implica una restricción presupuestaria fuerte. En cierto sentido, por lo tanto, los mayores poderes del gobierno necesariamente debilitan la eficacia de los incentivos.

El segundo atributo importante del entorno organizacional al cual hemos hecho referencia, la competencia, también distingue el sector público del sector privado. En mucho de lo que hace, el gobierno es inmune a la competencia. Pero a diferencia del primer problema, esta no es, en la mayoría de los casos, una diferencia innata.

Aquí, el problema con frecuencia es de negociaciones. El gobierno puede crear competencia tanto interna como externa. Podría, por ejemplo, establecer dos servicios de correos, o podría permitir la entrada de nuevas empresas. Ciertamente, en los Estados Unidos existe ahora una amplia competencia tanto para la entrega de paquetes como para el servicio postal expreso. El gobierno sigue reteniendo, sin embargo, al monopolio para la correspondencia ordinaria de primera clase⁴⁹.

La competencia ha tenido saludables efectos de incentivo. En el caso en que existen ciertos dividendos crecientes, en ausencia de efectos de incentivo, tener dos servicios postales sería ineficiente. Pero la pérdida derivada de la incapacidad para explotar cualquier economía de escala puede ser mucho menor que las pérdidas derivadas de la ausencia de competencia (ver, por ejemplo, Nalebuff y Stiglitz, 1983b).

La ausencia de competencia no sólo afecta negativamente los incentivos organizacionales, sino que también lesiona, como ya hemos visto, la capacidad para juzgar si la organización es o no eficiente.

Hemos señalado, asimismo, que la competencia puede tener efectos positivos contribuyendo a clarificar o a focalizar los objetivos organizacionales, y ayudando a los individuos a identificarse con dichos objetivos. Ciertamente que la competencia es sólo una de las formas de lograr esto. Algunas unidades del gobierno de los Estados Unidos, tales como el FBI y el Park Service, han tenido un éxito notable en esta área, un éxito que se supone, sin lugar a dudas, se refleja en el éxito de estas organizaciones. Los métodos mediante los cuales estas agencias han logrado dicho éxito serán motivo de próximos estudios. Lo que yo quiero enfatizar por ahora, sin embargo, es la aparente ausencia, en algunas ramas del gobierno, de atención a estos tópicos.

El mejoramiento de las relaciones con el usuario y el monitoreo

Con anterioridad, en este documento, he hecho notar que en muchas de las actividades del gobierno, el monitoreo se dificulta; es difícil medir la productividad

y evaluar el desempeño. Pero esto no es cierto para todas las actividades de los trabajadores del gobierno, o al menos para todos los aspectos implicados en estas actividades. Por ejemplo, es posible monitorear el tiempo que se requiere para que un documento sea procesado. Es posible monitorear la frecuencia de errores detectados al procesar un formulario. Inclusive, es posible evaluar, quizás de manera imperfecta, la amabilidad con que un funcionario del gobierno trata a un usuario.

Las empresas en el sector privado han reconocido esta situación. Reconocen que existen numerosas dimensiones para llevar a cabo transacciones con sus usuarios. La velocidad con que se completan las transacciones, la cortesía con que los usuarios son tratados, así como la frecuencia de errores, son componentes importantes a la hora de escoger un proveedor. La competencia ayuda a centrar la atención en estos atributos que van más allá de la simple descripción de un producto y de su precio, y que son atributos valorados por los usuarios. La ausencia de competencia, en muchos casos, ha hecho que las agencias del gobierno desestimen estos aspectos. Las agencias gubernamentales tienden a focalizar estrechamente su atención, por ejemplo,

en los costos privados de procesamiento, no tomando en cuenta los costos soportados por sus usuarios. La eficiencia económica y los mercados privados toman en cuenta tales costos.

En estos aspectos, las empresas pueden hacer uso del monitoreo por parte de los usuarios: éstos pueden ser muy efectivos monitores porque tienen un incentivo para hacerlo. En el caso de los bienes públicos puros, nadie tiene incentivos para monitorear. Pero gran parte de lo que es suministrado públicamente no es un bien público puro. La introducción de más competencia -mayor rango para la escogencia- (o inclusive más vehículos para hacer oír la "voz", utilizando el término acertado de Hirschman⁵⁰) permitiría un monitoreo privado más eficaz de las agencias públicas y de sus funcionarios. Al mismo tiempo, ofrece importantes retroalimentaciones: las interacciones positivas, y el hecho de que una determinada escogencia que haya estado disponible haya sido tomada, puede contribuir con la moral organizacional -y con la identificación de los trabajadores con el objetivo de la organización.

Reconociendo la falibilidad humana

Cualquiera que sea la forma del monitoreo, se pondrán al descubierto

errores. Los trabajadores deben recibir incentivos para evitar errores -o tal vez, en forma más precisa, yo debería decir que tienen que recibir los incentivos apropiados para que puedan evitar errores. Sin embargo, los errores son inevitables. Sería prohibitivamente costoso el evitarlos. Las organizaciones deben diseñarse de tal forma que puedan mitigar las consecuencias de los errores individuales. Pero otra vez, esto necesita ser visto como una decisión económica. Más errores pueden ser evitados, pero sólo con costos mayores, por ejemplo, en el monitoreo.

En un reciente trabajo con Raaj Sah, nos centramos en la cuestión del diseño de las organizaciones económicas (lo que denominamos la arquitectura), tomando en cuenta la falibilidad humana. Contrastamos los desempeños, por ejemplo, de las organizaciones jerárquicas y poliárquicas. En los años 1960, los consultores gerenciales solían diseñar mapas organizacionales; si la duplicación podía evitarse y las tareas se asignaban claramente, entonces la eficiencia organizacional podría mejorarse. Ya hemos visto una serie de razones que muestran que esta suposición es errónea: la competencia entre unidades puede tener fuertes efectos positivos que superan ampliamente cualquier pérdida

debida a la duplicación. Pero el reconocimiento de la falibilidad humana suministra otra razón por la cual aquello es erróneo: el desempeño promedio de la organización como un todo puede mejorarse con estructuras organizacionales poliárquicas, en las cuales, por ejemplo, a varias unidades puede serles asignada la tarea de revisar proyectos similares para su aprobación. Las fallas o los fracasos en una subunidad no tendrán, por consiguiente, los efectos desastrosos sobre todo el desempeño organizacional que pudieran presentarse si esto ocurriese en ausencia de esta aparente duplicación. El clamor del público cuando se detecta un error es comprensible: es su dinero que está siendo malgastado. El público no percibe los costos en los que podría haberse incurrido -y en los que realmente se incurre- para hacer que la aparición de estos errores sea menos probable. Las empresas pueden adoptar una visión más objetiva sobre este asunto. Ellas equilibran los costos de los errores con los costos que conlleva la prevención de estos errores. En algunos casos, las empresas pueden ser bastante directas en sus transacciones; pueden entregar un producto más confiable, pero a un costo más elevado.

El mercado responde a la evaluación que hacen los consumidores respecto de las transacciones. Pero en la esfera pública, el vínculo es más difícil de visualizar, en parte porque costos y beneficios a menudo son asumidos por diferentes individuos. En una entrevista con un gran fabricante de motores a reacción para aeroplanos, la empresa reportaba costos significativamente más altos para fabricar el mismo motor para el gobierno que para el sector privado. La producción de los motores para el gobierno costaba un 30% más. Estos motores tenían exactamente el mismo diseño. Sin embargo, el gobierno quería estar seguro de que nada del dinero que debía gastarse en el motor fuese gastado en otra cosa o malgastado. El gobierno monitoreaba de cerca a la empresa privada y le imponía normas dirigidas a prevenir despilfarros y errores. La lección parece ser que resulta caro ahorrar dinero: es posible gastar más de un dólar para asegurar que un dólar no ha sido despilfarrado.

Una de las innovaciones en materia de compras durante la Administración Clinton fue, por lo tanto, moverse más allá de las políticas de compra competitivas. El problema fue que la especificación precisa de los productos había tenido a menudo el efecto de limitar la competencia -por lo general fueron pocas las empresas que quisieron

rediseñar su línea de producción para cumplir con esas especificaciones. El mercado competitivo es un espacio en el que millones de consumidores se encuentran evaluando las transacciones, y existe por lo tanto una firme presunción de que aquellos que sobreviven a la prueba del mercado representan la "frontera" -lo mejor entre la calidad, la durabilidad y las combinaciones de precios más factibles.

Hacia un énfasis más equilibrado en la equidad

Entre los "errores" que con más frecuencia despiertan la ira del público están aquellos que se vinculan con iniquidades. Cualquiera de nosotros que tenga más de un niño, conoce la importancia de los problemas de equidad. Ninguna acusación se oye más que la que dice "no es justo". En contrapartida, no puedo evocar ninguna ocasión en la que yo haya oído. "no es eficiente". Y la mayoría de nosotros -habiendo pasado por el rol de padres- rápidamente captamos que la justicia, al igual que la belleza, están en el ojo del observador. Todas las partes pueden, simultáneamente, y con bastante razón, clamar que han sido tratadas injustamente.

Ya hemos visto anteriormente que uno de los poderes más grandes del gobierno -

su poder para aplicar impuestos- conduce a la firme obligación, en las sociedades democráticas, de que los dineros así recolectados deben ser gastados equitativamente. Nadie quiere -ni podría soportar- que su hijo o hija fuese tratado en forma diferente a cualquier otro niño con igual capacidad. Para asegurar que los fondos sean gastados equitativamente, imponemos restricciones significativas al gobierno. restricciones que. en muchos casos, interfieren de manera importante con la eficiencia económica.

La ausencia de competencia exagera las preocupaciones en torno a la equidad. Por ejemplo, existe la posibilidad de escoger entre varias aerolíneas. Si una persona piensa que ha sido tratada en forma injusta por una aerolínea -al haberle asignado un asiento inadecuado; por ejemplo- tiene la opción de utilizar otra aerolínea. El hecho de que tales iniquidades puedan también surgir en el sector privado puede enseñarnos una importante lección; las iniquidades percibidas (y tal vez reales) son inevitables. Pero cuando el gobierno tiene un monopolio estatal en algunas actividades, no hay hacia adonde dirigirse en caso de una iniquidad.

Otra vez, el problema es de transacciones: si adoptásemos una actitud más relajada en relación con posibles iniquidades, que una persona pudiera obtener algo más que otra, ¿podríamos alcanzar ganancias significativas en eficiencia económica? No tenemos evidencias contundentes sobre este asunto, pero yo me inclino a creer que en verdad hemos ido demasiado lejos en este asunto. Así como una mayor tolerancia en lo que se refiere a los errores -o más precisamente, el reconocimiento de que los errores son inevitables y costosos de evitar- mejoraría la eficiencia y la eficacia de las organizaciones públicas. del mismo modo lo haría una mayor tolerancia de las iniquidades, o más precisamente, el reconocimiento de que las iniquidades (percibidas) son inevitables y costosas de evitar.

Reformas institucionales y de políticas

La mayoría de los servicios suministrados por el sector público requieren habilidades técnicas y profesionales. Las diferencias entre los partidos no radican tanto en el contenido de su filosofía política, sino acerca de quien hará un mejor trabajo de gerencia. Existen peligros reales, no obstante en la politización de aquellas actividades cotidianas, que van desde el otorgamiento de licencias de conducir a la recaudación de aranceles de aduana y a la aplicación

del código tributario. El propósito original de la legislación del servicio civil no fue exclusivamente el de proteger a los funcionarios públicos, sino proteger a los contribuyentes, asegurar que aquellos que ingresen fuesen los mejores calificados. En la práctica, sin embargo, los gobiernos han encontrado una variedad de formas de sortear las rigideces, y en muchos países, muchas agencias de gobierno se ubican lejos de los "estándares profesionales". Es así que surge un movimiento para la creación de agencias gubernamentales independientes, por ejemplo, para recaudar aranceles e impuestos, y para asegurar que se actué de manera altamente transparente y de acuerdo con los estándares profesionales.

Al mismo tiempo, he advertido con anterioridad que la independencia no es una panacea, que existen decisiones clave que son de índole política, y que debería procederse con cautela frente a la posibilidad de transferir dichas decisiones a los tecnócratas, al menos no sin unos lineamientos claros. Como mínimo, allí debería exigirse un alto grado de responsabilización política.

El pensar acerca del diseño institucional desde la perspectiva de la corrupción tiene otras implicaciones, una de las

cuales ya ha sido mencionada. Existe la tendencia por parte de quienes gustan de las cartas organizacionales, a rechazar la duplicación: debería haber un único regulador, una única organización a cargo de cada actividad. Por el contrario, yo he argumentado que la duplicación puede ser de utilidad, y que cuando ha sido bien diseñada, los beneficios pueden superar ampliamente los costos, los chequeos pueden restringir la extensión de la corrupción y la competencia puede ser un acicate para la eficiencia⁵¹.

Otras reformas institucionales están diseñadas para mejorar los incentivos, en parte imponiendo restricciones presupuestarias duras. La corporatización, una instancia a medio camino entre la propiedad pública y la propiedad privada, ha probado ser efectiva en cuanto a incrementar la eficiencia en muchas antiguas empresas estatales. Ciertamente, gran parte del mejoramiento en el proceso de privatización ocurrió durante el periodo de corporatización, antes de la privatización (aunque algunos defensores de la privatización dicen que fueron los incentivos provistos por las ganancias que tendrían lugar luego de la privatización lo que motivo el mejoramiento en la eficiencia). Pero la corporatización puede permitir a las antiguas empresas estatales actuar en una

forma mucho más parecida a las empresas privadas convencionales enfrentando restricciones presupuestarias duras, procurando satisfacer necesidades de largo plazo, y suministrando pagos como incentivos-, al tiempo que aseguran una debida atención a los objetivos públicos, lo que no ocurre adecuadamente cuando la motivación es el beneficio. Sobre estas bases, la Administración Clinton defendió la corporatización del sistema de control del tráfico aéreo⁵².

Las organizaciones basadas en el desempeño representan otra iniciativa para diseñar formas organizacionales en el interior del sector público que mejoren los incentivos. Otra vez, es preciso decir una palabra de atención en esta materia, no debería perderse de vista la razón por la que las actividades se encuentran en el sector público, y reconocer que pueden existir importantes dimensiones del desempeño organizacional que son difíciles de cuantificar (y por lo tanto, es difícil el diseño de sistemas de recompensa basados en ellas). Por ejemplo, se puede recompensar a las oficinas de patentes por el número de patentes que procesan, pero lo que también interesa es saber cuán bien toman las decisiones relativas a las patentes -la subvención de una patente

cuando no debería hacerse (por ejemplo, una innovación que no satisface los estándares de innovación) o la subvención de una patente que es demasiado amplia, pueden imponer grandes costos una vez implementadas, tanto en términos de litigios como en términos de los incentivos hacia los demás para innovar. Estos temas son asuntos básicos de políticas públicas. Puede tomar años o décadas para poder decir cuán bien esas decisiones han sido tomadas. Un sistema que recompensa la rapidez puede resultar en menor fundamento y cuidado al tomar las decisiones.

Tan importante como estas reformas institucionales es un conjunto concomitante de reformas de políticas, diseñadas para reducir las oportunidades de corrupción, Por ejemplo, algunos sistemas tributarios son más resistentes a la corrupción que otros. Ya hemos hecho notar con anterioridad que la corrupción surge a partir de problemas de la relación principal-agente, de las dificultades de supervisar a los agentes para asegurar que ellos actúen en función de los intereses del principal. Las imperfecciones en la información son más importantes -dejan espacio para la discrecionalidad por parte del "agente"- en algunos sistemas tributarios que en

otros. Por ejemplo, son muy serios los problemas de información asociados con la aplicación del impuesto al valor agregado o al impuesto al ingreso sobre el sector informal. La solución ocasionalmente propuesta por una de las organizaciones económicas internacionales para incrementar los poderes de la policía tributaria, presume la existencia de un buen sistema judicial, del cual carecen muchos países en desarrollo. En estas circunstancias, el fortalecimiento de la policía tributaria puede contribuir más a incrementar la corrupción que a mejorar los ingresos del gobierno, y puede afectar en forma adversa el entorno empresarial global.

Existen circunstancias en las cuales inclusive aquellos que han pagado totalmente sus impuestos tienen que pagar un soborno; de otro modo la policía tributaria, con sus enormes poderes, podrá declarar que el individuo no ha pagado, y si bien ese individuo puede entablar un pleito ante las cortes -y obtener un veredicto favorable en un lapso de cinco años-, en el intervalo puede verse forzado a declararse en quiebra. Existen bases impositivas que requieren menos información, o en todo caso, menos información de la que es difícil de adquirir y verificar, y esto puede suministrar el soporte para un sistema tributario mejor, que ofrezca mayor resistencia a la corrupción. ■

Conclusiones

En este documento he intentado poner en perspectiva el tema de la eficiencia del sector gubernamental. El gobierno y las organizaciones privadas son diferentes. El gobierno posee poderes que estas últimas no tienen. Y la existencia de estos poderes conduce al establecimiento de restricciones que no son enfrentadas por el sector privado. Estos poderes y restricciones dan lugar a ventajas comparativas naturales: ciertas actividades económicas pueden ser asignadas a uno u otro sector con miras a lograr mayor eficacia. Un importante objetivo de la economía del sector público es poner al descubierto estas ventajas comparativas.

Al mismo tiempo, hemos destacado que algunas de las alegadas diferencias entre los sectores público y privado pueden haber sido exageradas. Estas diferencias generan a su vez diferencias entre las actividades que se llevan a cabo. En las organizaciones del sector privado se confrontan problemas de incentivo (principal agente) no menores que en las organizaciones públicas.

Y algunas de las diferencias no son innatas, sino que son más la consecuencia de una práctica habitual. La más importante de estas diferencias es la ausencia de competencia. A las organizaciones gubernamentales, no en menor medida que a las organizaciones privadas, les desagrada la competencia. La diferencia está en el hecho de que el gobierno tiene el poder de prohibir la competencia, poder que no tienen las organizaciones privadas -y ciertamente, el gobierno reconoce que uno de sus roles es el de reprimir las prácticas ilícitas dirigidas a reducir la competencia.

Hemos descrito cómo las restricciones impuestas al gobierno, en respuesta a sus grandes poderes, conducen naturalmente a focalizar la atención en la equidad y en la prevención de errores, preocupaciones que a su vez conducen al papeleo

burocrático y a la ineficiencia. En razón de que el sistema no toma en cuenta apropiadamente los costos que implica asegurar la equidad y evitar errores, hemos argumentado que las preocupaciones en torno a la equidad y a la prevención de errores son excesivas. Es de sospechar que las admoniciones verbales a las organizaciones públicas para que sean más equilibradas, es decir para que tomen en cuenta tanto los costos como los beneficios, probablemente no tengan una acogida satisfactoria. El entorno económico en el cual operan estas organizaciones debe cambiarse para que cambie el comportamiento individual y organizacional. El cambio del entorno que podría generar los resultados más dramáticos, y supuestamente los más efectivos, sería la introducción de más competencia. Pero inclusive antes que esto, existen modificaciones que podrían mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público.

En el transcurso de la iniciativa de reinención del gobierno de la Administración Clinton, muchas de estas modificaciones fueron puestas en práctica: desde la utilización de mecanismos similares al mercado (procura competitiva, procura de mercado) hasta la asignación de un mayor énfasis al monitoreo por parte del consumidor. Diseñamos instituciones públicas que inclusive podían tener ventajas sobre las instituciones con fines de lucro, aprovechando las ventajas de la satisfacción intrínseca que proviene del suministro del servicio público. Por otra parte, una toma de conciencia progresivamente creciente de los problemas de la corrupción y de la búsqueda de beneficios privados en el sector público requiere que se rediseñen las políticas y programas -incluyendo las políticas tributarias-, así como nuevas tecnologías que permitan tanto un mejor seguimiento como una restricción de las oportunidades y un aumento de los costos de la corrupción. La atribución de confianza a instituciones más independientes, distanciadas de alguna manera del proceso político, puede significar un paso importante, pero que debe ser manejado con cautela: la independencia puede permitir abusos, por lo que debe acompañarse de una responsabilización democrática, y debe cuidarse la existencia de representatividad. Al estar mal diseñadas, las instituciones independientes pueden ser capturadas por grupos de intereses especiales, y al tiempo que se muestran inefectivas para el control de la búsqueda de ganancias privadas, e

inclusive de la corrupción, pueden contribuir a subvertir los ideales democráticos.

Las organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales, difieren todas en cuanto a sus incentivos y restricciones. Una mejor comprensión de las fortalezas y limitaciones de cada una de ellas suministrará los fundamentos para incrementar la eficiencia y la eficacia de las mismas, y para el diseño de sistemas económicos que no sólo se orienten a que cada una de estas organizaciones tenga un óptimo desempeño, sino que ofrezcan los insumos para la realización de acciones e interacciones complementarias: un partenariado creativo dirigido a crear una mejor sociedad, con más justicia social, un tercer camino entre los extremos que han hecho un pobre servicio al mundo en el pasado: los extremos de la economía de *laissez faire*, del fundamentalismo del mercado, inscrito en las doctrinas neoliberales, por una parte, y la excesiva dominación o intervención estatal, por la otra. Esta es la Tercera Vía por la cual todos deberíamos estar luchando, una tercera vía que diferirá de un país a otro, que debe tomar en consideración la historia y las fortalezas del sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales en cada país, y que debe cambiar con las circunstancias cambiantes. Yo considero que son estas terceras vías las que sostienen nuestra mayor esperanza para el futuro de los países de América Latina.

Notas

(1) Existen otros eventos clave en este proceso de revisión del papel del Estado. En Grecia, el primer ministro socialista, Andreas Papandreu, inició un proceso de "socialización de las empresas nacionalizadas", reconociendo que las industrias que habían sido nacionalizadas no necesariamente actuaban en función del interés nacional. La transición de China hacia una "economía socialista de mercado con características chinas", que comenzó a fines de los años 1970, fue una de las revisiones más significativas, y al mismo tiempo, una de las más medidas.

(2) Hirschman analizó las dudas relativas al papel del Estado en términos de sucesivas decepciones, primero con respecto a la capacidad del gobierno para manejarse con las limitaciones del mercado, y luego con respecto al mercado en sí. Ver Hirschman (1970). (3) Entre estos hallazgos (tomado de J. E. Stiglitz, 1988).

Los proyectos públicos de vivienda cuestan aproximadamente 20% más para llevarse a cabo que los proyectos privados de vivienda comparables (R. Muth, *Public Housing*. Washington. American Enterprise Institute, 1973).

Los costos de la recolección pública de los residuos domiciliarios resultan aproximadamente un 50% más elevados que los de la recolección privada de la basura (E. S. Savas, *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*. Lexington: D. C. Heath, 1977).

La protección privada contra incendios en Scottsdale, Arizona, cuesta aproximadamente 47% menos que la protección contra el fuego suministrada por el sector público en comunidades comparables (R. Ahlbrandt, 'Efficiency in the Provision of Fire Services', *Public Choice*, No.16, 1973 y *Alternatives to Traditional Public Safety Services*, Berkeley. Institute for Local SelfGovernment, 1977).

El transporte escolar privado en Indiana cuesta 12% menos que su equivalente público suministrado por el distrito (Robert A McOuire y Norman T. Van Cot t, 'Public vs: Private Activity a New Look at School Bus Transportation', Public Choice, No. 32, 1984).

Los costos del transporte público en autobuses ascienden hasta un tercio más que los del transporte privado en autobuses (James I. Perry y Timlynn T. Babitsky, 'Comparative Performance in Urban Bus Transit', Public Administration Review, Jan.-Feb. 1986, y Edward K. Morlock y Philip A. Viton, 'The Comparative Costs of Public and Private Transit; en. Urban Transit: the Private Challenge of Public Transit, Charles Love, ed. Cambridge. Ballinger Publishing, 1985).

La contratación externa en el caso de los servicios de apoyo para la defensa genera ahorros de 22% (U.S. Department of Defense, Report to Congress on the Commercial Activites Program, marzo, 1984).

La provisión de servicios administrativos es menos costosa que la provisión pública, con la excepción del procesamiento de la nómina de pagos (Barbara J. Stevens, ed., Delivering Municipal Services Efficiently: a Comparison of Municipal and Private Services Delivery. Informe preparado por Ecodata, Inc. Para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, junio de 1984, basado en un estudio de las jurisdicciones de California del Sur).

(4) Entre las áreas en las cuales los estudios encuentran que el suministro público es tanto o más eficiente que el suministro privado, se encuentran las siguientes: Hospitales (L. G. Hrebianik y J. A. Alutto. 'A Comparative Organizational Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments', Administrative Science Quarterly, No.18, 1973, pp. 365-382).

Los precios en los almacenes de licor manejados por el Estado eran de 4 a 11% más bajos que aquellos manejados por minoristas privados (S. Peltzman, 'Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States', Journal of Law and Economics, Apr. 1971).

Los costos administrativos de la administración de la seguridad social ascienden a menos del 2% de los beneficios pagados, mientras que las compañías aseguradoras privadas con frecuencia gastan hasta 30 o 40% del monto de los beneficios pagados en costos administrativos (incluyendo ventas).

Las instituciones privadas de enseñanza superior tienen alrededor de un 50% más de administradores que las instituciones públicas (L. Prinsky, 'Public vs. Private. Organizational Control as Determinant of Administrative Size', *Sociology and Social Research*, No. 62, 1973).

(5) D. W. Davies y L. R. Christensen, 'The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment. the Case of Canadian Railroads', *Journal of Political Economy*, No.88, 1980, pp. 958-976.

(6) Mi-Chung Ahn (1998) 'The Energy Conservation Programme of the Republic of Korea', en. *Compendium on Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region*, 1998.

(7) En 1950 el servicio postal entregó 90.000 piezas de correo por empleado. Hacia 1960, la cifra ascendió a 113.000 por empleado. La productividad se estancó durante una década, alcanzando a 115.000 por empleado. Pero desde entonces, durante los siguientes quince años, se incrementó en más del 50%, alcanzando 159.000 en 1980 y 188.000 en 1985. De acuerdo con el Informe Anual USPS 2000, en total, la productividad aumentó alrededor de 2,5% hacia 1999. Los estudios también mostraron que los aumentos de la productividad en otras partes del sector público pueden ser tan significativos como en el sector privado. Un estudio realizado por la Oficina de Gerencia de Personal, que cubrió un 65% de los empleados federales de los Estados Unidos, mostró que la productividad se incrementó a una tasa anual de 1,4% entre 1967 y 1978, ligeramente más elevada que la tasa de incremento de la productividad en el sector privado.

(8) Varios estudios han mostrado que, en promedio, los gerentes de grandes corporaciones reciben una fracción minúscula de cualquier ganancia incremental que con sus acciones puedan aportar a la empresa.

(9) H. Simon, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 No.2, 1991, pp. 25-44.

(10) A. Marshall, "Una nota" publicada en forma anónima en 'Notes and News', *Academy*, Vol. 6 (November 21, 1874), p. 558.

(11) Más en general, este entrenamiento induce a los individuos a adoptar como propios los valores y los objetivos de la organización, en un proceso que se denomina identificación. Ver más abajo. (12) Ver, por ej., Stiglitz (1974, 1975) y Ross (1973).

(13) En la medida en que la información es costosa de obtener. Ver Stiglitz (1982, 1985). (14) Ver el texto sobre el sector público de Stiglitz (2000).

(15) Ver, por ej., Jensen y Murphy (1988), que calcularon que los gerentes, en total, obtienen menos del 0,3% del incremento del valor de la empresa que resulta de sus actividades.

(16) Ver, por ej., Stiglitz (1987). Los esquemas de incentivo bien diseñados podrían también prestar atención a la carga impositiva total, a los impuestos corporativos e individuales combinados. La mayoría de los esquemas no lo hacen.

(17) Muchos de los estudios citados en anteriores notas a pie de página hacen un valioso esfuerzo para ajustarse a las diferentes circunstancias de las comunidades en las que se suministran los servicios públicos y privados, pero habitualmente (en mi opinión) las correcciones no son plenamente convincentes. Las comunidades en las cuales se ha escogido el suministro privado a menudo difieren en varios aspectos de otras comunidades, y no todas las vías escogidas para el suministro de servicios pueden ser aisladas en los ajustes estadísticos utilizados en los estudios econométricos. (Podrían ser expresión, por consiguiente, de un sesgo significativo de la selección de la muestra). Más aun, el efecto Hawthorne puede aparecer en aquellos casos en los cuales un suministro privado de servicios públicos está siendo intentado sobre bases experimentales. Así, los resultados sobre la mayor eficiencia de la protección contra incendios en Scottsdale, Arizona, descritos en una nota anterior a pie de página, podrían haber sido afectados por ambas fuentes de desviación.

(18) Si bien se asume ampliamente que la maximización del valor del mercado es tanto necesaria como suficiente para la eficiencia económica, ello no es en general cierto. Ver Grossman y Stiglitz (1980) y Stiglitz (1972).

(19) Cada uno de los problemas destacados en esta sección puede relacionarse con una o más fallas del mercado, por ej.; imperfecciones en la información, problemas de bienes públicos, o contratación imperfecta (que a su vez puede relacionarse con imperfecciones en la información). Por ejemplo, los accionistas no pueden diseñar, en la medida en que ellos quisieran, contratos para asegurar que los gerentes no se atrincherarán, y aun si pudieran, les sería difícil lograr que se cumpliesen; y con accionistas heterogéneos, no estaría en el interés de ningún accionista en particular incurrir en los costos necesarios para el seguimiento.

(20) Edlin y Stiglitz (1995) y Schleifer y Vishny (1988) discuten mecanismos alternativos. (21) Para una discusión de estos y de otros problemas relacionados con los *takeovers*, ver Stiglitz (1972) y Grossman y Hart (1980). Otros métodos de control gerencial (por ej., votación por delegación) también tienen una efectividad limitada (ver Stiglitz, 1982).

(22) Por ejemplo, las empresas podrían distribuir dinero a los accionistas recomprándoles las acciones en lugar de pagarles dividendos (en la llamada paradoja del dividendo), Stiglitz (1973). Mis entrevistas con gerentes me han convencido de que la mayoría de ellos sencillamente no entiende las consecuencias totales de sus acciones. En algunos casos, sin embargo, los gerentes toman conciencia de que sus acciones conducen a pagos impositivos innecesariamente grandes, pero ellos defienden esas acciones sugiriendo que los accionistas son irracionales, y que como resultado, lo que debería haber sido una acción para incrementar el valor (reducción de la confiabilidad impositiva) puede reducir el valor en el mercado.

(23) M. Jensen, 'Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers', *American Economic Review*, No.76, 1986, pp. 323-329.

(24) El hecho de que el gobierno pueda producir un mejoramiento paretiano no significa necesariamente que lo haga. Es preciso encarar alternativas referidas

al comportamiento del sector público, incluyendo los incentivos que encuentran los participantes en el proceso político.

(25) Para una discusión de los incentivos y de las consecuencias de la confidencialidad, ver Stiglitz (2000).

(26) Ver Edlin y Stiglitz (1995) para el tema de la búsqueda de ganancias asociada con el secreto (ganancias creadas por una escasez artificial de información).

(27) Asimismo, el problema de la evasión de responsabilidades (free rider problem) notado anteriormente significa que nadie tiene un incentivo de relevancia como para monitorear la competencia gerencial en el sector público.

(28) Los sindicatos han exigido estas protecciones en virtud de que ellos, se muestran preocupados en razón de que, dadas las asimetrías de los poderes de negociación entre las empresas y sus trabajadores, los empleadores podrían abusar de sus poderes sin tales protecciones. En el caso del sector público existe una razón adicional: la preocupación de que los políticos puedan destituir a los empleados existentes para dar lugar a sus propios candidatos (esto es lo que ha sido llamado "spoils system").

(29) En general, con una información imperfecta, los esquemas de incentivos y de control deberían monitorear insumos, productos y procesos. Ver, por ejemplo, Braveman y Stiglitz (1982).

(30) O, para decirlo en términos más económicos, con los crecientes costos asociados con la mayor adecuación del monitoreo.

(31) Así, yo apoyé originalmente los esfuerzos de la Administración Clinton para consolidar los reguladores de bancos. El sistema en el cual los bancos son regulados por reguladores, en un número que oscilaba entre tres y cinco, no sólo es costoso para administrar, sino que también es costoso asegurar su cumplimiento por parte de los bancos. Ello no obstante, los problemas de corrupción que se develaron con posterioridad a la crisis de S&L sugieren que pueden existir diversas ventajas en relación con los reguladores múltiples,

ventajas que podrían ser más significativas en los países en donde prevalece la corrupción.

(32) Para una discusión de los mecanismos de reputación, ver Shapiro (1982), y Shapiro y Stiglitz (1984).

(33) En realidad, en la práctica, los gobiernos no democráticos confrontan dificultades similares. Ellos pueden simular establecer un compromiso que es vinculante para ellos o para un gobierno futuro, pero es poco lo que pueden hacer quienes se ven perjudicados en caso de que el gobierno posteriormente revoque su decisión de cumplir con ese compromiso.

(34) Estas acciones fueron tomadas en parte como respuesta a la percepción de que era necesario proteger el contrato crediticio. Pero esta percepción fue errónea, todos los contratos crediticios tienen una disposición (implícita) concerniente a la quiebra, que define las circunstancias en que el deudor no vuelve a pagarle a su acreedor, con las consecuencias correspondientes.

(35) Rawls (1971).

(36) Williamson (1994).

(37) Vicker y Yarrow (1988).

(38) Existen otras razones por las cuales el statu quo puede tener una importancia especial. Por ejemplo, bajo condiciones generales apropiadas, el proceso político puede dar lugar a una votación cíclica, en la cual no existe un equilibrio estable (Arrow, 1963). Para evitar la inestabilidad resultante, al statu quo puede atribuírsele una relevancia especial. Las asimetrías en la información también contribuyen a explicar la persistencia del statu quo en los arreglos contractuales. Ver Stiglitz (1992).

(39) Pero lejos de serlo universalmente: la enmienda recibió casi los dos tercios de los votos requeridos en el Congreso.

(40) Los mismos principios se aplican en otros contextos. La protección de los derechos esenciales insertos en las diez enmiendas en la Constitución de los Estados Unidos, constituye una importante restricción al comportamiento del gobierno, pero se trata de una restricción que es percibida como muy deseable desde todo punto de vista todos los beneficios de la discrecionalidad se encuentran ampliamente superados por los peligros del abuso de poder.

(41) Stigler (1971).

(42) Aunque el FMI no es oficialmente una institución independiente, no es directamente responsable, y ciertamente sus juntas directivas incluyen directivos de bancos centrales, la mayoría de los cuales no es, por sí misma, responsable. En tanto que sus directores ejecutivos son responsables no sólo por la dirección general del FMI, sino por la revisión de cada país, existen pocos directores de jerarquía internacional entre los economistas, aun cuando la Junta Directiva se pronuncia constantemente sobre asuntos complejos en materia económica, e inclusive a pesar de que sus pronunciamientos en ocasiones son tomados seriamente.

(43) Aunque los propios expertos pueden también estar sujetos a estas modas.

(44) En este sentido, las políticas del FMI, que han sido las de promover la independencia y hacer énfasis en el tema de la inflación, aún en aquellos países sin una historia de inflación, parecen equivocadas. Es, por cierto, bastante natural: una institución que refleja los intereses de los bancos centrales y de la comunidad financiera tiene un fuerte interés en incrementar su independencia.

(45) Cox, Robertson, Smith (1982).

(46) Akerlof (1980), Simon (1991).

(47) Al mismo tiempo, el hecho de que el éxito con frecuencia es medido en términos estrechos (por ejemplo, ganancias), puede obstaculizar la capacidad de la organización para encarar objetivos más amplios. La tensión se aprecia a menudo en equipos deportivos, en los que oficialmente se supone que lo que importa no es si se pierde o se gana, sino cómo es el desempeño en el juego, aunque en la práctica, la victoria representa casi todo.

(48) Con respecto a una discusión anterior acerca de los efectos morales en los salarios de eficiencia, ver Stiglitz (1974); para un análisis más reciente, ver Akerlof y Yellen (1990).

(49) Gran Bretaña recientemente ha permitido incluso la competencia para el correo de primera clase.

(50) Hirschman, A. (1970).

(51) Es preciso ser mucho más cuidadoso, sin embargo, al imponer grandes costos cuando se permite el libre reinado de la competencia entre reguladores, a menos que se tenga prevista una carrera hacia abajo.

(52) Los intereses especiales, preocupados porque la corporatización hubiese podido eliminar los grandes subsidios implícitos para los aviones corporativos, evitaron inclusive esta modesta reforma en el sistema del control del tráfico aéreo. Yo afirmo que existían mecanismos por los cuales los intereses públicos podían estar adecuadamente representados en el marco de un sistema de control del tráfico aéreo privatizado, y que existían ventajas al contar con un regulador de seguridad separado.

Bibliografía

AHLBRANDT, R, Jr. (1973) Efficiency in the Provision of Fire Services. En: Public Choice, Vol.16 (Fall), pp. 1-15.

AHN, M. (1998) The Energy Conservation Programme of the Republic of Korea. En: Compendium on Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region.

AKERLOF; G. (1980) A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May Be One Consequence. En: Quarterly Journal of Economics, No. 94 (Jun.), pp. 749-775.

AKERLOF; G. Y YELLEN, J. (1990) The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment En: Quarterly Journal of Economics, Vol. 105 No.2 (May), pp 255-283.

ARROW, K. (1963) Social Choice and Individual Values. New York. John Wiley. 2ed
BERLES, A. y MEANS, G. (1932) The Modern Corporation and Private Property. New York World.

BRAVERMAN, A. y STIGLITZ, J. (1982) Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets. En: The American Economic Review, Vol. 72 No 4 (Sep.), pp. 695-715.

COX, J., ROBERSON, B. y SMITH, V. (1982) Theory and Behavior of Single Object Auctions. En: Research in Experimental Economics, Vol 2, pp. 1-43.

DAVIES, D W. y CHRISTENSEN (1980) The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment. the Case of Canadian Railroads. En: Journal of Political Economy, No.88, pp. 958-976.

EDLIN, A. y STIGLITZ, J. (1995) Discouraging Rivals. Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies. En: The American Economic Review, Vol 85 No. 5 (Dec), pp. 1301-1312.

GREENWALD, B. y STIGLITZ, J. (1986) Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets En: Quarterly Journal of Economics, Vol 101 No.2 (May), pp. 229-264.

GROSSMAN, S. Y STIGLITZ, J. (1980) Stockholder Unanimity in Making Production and Financial Decisions. En: Quarterly Journal of Economics, Vol 94 No.3 (May), pp 543-566. GROSSMAN, S. Y HART, O. (1980) Takeover Bids, the Free- Rider Problem, and the Theory of the Corporation En: The Bell Journal of Economics, Vol 11 No.1 (Spring), pp 42-64.

HIRSCHMAN, A. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press.

HREBINIAK, L. G. y ALUTTO, J. A. (1973) A Comparative Organizational Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments. En: Administrative Science Quarterly, No 18, pp. 365-382.

JENSEN, M. (1986) Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers. En: American Economic Review, No.76, pp. 323-329.

JENSEN, M. Y MURPHY, K. (1988) Performance Pay and The Management Incentives. En: Foundations of Organizational Strategy. Cambridge. Harvard University Press. MARLOCK, E. Y VITON, P (1985) The Comparative Costs of Public and Private Transit. En: Urban Transit the Private Challenge to Public Transit. C. Love (ed.). Citado en Economics of the Public Sector, J. Stiglitz. New York Norton, 1988, 2. ed., p. 196. MARSHALL, A. (1874) "Una nota" publicada anónimamente en: Notes and News. En: Academy, Vol. 6 (Nov.), p. 558.

MCQUIRE, R y VANCOTT, N (1984) Public vs. Private Activity. a New Look at School Bus Transportation. En: Public Choice, Vol. 43.

- MUTH, R. (1973) Public Housing. an Economic Evaluation . Washington. American Enterprise Institute Reimpreso en: Perspectives on Housing and Urban Renewal. Irving H. Welfield, et tal. New York. Praeger Publishers, 1974, pp. 79-137.
- NALEBUFF; B. y STIGLITZ, J. (1983) Prizes and Incentives. towards a General Theory of Compensation and Competition. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 14 No 1 (Spring), pp. 21-43.
- PELTZMAN, S. (1971) Pricing in Public and Private Enterprises. Electric Utilities in the United States. En: Journal of Law and Economic.
- PERRY, J. Y BABITSKY, T (1986) Comparative Performance in Urban Bus Transit. En: Administration Review, (Jan-Feb).
- PRINSKY, L. (1973) Public vs. Private. Organizational Control as Determinant of Administrative Size En: Sociology and Social Research, No. 62.
- RAWLS, J. (1971) A Theory of Justice Cambridge: Harvard University Press.
- ROSS, S. (1973) The Economic Theory of Agency. the Principal's Problem (in Decision Making Under Uncertainty) En: The American Economic Review, Vol. 63 No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May), pp. 134-139.
- SAVAS, E. S. (1977) The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection. Lexington. Lexington Books.
- SHAPIRO, C. (1982) Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation. En: The Bell Journal of Economic, Vol. 13 No.1 (Spring), pp. 20-35.
- SHAPIRO, C. y STIGLITZ, J. Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device En: American Economic Review, Vol. 74 No 3, pp. 433-444.

SHLEIFER, A. y VISHNY, R (1989) Management Entrenchment: the Case of Manager -Specific Investments. En: Journal of Financial Economic, Vol. 5 No.1 (Nov.), pp 7-20.

SIMON, H (1991) Symposium. Organizations and Economics, Organizations and Markets. En: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5 No.2 (Spring), pp. 25-44.

STEVENS, B. (1984) Delivering Municipal Services Efficiently. a Comparison of Municipal and Private Service Delivery. Washington. U. S. Department of Housing and Urban Development.

STIGLER, G. (1971) The Theory of Economic Regulation. En: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2 No.1 (Spring), pp. 3-21.

STIGLITZ, J. (1972) Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 3 No.2 (Autumn), pp. 458-482. (1973).

— (1973) Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital. En: Journal of Public Economics, No.2 (Feb.), pp. 1-34.

— (1975) Incentives, Risk, and Information: Notes towards a Theory of Herarchy. En: Journal of Economics, Vol. 6 No.2 (Autumn), pp. 552-579.

— (1975) The Theory of "Screening," Education, and the Distribution of Income. En: The American Economic Review, Vol. 65 No.3 (Jun.), pp. 283-300.

— (1974) Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDC's. The Labour Turnover Model En: Quarterly Journal of Economics, Vol 88 No.2 (May), pp. 194-227.

— (1974) Incentives and Risk Sharing in Sharecropping En: The Review of Economic Studies, Vol 41 No.2 (Apr.), pp. 219-255.

- (1987) Design of Labour Contracts. Economics of Incentives and Risk-Sharing En: Incentives and Cooperation and Risk Sharing . H. Nalbantian (ed.). Totowa. Rowman & Allanheld, pp. 47-68.
- (1989) Markets, Market Failures, and Development (in Perspectives on Economic Development). En: The American Economic Review, Vol 79 No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association. (May), pp. 197-203.
- (1989) The Economic Role of the State A. Heertje (ed.). Basil Blackwell y Bank Insinger de Beaufort, pp. 9-85.
- (1991) The Economic Role of the State. Efficiency and Effectiveness. En: Efficiency and Effectiveness in the Public Domain: the Economic Role of the State. T. P Hardiman y M. Mulreany (eds.). Institute of Public Administration, pp.37-59.
- (1988) Economics of the Public Sector, 2. ed., W. W. Norton Publishers.
- (2000) Economics of the Public Sector, 3. ed., W. W. Norton Publishers.
- (2000) Reflections on Mobility and Social Justice, Economic Efficiency, and Individual Responsibility. En: New Markets. New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World. Nancy Birdsall y Carol Graham (eds). Washington. Brookings Institution Press, pp 36-65.
- VICKERS, J y YARROW, G. (1988), Privation: an Economic Analysis. Cambridge: MIT Press.
- WILLIAMSON, O. (1994), 1995) The Institutions and Governance of Economic Development and Reform En: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington: The World Bank, pp. 171-197.

**CONFERENCIAS MAGISTRALES PRESENTADAS EN EL
VI CONGRESO DEL CLAD (segunda parte)**

Conferencia
*La gobernanza en la era de la información.
¿Qué hacer y cómo hacerlo?**

Por:
Morley A. Winograd

Los eventos más recientes dejan en claro que a pesar de todos los cambios que estamos presenciando en esta nueva Era de la Información, la capacidad del gobierno para cumplir con su misión fundamental de proteger a los ciudadanos y de mejorar su bienestar económico y social, seguirá siendo la prueba fundamental de la fortaleza y de la estabilidad de la sociedad. Es importante para aquellos de nosotros que practicamos el arte de la administración pública, que no perdamos de vista esta misión, el propósito final del gobierno, mientras ponemos a prueba y seleccionamos las estrategias y tácticas que habremos de utilizar en nuestra propia tarea de mejorar el desempeño del gobierno.

Quisiera ofrecer algunas reflexiones personales acerca de **qué** necesitamos hacer para reinventar nuestras estructuras más esenciales de gobierno en la Era de la Información, y también exponer algunas de mis ideas acerca de **cómo** llevar a cabo esta labor. La perspectiva que he adoptado en lo que se refiere a esta temática proviene de mi experiencia como Director del National Partnership for Reinventing Government, durante la administración Clinton/ Gore en los Estados Unidos. En mi condición de Alto Asesor de Políticas del Vice Presidente Gore, fui invitado para contribuir en la transformación del gobierno federal de nuestro país y para restaurar la confianza de los norteamericanos en su capacidad para atender las necesidades de los ciudadanos. Este esfuerzo dio lugar a la iniciativa de reforma del gobierno más exitosa y sostenida en la historia de los Estados Unidos. Me propongo compartir algunas de las lecciones aprendidas. Asimismo, intentaré ubicar estas lecciones en un marco de referencia analítico que espero pueda aportar insumos acerca de cómo focalizar el trabajo de reforma

*Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22, correspondiente al mes de febrero de 2002. El documento fue presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez, Título original: "Governance in an Information Age What to Do and How to Do It?".

de la administración pública, a efectos de que pueda seguir fortaleciendo nuestras instituciones de auto-gobierno.

Aunque raramente ha sido reconocido en forma explícita, el propósito del gobierno a través de la historia no ha sido otro que el de proveer de seguridad física y mejorar el bienestar económico y social de aquellos que están sujetos a sus normas. Los sistemas que fueron capaces de hacer realidad dicho propósito también fueron capaces de perdurar durante prolongados lapsos, más allá de los tropiezos de menor cuantía que pudieron haber tenido. Pero aquellos que fracasaron en cuanto a dar cumplimiento al propósito fundamental del gobierno, fueron en último término derribados.

Ciertamente, cada sistema de gobierno ha sido un reflejo de la explicación que se ha dado acerca de cómo funciona el mundo en un momento histórico. En las épocas más tempranas de misterios y de mitos, los gobiernos eran diseñados para hacer cumplir las reglas formuladas por los miembros más poderosos y temibles de la tribu. En una época de fidelidad y de fe, se crearon nuevos sistemas de gobierno, diseñados para garantizar el orden y la protección de las poblaciones más amenazadas por el caos y por la invasión que por cualquier poder que

podiera surgir de un Estado central. Pero en la medida en que el hombre tuvo una mejor comprensión del mundo que le rodeaba, ese sistema de gobierno dio lugar al Estado moderno, que puso énfasis en las leyes y el tratamiento igualitario de los ciudadanos con miras a asegurar la paz y la tranquilidad en el interior de sus fronteras. La fuente de poder se desplazó desde la nobleza a la razón, de acuerdo con los valores de la época de la Ilustración.

Es de hacer notar como aquellas sucesivas estructuras gubernamentales estuvieron inevitablemente vinculadas a los propósitos fundamentales del gobierno. En primer lugar, ellas fueron diseñadas para suministrar protección a aquellos que estaban gobernados por fuerzas ajenas a su control. En segundo lugar, ellas proveyeron la forma de organizar la actividad económica y social de la época. Cuando la gente vivía en bandas errantes de cazadores, la actividad económica crucial era la obtención del alimento para mantener un nivel de vida de subsistencia. Quien hacía las veces de gobierno tribal estaba centrado en la distribución de los frutos de la caza de manera tal de asegurar la supervivencia de aquellos que más hubiesen contribuido con el éxito de la caza y quienes también eran probablemente los mejores

defensores de la tribu. Cuando las bases de la economía se desplazaron hacia la agricultura y la domesticación de animales, fue necesaria una nueva clase de gobierno. Este nuevo sistema de gobierno necesita garantizar la continuidad y la estabilidad suficientes como para asegurar que las siembras realizadas en una estación serían cosechadas y distribuidas de acuerdo con el mismo sistema de leyes en la estación siguiente. Y las siembras, al igual que los ciudadanos, requirieron ser protegidas de la invasión ante el temor de que pudiera ser destruida toda la cosecha de la estación, y con ella los fundamentos de la economía.

Posteriormente, en la medida en que la investigación científica y el conocimiento impulsaron el Estado moderno en el siglo de la Ilustración, se pudo apreciar que el sistema económico resultó modificado por las tecnologías que estos nuevos principios científicos contribuyeron a crear. La era industrial puso en evidencia el valor que podía generarse mediante inversiones masivas en maquinaria y en producción de gran escala. La certidumbre y la predictibilidad fueron la clave para llevar a cabo esta clase de inversiones. Por consiguiente, los planificadores económicos y los productores exigieron un gobierno que

podiera garantizar todavía más predictibilidad y minimizar los riesgos de la disrupción o del cambio. Por primera vez en la historia, estos elementos pasaron a constituirse en condiciones clave que los gobiernos tenían que satisfacer para permanecer en el poder. Así, se creó un sistema de gobierno cuyo funcionamiento interno se pareciese lo más posible a una máquina, con reglas claras y ordenes uniformes para asegurar que cada tarea fuese cumplida en la forma más rutinaria y repetitiva posible. La creación de este entorno para las grandes concentraciones de actividad económica también proveía las bases para el financiamiento de un ejército capaz de defender esta fuente de riqueza de rivales envidiosos.

Estos conceptos funcionaron en su tiempo y en su época. Pero actualmente las nociones que hacen referencia a grandes burocracias abocadas a la tarea de implantar más y más reglas para hacer que todo sea lo más uniforme posible ha perdido vigencia, al igual que la noción del derecho divino de la monarquía perdió vigencia en la época de la Ilustración. Lamentablemente, estamos viviendo con el legado de instituciones gubernamentales que fueron edificadas para ser fuertes y que, por lo tanto, son capaces de resistir en todo momento los

esfuerzos para barrer con ellas en la Era de la Información en la que vivimos. Este antiguo sistema de gobernanza está totalmente desfasado en relación con las necesidades económicas, sociales y de seguridad que tienen los ciudadanos de todos los países, y sin embargo, muchos todavía siguen sufriendo las consecuencias de nuestra imposibilidad de transformarlo. He aquí la fuente de gran parte de las tensiones que existen entre gobiernos y ciudadanos en todo el mundo. El gran desafío y la obligación de quienes trabajamos en la administración pública, son los de gerenciar la transición desde las actuales instituciones hacia un nuevo sistema de gobernanza y un nuevo conjunto de reglas tan rápidamente y en la forma menos dolorosa posible.

Mientras que la mayoría de nosotros reconocemos este desafío, todavía sentimos que no avanzamos en nuestro camino con la claridad deseada. Necesitamos estar seguros de que lo que estamos creando para reemplazar lo que ya existe será de verdadera utilidad para nuestros ciudadanos y será capaz de satisfacer los propósitos fundamentales del gobierno. Existen pocos indicadores que nos señalen que camino elegir y cómo estar seguros de que estamos siguiendo la dirección correcta. Las

nuevas instituciones y prácticas de gobierno tendrán que reflejar indudablemente la dinámica de la Era de la Información. Por ejemplo, si el gobierno quiere ganar el apoyo de los ciudadanos, necesitará estimular el crecimiento económico, en lugar de ser un lastre para sí mismo. Simultáneamente, el gobierno debe seguir desempeñando su papel de garantizar el acatamiento de las reglas de juego, de modo que la gente sienta que cualesquiera que sean los resultados económicos, ellos representan un resultado justo. De igual manera, la seguridad y la confianza no pueden lograrse mediante la imposición de viejos métodos de fuerza e intimidación que las nuevas tecnologías pueden evitar fácilmente. Por el contrario, la confianza debe provenir de la sostenida vitalidad de una ecología social capaz de adaptarse rápidamente para enfrentar toda nueva amenaza. Este entorno de aprendizaje y de adaptación depende de que el gobierno provea los tipos adecuados de nutrientes para mantener saludable a la sociedad, aún cuando ella cambie y evolucione en forma permanente. Lamentablemente, no existe una teoría unificada acerca de cómo manejar o construir un gobierno para la Era de la Información, a disposición de quienes aspiran avanzar en esta línea. En este momento, yo

quisiera contribuir con el desarrollo de un marco de referencia de este tipo, describiendo tanto lo que necesitamos hacer para gobernar en la Era de la Información, como discutiendo la forma de hacerlo.

El marco de referencia analítico está organizado en torno a cinco "Preguntas Clave" que determinan el grado en el que cualquier gobierno o agencia gubernamental ha hecho suyos los criterios de diseño necesarios para tener éxito en esta nueva era. Por esta razón, se ha denominado "El marco de cinco estrellas" a este concepto, tal como se muestra más adelante. El marco de referencia ha sido desarrollado sobre la base de nuestra experiencia tanto en la conducción de las iniciativas de cambio a nivel federal en los Estados Unidos, labor que estuvo bajo mi responsabilidad, como en la gerencia del proceso de asegurar que estos cambios fuesen implementados, lo que fue responsabilidad de mi socio, Ed DeSeve. Las Preguntas Clave se centran en los elementos primarios de la organización, de acuerdo con el propósito de lograr la aceptación pública de sus valores. Las Preguntas siguen un simple paradigma, que incluye el **Análisis** del estado actual de la organización, la **Alineación** de la visión, los valores, la

misión y la estrategia de su liderazgo, su preparación para la **Acción**, la **Responsabilización**, y la **Aceptación** por parte de los usuarios y del público de las políticas de la organización, así como los resultados que se obtienen como consecuencia de sus programas. Las preguntas no están diseñadas para ser un instrumento de evaluación externa, sino más bien un instrumento de análisis interno de la organización. Se quiere gerentes que lo utilicen como un conjunto de indicadores aptos para ayudarlos a señalar el camino correcto a quienes ellos representan.

A continuación se formulan las cinco Preguntas Clave, que utilizan el principio de calidad de la planificación, ejecución y supervisión, para formar un círculo de mejoramiento continuo. En su oportunidad, me ocuparé sucesivamente de cada una de ellas, por lo cual no las mencionaré en este momento.

Análisis:

Dado su propósito, ¿analiza la organización, los desafíos que enfrenta utilizando información objetiva, y promueve el análisis de las relaciones externas para mejorar su preparación para responder a estos desafíos?.

Alineación:

¿Tiene el liderazgo una visión, un conjunto de valores, una misión, y estrategias para la innovación y la promoción del aprendizaje y del crecimiento individual y organizacional?.

Acción:

Las estructuras de los programas y los planes de acción internos, ¿han sido diseñados para incorporar plenamente el capital humano preparado, los procesos laborales revisados y el uso creativo de la tecnología?.

Responsabilización:

¿Ha sido reconocida la integridad y se han establecido claramente los resultados en términos de los objetivos globales y metas específicas, y se han vinculado con los recursos presupuestarios y con otros recursos?.

Aceptación:

Los usuarios, los empleados y el público, ¿valoran los resultados logrados y están de acuerdo con los métodos inherentes a la creación y a la comunicación de las políticas que están siendo implementadas?.

Para cada una de las preguntas hemos desarrollado una serie de tests diseñados para tener un mejor conocimiento de cuán bien la organización ha puesto en

marcha los conceptos implicados en las palabras en negrita en cada una de las preguntas formuladas. Las veinticinco palabras representan los elementos que necesitan estar presentes para que un sistema de gobierno sea efectivo en la Era de la Información. Analizando cada elemento de acuerdo con un conjunto objetivo de preguntas, es posible a su vez definir 125 características de un gobierno de esta Era. En esta oportunidad expondré el análisis de lo que pensamos que los gobiernos necesitan hacer y la racionalidad subyacente a cada elemento, recurriendo a ejemplos de nuestra experiencia en los Estados Unidos.

I. Análisis

La Pregunta Clave del Análisis es: Dado su propósito, ¿analiza la organización los desafíos que enfrenta utilizando información objetiva y promueve el análisis de las relaciones externas para mejorar su preparación para responder a estos desafíos?.

El comienzo del proceso de Cinco Estrellas arranca con la observación del **propósito** fundamental de una agencia determinada. Para una entidad pública, este propósito está definido en forma típica, en primer lugar, por el decreto legislativo o ejecutivo que la creó, y por lo tanto, debemos comenzar desde los

orígenes de su creación. En esta etapa de Cinco Estrellas, los gerentes procuran ver si el propósito de la organización se encuentra formalmente expresado, determinar si es claro y si ha sido ampliamente comunicado y comprendido. Al mismo tiempo, necesitan apreciar si ese propósito es, de hecho, el correcto. Este es un test de calidad para saber si las cosas se están haciendo bien o no. Los gerentes deben analizar si ellos piensan que existe un propósito adecuado, determinar cuán bien este propósito es entendido y juzgar su utilidad para el futuro de la organización y del gobierno como un todo.

En lo que sigue exponemos las características que creemos que deben estar presentes en el elemento "Análisis". Es de hacer notar cómo cada una de ellas puede ser formulada en una pregunta que puede ser respondida por sí o por no, y contribuir para la elaboración de una puntuación general de la capacidad de la agencia para alcanzar el éxito en la Era de la Información.

- El propósito organizacional es coherente y entendido claramente.
- El propósito de la organización es relevante en el contexto de la actual dirección de políticas.

- El propósito ha sido desarrollado en consulta con una amplia base de actores involucrados, internos y externos a la organización.
- El propósito de la agencia da respuesta a una necesidad de políticas y/o programas en el área de servicios.
- El propósito de la agencia ha permanecido en el tiempo y puede soportar cambios en el liderazgo del gobierno.

El siguiente elemento de análisis es una evaluación de la capacidad de la organización para comprender los **desafíos** que enfrenta. El gerente necesita un inventario de lo que es probable que suceda en lo inmediato, de lo que puede suceder en el mediano plazo y de lo que podría suceder en el largo plazo. La gerencia puede crear múltiples escenarios y utilizar sofisticados instrumentos para la toma de decisiones a efectos de evaluar la probabilidad de que se presenten desafíos particulares.

Seguidamente se exponen las clases de problemas que los gerentes tienen que evaluar objetivamente para determinar sus puntuaciones con respecto a los desafíos:

- El liderazgo superior comparte la comprensión de los desafíos que confronta la organización.

- La organización dispone de un buen mecanismo para identificar los problemas potenciales y los futuros desafíos antes de que se conviertan en problemas serios.
- La organización es capaz de ubicar los problemas emergentes en el contexto más amplio de la dirección estratégica y de las prioridades, y desarrollar soluciones potenciales en un marco temporal apropiado.
- La gerencia considera en forma pormenorizada varias alternativas para resolver estos problemas y actúa de manera rápida y decisiva cuando ello es necesario.
- La gerencia comprende las concesiones en materia de las decisiones que debe realizar como resultado de las restricciones en recursos y en personal, y en consecuencia, es capaz de priorizar sus respuestas.

Cualquiera que sea la técnica analítica utilizada, la información objetiva debe encontrarse en el centro del análisis. La guía que se ha desarrollado para el proyecto "President's Quality Awards" en Estados Unidos, lo expresa claramente. "El análisis implica la utilización de datos para determinar tendencias, proyecciones y relaciones de causa-efecto que no son evidentes sin este análisis. Los datos y el análisis

sustentan una variedad de propósitos, tales como la planificación, la revisión del desempeño global, el mejoramiento de las operaciones y la comparación del desempeño de la organización con el de otras que trabajan en entornos similares a la emulación competitiva de las "mejores practicas".

Cuán bien las organizaciones manejan los datos, así como la calidad de estos, a menudo son elementos clave en lo que se refiere a su capacidad para responder correctamente y sin tardanza en un entorno rápidamente cambiante. Igualmente, la carencia de estos elementos es la deficiencia más comúnmente observada en las agencias gubernamentales existentes.

Expresiones de prácticas adecuadas en el manejo de **información objetiva**, son las siguientes:

- La organización utiliza en forma rutinaria datos objetivos para evaluar los desafíos que se le presentan, sus relaciones y su preparación para dar respuestas.
- La organización utiliza la emulación competitiva (benchmarking) para determinar su posición en relación con otras organizaciones en distintas áreas.

- La información objetiva esta regularmente disponible para todos aquellos que la necesiten.

A continuación, el análisis se orienta a una cuidadosa evaluación de las **relaciones** que la organización tiene con aquellas instancias que pueden tener impacto en su progreso o su éxito. En nuestros esfuerzos de reinversión nosotros generalizamos estas relaciones en función de cinco grupos de actores habitualmente involucrados, con los que cada agencia tiene que lidiar. Los contribuyentes son aquellos que realmente proveen los fondos para que el gobierno opere, mientras que quienes reciben los servicios son por lo general denominados usuarios. Es de hacer notar que éstos no son los mismos que los contribuyentes. Los proveedores de servicios pueden ser concebidos como los empleados y a menudo están representados por sindicatos en sus relaciones con el gobierno. Las dos categorías restantes se refieren a aquellos actores presentes en el espacio público, cuyo impacto es sentido mayormente a nivel de las políticas. Los formadores de opinión publica pueden ser ONGs, los medios de comunicación u otras asociaciones interesadas en el desempeño de la agencia en cuestión. Los responsables de la elaboración de las políticas son aquellos formalmente

encargados, por medios constitucionales o tradicionales, de formular las políticas para la agencia. El aspecto clave consiste en estar seguro de que la agencia comprende todas estas relaciones y dispone de un programa activo para manejar cada una de ellas. Prueba de ello, son las prácticas siguientes:

- La organización ha identificado los actores críticos en los grupos involucrados, incluyendo las entidades supervisoras, las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y los medios.
- El liderazgo superior posee una sólida comprensión de lo que cada una de estas entidades espera de la organización.
- La organización ha desarrollado un adecuado procedimiento, tanto formal como informal, para comprometer a cada uno de estos grupos en un diálogo regular sobre las cuestiones relativas a las políticas y programas.
- La organización cuenta con un firme apoyo por parte de los actores involucrados, que le permite soportar los cambios que tienen lugar con el paso de un gobierno a otro.
- Cuando es necesario, los actores involucrados suministran apoyo en aspectos que son críticos para la organización.

Mientras que el conocimiento de la calidad de sus relaciones es un aspecto central de la organización, la **Preparación** interna de la organización para concretar su desempeño es crítica. ¿Tiene la organización algunos sesgos que dificultan su acción?. La Preparación a menudo puede medirse por el tiempo que toma poner en marcha la respuesta a un problema determinado. Los bomberos, en forma rutinaria, miden su preparación por el tiempo que les toma poner sus efectivos en la escena del incendio. En algunos servicios del nivel central, el tiempo de adquisición o de realización de una acción personal es un excelente indicador de Preparación. Aunque la determinación de la Preparación presenta mayores dificultades a nivel de las políticas de la agencia, el simple hecho de preguntarle a la gente: ¿podemos tomar una decisión oportuna? o ¿cuánto tiempo tomará este proceso? constituye un poderoso indicador de Preparación. Muestras de que ella existe, son las siguientes:

- La organización está en capacidad de evaluar efectivamente desafíos y riesgos.
- La organización está bien preparada para enfrentar los desafíos que ha identificado

- La organización maneja eficazmente los riesgos que ha identificado.
- El nivel de preparación es bien conocido.
- Permanentemente se dan pasos para mejorar la preparación.

2. Alineación

La Pregunta Clave de la Alineación es. ¿Tiene el liderazgo una visión, un conjunto de valores, una misión, y estrategias para la innovación y la promoción del aprendizaje y del crecimiento individual y organizacional?. La Alineación Organizacional tiene que ver con la concertación de un acuerdo sobre la dirección global y el futuro de la organización entre los grupos involucrados descritos con anterioridad. Comienza con el **liderazgo**, definido como la capacidad de gestar un futuro que de otra manera no hubiese acaecido y para inducir a la gente a enrolarse en la gestación de este futuro. El liderazgo es crítico para una organización. El gerente debe ser un líder o formar parte del equipo que asume el liderazgo. Los gerentes necesitarán ser autocríticos en cuanto a determinar si tienen la capacidad para “suscitar, involucrar y satisfacer las motivaciones de sus seguidores” o para “alcanzar resultados en función de estos propósitos”. Esta puede ser la más

subjetiva de las mediciones críticas, pero ella es susceptible de análisis externo. Un ex-alcalde de Nueva York, Ed Koch, acostumbraba preguntarle a cualquiera que encontraba en su camino. "¿Cómo lo estoy haciendo?". Otros utilizan encuestas para estimar la posición de los líderes en la opinión pública. Cualquiera que sea la técnica utilizada, una evaluación del liderazgo es un elemento clave para determinar si la organización está siendo conducida en la dirección correcta. Expresiones de su existencia son:

- El liderazgo superior establece, despliega y comunica valores, visión y expectativas. La organización "empodera" y capacita al staff en todos los niveles para desempeñar un papel significativo en las decisiones que afectan su trabajo.
- El liderazgo superior inspira confianza entre los diferentes actores involucrados.
- La gerencia no teme abordar con firmeza problemas que pueden ser políticamente impopulares, pero que sin embargo, contribuyen con la misión y los objetivos de la organización en el largo plazo.
- El liderazgo superior estimula un diálogo abierto acerca de cómo mejorar la organización y no teme reconocer sus propios errores y aprender de ellos.

La **visión** se encuentra íntimamente ligada al concepto de liderazgo. La visión representa una articulación formulada por los responsables de la elaboración de las políticas y por la alta gerencia en relación con el futuro que ellos están tratando de gestar. En una organización empoderada, la visión, a la par de un conjunto de valores explícitamente declarados, suministra el marco básico en el interior del cual los miembros de la organización tienen libertad para operar. Por un lado se dice "que" se quiere gestar, y por el otro se describe "cómo" se quiere proceder para que esto ocurra. Aspectos relacionados con la existencia de la visión son los siguientes:

- La organización tiene un sentido de orientación hacia el futuro que es de clara y fácil comprensión.
- La visión organizacional y los valores apelan a intereses de largo plazo de los involucrados internos y externos, así como de los beneficiarios.
- La visión organizacional es ambiciosa en sus alcances y toca emocionalmente a quienes les es presentada.
- Los valores describen comportamientos que los miembros de la organización pretenden demostrar.
- La visión y los valores son, por lo general, suficientes como para permitir

la iniciativa individual y respuestas alternativas a la luz de condiciones cambiantes.

Aquí se presentan la visión y los valores que hemos utilizado en nuestro equipo para la reinención del gobierno, con el propósito de alinear a los actores involucrados con nuestra misión y generar el interés por participar juntos en la gestación de ese futuro. La visión de América @ Our Best puso el signo "arroba" del correo electrónico de Internet en lugar de la palabra, para simbolizar la idea de que la tecnología estaba en el centro de lo que estábamos programando y la idea de recurrir al gobierno para ayudar a crear América @ Our Best sirvió eficazmente como un poderoso factor de motivación para cualquiera que entrase en contacto con él. Teníamos un conjunto de descripciones, cada una de las cuales podía caracterizarse con una sola palabra para definir nuestros valores; pero lo más importante fue traducir esas palabras en declaraciones de comportamiento. Así, no sólo estábamos interesados en la confianza, sino que lo evidenciábamos empoderando a la gente. No sólo éramos valientes, sino que asumíamos riesgos, y así sucesivamente para cada una de las palabras que conformaban el conjunto descrito.

Las organizaciones exitosas, sin embargo, tienen algo más que una clara visión y un conjunto profundamente enraizado de valores. Ellas han sido capaces de traducir la combinación "que/ como" en otra afirmación de lo que ellas quieren hacer y cómo quieren que se haga, pero esta vez las declaraciones se encuentran más centradas en el presente que en el futuro. Una misión define que va a hacer la organización en un margen temporal especificado para progresar en la dirección de su visión. Y las declaraciones estratégicas, entonces, describen como la organización trata de actuar en relación con el logro de su misión. Fuera de estas declaraciones se despliega un conjunto de metas y un plan operacional para alcanzar las metas que vinculan estrechamente las tareas cotidianas de la organización con su visión de futuro. Estos objetivos y estas metas pueden entonces ser medidas y utilizadas para demostrar éxitos y promocionar la aceptación por parte del público.

La dimensión de la **estrategia** supone que:

- La organización tiene una estrategia lógica, organizada y metódica para el logro de su misión, acorde con su visión.

- La estrategia ha sido desarrollada por el equipo de alta gerencia y ha sido integrada en las operaciones cotidianas de la organización.
- La organización es capaz de adaptar la estrategia sobre la base de las condiciones y de las circunstancias cambiantes.
- El proceso de planificación estratégica se encuentra estrechamente vinculado con el presupuesto y el desempeño gerencial.
- La organización dispone de un sólido mecanismo para monitorear y apoyar la implementación estratégica.

Para ilustrar el concepto, aquí presentamos la misión y las estrategias pertenecientes al esfuerzo para la reinención del gobierno en los Estados Unidos. Nuestras metas para medir el éxito en esta misión estuvieron estrechamente relacionadas con los grupos involucrados de los que hemos hecho mención con anterioridad. En primer lugar, nuestra meta global de restaurar la confianza aludía a la razón fundamental de toda la iniciativa y de nuestra visión. Seguidamente, cada una de nuestras metas se refería a las más relevantes de las preocupaciones de cada grupo de actores involucrados. Pudimos medir la confianza con una encuesta que había sido hecha cada dos años,

comenzando en 1964, por una empresa de investigaciones independiente y de base universitaria. A comienzos de los años sesenta, el porcentaje de estadounidenses que manifestaban que podían confiar en el gobierno federal la mayor parte del tiempo era casi del 70%. A lo largo de las siguientes tres décadas, este porcentaje cayó a un mínimo de 21% en 1994, cuando comenzamos a implementar el trabajo de reinención del gobierno. Al culminar nuestra labor, en el año 2000, esta cifra había llegado casi al 50%. Posteriormente, en la conmoción del ataque terrorista a los Estados Unidos llevado a cabo el 11 de septiembre, la cifra salto casi hasta los niveles de comienzos de los años sesenta, en la medida en que los estadounidenses se aliaron patrióticamente en torno a los símbolos de nuestra democracia. No podemos afirmar que la reinención por sí sola produjo el cambio de estas cifras. Pero sí fuimos capaces de documentar que el desempeño del gobierno fue uno de los determinantes clave de cómo el pueblo dio una respuesta a esta cuestión. En lo que se refiere a la meta de la satisfacción de los usuarios y de los empleados, tuvimos que crear nuevos instrumentos de encuesta para ser capaces de medir nuestro progreso. Realizamos encuestas anuales entre empleados acerca de cómo sentían su entorno de trabajo.

No los atributos físicos de su entorno laboral, sino el grado en el cual sus ideas y su energía recibían el apoyo de sus supervisores. Y en lo que tenía que ver con la satisfacción del usuario, creamos las primeras encuestas en la historia republicana dirigidas a conocer la experiencia de la gente en su trato con una variedad de agencias gubernamentales. Nos sentimos complacidos cuando estas puntuaciones alcanzaron niveles similares a las recibidas por el sector privado por el suministro de sus servicios. Finalmente, la medida de nuestro legado se tradujo en una serie de indicadores del bienestar económico y social de la nación, que pudiera vincularse con las iniciativas de políticas de la administración, apoyadas por nuestros esfuerzos de reinversión.

En la Era de la Información, la **innovación** es el rasgo, por lo general, más valorado por todas las clases de usuarios. La innovación trae consigo la emoción de algo nuevo para la vida de la gente, y si simultáneamente ofrece mayor conveniencia o capacidad, los impulsores de la innovación se verán ampliamente recompensados. Esto es igualmente cierto para el gobierno y sus servicios. Tal como sostenía Robert Behn (*Innovation in American Government*, Altshuler y Behn, p. 3). "La innovación

se refiere al desempeño, a la permanente tarea de mejorar el desempeño del gobierno. Si el gobierno de los Estados Unidos pretende mejorar su desempeño -el desempeño no sólo de sus agencias de servicios sociales, sino también de sus agencias ambientales, de sus departamentos policiales y bomberiles, sus sistemas escolares y sus divisiones militares- necesita "innovación".

Los gerentes necesitan examinar críticamente su propia organización para determinar si el nivel de innovación existente en ella tiene posibilidades de confrontar los desafíos en el futuro. Se expresa en:

- La organización ha institucionalizado un mecanismo para el mejoramiento continuo de sus procesos.
- La organización ofrece fuertes incentivos a nivel individual y de división para estimular el desarrollo de programas y suministros de servicios más rápidos, mejores y más efectivos en relación con el costo.
- La organización se mantiene al día en los últimos desarrollos en todos los campos en que puedan aplicarse los esfuerzos innovadores y tiene una buena comprensión de que están haciendo organizaciones similares.

- La organización invierte un apropiado monto de recursos para la investigación y el desarrollo.
- La organización introduce exitosamente cambios significativos para mejorar los productos, los servicios y los procesos para crear nuevos valores para sus miembros.

La fuente de esta característica crucial, cómo es la innovación, está en la capacidad de la organización para **aprender** y para **crecer**. He aquí cómo el proyecto President's Quality Awards describe este imperativo. "El logro de los más altos niveles de desempeño requiere un abordaje bien ejecutado del aprendizaje organizacional y personal. El aprendizaje organizacional y personal es una meta propia de líderes visionarios, El término aprendizaje organizacional se refiere al mejoramiento continuo de los enfoques y procesos existentes, y a la adaptación al cambio, conduciendo a nuevas metas y/o abordajes, El aprendizaje necesita estar 'inserto' en el modo en que opera la organización".

En razón de que la penalización que resulta del fracaso en el sector público es a menudo elevada, la construcción de la capacidad de aprendizaje y crecimiento de una agencia puede ser bastante difícil. Es importante recordar a los

responsables de la elaboración de las políticas, a los auditores y aún a los críticos de los medios que se ocupan del desempeño del gobierno, que éste sólo podrá mejorar si la gente tiene la posibilidad de aprender. Desde el momento en que el aprendizaje es inherentemente un proceso de ensayo y error, esto significa darle a la gente la posibilidad de fallar sin que sea penalizada. Sólo entonces podrá tener lugar un verdadero aprendizaje. Aprendizaje y crecimiento existen cuando:

- La organización estimula el aprendizaje y el crecimiento en todos los niveles: individual, a nivel de división y en toda la organización.
- La organización estimula a sus empleados para asumir riesgos calculados en ciertas situaciones, a pesar del potencial de fracaso, a efectos de producir un mejor resultado global.
- La organización ofrece amplias oportunidades para compartir la información y el intercambio mutuo de ideas, aún cuando los empleados o las unidades laborales no estén directamente involucrados en un proyecto particular.
- La organización invierte un monto apropiado de recursos para el entrenamiento y el desarrollo de sus empleados, y estimula al personal en

todos los niveles en cuanto a tomar el tiempo requerido para fortalecer sus conocimientos, habilidades y capacidades.

- La organización tiene mecanismos tanto formales como informales para evaluar los anteriores desempeños y para traducir las lecciones aprendidas en mejoramientos estratégicos y tácticos.

3. Acción

La Pregunta Clave de la Acción es: Las estructuras de los programas y los planes de acción internos ¿han sido diseñados para incorporar plenamente el capital humano preparado, los procesos de trabajo revisados y el uso creativo de la tecnología?

Típicamente, las organizaciones están estructuradas en "oficinas" diseñadas para facilitar políticas gerenciales de mando y control pasadas de moda, así como en "programas" diseñados para llevar adelante las iniciativas legislativas. El hiato entre la intención y la acción en esta área es a menudo la causa fundamental de la falla de los programas. El problema se presenta regularmente tanto en la oficina como en el programa. A menudo, la legislación no es clara acerca de cómo debería ser implementado un programa y en

particular que resultados se esperan, definidos en términos de productos y de impactos. Simultáneamente, una agencia ejecutiva puede no comprender y/o no estar de acuerdo con los propósitos de la ley. En consecuencia, los programas se formulan para que vayan más allá de los límites de la intención original, o para que deliberadamente socaven los propósitos establecidos por la ley.

Esta situación genera verdaderos dilemas para los administradores públicos, quienes están obligados a aportar su "competencia neutral" para asumir y llevar adelante la iniciativa legislativa con su mejor capacidad. A menudo, las conversaciones con representantes legislativos pueden ser de utilidad para clarificar el lenguaje legislativo que no permite por sí mismo una fácil implementación. Sin embargo, antes de desplegar sus planes de acción, los gerentes deben examinar la **Estructura de Programa** -la base programática legal/reguladora de sus agencias- y desarrollar una base para la acción. ¿Existe una clara dirección legislativa? ¿Existen regulaciones claras y se aplican adecuadamente? ¿Están operando los programas en la forma en que se pretende? ¿Se mantiene el apoyo para esta dirección tanto en el interior de la instancia ejecutiva como en la legislatura

o Parlamento? ¿Los programas han superado su tiempo de vida útil? Una vez que estas interrogantes hayan sido planteadas y respondidas, puede haber necesidad de construir nuevas estructuras programáticas, ya sea a través de la legislación o mediante una acción administrativa.

El examen de la Estructura de Programa debe responder si:

- Existe un firme mandato legislativo para los programas de la organización.
- El diseño de los programas refleja las principales exigencias legislativas y reguladoras, pero no está coartado por ellas.
- El diseño organizacional y la estructura se orientan hacia la acción.
- No existen mandatos carentes de financiamiento en relación con la organización.
- Los elementos administrativos centrales (personal, procuraduría, finanzas, etc.) muestran un adecuado equilibrio entre el apoyo y el control para ayudar a la organización a implementar exitosamente sus programas.

Este examen de las estructuras de los programas debería hacerse en conjunto con la formulación de **planes de acción**.

Estos planes tendrían que orientarse hacia el tiempo y la productividad; deberían centrarse en congeniar los avances realizados con los plazos establecidos. Un ejemplo clásico de un plan de acción fue la respuesta federal al problema de conversión del Año 2000 (a.k.a. "Y2K"). El Congreso y el Presidente reconocieron que cada agencia y cada sector de la economía necesitaba evaluar el problema en su propia área, desarrollar un plan remedial, evaluar la necesidad de recursos, implementar el plan y controlarlo para asegurar la continuidad de las operaciones al cambiar el milenio. Estos planes se diseñaron procurando obtener el suministro de fondos por parte de la legislación, una Orden Ejecutiva para establecer los mecanismos de coordinación, una supervisión continua por parte de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como del Congreso, y una estrecha coordinación con el gobierno y con los demás partidos. El establecimiento de un "centro de mando" junto con los varios planes "Day One" ayudaron a crear una atmósfera que mitigó temores e hizo posible una transición sin traumas. Aun cuando la necesidad de planes de acción en esta escala no se hace sentir con frecuencia, las dimensiones fundamentales de tiempo, resultados y coordinación deben regir todas las tareas del gobierno.

Un Plan de Acción claramente articulado, que cuente con la aceptación de todos los involucrados, dará al gerente una plataforma firme para la ejecución de sus programas. En tal sentido, habrá que averiguar si:

- Existen planes tácticos coherentes que organizan el trabajo y los recursos para lograr los resultados.
- Los planes están plenamente sostenidos en cuanto a recursos y vinculados con el proceso presupuestario.
- La organización dispone de un mecanismo firme para formular, monitorear y soportar tareas bien definidas y plazos para rendir cuentas.
- Los planes pueden ser adaptados para reflejar las condiciones y las prioridades cambiantes.
- Los planes de acción se traducen consistentemente en desempeño y resultados organizacionales.

Pero la acción requiere más que planes. En forma típica, requiere una combinación apropiada de gente, procedimientos y tecnología. El **Capital Humano** es la combinación de la gente y de las capacidades necesarias para la efectiva implementación de los programas de una agencia y la ejecución oportuna de sus planes de acción.

Los gerentes deben evaluar la cantidad, los conjuntos de capacidades y la demografía de su fuerza de trabajo. Los gerentes deben examinar los procedimientos para la captación, motivación, selección, evaluación, promoción, compensación, entrenamiento y desarrollo de carrera a la luz de la estrategia global que ha sido desarrollada por la organización.

La preocupación por la capacidad del Capital Humano en una organización debe ser una prioridad en el tiempo y en la atención del liderazgo de la organización. Los altos directivos tienen que examinar no sólo a los procesos de desarrollo de su gente, sino también jugar un papel activo en la identificación y en la potenciación del talento necesario para proveer la clase de liderazgo adecuada para la organización, pensando en la generación de relevo. La presencia de Capital Humano supone que:

- Existe un sólido programa de reclutamiento para atraer un conjunto diversificado de talentos en todos los niveles.
- La organización cuenta con un sólido programa para el entrenamiento y el desarrollo de los empleados.
- El sistema de compensación es competitivo y vinculado al desempeño.

- Existen oportunidades significativas para el avance en la organización.
- Existe un adecuado equilibrio entre la atracción de nuevos talentos y la promoción en el interior de la organización.

Aun contando con la mejor fuerza de trabajo, ésta se verá mutilada por causa de **procesos de trabajo** anticuados o confusos. En ninguna parte esto ha sido mejor demostrado, en lo que se refiere al gobierno, que en el área de procura. En el gobierno federal, el proceso de procura y compra ha sido significativamente agilizado como para crear catálogos y *mall* electrónicos para la adquisición comercial de ítems de rutina. Se han puesto tarjetas de crédito en manos de personal autorizado de modo que puedan obtener artículos rápidamente, sin pasar por el proceso engorroso de llenar fórmulas. Estas herramientas se han traducido en importantes ahorros administrativos y programáticos; y la eliminación del papeleo y de las aprobaciones también ha reducido la tentación para el fraude o los ilícitos en este proceso.

Para contar con Procesos de Trabajo adecuados, es necesario averiguar si:

- La organización ha establecido estándares de desempeño significativos para los costos, la calidad y las plazas.
- La organización analiza regularmente los datos operativos y los procesos de trabajo para monitorear y mejorar su desempeño.
- La gerencia y los empleados actúan como un equipo para evaluar y refinar los procesos de trabajo sobre una base de continuidad.
- Los procesos de trabajo se centran más en la funcionalidad global y en los resultados de sus actividades en lugar de hacerlo en el interior de los límites organizacionales.
- La organización se desempeña consistentemente para alcanzar o superar los objetivos en términos de costo, calidad y plazas.

Existen numerosas formas mediante las cuales los gerentes pueden rediseñar los procesos. El rasgo más importante en este sentido es el compromiso desde la cúspide para involucrar a los empleados de todos los niveles en el rediseño y comprobar si éste es llevado a cabo de una manera incrementalmente beneficiosa.

Muchas -si no la mayoría- de las iniciativas para rediseñar los procesos fracasan porque no abordan las creencias

culturales y los valores de la organización que procuran modificar. A través de la participación y el compromiso de los propios trabajadores en el proceso de cambiar el trabajo -un principio clave de nuestros esfuerzos de reinención en los Estados Unidos- este gran obstáculo que enfrenta la reingeniería puede ser superado.

Al igual que el capital humano y el cambio en los procesos, la **tecnología** es un catalizador clave de la acción y de la ejecución de los programas. Es muy difícil hacer las cosas bien. Los gerentes están haciendo frente a una nueva ola de expectativas tecnológicas al tiempo que se ven sobrecargados por la antigua ola de programas tecnológicos. Cada vez más, los usuarios quieren estar interconectados y tener acceso a cualquier parte en todo momento. La mayoría de las agencias gubernamentales han heredado anticuados sistemas diseñados para trabajar *off-line*. El desafío de encontrar la persona adecuada, los procesos y los recursos presupuestarios requeridos para modernizar efectivamente los sistemas es considerable. Aun contando con estos elementos, la gerencia de los procesos de cambio tecnológico confronta un conjunto de retos totalmente nuevos.

El abordaje adecuado de la dimensión de la Tecnología, supone que:

- La organización planifica, implementa e integra sus recursos tecnológicos a través de toda la agencia para apoyar sus objetivos estratégicos.
- La organización examina y mejora sus procesos antes de seguir adelante con el desarrollo y la implementación de sistemas.
- La organización desarrolla un verdadero análisis costo-beneficio antes de dar inicio al trabajo sobre grandes proyectos de sistemas.
- La organización define el conjunto óptimo de estándares técnicos para producir sistemas homogéneos que puedan interactuar efectivamente y ser mantenidos eficientemente.
- La tecnología habilita plenamente la productividad en todos los niveles de la organización.

4. Responsabilización ("accountability")

La Pregunta Clave en relación con la Responsabilización: ¿Ha sido reconocida la integridad y se han establecido claramente los resultados en términos de los objetivos globales y metas específicas, y se han vinculado con los recursos presupuestarios y con otros recursos?.

El cumplimiento del programa debe estar permanentemente equilibrado con lo que Robert Behn llama "el dilema de la responsabilización -el "trade-off" entre la responsabilización por las finanzas y la honestidad, y la responsabilización por el desempeño". "Finanzas y honestidad" se refieren a los tradicionales problemas de la integridad programática. Estos incluyen respuestas a problemas tales como. "¿Estamos en condiciones de responsabilizarnos por lo que gastamos? ¿Sabemos si gastamos el dinero en forma eficiente? ¿Las compras de bienes y servicios han sido realizadas en forma transparente y honesta? ¿Existió un procedimiento para asegurar la integridad en quienes recibieron los beneficios?. Un ejemplo de este tipo de problemas proviene de una iniciativa emprendida por numerosas ciudades en los Estados Unidos para rehabilitar la vivienda en ciertos barrios. El gobierno federal tenía varios programas de subsidios para asistir a los gobiernos locales y la iniciativa parecía una forma lógica para luchar contra el deterioro. Los titulares de la prensa local en numerosas ciudades criticaron diversos aspectos que pudieran ser indicadores de corrupción en el proceso. Si bien puede haber una explicación perfectamente válida para cada circunstancia, el fracaso para

comunicar la Integridad del proceso tuvo como resultado el deterioro del programa en sí.

La **integridad** puede ser preservada cuando:

- Existe un claro mensaje a lo largo de la organización señalando que el despilfarro, el fraude y la corrupción no serán tolerados.
- Existe un buen sistema de controles internos para ofrecer a la gerencia una razonable (aunque no absoluta) seguridad contra el despilfarro, el fraude y la corrupción.
- La organización recibe constantemente opiniones de auditoría no calificadas.
- La organización toma en cuenta invariablemente los informes sobre problemas gerenciales, para evitar su recurrencia en auditorías subsiguientes.
- Los resultados de las iniciativas contra la corrupción se expresan en la comprobación de mediciones objetivamente bajas de corrupción.

Al tiempo que promueve la economía, la responsabilización financiera y la probidad en los procesos, el gerente debe simultáneamente asumir su responsabilización por los **resultados obtenidos**. La sola construcción de casas

en el vecindario no es suficiente si la meta es la estabilización del vecindario. El problema de establecer resultados apropiados está bien documentado. Los gerentes a quienes se les pide que resuelvan un problema no pueden controlar todas las variables. Cambios en el entorno legislativo o en las condiciones del mercado pueden socavar inclusive los resultados más cuidadosamente planificados. ¿que debería hacer entonces un gerente?. Mi consejo es que debe definir muy cuidadosamente las cosas que puede controlar en términos de procesos y de resultados, y asociarlos tan estrechamente como sea posible con los impactos.

En último término, en un gobierno de la Era de la Información, los gerentes deben asumir la responsabilización por los resultados esenciales del gobierno, aun cuando ellos nunca hayan tenido y nunca tendrán el control total de todas las variables que pudieran tener algún impacto sobre su capacidad para lograr estos resultados. Entre las preguntas que cabe formular en tal sentido, figuran las siguientes:

- ¿Cómo ha hecho la organización para alcanzar sus metas y cumplir con sus objetivos en función de sus resultados?.

- ¿Ha existido un reconocimiento externo de estos logros y una comprensión apropiada del papel de la agencia?.
- ¿Se compromete la organización en una emulación competitiva con otras organizaciones, comparando sus resultados?.
- ¿La organización vincula sus resultados con la utilización de sus recursos?.
- ¿Perciben los empleados la relación de su trabajo con los resultados obtenidos?.

Lo anterior conduce al establecimiento de **Objetivos** -algo específico que uno tiene que alcanzar, como puede ser la reducción del crimen- y **Metas** -los logros que se proponen para un periodo temporal determinado- en el contexto de la estrategia general y con una plena comprensión de la estructura del programa y de los recursos -humanos, procedimentales y tecnológicos-, incluyendo el soporte presupuestario con el que se pueda contar. La integración de medidas de desempeño en el proceso presupuestario y el establecimiento de relaciones entre la estrategia, los programas y la asignación de todos los recursos no es tan fácil como parece. Sigue siendo la tarea central de un gerente exitoso. En tanto que se es responsable,

es preciso establecer que se necesita para ser responsable y cómo debe ser medida esta responsabilidad.

Constituyen evidencias en esta dirección, las siguientes:

- La organización definió claramente las expectativas de desempeño que son fácilmente comunicadas.
- Los objetivos de desempeño son consistentes con el entorno estatutario y regulador.
- El foco se centra en los resultados más que en los procesos o en los productos.
- Las medidas de desempeño organizacional informan sobre el desarrollo de la métrica del desempeño para divisiones específicas y para empleados individuales en el interior de cada división.
- La métrica del desempeño para la organización ha sido comunicada y acordada por la agencia y sus entidades supervisoras.

La vinculación entre las Metas específicas -la representación numérica de los objetivos que son definidos para producir los resultados deseados- y los **Presupuestos** -el plan financiero para el período fiscal siguiente- es crítica. Las

metas constituyen compromisos con un nivel específico de desempeño por parte de un gerente en un nivel determinado de la organización. La meta de un gerente a menudo está directamente relacionada con el éxito de los gerentes que se encuentran por encima suyo en la organización.

El vínculo con el Presupuesto cambia el foco del control financiero desde los insumos (dólares, personal, etc.) hacia los resultados. Esta vinculación entre recursos y resultados es la característica esencial de un proceso de asignación de recursos bien desarrollado en un gobierno de la Era de la Información. La capacidad, en cualquier punto del año fiscal, para mostrar la tasa actual de gastos y el impacto esperado sobre el desempeño suministra a los gerentes la clase de *insights* que ellos necesitan para gerenciar adecuadamente sus programas en un entorno inherentemente volátil.

Para lograr una **asignación** y un **control presupuestarios** es necesario saber sí:

- La organización cuenta con una adecuada información del costo de los servicios, y estimula a sus gerentes para encontrar formas de mejorar el servicio al tiempo que se reducen los costos.

- La información de gastos y programas es oportuna, adecuada y confiable durante todo el año.
- La organización es responsable desde el punto de vista fiscal -sigue una planificación de capital y procesos gerenciales para alcanzar sus metas con los costos de ciclos de vida más bajos y de menor riesgo- y tiene solidez financiera. La organización correlaciona diferentes niveles de desempeño con diferentes niveles de financiamiento.
- Existe una buena integración de los programas y las operaciones financieras, y un apropiado equilibrio entre apoyo y control.

5. Aceptación

La Pregunta Clave relativa a la Aceptación es la siguiente: Los usuarios, los empleados y el público, ¿valoran los resultados logrados y están de acuerdo con los métodos relacionados con la creación y la comunicación de las políticas que están siendo implementadas?

El reconocimiento de que el gobierno tiene usuarios es un fenómeno relativamente nuevo. Todavía más reciente es la distinción que se establece entre los **usuarios** y el público. La comprensión de esta distinción constituye un primer paso crítico en el cambio

de cultura gubernamental y el desplazamiento de su atención hacia el entorno exterior al cual es preciso dar respuesta permanentemente. Los usuarios son aquellos que reciben directamente los beneficios del gobierno, a menudo mediante el pago de una tarifa. Una persona que procura un permiso de pesca es un usuario del gobierno. Esta persona necesita un permiso para pescar y el gobierno otorga ese permiso, habitualmente a través de un intermediario, que podría ser un almacén de productos deportivos. El problema real para los gerentes consiste en saber como identificar a los usuarios, como medir sus necesidades y como pueden activarse los mecanismos para satisfacer estas necesidades. En el caso del permiso de pesca, los usuarios son fáciles de identificar -aquellos que desean pescar u obtener información acerca de las normas que rigen la pesca. Las necesidades de estos usuarios podrían ser medidas mediante encuestas de usuario, mediante votación o a través del número de quejas que se reciben acerca del sistema o de un intermediario determinado.

Una orientación hacia los Usuarios supone que:

- La organización adopta un enfoque de base amplia para la definición de sus

usuarios de modo de reconocer como tales no sólo a los beneficiarios de sus programas, sino también a entidades tales como organizaciones no gubernamentales y asociaciones comerciales, organizaciones comunitarias y distintos cuerpos de supervisión.

- La organización convoca en forma rutinaria a distintos grupos de usuarios con el propósito de aprender más acerca de sus requerimientos, expectativas y preferencias, y también consulta con líderes clave de la comunidad de usuarios sobre decisiones críticas que enfrenta la organización.

- Los usuarios comprenden los desafíos que enfrenta la organización, y sus expectativas con respecto al desempeño son tanto realistas como justas.

- La organización tiene mecanismos suficientes como para garantizar la aceptación y la satisfacción del usuario en lo que respecta a los programas y políticas clave.

- La organización se mantiene en un alto nivel de aceptación por parte de los usuarios y de importantes actores externos.

Como se ha hecho notar con anterioridad, el trato con el público no siempre representa una transacción con el usuario. En muchos casos, el público ejerce sus

derechos constitucionales o legales. Los ciudadanos pueden estar reivindicando la libertad de expresión, buscando una información que no está fácilmente disponible, articulando una propuesta de políticas o dando una respuesta ante un requerimiento de su opinión. El gerente tiene que reconocer esta distinción y asegurar que los encuentros con el público resulten en un tratamiento justo y cortes, en el marco que determina la ley.

Tanto en las situaciones de transacción de servicios directos como en aquellas en que los usuarios ejercen sus derechos legales, una importante consideración que corresponde hacer al gerente es si el usuario y/o el público está satisfecho con la interacción y con el resultado de la misma. Se trata de dos cuestiones separadas. Permítanme dar un ejemplo para clarificar el tema. Nuestros esfuerzos de reinvención en los Estados Unidos nos condujeron a la total transformación del Internal Revenue Service (IRS), la agencia encargada de la recolección de impuestos correspondientes al gobierno. A través de una comisión compuesta por miembros del servicio y por funcionarios del proyecto de reinvención, se creó un nuevo IRS, cuya misión, estructura y sistemas fueron adaptados para atender los diferentes tipos de usuarios que

establecían contacto con la agencia. El nuevo IRS se medía a sí mismo en función de la oportunidad y de la adecuación de sus respuestas a los clientes; habitualmente se medía en función de cuantas multas imponía a los contribuyentes que no estaban solventes en sus pagos. Aunque se pensaba que el objetivo debería ser el ofrecer al cliente un servicio oportuno y altamente adecuado, no podía garantizarse que el usuario quedaría "satisfecho" con ninguna respuesta acerca del monto de su deuda en cuanto contribuyente.

Existen beneficios adicionales derivados de la utilización de encuestas y otros mecanismos indagatorios para obtener retroalimentación acerca de cómo es el suministro de servicios de la agencia. Estos mecanismos pueden ayudar a informar en relación con las prácticas de contratación o de entrenamiento, la renovación de procesos y la incorporación de tecnología. Por ejemplo, el IRS encontró que la apertura de oficinas los sábados para actividades de "resolución de problemas" fue una modalidad efectiva desde el punto de vista costo-efectividad para resolver problemas y mejorar la satisfacción de los usuarios. En este caso, estuvo claro que el público valoró los resultados de la resolución de casos. Asimismo, mejoró la imagen del IRS ante la opinión pública.

Puede afirmarse que la **confianza pública** aumenta, si se satisfacen las siguientes condiciones.

- El público general tiene una buena comprensión de la organización y de sus objetivos estratégicos.
- Las percepciones del público acerca de la organización son realistas y justas.
- La organización dispone de mecanismos suficientes como para garantizar la confianza y el apoyo del público.
- El público en general piensa que la organización es capaz de alcanzar con eficiencia y eficacia sus objetivos de políticas y programas.
- Altos niveles de confianza y apoyo del público fortalecen la capacidad de la organización para el cumplimiento de su misión y sus objetivos estratégicos.

De más difícil medición es la reacción general del público en relación con el **logro de la política**. El establecimiento de una velocidad límite de 55 millas por hora fue una forma efectiva de reducir el número de muertes por accidentes de tránsito y reducir el consumo de gasolina en los Estados Unidos. Sin embargo, las encuestas realizadas acerca de esta política mostraron que era sumamente impopular, particularmente en aquellos

lugares en que la población se encontraba ampliamente dispersa. Entendiendo esta situación, el gerente puede tener la necesidad de revisar las políticas por sí mismo para comprobar si su decisión involucra ampliamente al público y si la fundamentación de la misma fue comunicada adecuadamente. Aunque la actitud del público no puede ser la razón determinante de la implementación de normas o servicios legalmente aprobados o requeridos públicamente, un gerente debe comprender la naturaleza del apoyo del público y las formas en las cuales la desconfianza o el descontento pueden socavar la misión de la agencia. El conocimiento de como navegar en estas aguas es un aspecto fundamental que debe ser evaluado por el gerente público. El apoyo al desarrollo de las políticas está condicionado por factores como los siguientes:

- La organización dispone de un procedimiento formal para el desarrollo y el veto de políticas y regulaciones.
- La organización llega a una amplia variedad de actores involucrados y es capaz de comprometerlos en el desarrollo y la implementación de políticas.
- Las iniciativas de políticas se basan en una información objetiva de fuentes tales como la investigación académica o la evidencia empírica, que

apoyan los valores y los méritos de la organización y de sus beneficiarios.

- La organización es capaz de monitorear y de institucionalizar sus iniciativas de políticas para que tengan un efecto duradero.
- El público acepta y apoya la orientación de las políticas de la organización.

La aceptación de los objetivos y del desempeño de la organización por parte de los **medios** es a menudo crucial para lograr apoyo para la realización de una acción. En esto juega una parte importante el grupo de involucrados de mayor influencia, que puede obstaculizar la acción. Un enfoque proactivo y honesto para manejar tanto los éxitos como los fracasos puede ser de gran utilidad para un gerente

En la aceptación de los medios, influyen los siguientes factores:

- La organización ha desarrollado una firme y apropiada estrategia de comunicaciones.
- Se han desarrollado temas consistentes e ineludibles en apoyo de los objetivos estratégicos.
- La agencia adopta un enfoque proactivo para moldear su cobertura de prensa en lugar de una posición reactiva centrada en el control de los perjuicios.

- La organización posee fuertes mecanismos, tanto formales como informales, para mantener a los medios al día en lo que se refiere a las prioridades generales y a temas y actividades específicos.
- Los medios perciben que el liderazgo superior es honesto y accesible cuando se discuten importantes temas que afectan a la organización.

En lo interno, el apoyo de los **empleados** a las metas de la organización puede contribuir con un mejor desempeño. Es preciso recordar que ellos también fueron identificados como un importante grupo de involucrados en nuestra tipología de actores, que puede impactar en lo que se refiere al margen de libertad que una agencia de gobierno puede tener para realizar los cambios. Si, además de apoyar las metas de la organización, los empleados exhiben un alto grado de satisfacción y una alta moral en el trabajo, la organización tendrá aún mayores probabilidades de tener éxito en sus esfuerzos por transformarse.

La aceptación de los empleados es mayor si.

- Los empleados comprenden que son capaces de articular la misión, los objetivos y la orientación de la organización.

- Las actitudes de los empleados reflejan una perspectiva positiva de la orientación de la organización y de su gerencia.

- Los empleados disponen de una vía para ascender en la organización, y tienen conciencia de ello. Existe una apreciación positiva de la organización como un buen lugar para trabajar.

- La mayoría de los empleados exhiben un alto grado de satisfacción con el trabajo.

De hecho, este análisis nos retrotrae al comienzo. El éxito en la Era de la Información requiere de cualquier organización que esté en sintonía con su entorno externo y que tenga la capacidad de responder rápidamente a los cambios inesperados. El cambio no sólo es una constante en nuestro nuevo entorno, sino que tiene lugar a una velocidad creciente, gracias a las maravillas de la tecnología de la información. Todo gerente que piensa que puede resistirse a estas fuerzas y permanecer atrincherado en los hábitos formados en otros tiempos y en otras eras, está negando la realidad. Pero la mayoría de los gerentes que yo conozco no piensan de esta manera. Honestamente, ellos quieren cambiar y personalmente poner de su parte para que el gobierno trabaje mejor y cueste menos. El desafío que estos gerentes enfrentan es el de

determinar cómo hacerlo. Yo desearía que el marco Cinco Estrellas que he compartido en este documento pudiera suministrar algunas ideas acerca de cómo se podrá ayudar a los gerentes públicos a dar respuesta a esta interrogante. Queda claro que necesitamos encontrar nuevos sistemas de gobernanza, que puedan proveer a nuestros ciudadanos con la seguridad, la confianza, el éxito

económico y el sentido de bienestar social que ellos esperan de quienes ocupamos posiciones de liderazgo. Estas reflexiones podrían contribuir a señalar la forma de poner en marcha nuevos sistemas que puedan satisfacer aquellas expectativas y permitir que la democracia demuestre su permanente viabilidad en la Era de la Información. ■■

DECLARACION DE BOCA DEL RIO
*(Encuentro Nacional Municipio 2001).**

1. Reafirmar a la Conferencia del Municipio Mexicano, como interlocutor de los municipios ante los diversos órganos y poderes públicos. De la misma forma, la conferencia seguirá siendo el mecanismo de coordinación del movimiento asociacionista municipal. En este punto, solicitan una reunión con el Presidente de la República.
2. Impulsar una nueva reforma al artículo 115 de la constitución, con el ánimo de dotar a los ayuntamientos de facultades legislativas plenas.
3. Desarrollar un mecanismo que garantice el apego de toda la legislación federal y estatal al espíritu de dicho artículo.
4. Promover la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos y eliminar la prohibición de la reelección del cuerpo edilicio, dejando a los congresos locales su reglamentación.
5. Transformar la actividad gubernamental del ayuntamiento, impulsando la creación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito municipal. Modificar igualmente el mecanismo de elección de regidores, a un sistema de distritos uninominales municipales.
6. Convocar a la Convención Nacional Hacendaria y asegurar la participación plena del orden de gobierno municipal, en los órganos de coordinación fiscal federal.

**Declaración signada por los presidentes municipales que asistieron al Encuentro Nacional Municipio 2001 organizado por el Gobierno del Estado de Veracruz y BANOBRAS, y que se llevó a cabo en el municipio de Boca del Río, Veracruz, del 13 al 16 de diciembre de 2001.*

7. Asegurar la transparencia informativa de la Secretaría de Hacienda y las secretarías de Finanzas estatales, en lo que respecta a la distribución y entrega de recursos a los municipios. Igualmente debe garantizarse que se establezcan órganos estatales de fiscalización de carácter constitucional autónomos.
8. Precisar y ampliar las potestades tributarias de los municipios, en lo que respecta al cobro del derecho de alumbrado público, impuesto sobre gasolina.
9. Obligar a las empresas, entidades y organismos paraestatales para realizar el pago justo y puntual del impuesto predial, y demás contribuciones municipales.
10. Revisar y elevar el monto mínimo que se destina a los municipios dentro del Fondo General de Participaciones Federales, haciendo obligatorio que las entidades federativas emitan una legislación que haga transparente y eficiente el mecanismo de distribución y entrega de las mismas.

Numeralia municipal.

Por:
Miguel Angel Flores Cuenca*

1.- *Total de municipios en el País: 2,429

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUN-ENERO 2002

2.- *Total de municipios en el país, con su filiación política en funciones al 16 de enero de 2002.

PARTIDO POLITICO	NUMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
PRI	1,196	49.23%
PAN	340	14%
PRD	198	8.15%
PT	26	1%
PVEM	20	.82%
COALICIONES:	126	5.18%
CONSEJOS MUNICIPALES:	2	.08%
REGIMENES DE USOS Y COSTUMBRES:	418	17.20%
OTROS	103	4.24%
TOTAL	2,429	100%

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUM-SEGOB, 16 de enero de 2002.

3.- *Municipio con mayor densidad de población por km2:

Nezahualcóyotl (Estado de México) con: 19,773.7 habitantes.

*Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

4.- *Municipio con menor densidad de población por km2:

Coyame del Sotol (Chihuahua) con: 0.22 habitantes.

*Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

5.- *Municipios de reciente creación:

ENTIDAD	NOMBRE	MUNICIPIO A PARTIR DEL QUE SE CREA
MEXICO	LUVIANOS	TEJUPILCO
MEXICO	SAN JOSE DEL RINCON	SAN FELIPE DEL PROGRESO

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 2 de octubre del 2001, sección tercera.

* Asociado del IAPEM y del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., y Jefe de Proyectos de la Dirección General de Organización y Documentación del GEM.

6.- *Municipio del país con mayor extensión territorial:

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	EXT. TERR. KM2
BAJA CALIFORNIA NORTE	ENSENADA	51,952.26

*Fuente: INEGI Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

7.- *Municipio del país con menor extensión territorial:

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	EXT. TERR. KM2
TLAXCALA	MAZATECOCHCO	5.90
TLAXCALA	DE JOSE MA. MORELOS TECATLAN	5.90

*Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

8.- *Municipio del país con mayor población:

ESTADO	MUNICIPIO	POBLACION 2000
JALISCO	GUADALAJARA	1,646,319

*Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

9.- *Municipio del País con menor población:

ESTADO	MUNICIPIO	POBLACION 2000
OAXACA	SANTA MAGDALENA JICOTLAN	109

*Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

10.- *Municipio con mayor población económicamente activa(PEA):

ESTADO	MUNICIPIO	(PEA)
JALISCO	GUADALAJARA	624,328

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUM.

11.- *Municipio con menor población económicamente activa(PEA):

ESTADO	MUNICIPIO	(PEA)
CHIAPAS	NICOLAS RUIZ	0

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUM

12.- *Estado del país que recibió la mayor cantidad de ingresos por concepto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:

ESTADO	CANTIDAD
MEXICO	\$1,781,267,751.00

*Fuente: Diario Oficial de la Federación del 1º de enero de 2002, primera sección.

13.- *Estado de País que recibió la menor cantidad de ingresos por concepto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas:

ESTADO	CANTIDAD
BAJA CALIFORNIA SUR	\$94,695,252.00

*Fuente: Diario Oficial de la Federación del 1º de enero de 2002, primera sección.

14.-*Municipio del Estado de México que recibió la mayor cantidad de ingresos por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el ejercicio fiscal del año 2002:

MUNICIPIO	CANTIDAD	TOTAL ESTATAL
ECATEPEC DE MORELOS	\$3,194,849.00	\$1,564,364,291.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 31 de enero de 2002, sección cuarta.

15.-*Municipio del Estado de México que recibió la menor cantidad de ingresos por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para el ejercicio fiscal del año 2002.

MUNICIPIO	CANTIDAD	TOTAL ESTATAL
PAPALOTLA	\$277,735.00	\$1,564,364,291.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 31 de enero de 2002, sección cuarta.

16.-*Municipio del Estado de México que recibió la mayor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2002.

MUNICIPIO	CANTIDAD	TOTAL ESTATAL
ECATEPEC DE MORELOS	\$373,857,161.00	\$3,017,377,762.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 31 de enero de 2002, sección cuarta.

17.-*Municipio del Estado de México que recibió la menor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2002.

MUNICIPIO	CANTIDAD	TOTAL ESTATAL
PAPALOTLA	\$799,231.00	\$3,017,377,762.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 31 de enero de 2002, sección cuarta.

18.-*Municipio del Estado de México que recibirá la mayor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Participaciones Federales, para el ejercicio fiscal 2002.

MUNICIPIO	PORCENTAJE	MONTO (PESOS)	MONTO (PESOS)
ECATEPEC	8.691711	\$424,118,886.00	\$4,879,578,929.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 15 de febrero de 2002, sección tercera.

19.-*Municipio del Estado de México que recibirá la menor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Participaciones Federales, para el ejercicio fiscal 2002.

MUNICIPIO	PORCENTAJE	MONTO (PESOS)	MONTO (PESOS)
PAPALOTLA	0.128919	\$6,290,698.00	\$4,879,578,929.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 15 de febrero de 2002, sección tercera.

20.-*Municipio de Estado de México que recibirá la mayor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Fomento Municipal, para el ejercicio fiscal del 2002.

MUNICIPIO	PORCENTAJE	MONTO (PESOS)	MONTO (PESOS)
HUIXQUILUCAN	3.160574	\$6,172,238.00	\$195,288,550.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 15 de febrero de 2002, sección tercera.

21.-*Municipio del Estado de México que recibirá la menor cantidad de ingresos por concepto del Fondo de Fomento Municipal, para el ejercicio fiscal de 2002.

MUNICIPIO	PORCENTAJE	MONTO (PESOS)	MONTO (PESOS)
SAN JOSE DEL RINCON	0.407998	\$796,774.00	\$195,288,550.00

*Fuente: Gaceta del Gobierno del Estado de México del 15 de febrero de 2002, sección tercera.

22.-*Municipio del país con mayor índice de marginación es:

ENTIDAD	MUNICIPIO	INDICE DE MARGINACION	GRADO DE MARGINACION
GUERRERO	METLATONOC	MUY ALTO	3.389

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUM.

23.-*Municipio del país con menor índice de marginación es:

ENTIDAD	MUNICIPIO	INDICE DE MARGINACION	GRADO DE MARGINACION
NUEVO LEON	SAN PEDRO GARCIA GARCIA	MUY BAJO	2.359

*Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUM.

José Arocena

El desarrollo local: Un desafío contemporáneo.

Por:

Zochilt Flores López*



Uno de los múltiples efectos de la globalización en Latinoamérica y probablemente en otras partes del mundo, es la revalorización de lo local como estrategia para adaptarse y enfrentar los retos de ese proceso homogeneizador y avasallante. La defensa o promoción de lo local se convierte entonces en uno de los baluartes de las comunidades para afrontar con mayores probabilidades de éxito a este fenómeno multidimensional y, de manera profunda y didáctica, José Arocena hace un recuento teórico

metodológico de las implicaciones de esta nueva forma de percibir lo inmediato, lo que nos rodea y que podemos transformar y, hasta cierto punto, controlar, es decir, lo local.

José Arocena plantea en su libro una postura que se contrapone a las teorías totalizadoras, señalando la “explosión de regionalismos o localismos”. Critica al modelo cultural racionalizador que no da valor a la excepción y a la diferencia, que destruye la naturaleza en aras del desarrollo económico. Señala que las promesas incumplidas del modelo tradicional de desarrollo han dado lugar a la explosión de localismos, en el antiguo primer mundo, en el segundo y por supuesto, en el tercero.

* Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. Profesora de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UAEM; Consultora en materia de desarrollo municipal y urbano.

Contra la pretendida uniformidad y universalidad surgen las diferencias, las singularidades, que rechazan la existencia de una sola vía, de un proyecto occidental de civilización universal. Para definir lo local, señala que es la afirmación de la especificidad, de la diferencia, más que la evocación de formas comunitarias utópicas. Establece la diferencia entre comunidad y sociedad: la primera se refiere a un sistema de relaciones complejo, que genera asociaciones entre individuos en función de determinados valores. La comunidad es sólo una de las formas que puede asumir la sociedad.

En relación con la terminología, el autor se opone a la connotación conmisericordiosa de términos como "desarrollo de base", dado que conlleva una fuerte carga ideológica en la cual se asume que el poder ejercido por las masas es más bondadoso. Al relacionarlo con lo popular, el autor señala que se buscan mecanismos que aseguren el control de los procesos de desarrollo por parte de los sectores populares, sin embargo el problema es qué hacer con lo que no es popular.

Finalmente, señala que lo local es un concepto relativo, una respuesta a un estado de sociedad, que supone una definición precisa de actor local, que parte de una noción integral e integradora

del desarrollo y que se sitúa, al mismo tiempo, en la afirmación de lo singular y de las regularidades estructurales.

El desarrollo local como desafío teórico

Lo local implica necesariamente la existencia de su opuesto que es lo global. Ambos términos se complementan, sin embargo, un análisis serio, en cualquiera de los dos ámbitos, presupone una clara distinción de los mismos.

Para definir lo local señala que esto no corresponde solamente a una fragmentación de un territorio, sino a la existencia de una serie de condiciones mínimas que se expresan en dos ámbitos fundamentales: el socioeconómico y el cultural.

En primer lugar, la producción de riqueza, que implica la participación de los actores locales y que permite posicionarlos en su contexto local, es la primera condición, pues establece además, relaciones de poder. Sin embargo, el sentido de pertenencia, de identidad con el territorio y con las prácticas de las personas, constituye el segundo gran elemento, el cultural.

Se dice entonces que un territorio con límites determinados se puede considerar como una sociedad local cuando alberga una identidad colectiva, expresada en valores y normas interiorizadas por sus

miembros, y cuando forma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a los procesos locales de generación de riqueza.

Es decir, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio determinado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Otra nueva variable que permite definir, desde la perspectiva del autor, la existencia de lo local, es la existencia de iniciativas locales, entendidas como la capacidad de los pobladores de un sitio de llevar a cabo proyectos propios.

Se establece que la iniciativa individual o de grupo es el signo inequívoco de la existencia del actor social. La iniciativa es la movilización del conjunto de los actores locales. En este sentido, resultan muestras visibles de dicha iniciativa, la existencia de proyectos empresariales exitosos, tanto como el desempeño adecuado de las autoridades locales debido a la presencia constante de la población.

Ante la planeación como instrumento del Estado para procurar el desarrollo, el autor señala que sus principales obstáculos son su visión homogeneizadora y de largo plazo. Por otro lado,

afirma que el surgimiento de las iniciativas locales se considera como una alternativa que, mal entendida, podría presuponer la "muerte" de la planeación, sin embargo también sostiene que ambas posturas no deben verse de manera excluyente, sino complementaria.

Adicionalmente a la inclusión de las iniciativas locales en los procesos de planeación, es importante considerar la identidad local, cuya base es fundamentalmente la historia, que está presente en el discurso de los actores y que forma parte intrínseca de su proyecto, del mismo modo que la identidad que se construye con base en la relación con el territorio. De este modo, en la construcción de la identidad se busca continuidad en el territorio y se afrontan las rupturas que sean necesarias para permanecer.

En la construcción de las identidades colectivas, el papel de los actores locales resulta fundamental. En un primer momento, un actor local es aquel cuyo límite de acción corresponde con el límite de la sociedad local. Son motor y expresión del desarrollo local.

Pueden hacerse varias clasificaciones, sin embargo, la de Fernando Barreiro indica por lo menos tres categorías: los actores

ligados a la toma de decisiones; los ligados a técnicas particulares; y los ligados a la acción sobre el terreno.

En todo caso, el desarrollo local presupone concertación, negociación e interacción entre actores. Es destacable el hecho de que la intencionalidad que los actores les imprimen a sus actos, es lo que los distingue; así, no es lo mismo un actor local que un actor del desarrollo local. La diferencia estriba en la intención de capitalizar mejor los potenciales de la sociedad para promover su propio beneficio.

La producción de este tipo de agentes debería ser considerada como una etapa o producto de la planificación descentralizada o bien, planificación local.

Al abordar el tema del desarrollo local, una definición de desarrollo es un buen punto de partida. La discusión inicia a partir de considerar que el concepto predominante mantiene una connotación peyorativa, según la cual el desarrollo se aplica para países subdesarrollados, que deben seguir un sistema de crecimiento ya probado por países que, tras la posguerra, entraron en una fase de reconstrucción o construcción.

No obstante lo anterior, la coexistencia de regiones con diferentes niveles de bienestar, así como los efectos de las crisis económicas, pusieron en tela de juicio las tradicionales formas de concebir al desarrollo: el surgimiento de lo local permitió movilizar a los sectores marginados de los países industrializados.

En síntesis, en la construcción del concepto de desarrollo local prevalece el rechazo a la tendencia homogeneizadora, totalizante de la concepción modernista y racionalizadora del crecimiento económico a costa de los recursos naturales. Hoy el nuevo concepto de desarrollo deberá integrar la búsqueda de equilibrios y el reconocimiento de las diferencias.

Una lectura crítica
de los paradigmas del desarrollo desde
la perspectiva local

Ante la necesidad de definir el desarrollo, diferentes corrientes de pensamiento han abordado su análisis desde perspectivas particulares, sin embargo, adolecen de una tendencia reduccionista y revisionista, que constriñe el concepto a una serie de relaciones unilaterales de vigencia relativa y significados parciales.

Centralización y descentralización institucional

Las perspectivas analizadas fueron el evolucionismo, el historicismo y el estructuralismo. En el primer caso, observamos que el desarrollo se asume como el tránsito por diferentes etapas de manera secuencial, estableciendo así un modelo a seguir; en el historicismo, el desarrollo se concibe como resultado de la conjugación de una serie de factores, con carácter determinista. Dentro del estructuralismo, el desarrollo corresponde a una noción de sistema absoluto, inmutable y autosuficiente.

Del mismo modo, desde cada una de estas perspectivas, lo local asume diferentes concepciones: se entiende como un obstáculo para el cambio o el progreso, desde la perspectiva evolucionista, como la búsqueda nostálgica de una identidad perdida desde el historicismo o bien, como el sitio en que se reproducen las contradicciones internas del sistema, desde la óptica estructuralista.

En todo caso, la propuesta del autor no es eliminar o seleccionar de manera tajante los elementos señalados por cada enfoque, sino relativizarlos y, en esa medida, contar con elementos que permitan una mayor explicación del desarrollo local en términos conceptuales.

El desarrollo local, como desafío teórico, enfrenta también la tradicional tendencia centralista de nuestras sociedades latinoamericanas. Si bien se reconoce que esta característica ha logrado la consolidación de los estados nación de nuestro continente, también lo es que se han constituido en un mecanismo efectivo para impedir el surgimiento de iniciativas locales que impulsen la elevación del nivel de vida de la población.

Una característica fundamental de esta situación es el hecho de que, mientras la autoridad central es cada vez más fuerte, las autoridades locales son más dependientes y sumisas. Como ejemplo de este tipo de situaciones se puede señalar la "debilidad" e inconsistencia de los gobiernos municipales.

En el debate teórico sobre la centralización y la descentralización, se encuentran cuatro vertientes básicas:

1. La caracterización del modelo de acumulación. En este caso se contraponen desde la perspectiva de la centralización, la predominancia de un modelo estructuralista, que plantea la reproducción de la lógica dominante en

cada nivel u orden de la estructura, señalando que la descentralización generaría pérdida de control y la expansión de la debilidad y la dependencia. En contraposición se encuentra la posición microdesarrollista, que señala la posibilidad de un desarrollo basado en las iniciativas locales.

2. La definición del agente de desarrollo. Desde una perspectiva centralizadora, se asume que sólo el Estado, por medio de la planificación centralizada puede promover el desarrollo equilibrado, pues se tiene un mayor control sobre los poderes locales. En contraparte, una perspectiva descentralizadora señala que una sociedad civil fuerte, puede convertirse fácilmente en agente del desarrollo, y entonces la participación del Estado se convierte en su propio obstáculo.

3. Caracterización del sistema de decisiones: en una perspectiva centralista, las decisiones son y deben ser tomadas por élites, sin embargo, quienes se oponen a esta situación buscan ampliar la base para la toma de decisiones; buscan la libertad de movimiento, más que resultados.

4. La definición del modo de organización del territorio. Los centralistas consideran que la base para la unidad social y territorial es la existencia de un poder fuerte,

concentrado en la capital, sin embargo, las posturas opuestas señalan que una forma de fortalecer la unidad es precisamente fortaleciendo las autonomías locales.

Las lógicas de acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación

En el ámbito local interactúan diversos agentes, con diferentes finalidades y diversas lógicas, creando de este modo espacios de articulación y bloqueo entre ellos mismos. Esto es perceptible en tres ámbitos fundamentalmente: el político-administrativo; el empresarial y el socio-territorial.

En el primer caso, en los países latinoamericanos, predomina una lógica de actuación sectorial-vertical, según la cual las diversas áreas del gobierno y la administración pública se estructuran por áreas específicas de actuación. Esta lógica corresponde a un esquema centralista, en la que los actores colectivos tienen poca presencia. En contraparte, una postura descentralizadora pugnaría por una lógica territorial-horizontal, donde la acción del gobierno tenga un carácter integral y dirija sus beneficios a agregados de población, más que a actores individuales.

El autor asume que es en los municipios donde existen las mejores condiciones para intentar un cambio en las lógicas de actuación, debido al carácter legítimo que asume su gobierno por ser resultado de un ejercicio democrático de elecciones. En este caso, el desarrollo local se genera cuando existe capacidad de negociación y de interacción entre actores que generen beneficios específicos para la sociedad.

En el caso del sistema de acción empresarial, la base del planteamiento resulta un análisis de la "crisis de un modelo de acumulación" que se caracterizó por la concentración y masificación de formas de organización de corte empresarial. Este modelo entró en crisis debido a la necesidad de mecanismos de protección por parte de los Estados nacionales, sin embargo, en su evolución no tuvo mayores obstáculos, no reparando ni en el daño irreversible a los recursos naturales.

No obstante lo anterior, fuertes cambios en el contexto internacional hicieron evidente el agotamiento del modelo de acumulación, dando lugar a nuevas tendencias, en las que se privilegia el respeto al equilibrio con la naturaleza, la producción de calidad y la calificación de la mano de obra. En este contexto, la pequeña empresa surge como una de las

mejores soluciones, en tanto retoma, promueve y orienta las iniciativas locales.

En relación con el sistema de acción socio-territorial, es importante señalar que engloba diferentes tipos de lógicas, que se orientan a dar respuesta a las necesidades básicas de las comunidades locales. La primera de éstas, es la lógica militante: se refiere a una modalidad de acción crítica que se estructura en función de la defensa de la calidad de vida en un territorio. Generalmente sigue dos estrategias: de presión (reivindicativa) o de gestión (participativa).

Otro ejemplo es el que corresponde a la lógica del voluntariado, el cual se diferencia del anterior en que no busca un beneficio de índole personal o gremial, sino social. No se busca un movimiento, sino satisfacer una necesidad. Otras lógicas son las de los profesionales y los políticos, que tienen un doble carácter: como individuos y como integrantes de grupos relacionados con la actividad que desarrollan.

Como conclusión, puede señalarse que los distintos actores que conviven en un territorio determinado actúan conforme a su lógica específica, pero tomando como referente la lógica de actuación de quienes le rodean, dando lugar a un

sistema cuya racionalidad está determinada por las exigencias del ordenamiento territorial.

El análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local

Una forma de analizar las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local se encuentra en tres corrientes de pensamiento: utilitarismo, igualitarismo y libertarismo. En el primer caso se busca maximizar el bien colectivo, el segundo plantea una distribución igualitaria de los beneficios y, el tercero, plantea la libertad de disponer de lo que es propiedad de cada uno. Entonces, cuando se discute la orientación que deben tener las acciones del gobierno, se deben tener en cuenta tres aspectos fundamentalmente: eficiencia, igualdad y libertad, correspondiendo a cada una de las tres vertientes ya señaladas.

Existen dos doctrinas o matrices doctrinarias que abordan el diseño de las políticas sociales: la social-liberal y la social-estatista. En la primera, predomina el principio de eficiencia y el de libertad, regida por las leyes del mercado. Implica el reconocimiento de la igualdad de oportunidades. En el segundo caso, la justa distribución de los bienes, es decir, prevalece la igualdad sobre la eficiencia.

Una revisión de lo social desde la perspectiva del desarrollo local, implica replantear el papel del Estado con relación a las iniciativas locales. Se requieren formas de actuación que superen el rol de las políticas paternalistas, abordando fundamentalmente los siguientes ejes:

La eficiencia y equidad desde una perspectiva integral, es decir, que se busque no sólo la mejor manera de satisfacer las necesidades de la población, sino hacerla además de manera igualitaria. Las políticas sociales en procesos de descentralización, es decir, que en las transferencias de recursos y atribuciones a los niveles locales de gobierno, se tenga la certeza de que se tiene la capacidad y conocimiento suficientes para operarlos adecuadamente en beneficio de la población.

Las políticas sociales geográficamente diferenciadas que corresponden a un ejercicio de las políticas gubernamentales con base en las especificidades locales, de modo que se adecuen a necesidades concretas y tengan mayores probabilidades de éxito.

La generación local de actores y redes solidarias. Las políticas sociales deberían buscar que los recursos humanos y

materiales locales formen parte de su implementación, de modo que propicie la formación de actores y la exploración de alternativas de aprovechamiento de los recursos locales. Esta solución o eje resulta fundamental, pues si se asume que el Estado planificador ha sido incapaz de promover el desarrollo local, menos podría organizar a la sociedad y proporcionarle los satisfactores que la sociedad local demanda.

En síntesis, es importante considerar que desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales se enfocan al beneficio de la comunidad, es decir, se trata de procesos que ligan el desarrollo económico y la distribución equitativa de la riqueza. Entonces, se pretende que el Estado deje de ser el protector y suministrador de beneficios, pero tampoco se busca caer en el libre juego de la oferta y la demanda. En este sentido, el punto de equilibrio lo constituye la comunidad, como catalizador de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.

Para superar la inercia que conlleva la elaboración de estudios de corte macro, es importante señalar que la aplicación de sus resultados, sin tener en cuenta las especificidades de lo local, ha generado experiencias desafortunadas que hacen

evidente la necesidad de analizar lo micro, lo local, lo distinto.

Arocena propone una metodología susceptible de ser aplicada en casos de estudio similares. Como instrumentos para la recopilación de información señala las fuentes de información secundaria y la entrevista semiestructurada para captar la información primaria.

La pauta de análisis empleada fue la siguiente: se tomaron como variables principales el modo de desarrollo (formas que asumió la estructura socioeconómica en las últimas décadas); el sistema de actores (la totalidad de agentes que intervinieron en el proceso de desarrollo del área estudiada) y la identidad local (el conjunto de elementos y formas que han constituido la identidad local en un territorio determinado).

Tras el análisis de ocho casos de estudio, el autor finalmente plantea los rasgos característicos del desarrollo local para los mismos. De este modo entre los indicadores del desarrollo local, desde una dimensión social se cuentan los siguientes: la superación de las carencias básicas; la integración social (menos formas de exclusión, empleo, por ejemplo), participación y organización

social; élites locales capaces de conducir el proceso de desarrollo local.

Desde una perspectiva o dimensión identitaria, los indicadores son: identidad y proyecto; identidad e integración; identidad y cultura de la iniciativa; cultura de la información. Desde una dimensión económico productiva, los indicadores del desarrollo local son los siguientes: dinámica y acumulación de la economía local; tejido empresarial local; tecnología, inversión y desarrollo; servicios a particulares y empresas e, integración rural-urbana.

La dimensión política del desarrollo local implica: autonomía de la gestión local; eficiencia de la gestión local; agenda pública sobre desarrollo local, planificación local y gestión público-privada.

Finalmente, la dimensión sistémica del desarrollo local comprende, por un lado, la integración horizontal del desarrollo económico y las necesidades o problemas del desarrollo social; y por otro, exige la coordinación de las instancias locales. En términos de la integración vertical y la autonomía, el desarrollo local implica la búsqueda de autonomía a la vez que un reforzamiento de los vínculos establecidos dentro de las redes globales.

Manuel Villoria Mendieta

*Ética pública y corrupción:
Curso de ética administrativa.*

Por:
Roberto Alva Díaz*



Introducción

El autor identifica la función pública eminentemente como un acto humano, aspecto que implica a la ética, la eficiencia y eficacia hacia la sociedad.

La obra está compuesta por quince capítulos donde se disertan los factores de la conducta individual y su impacto en los procesos de la función pública, así como en el bienestar de la propia sociedad, considerando los principios, normas y controles de la administración.

Asimismo, expone los diferentes factores que determinan desde la selección de los empleados públicos, hasta su participación en los diferentes procesos encaminados al logro del objetivo fundamental de la Administración Pública: el buen gobierno.

Algunos Antecedentes

Villoria Mendieta comienza explicando como la ética o moral es la elección que el hombre hace libremente de regir su existencia por medio de principios que demuestran como debe vivir, al diferenciar lo correcto de lo incorrecto.

VILLORIA Mendieta, Manuel. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Editorial Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 2000. 198 p.p.

* Asociado del IAPEM.

Para Kant existen diversas propuestas éticas, que el hombre puede elegir, libre e imparcialmente; siempre que éstas sean válidas para todos y que se actúe por deber y no por interés. Para hablar de ética pública se tiene que decir lo que esta bien y mal en términos de toda la sociedad, y crear una medida (global - básica) de moral, que involucre a todos los individuos que formamos parte de la sociedad.

El hombre es un ser sociable por naturaleza, y por lo tanto, su vida genera conflictos que tiene que superar, y esto lo hace buscando reglas de conducta colectivas para lograr soluciones racionales y razonables, generando procesos que permitan un mejor desarrollo de pautas de conducta que lo lleven a una mejor conciencia, autonomía y libertad individual.

Destaca que *la ética para los empleados públicos, debe realizarse por convicción y no por interés*. El empleado público debe ser consciente del bien interno que significa trabajar como tal, ya que esto es lo que justifica su profesión. Y al estar definidas las normas de conducta, valores y hábitos que deben regir su actividad, le permite sentir el orgullo de hacer una labor importante para su país, su estado,

municipio, localidad o comunidad, dependencia u organismo.

Sin embargo, el autor define contundentemente que los empleados públicos no se deben guiar por valores partidistas, intereses políticos, o algunos otros, sino sólo por la Constitución. Estos tienen que afrontar día a día problemas de intereses, de responsabilidad, de papel, etc. Hay considerar que la labor de los empleados públicos de nivel superior es importante para definir problemas; para formular políticas y programas; y actuar en la forma moral adecuada para su ejecución.

El empleado gubernamental en tanto profesional público, se enfrenta en su actividad diaria a conflictos éticos, algunos simples y otros más complejos para la toma de decisiones, ya que tiene que reflexionar sobre las diferentes combinaciones y tratar de elegir la mejor. Es ahí donde el establecimiento de un criterio, define la forma en que la administración pública hace política, inclinando la balanza de las decisiones, beneficiando a unos y desprotegiendo a otros.

Acercamientos Preliminares

Villoria Mendieta mirando hacia el futuro propone para la ética administrativa seis tareas importantes¹:

- El establecimiento de un estándar de conducta universal para los empleados públicos en función de organizaciones, profesiones y culturas; y la definición de mecanismos para identificar hasta dónde influyen estas conductas individuales en la decisión individual;
- La identificación de lo que tiene en común los estándares y conductas entre organizaciones, profesiones y cultura;
- El estudio de los efectos que tienen en los empleados públicos los instrumentos de control;
- La evaluación de las actividades de formación y educación que se realizan en la actualidad;
- Saber cómo afectan a los procesos de privatización e introducción de mercados la corrupción y la ética;
- Conocer el efecto de la reducción de la discrecionalidad administrativa en la eficacia ética de la administración pública.

Por otro lado, estudios empíricos han demostrado la correlación entre el nivel de desarrollo moral y los patrones de conducta; esta inicia con las creencias y

los valores que son en parte creados y en parte generados por motivos y actitudes, esto da como resultado una conducta concreta.

Se ha demostrado que determinadas conductas inmorales en el ámbito administrativo están conectadas con personas con bajo sentido de control de su vida; a más alejamiento del centro de control de la vida, es más fácil que el individuo adopte conductas corruptas.

Por ello, es necesario alcanzar un pleno desarrollo humano para resolver los conflictos éticos y poder actuar, en consecuencia, éticamente. También, es importante tener en cuenta las actitudes del individuo, estas no siempre predicen su conducta, pero se pueden medir y, por lo tanto, se puede saber cuáles serían contrarias o favorables a los valores éticos entre los empleados públicos.

Asimismo, se deben tener en cuenta las motivaciones que impulsan al individuo, las cuales pueden ser sus necesidades o expectativas. Esto motiva a los individuos a trabajar y esforzarse para aspirar a un premio o reconocimiento. Aún cuando hay motivos intrínsecos como el propio contenido del trabajo y los resultados que este produce, como pueden ser: orgullo por participar en la

¹ Es importante relacionar estas tareas propuestas por el autor, con los recientes lineamientos de la SECODAM en el Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción.

formulación de políticas; deseo de servir al interés público; lealtad y sentido del deber a la nación; y motivos de tipo afectivo o altruista.

En consecuencia, sería una medida positiva seleccionar personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público; en general es muy importante buscar la elección de una u otra *moral de referencia*, es decir, fundacionales como el *utilitarismo*, que considera que el ser humano tiene dos preocupaciones básicas: su propio bienestar y el bienestar colectivo, empezando por las personas más cercanas a él. Otro tipo de ética es la *antidisfuncional*, como el *comunitarismo*, en el cual se aprecian ideas totalitarias que persiguen la conformidad, siguiendo patrones de referencia medioevales, que ya no son factibles en la sociedad globalizada actual, en donde existe un pluralismo y multiplicidad de ideas.

Ética y Política

En esta parte de su argumento, el autor destaca que la ética administrativa principia a partir del régimen político, siendo muy importante que éste sea legítimo, es decir, que la población en general lo acepte; ya que la jerarquía, obediencia y eficacia encuentran aquí su base moral. Si esta situación no existe,

el empleado público para actuar éticamente tendrá que luchar dentro y fuera de su trabajo para transformar el régimen en una verdadera democracia.

Cuando existe un gobierno que actúa basándose en la Constitución y el derecho, esta dando ejemplo y promoviendo el cumplimiento moralmente correcto; aunque definir los valores que deben guiar la conducta del gobierno no es fácil, la *ética* ayuda a definir que valores rechazar, cuales promover, pero *no da respuestas exactas* para tener la solución idónea; a veces hay que sustituir ciertas reglas con prudencia y juicio político.

Por su parte, la manipulación de aspectos fundamentales como la igualdad y la información honesta, provocan una *política de escándalo* que afecta negativamente el manejo de las organizaciones públicas, dejando una imagen de ineficiencia y corrupción que afecta, a su vez, la moral y motivación de los empleados públicos, esto da margen a que haya oportunismo, represalias y comportamientos inquisitoriales de difícil control.

Con ello, no es posible exigir a los políticos una gestión impecable, aunque sus transgresiones no deben quedar

impunes. Es por medio de la clase empresarial, de los grupos profesionales y de los campesinos, que se exige desde dentro, que los empleados públicos cumplan su obligación; propiciar una burocracia profesional imponiendo controles al Estado para que actúe conforme a derecho.

Aquí la desigualdad económica es un factor clave, ya que se utilizan los recursos económicos para influenciar la función pública y los programas públicos; se compran voluntades políticas y se extorsiona. No se permite el intercambio de información y es muy difícil que lleguen a los centros de poder opciones alternativas. Para los funcionarios públicos es muy difícil realizar su trabajo con ética, en el contexto descrito y sólo tienen la opción de mantener su puesto y su carrera, favoreciendo al sistema con esta actitud.

El autor destaca que es necesario llevar a cabo un cambio en la cultura, que esto no es fácil, requiere tiempo y conciencia de los obstáculos a vencer: miedo a lo desconocido, falta de información, interpretaciones erróneas, fracasos previos, intereses y complicidades, etc. Estos cambios constituyen una prueba importante para los directivos públicos, ya que deben estar conscientes de que el

cambio sólo es posible manteniendo el sistema en marcha, es decir, la organización debe seguir funcionando.

Para ello, considera importante promover la participación, flexibilidad, facilitar acuerdos, evitar conflictos innecesarios entre los grupos formales e informales; garantizar que el cambio no dañará a los implicados; es necesario, propone, dar conferencias para sensibilizar a los implicados, fomentando la autoestima y analizando otros problemas semejantes.

Se debe tener en cuenta el hecho de que las necesidades modernas son pluralistas, en donde coinciden valores diferentes que tienen que ser respetados por todos, siempre que estos sean razonables; así es importante definir que valores deben guiar la conducta de los empleados públicos.

Es importante considerar las opiniones y prioridades de los empleados en la definición de los valores que intervengan en la realización de su trabajo, pudiéndose establecer como valores: la eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación, responsabilidad por la gestión, realización y rapidez, objetividad y transparencia, cooperación y coordinación con todas las dependencias públicas, el servicio efectivo y la *ética*.

En el trabajo diario la moral se expresa por el empleado público con el cumplimiento cabal de las tareas propias de su trabajo orientadas a fortalecer los objetivos de su organización o dependencia. Sin embargo, esta actitud puede aislarlo del entorno donde labora y causar conflictos en su unidad y con la organización o dependencia en general.

Siempre que surgen conflictos de valores, debe llegarse a una decisión, lo importante es que se tome con un conocimiento preciso de los valores implicados, de las reglas y principios a respetar.

Ética y Corrupción

Para contrarrestar la corrupción en la administración pública, es indispensable la profesionalización del servicio civil, integrado por una burocracia seleccionada que trabaje con independencia de juicio y de acción. Por otra parte, el modelo profesional también tiene sus desventajas, ya que puede dar lugar a excesos burocráticos, porque es posible para el funcionario abusar de la permanencia en el puesto y controlar la información recibida en beneficio de sus intereses ya sean personales o de grupo, pues tienden a ignorar la multiplicidad de intereses, optando por respuestas tecnocráticas siendo que el actual es una

mundo complejo y no es posible aceptar soluciones únicas a los diferentes problemas.

La función directiva profesional debe ser respetuosa con los procedimientos y mantenerse imparcial, generando procesos en donde todos los que intervienen en las decisiones públicas lo hagan con igualdad y libertad, con la máxima información y respeto.

El ser un profesional del servicio público implica que este preserve y sostenga los principios constitucionales; como funcionario no debe permanecer pasivo en la acción gubernamental, debe participar constantemente en la toma de decisiones, actuando con objetividad e imparcialidad, no debiendo importarles los intereses que afecten al partido político que este en el poder.

En esta época de globalización están sucediendo cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos, están obligando a cambiar el modelo burocrático para poder hacer frente a los nuevos retos que constantemente se presentan. Este modelo tiene que ser congruente con el desarrollo del capitalismo y la industrialización; con la urbanización y la especialización ocupacional; con el desarrollo de la

ciencia y la tecnología, y con las normas jurídicas vigentes.

Por ello, es importante la presencia de una burocracia profesional estable y sólida, centrada en la defensa de los valores constitucionales y el respeto a los procesos democráticos. Es necesario que la carrera burocrática se haga con respeto a los principios de igualdad y mérito, no importando los cambios políticos en la permanencia del cargo, ya que la burocracia profesional debe cubrir la mayoría de los puestos de la administración pública.

Es necesario contar con sistema de control que coadyuve a la adecuada gestión del empleado público, que impida la corrupción. Esto es posible teniendo un sistema de financiamiento transparente, además la actuación de todos los responsables de unidades administrativas debe ser coherente con los mensajes que los líderes políticos en el gobierno envían para mejorar la conducta en la administración pública, debiéndose sancionarse las desviaciones en la conducta ética de los empleados públicos.

Por ello, es importante contar con una administración pública representativa, con pluralidad social, ya que esto

favorece la actuación ética acercándose a la base ciudadana y al interés común, en forma equilibrada y con objetividad. Por otra parte, también es importante establecer un sistema de sanciones contra los abusos que pudieran sufrir los empleados públicos como: acoso sexual, discriminación por la edad o por discapacidad, malos tratos, jornadas de trabajo excesivas, etc. Ya que si no se atienden estas situaciones, no será posible que haya un clima de trabajo con respecto a la dignidad de la persona y la igualdad básica de los seres humanos.

A manera de conclusión

Se ha hecho un resumen basándose en la experiencia de grupos de expertos de algunas *recomendaciones para gestionar la ética por el Estado*, estas son: las normas éticas deben ser claras y públicas; estar incorporadas al marco jurídico; los empleados públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando denuncien casos de corrupción y fraude; los procesos de toma de decisiones deben de ser transparentes y estar sometidos a control; deben existir directrices claras en las relaciones entre el sector público y el privado; los directores deben proponer un comportamiento ético en sus unidades; debe existir un mecanismo adecuado de resolución de cuentas; y por último, es necesario un sistema de

procesos y sanciones para los supuestos de comportamiento inadecuado.

Es importante resaltar que aún con todo este conjunto de principios, normas y controles no se garantiza que el empleado público actuará éticamente. Se requerirá de la discrecionalidad cuando el empleado público tenga que tomar decisiones importantes que no estén basadas en la Constitución, leyes o reglamentos. Si se abusa de esta discrecionalidad, se generarán arbitrariedades, inseguridad jurídica, politización de la gestión, ineficiencia y discriminación.

Por ello, es importante que las organizaciones públicas tengan cierta flexibilidad si se desea que gestionen eficazmente, ya que normas rígidas y excesivamente detallistas entran en conflicto, produciendo discrecionalidad y es el burócrata en turno el encargado de interpretar los conflictos entre normas, pero como esta no es la forma adecuada, puede haber ineficiencia y falta de rigor en la gestión.

Es necesario que el empleado público sepa lo que puede o no puede hacer y para ello son necesarios los códigos de conducta, ya que en muchas ocasiones gran parte de las irregularidades que

cometen algunos empleados públicos se debe a la ignorancia de dichos códigos.

El código de conducta para el funcionario público, establece prohibiciones específicas como: recibir regalos, pedir autorización antes de obtener un empleo privado, registro de los bienes propios y de la familia del empleado, usar información confidencial, nepotismo, ofrecimiento de favores usando el cargo público, etc.

Así, es conveniente que los funcionarios públicos tengan una formación tanto técnica como ética, ya que cuando no hay esta formación, se mantienen las corruptelas y los fraudes, aunque existan los instrumentos de control.

En el trabajo diario, todo empleado público se encuentra sometido a dilemas y conflictos internos sobre cómo actuar en cada caso, para auxiliarlo está la formación ética, que es un instrumento efectivo para mejorar la capacidad de juicio y razonamiento moral, y con ello, avanzar en la *reivindicación* ante la sociedad de todo lo que significa *burocracia*.



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la **Revista IAPEM**, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1.-Los ensayos deberá abordar **preferentemente** alguna de las siguientes temáticas:

- Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local
- Políticas Públicas Estatales y Municipales
- Administración Pública Municipal
- Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local
- Administración Pública Local y Reforma Fiscal
- Programas Sociales Gubernamentales

ciencia y la tecnología, y con las normas jurídicas vigentes.

Por ello, es importante la presencia de una burocracia profesional estable y sólida, centrada en la defensa de los valores constitucionales y el respeto a los procesos democráticos. Es necesario que la carrera burocrática se haga con respeto a los principios de igualdad y mérito, no importando los cambios políticos en la permanencia del cargo, ya que la burocracia profesional debe cubrir la mayoría de los puestos de la administración pública.

Es necesario contar con sistema de control que coadyuve a la adecuada gestión del empleado público, que impida la corrupción. Esto es posible teniendo un sistema de financiamiento transparente, además la actuación de todos los responsables de unidades administrativas debe ser coherente con los mensajes que los líderes políticos en el gobierno envían para mejorar la conducta en la administración pública, debiéndose sancionarse las desviaciones en la conducta ética de los empleados públicos.

Por ello, es importante contar con una administración pública representativa, con pluralidad social, ya que esto

favorece la actuación ética acercándose a la base ciudadana y al interés común, en forma equilibrada y con objetividad.

Por otra parte, también es importante establecer un sistema de sanciones contra los abusos que pudieran sufrir los empleados públicos como: acoso sexual, discriminación por la edad o por discapacidad, malos tratos, jornadas de trabajo excesivas, etc. Ya que si no se atienden estas situaciones, no será posible que haya un clima de trabajo con respecto a la dignidad de la persona y la igualdad básica de los seres humanos.

A manera de conclusión

Se ha hecho un resumen basándose en la experiencia de grupos de expertos de algunas *recomendaciones para gestionar la ética por el Estado*, estas son: las normas éticas deben ser claras y públicas; estar incorporadas al marco jurídico; los empleados públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando denuncien casos de corrupción y fraude; los procesos de toma de decisiones deben de ser transparentes y estar sometidos a control; deben existir directrices claras en las relaciones entre el sector público y el privado; los directores deben proponer un comportamiento ético en sus unidades; debe existir un mecanismo adecuado de resolución de cuentas; y por último, es necesario un sistema de

procesos y sanciones para los supuestos de comportamiento inadecuado.

Es importante resaltar que aún con todo este conjunto de principios, normas y controles no se garantiza que el empleado público actuará éticamente. Se requerirá de la discrecionalidad cuando el empleado público tenga que tomar decisiones importantes que no estén basadas en la Constitución, leyes o reglamentos. Si se abusa de esta discrecionalidad, se generarán arbitrariedades, inseguridad jurídica, politización de la gestión, ineficiencia y discriminación.

Por ello, es importante que las organizaciones públicas tengan cierta flexibilidad si se desea que gestionen eficazmente, ya que normas rígidas y excesivamente detallistas entran en conflicto, produciendo discrecionalidad y es el burócrata en turno el encargado de interpretar los conflictos entre normas, pero como esta no es la forma adecuada, puede haber ineficiencia y falta de rigor en la gestión.

Es necesario que el empleado público sepa lo que puede o no puede hacer y para ello son necesarios los códigos de conducta, ya que en muchas ocasiones gran parte de las irregularidades que

cometen algunos empleados públicos se debe a la ignorancia de dichos códigos.

El código de conducta para el funcionario público, establece prohibiciones específicas como: recibir regalos, pedir autorización antes de obtener un empleo privado, registro de los bienes propios y de la familia del empleado, usar información confidencial, nepotismo, ofrecimiento de favores usando el cargo público, etc.

Así, es conveniente que los funcionarios públicos tengan una formación tanto técnica como ética, ya que cuando no hay esta formación, se mantienen las corruptelas y los fraudes, aunque existan los instrumentos de control.

En el trabajo diario, todo empleado público se encuentra sometido a dilemas y conflictos interuvs sobre cómo actuar en cada caso, para auxiliarlo está la formación ética, que es un instrumento efectivo para mejorar la capacidad de juicio y razonamiento moral, y con ello, avanzar en la *reivindicación* ante la sociedad de todo lo que significa *burocracia*.



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la **Revista IAPEM**, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1.-Los ensayos deberá abordar **preferentemente** alguna de las siguientes temáticas:

- Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local
- Políticas Públicas Estatales y Municipales
- Administración Pública Municipal
- Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local
- Administración Pública Local y Reforma Fiscal
- Programas Sociales Gubernamentales

- Gobierno Electrónico
- Gestión Pública y Medios
- Administración Local y Procuración de Justicia
- Participación Social y Gestión Pública Local
- Finanzas Públicas Locales
- Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local
- Ética en el Servicio Público
- Rendición de Cuentas
- Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local
- Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales
- Calidad y Productividad en el Servicio Público
- Colaboración y Cooperación Intergubernamental
- Federalismo y Municipalismo

2.-Los ensayos serán **inéditos**, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3.- Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: **claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la**

información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4.-Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5.-Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6.-La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en *nota al pie de página*, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s)

académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7.-Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). **Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi.** Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8.-Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. **La Obra de Luis de la Rosa.** Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos*)

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.** Número 16. Octubre-diciembre.

1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9.- Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10.- Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11.-El **Comité Editorial del IAPEM** verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos *Criterios*; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12.-El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la **Revista IAPEM**, en que sus trabajos fueron publicados.

13.-Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
galbarranacruz@iapem.org.mx

Gestión y Política Pública

VOLUMEN 31, NÚMERO 1
ENERO-DICIEMBRE 2010

Gestión y política pública

Ismael Hernández Trillo

MANEJO DE RIESGOS FINANCIEROS EN ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Gestión y organización

Michel Janczyk y Catherine Lévesque

GERENCIA PÚBLICA, GERENCIA PRIVADA

José Humberto Siroco

ESTRATEGIAS IMPREVEDIBLES DE MODERNIZACIÓN FRENTE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA: EL CASO DE MÉXICO

Experiencias relevantes

Marc Chabré

LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES DE LA EMPRESA FRANCOISA EN LOS AÑOS 1980-1990: LOS "MUNDOS SOCIALES DE LA EMPRESA"

Gestión regional y local

Rafael Trujillo Flores

LOS NERDOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL REGIONAL EN MÉXICO

Yóna Kruger Manzan

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN EL CAMPO POLÍTICO: EL CASO DE Tijuana

Posiciones e ideas

Philippe d'Arbore

UNA GESTIÓN MODERNA ABRACADA EN LA CULTURA MEXICANA



CIDE

www.gestionypolitica-publica.cide.edu

www.cide.edu

VOLUMEN 31, NÚMERO 1
ENERO-DICIEMBRE 2010

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

- LA GRAN ESTRATEGIA LIBERAL Y LA PERSEVERANCIA DEL ORDEN LEGISLATIVO DE ESTADOS UNIDOS ANTES DE LA POSTURA**
- MANEJAR EL MUNDO "FUERA DE BALANCE": EL AUTOCONTROL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS**
- LA RELACIÓN RECÍPROCA ENTRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA EFICIENCIA DE SIEMPRE**
- DEMOCRATIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD ELECTORAL: EL CASO DE COSTA RICA**
- RELACIONES ENTRE LA BANCA Y EL GOBIERNO: LA NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA EN MÉXICO**

ENSAYOS

- TRANSFORMACIONES REVOLUCIONARIAS**

CIDE

www.politicaygobierno.org.mx

GLOCAL

PIENSA GLOCALMENTE. ACTÚA LOCALMENTE.

Rizoma
El espacio de la política y la cultura
de la juventud mexicana

Jóvenes
El espacio de la política y la cultura
de la juventud mexicana

Terrorismo
El espacio de la política y la cultura
de la juventud mexicana

El rincón político del Chimino
El espacio de la política y la cultura
de la juventud mexicana

Tatuajes y Perforaciones Corporales
El espacio de la política y la cultura
de la juventud mexicana

Índice

4	GLOBALITARISMOS II El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	
11	TERRORISMO El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	11
14	El rincón político del Chimino El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	14
16	DE SUBSIDIO, MANIFIESTOS TRANSNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	16
25	Jóvenes El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	25
27	Los desencuentros del Instituto Mexicano de la Juventud El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	27
30	Tatuajes y Perforaciones Corporales El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	30
34	Rizoma El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	34
37	La marranera El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	37
38	Nuevas publicaciones El espacio de la política y la cultura de la juventud mexicana	38



Índice

INTRODUCCIÓN Angela Grillo	5
II LA NUEVA SEGREGACION URBANA	
LA DIVISION SOCIAL DEL ESPACIO EN LAS CIUDADES Martha Schlegel	13
FRAGMENTACION ESPACIAL Y SOCIALES: CONCEPTOS Y REALIDADES Marie-Françoise Prédier Schepers	25
DE LA SOCIEDAD EN VITRUMPE A LA URBANIDAD PRIVADA Pedro José García y Marc Vulliamy	37
LAS URBANIZACIONES PRIVADAS EN BUENOS AIRES Y SU IDENTIFICACION Mónica Labovsky y Clay Theodis	53
III DEBATE	
CONTENIDO Y ESPACIO: HUBES O NODOS URBANOS Aurélien Berjot y Susana Mesa	105
IV ENSAJO	
BARrios Y HUBES Y LUGARES COMÚNES EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LOS ANGELES Alicia Munoz	131
V SELECCION VARIA	
VEED: POSIBILIDAD Y LÍMITES POLÍTICOS Manuel Alvarado y Francisco Sánchez	153

NOTAS LINGÜÍSTICAS

CRISIS Y RESERVA ENFERMA: EL MÉDICO ¿PRODUCE TUBERCULA EL NIVEL DE PRESIONES?	
Héctor Milán	181
VI BIBLIOGRAFÍA COMENTADA	
Adriana Aguiar	210
VII RESEÑA	
La ciudad construida. Urbanismo en América Latina, por Catalina Arango	215
Los ciclos de la desestructura. Gobierno y bienestar en Chile, por Felipe Marín Azeiteiro	221
VIII DIRECTORIO DE AUTORES	229
IX EN NUESTROS NÚMEROS ANTERIORES	231



La Colmena
Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México

LA ABEEA EN LA COLMENA

1. José Luis Colmena, El Secretario de primer Leoneses Pines

2. Romeo Torres Arce, El último de los reyes, agosto de 1900

3. Leopoldo Pineda

4. César Ríos, Saco de algodón de un hombre de bien

5. Rivera Méndez

6. Bernardino López

PERFILES UNIVERSITARIOS

7. Rafael Ángel García Rodríguez, Carlos Olvera Álvarez

8. B. R. Pineda, Bernardino Torres de Perote y Guadalupe

LA COLMENA

9. César

10. Víctor Aguilar

11. Víctor Aguilar

12. Víctor Aguilar

13. Víctor Aguilar

14. Víctor Aguilar

15. Víctor Aguilar

16. Víctor Aguilar

17. Víctor Aguilar

18. Víctor Aguilar

19. Víctor Aguilar

20. Víctor Aguilar

21. Víctor Aguilar

22. Víctor Aguilar

23. Víctor Aguilar

24. Víctor Aguilar

25. Víctor Aguilar

26. Víctor Aguilar

27. Víctor Aguilar

28. Víctor Aguilar

29. Víctor Aguilar

30. Víctor Aguilar

31. Víctor Aguilar

32. Víctor Aguilar

33. Víctor Aguilar

34. Víctor Aguilar

35. Víctor Aguilar

36. Víctor Aguilar

37. Víctor Aguilar

38. Víctor Aguilar

39. Víctor Aguilar

40. Víctor Aguilar

41. Víctor Aguilar

42. Víctor Aguilar

43. Víctor Aguilar

44. Víctor Aguilar

45. Víctor Aguilar

46. Víctor Aguilar

47. Víctor Aguilar

48. Víctor Aguilar

49. Víctor Aguilar

50. Víctor Aguilar

51. Víctor Aguilar

52. Víctor Aguilar

53. Víctor Aguilar

54. Víctor Aguilar

55. Víctor Aguilar

56. Víctor Aguilar

57. Víctor Aguilar

58. Víctor Aguilar

59. Víctor Aguilar

60. Víctor Aguilar

61. Víctor Aguilar

62. Víctor Aguilar

63. Víctor Aguilar

64. Víctor Aguilar

65. Víctor Aguilar

66. Víctor Aguilar

67. Víctor Aguilar

68. Víctor Aguilar

69. Víctor Aguilar

70. Víctor Aguilar

71. Víctor Aguilar

72. Víctor Aguilar

73. Víctor Aguilar

74. Víctor Aguilar

75. Víctor Aguilar

76. Víctor Aguilar

77. Víctor Aguilar

78. Víctor Aguilar

79. Víctor Aguilar

80. Víctor Aguilar

81. Víctor Aguilar

82. Víctor Aguilar

83. Víctor Aguilar

84. Víctor Aguilar

85. Víctor Aguilar

86. Víctor Aguilar

87. Víctor Aguilar

88. Víctor Aguilar

89. Víctor Aguilar

90. Víctor Aguilar

91. Víctor Aguilar

92. Víctor Aguilar

93. Víctor Aguilar

94. Víctor Aguilar

95. Víctor Aguilar

96. Víctor Aguilar

97. Víctor Aguilar

98. Víctor Aguilar

99. Víctor Aguilar

100. Víctor Aguilar

PUEDO DE POEMA DE LA COLMENA

1. Víctor Aguilar

ITALIA EN LA COLMENA

2. Víctor Aguilar

COLMENA

3. Víctor Aguilar

LIBROS

4. Víctor Aguilar

5. Víctor Aguilar

6. Víctor Aguilar

7. Víctor Aguilar

8. Víctor Aguilar

9. Víctor Aguilar

10. Víctor Aguilar

11. Víctor Aguilar

12. Víctor Aguilar

13. Víctor Aguilar

14. Víctor Aguilar

15. Víctor Aguilar

16. Víctor Aguilar

17. Víctor Aguilar

18. Víctor Aguilar

19. Víctor Aguilar

20. Víctor Aguilar

21. Víctor Aguilar

22. Víctor Aguilar

23. Víctor Aguilar

24. Víctor Aguilar

25. Víctor Aguilar

26. Víctor Aguilar

27. Víctor Aguilar

28. Víctor Aguilar

29. Víctor Aguilar

30. Víctor Aguilar

31. Víctor Aguilar

32. Víctor Aguilar

33. Víctor Aguilar

34. Víctor Aguilar

35. Víctor Aguilar

36. Víctor Aguilar

37. Víctor Aguilar

38. Víctor Aguilar

39. Víctor Aguilar

40. Víctor Aguilar

41. Víctor Aguilar

42. Víctor Aguilar

43. Víctor Aguilar

44. Víctor Aguilar

45. Víctor Aguilar

46. Víctor Aguilar

47. Víctor Aguilar

48. Víctor Aguilar

49. Víctor Aguilar

50. Víctor Aguilar

51. Víctor Aguilar

52. Víctor Aguilar

53. Víctor Aguilar

54. Víctor Aguilar

55. Víctor Aguilar

56. Víctor Aguilar

57. Víctor Aguilar

58. Víctor Aguilar

59. Víctor Aguilar

60. Víctor Aguilar

61. Víctor Aguilar

62. Víctor Aguilar

63. Víctor Aguilar

64. Víctor Aguilar

65. Víctor Aguilar

66. Víctor Aguilar

67. Víctor Aguilar

68. Víctor Aguilar

69. Víctor Aguilar

70. Víctor Aguilar

71. Víctor Aguilar

72. Víctor Aguilar

73. Víctor Aguilar

74. Víctor Aguilar

75. Víctor Aguilar

76. Víctor Aguilar

77. Víctor Aguilar

78. Víctor Aguilar

79. Víctor Aguilar

80. Víctor Aguilar

81. Víctor Aguilar

82. Víctor Aguilar

83. Víctor Aguilar

84. Víctor Aguilar

85. Víctor Aguilar

86. Víctor Aguilar

87. Víctor Aguilar

88. Víctor Aguilar

89. Víctor Aguilar

90. Víctor Aguilar

91. Víctor Aguilar

92. Víctor Aguilar

93. Víctor Aguilar

94. Víctor Aguilar

95. Víctor Aguilar

96. Víctor Aguilar

97. Víctor Aguilar

98. Víctor Aguilar

99. Víctor Aguilar

100. Víctor Aguilar

SUMARIO



í n d i c e

UN CONSEJO

- 9 "Corresponsables constitucionales: forma de defensa del federalismo"
Dr. Nelly Sofía Gómez Díaz

PLUMAS Y LETRAS

- 17 El programa de los partidos políticos latinoamericanos
Manuel Velasco Sier

PLURALISMO Y TOLERANCIA

- 81 Principales corrientes que formaron el Partido
de la Revolución Democrática
Miguel Ángel Yañe Jérez
- 87 Solidaridad
Gustavo Rojas Santana

EXPEDIENTE ELECTORAL

- 45 Comentarios al libro
*Análisis comparativo en materia electoral
de las constituciones y legislaciones electorales de
los estados de la República Mexicana*,
de Miguel Salamanca Guadarrama -compilador-
Juliano Rodríguez Macías

AGENDA POLITICA ELECTORAL

- 101 Apuntes para la teoría del Derecho Electoral
Lic. Roberto Azarí Nazari
- 113 Presentación de la Revista del Instituto
Electoral del Estado de México: Apuntes Electorales
Lic. Ruth Gaspar López

INFOIEM

- 119 Corresponsabilidad y trabajo en equipo,
soporte del avance del IPEM
- 121 Presencia IPEM amplió Programa de Actividades 2012
- 124 La democracia requiere compromiso
para vivir en ella las 24 horas del día
- 126 Los motivos de romanticación
son la representación misma de la vida pública: Ruth Gaspar
- 128 Finalizó titulación de documentación electoral
- 130 Promueve IPEM profesionalización de cuadros partidistas
- 132 Excelente respuesta
al certamen infantil convocado por el IPEM
- 141 La rigurosidad documental que generan las instituciones
electorales debe difundirse: Herrera Partagás
- 143 Ilustrados los esquemas políticos
de la participación social en América latina



Contenido

Presentación	0
Idées	
El desarrollo político y la economía mexicana <i>Armando Labra Gájarra</i>	13
Hacia un sistema de partidos fuerte y representativo <i>Pedro Aguero</i>	23
El PRI y el actual sistema de partidos <i>Merio Moya Patencia</i>	43
El PRD en el sistema de partidos <i>Luis Meneses Murillo</i>	53
Los gobiernos públicos y su nueva relación: el caso del Ejecutivo y Legislativo <i>Ramiro Mediano González</i>	69
Yustaposición en elecciones municipales mexicanas: la cohabitación silenciosa <i>Alan de Rones la Bray</i>	73
Las instituciones electorales y la claridad de responsabilidad, ¿a qué le espera al gobierno cuando la economía va mal? <i>Salvador Vázquez del Mercado Almazán</i>	87
Sociedad civil, transición y juventud <i>¿hacia dónde vamos?</i> <i>Esteban Faustino Carrera García</i>	123
Atenuancia, transición federal y el Estado de México <i>Mauricio Valdez Rodríguez</i>	137
Año 2 No. 4 Segunda época	7

Reseñas

Reseña del libro: México 2000: alternancia y transición a la democracia <i>Laura E. Benhamer García</i>	131
---	-----

Documentos

Acuerdo político para el desarrollo nacional México, 7 de octubre de 2001	137
--	-----

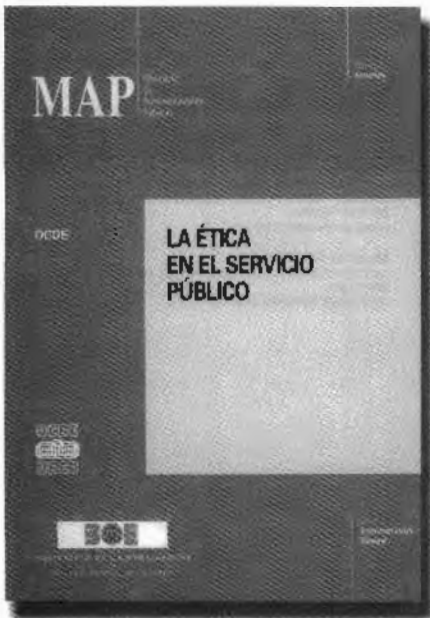
gemdgp@mail.edomex.gob.mx

8 Encuentro, Gobierno y Sociedad



Índice

 Artículos de Investigación	EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE ANÁLISIS INTEGRADOS CON LOS SISTEMAS DE CONTROL DE CALIDAD EN LA UNIDAD PUNTO VE DE MATEO L. en G. José Díaz Salgado Dr. Jorge López Blasco	7
 Artículos de Reflexión	EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE ANÁLISIS INTEGRADOS CON LOS SISTEMAS DE CONTROL DE CALIDAD EN LA UNIDAD PUNTO VE DE MATEO CARMEN VALDELLÍN V. Mercedes Caldeira B.	29
 Estudios de Libros	EL TERCER EJECUTIVO Y EL MUNICIPIO DE MATEO L. EN G. EN EL MARCO DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Prof. Gerardo Moreno Ayala	41
	LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO Gerardo Moreno	57
	EL MUNICIPIO DE MATEO L. EN G. Federico Elvira Fariña	71



ÍNDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	17
AGRADECIMIENTOS	20
RESUMEN	21
I. INTRODUCCIÓN	27
II. FACTORES DE INFLUENCIA EN LA ÉTICA Y LA CONDUCTA EN EL SERVICIO PÚBLICO	39
III. LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA: FUNCIÓN Y COMPONENTES	57
IV. ACCIONES Y REACCIONES: ÚLTIMAS INICIATIVAS EN LA GESTIÓN ÉTICA	93
V. TENDENCIAS Y ENFOQUES: ORIENTACIONES COMUNES EN LA GESTIÓN ÉTICA	100
VI. DE LAS REGLAS A LOS RESULTADOS: IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN ÉTICA	119
BIBLIOGRAFÍA	129



CONTENIDO

PRESENTACIÓN CARLOS HUCINO MONDRAGÓN	xii	FORO LEGISLATIVO LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA LV LEGISLATURA	213
ENSAYOS AMENAZA CONTRA LA SOBERANÍA MEXICANA POR PARTE DE ESTADOS UNIDOS EN LA GUERRA DE LAS DROGAS	21	MARIA ISABEL LÓPEZ ISLAS	
BETH CALDWELL		NUUESTRO TIEMPO INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS	223
CUESTIONES DE SOBERANÍA Y EL ACUERDO DE COOPERACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA DEL NORTE	49	JUAN CARLOS CORDOVA GONZÁLEZ	
MARC LUESBRINK		RESERVA Y ASPIRANTE INTERNACIONAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE OFICIALES MAYORES DE LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS Y DISTINTO FEDERAL	237
EL ACTA DE PENA DE MUERTE EFECTIVA Y DE ANTITERRORISMO DE 1996, LA REFORMA DE INMIGRACIÓN Y EL ACTA DE RESPONSABILIDAD DEL INMIGRANTE, UN RECHAZO EPICAZ DE LOS DERECHOS CIVILES DE LOS INMIGRANTES	71	JAVIER DOMÍNGUEZ MORALES	
INÉS KLIPERSCHMIT		NUUESTRA TRADICIÓN LA CONSTITUCIÓN DE 1857 DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS REFORMAS	243
PROBLEMÁTICA DE LA MIGRACIÓN MÉXICO - ESTADOS UNIDOS CARLOS RAÚL AYANA	111	COMPILADOR: REYNALDO ADELES MARTÍNEZ	
PROPUESTA 187: UNA INICIATIVA PARA "SALVAR A NUESTRO ESTADO" 531 ESTADOS UNIDOS MÉXICO	141		
AMPARO VERÓNICA SALCEDA			
RACISMO Y DEPORTACIÓN DE LOS INMIGRANTES MEXICANOS CRIMINALES EN LOS ESTADOS UNIDOS	157		
MELANIE CHAVIRA			
REVISIÓN DEL PARLAMENTO CLÁSICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DE LA CONDUCTA ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES	179		
PATRICIA NEGRETTE GONZÁLEZ			

inesle@cddlputados.uaemex.mx



Enero-agosto 2001 año 16 número 45-46
ISSN 0187-0173

sociológica

Cambios recientes y perspectivas
del sistema político mexicano



Enviado de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

sociológica

Cambios recientes y perspectivas
del sistema político mexicano

Enero-agosto de 2001

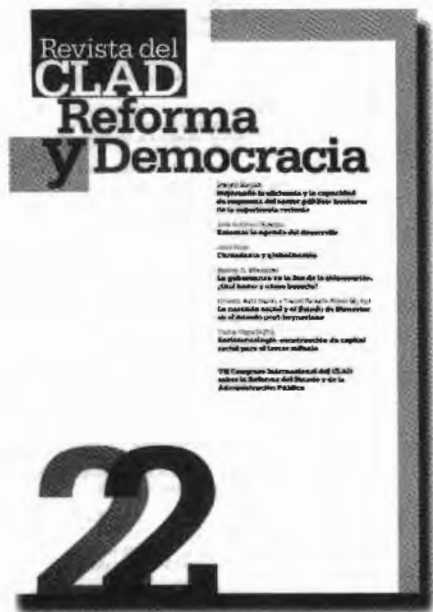
Presentación	3
Ma. Soledad Cruz y Roberto Gutiérrez L.	
artículos	
Quince años de Sociológica	
Viana Solís y Gina Zabludovsky	13
Los laberintos de la sociología en la trayectoria de Sociológica	
Ma. Soledad Cruz y Roberto Gutiérrez L.	111
Quince años de Sociológica: trabajo editorial y quehacer sociológico en la UNAM-Ancapotecas	
Cambios recientes y perspectivas del sistema político mexicano	
Francisco Revolver Vázquez	143
La derrota del partido gobernante en México: la campaña presidencial del 2000	
Alan Du Remez	171
La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados después de la elección presidencial del 2 de julio de 2000	
Araceli López Rosas	401
Gobiernos divididos horizontalmente en México	
Alberto Encuentro Chávez y Luis Rojas García	253
Las transformaciones del presidencialismo mexicano	

Samuel Hernández García Traves	251
Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el voto y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática	
Miguel Rincón	263
Ortodoxia, impetuismo y elección	
Teresa Herrera	303
Elecciones mexicanas en el año 2000: el papel estratégico de la televisión	
Anna H. Fernández Escobedo	327
El presidencialismo: una visión desde la infancia	
Alfonso Rivera Gómez	361
Transición a la democracia y globalización	
Jaime Chavín	391
Paradojas de la política y la democracia en América Latina. Una crítica a la teoría de la transición democrática	
entrevistas y notas	
Roberto Gutiérrez L.	411
Entrevista con Joséphine Proulx acerca de la evolución reciente del sistema político mexicano	
Aquiles Galán Acapulco	417
El día 1980 de los candidatos del once y su papel de gobierno del Distrito Federal en el 2000	
Rafael E. García Clavé	445
Bases para un diagnóstico de la cultura cívica en México	
reseñas	
Angel Herrera	450
La sociedad civil. De la teoría a la realidad de Alberto J. Rivera	
abstracts	463



CONTENIDO	
PROSPECTIVA AÑO 2, NÚM. 19 noviembre 2001/enero 2002 Edición de diseño y distribución depositada por el Autor: Instituto de Administración Pública, A.C. Temas de Gobierno y Administración Pública para nuestros países y avances de las ciencias políticas y la administración pública Director General J. Rafael Sánchez Muñoz Director Ejecutivo Ángel López Cruz Coordinador de Información Nacional Alejandro Flores Cárdenas Coordinador de Información Internacional Eduardo Guzmán Salazar Coordinador de Finanzas Marta de la Cruz Ramos Coordinador de Sistemas Públicos Rosario Moreno Escobar Alfonso Martínez Tenorio José María Rojas Coordinadora de Artes Eduardo Sánchez García Fotografía Julián García Sandoval José Toledo Escobar Impresión: OCEANUS Edición y producción: I. A. de C. y Distribución: José del Nido Molina, C.F.	<p>Enfoques La importancia de la gubernamentalidad democrática en América Latina y en México: ¿qué futuro? (Claudia Cortés Pardo, Secretaría General de Organización de América Latina y el Caribe)</p> <p>Artículos De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad democrática: David Arón y Rosendo Castañón Gobernabilidad y gobernanza democrática: ¿qué son y en cuándo y dónde pueden ser aplicadas a los gobiernos? Carlos Hirschman-Cruz Subordinación y áreas plenas: Ricardo Campos Álvarez. Tercer Simposio Latinoamericano sobre el estado, la autonomía y la autonomía de los gobiernos de gobierno. Claudia Alicia Rodríguez López</p> <p>Temas de debate ¿Quieren de la gubernamentalidad democrática en México? Florencia Rosendo Escobar</p> <p>Observatorio de la realidad en la Administración Pública Florencia Rosendo Escobar</p> <p>¿Qué se profetizará sobre el Gobierno Público? Tratamiento de partidos del estado, dirigencia política y gobierno. ¿Una nueva relación? Eduardo Martínez Escobar</p> <p>¿Qué es gobernar en la Política y la Administración Pública? José María Rojas</p> <p>Gobernanza Pública La calidad de servicio en la Gerencia Federal de Intendencia ¿qué es necesario para tenerla? Eduardo Martínez Escobar La reforma de la calidad en los servicios gubernamentales ¿qué es y qué es lo que se debe hacer?</p> <p>Temas ¿Qué es la gobernanza?</p> <p>CONSEJO EDITORIAL Alejandro Flores Cárdenas Eduardo Guzmán Salazar Eduardo Martínez Escobar Julián García Sandoval José María Rojas José Toledo Escobar Marta de la Cruz Ramos Rosario Moreno Escobar Rosendo Castañón</p> <p>Prospectiva es una publicación semestral con un valor de \$ 100 (cientos) pesos mexicanos. Número de circulación: 1000. Compuesto de 100 ejemplares. Distribución: Autor de Prospectiva, Instituto de Administración Pública, A.C. (Calle del Comercio No. 100, Col. Centro, México, D.F. 06000) Teléfono: (52) 55 5670 5670. Fax: (52) 55 5670 5670. E-mail: prospectiva@iap.mx</p>

alc64@prodigy.net.mx



CONTENIDO	
Revista del CLAD Reforma y Democracia Número 22 Reformado la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público latinoamericano ¿Qué es gobernanza? ¿Estados de derecho en el futuro? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza?	<p>Enfoques Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público latinoamericano de la experiencia reciente Eduardo Martínez Escobar</p> <p>Artículos ¿Estados de derecho en el futuro? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza? ¿Qué es gobernanza?</p> <p>Temas de debate ¿Qué es gobernanza?</p> <p>Temas ¿Qué es gobernanza?</p> <p>CONSEJO EDITORIAL Alejandro Flores Cárdenas Eduardo Guzmán Salazar Eduardo Martínez Escobar Julián García Sandoval José María Rojas José Toledo Escobar Marta de la Cruz Ramos Rosario Moreno Escobar Rosendo Castañón</p>

cedat@ciad.org.ve



Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
Centro de Estudios de la Empresa
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad del Zulo (LUZ)

Año 5, No. 16 Octubre - Diciembre 2001
ISSN 1526-6894 Cuadernillo Legal pp. 1999002/048 Publicación Trimestral

Contenido

Editorial: Nueva Onda Internacional
Meet it / Congreso Internacional "Gerencia en América Latina"

Artículos

- Basso Paul, Mónica El Inocencio Nazario (Co Argentina)
La globalización de los negocios: Integración Regional desde la gestión local
The Globalization of Cities: Regional Integration Through Local Action 816
- Ryan Espino, Anad (México)
Instituciones para mejorar el trabajo de desarrollo en México
Institutions for the Improvement of Labor Rights in Mexico 397
- Ruyter, Dorely R. (USA-Argentina)
Tendencias y representaciones ideológicas: Dos culturas dentro de la misma contradicción
Trends and Ideological Representations: Two Cultures Within the Same Contradiction 363
- Martínez, Gabriela (LUZ-Venezuela)
La pública y la virtual en economías: Implicaciones sobre el comportamiento de los sectores privados en el Ámbito electrónico (base de datos: www.eldiario.com)
What is Public and what is Virtual on Stage: A Hypothesis on the Participation of Public Sectors in the Electronic Marketplace 373
- Gutiérrez Hiraldo, Alvaro G. (LUZ-Venezuela)
Influencia del entorno sobre el riesgo asociado a la Banca Universal Venezolana
The Influence of Environment on Risk Associated with the Universal Venezuelan Bank 383
- Sara Hernández, María Eugenia (LUZ-Venezuela)
Responsabilidad socioeconómica de la administración pública en el siglo XXI y su impacto en la gestión administrativa
Economic Contractual Responsibility in the Public Administration of the XXI Century and its Impact on Administrative Management 814
- Méndez, Francisco, Álvaro (LUZ-Venezuela)
La ética del investigador frente a la producción y difusión del conocimiento científico
The Ethic of the Researcher in the Production and Diffusion of Scientific Knowledge 838

Ensayo

- Kinsaboy, Bernardo (EEUU-USA)
Ética y economía: La relación marginalista
Ethics and Economy: The Marginalist Relation 865

Conferencia

- Kinsaboy, Bernardo (Argentina)
Revoluciones según más profunda 866

Documentos

- Declaración Final del Primer Congreso Latinoamericano de Gerencia
Declaración Final del Primer Congreso Latinoamericano de Gerencia 875

Libro y Revistas

- Índice Acumulado (2001) 888

rvg@amnet.com

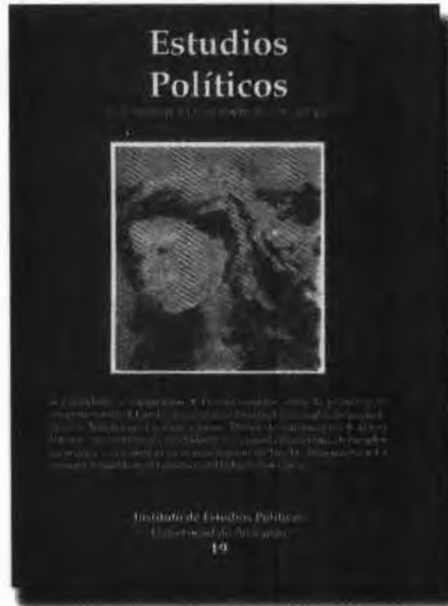


contenido

Introducción	1
Índice	
• Democracia: un camino	3
• El desarrollo de la administración venezolana	7
• El caso de la Gerencia	7
• Participación política, pasado y presente	13
• Globalización y derecho	14
• La revolución olímpica	14
Obras de gobierno	19
• José María de Obaldía	19
• Políticas públicas	20
• El sistema de valores éticos de la Gerencia	28
• Sistema de Gobierno	21
• Sistema de Administración	25
• Sistema de Comunicación y Transportes	41
• Sistema de Desarrollo Económico	42
• Sistema de Finanzas y Moneda	43
• Sistema de Salud	44
• Sistema de Desarrollo Agrario	45
• Participación Política de la Gerencia	46
Globalización y derecho	46
• Globalización y derecho	46
• El mundo olímpico frente al mundo neoliberal	47
• El mundo olímpico	47
Referencias	74
agradecido	77

La participación en impresos, comisiones

germdgdp@mail.edomex.gob.mx



**Estudios
Políticos**
19
Julio - Diciembre 2001

CONTENIDO

Presentación	5
Ciudadanía e Inmigración <i>Citizenship and immigration</i> José Manuel Bermúdez	9
Oscuro Irregular: entre la política y el imperativo moral <i>Irregular war between the politics and the moral imperative</i> Mónica Liliana Przewin	27
La lid electorera en el marco de los estados de guerra <i>The electoral fight in the context of war states</i> Sandra Patricia Arana Ortales	73
Desde: Tercerismo - Conflicto interno - Medios de comunicación <i>Colombia: proceso de paz e internacionalización del conflicto</i> <i>Colombia: process of peace and internationalization of the conflict</i> Wilson Ramírez Rizo	83
No política. Pasado, presente y futuro del 11 de septiembre <i>No politics. Past, present and future of September 11</i> Jorge Osvaldo Ramírez	121
Comunicación, televisión y guerra <i>Communication, television and war</i> Jorge Luis Benito Velás	143

Reflexión Política - Acción Política y Ciudadanía. Una mirada desde Hannah Arendt <i>Political action - political action and citizenship. A look from Hannah Arendt</i> María Teresa Uribe de Hinojosa	145
La política y la violencia en el pensamiento de Nicolás Maquiavelo <i>Politics and violence in the Niccolò Machiavelli's thought</i> Francisco Cortés Rodas	187
La guerra e la ideología del Levantamiento del Zohuzoni <i>The war in the doctrine of Levantamiento and Zohuzoni</i> Liliana María López López	213
Libros	
José Luis Romero. Situaciones e Ideologías en América Latina Rafael Roberto Muñoz	253



Bienes comunales y autogobierno local

11 PRESENTACIÓN

SECCIÓN TEMÁTICA

Francisco Javier Gómez Castañeda

17 **CONFINES COMUNES, DERECHOS INDIVIDUALES,
BARRIOS Y AGUA EN EUCHAR, PUEBLA**

Alejo J. Martín

33 **EL MANDO FORESTAL COMEBASTANTE EN DOS MÚLTIPLOS
AJORNOS DE LA RESERVA DE LA MODERNA
HAMBOJA MICHOACÁN**

Claudia Garbay

65 **COMUNIDADES ANTPODAS**

Silvia Bujal Puig

127 **NEGOCIANDO EL INTERÉS COMÚN: PODER, CONFLICTO
Y RECIPROCIDAD EN SAN JUAN NUEVO, MICHOACÁN**



C O N T E N I D O

DOCUMENTO

167 **ENTREVISTA CON TANA MÁXIMO
DANIELL OVIKHT (LAFRO, M.A.)**

(Presentación de Agustín Jacinto Zavala y Sandra Tenorio)

SECCIÓN GENERAL

Felipe Castro Gutiérrez

207 **ALBOROTOS Y SINISTRAS RELACIONES:
LA REPÚBLICA DE INDIOS DE PATZUNZABO COLONIAL**

Pedro Tavel Martín

233 **PERSISTE SOBRE INTRACOMUNITARIOS DE RECEPCIÓN
DE GUERRA DE LOS CIVILIZADOS**

RESERAS

Harriet Campbell

267 **AMERICAN MEMORY: A PERSONAL ACCOUNT OF
ANTHROPOLOGY AND RADICAL POLITICS IN GAMBIA,
Westport, CT, Bergin & Garvey, 2001, vi + 148 p.
INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY/INSTITUTO MEXICANO DE**



C O N T E N I D O



región y sociedad
REVISTA DE EL COLEGIO DE SONORA

Publicación Cuatrimestral, Vol. XIV, No. 23, Enero-Abril de 2002

INDICE

ARTICULOS

3	Redes multimodales y articulación territorial del puerto de Guaymas <i>Carlos Marín Pombogay</i>
41	¿Es mayor la eficiencia productiva en los procesos de trabajo transformados? <i>David Fajó</i>
60	Muestra del léxico pesquero en Sonora <i>Raúl Aranda Pérez-Aguilar</i>
101	Conductas estratégicas de empresas albertianas en Sonora, a la luz de la teoría de la organización industrial <i>Carlos Fajó</i>
129	Política ambiental en México y su dimensión regional <i>Carlos Fajó</i>

NOTAS CRÍTICAS

171	Mundialización, regionalización y territorio: un enfoque histórico y la revisión de algunos apocros teorías <i>Francisco Pineda</i>
193	Consumo sustentable como derecho-obligación para disfrutar de un medio ambiente sano <i>Luis F. Sánchez Morales</i>
Reseñas	
199	Osvaldo F. Contreras <i>Empresas globales, actores locales: producción flexible y apoptosis industrial en los megapueblos</i> <i>Arturo López-Fernández</i>
207	Lawrence A. Herzog <i>From Atom to High-Tech Architecture and Landscape across the Mexico-United States Border</i> <i>Yolanda Guzmán</i>
213	Alberto Aziz Namiá <i>Los ciclos de la democracia, Gobierno y elecciones en Chiapas</i> <i>José María Rivera</i>
221	César Ramírez Méndez <i>Buscando la vida</i> <i>Enrique Velasco Ortiz</i>
227	Alfredo Hualde <i>Apogeo industrial en la frontera norte de México: La centralización ante el sistema albertiano y el sistema productivo monopolista</i> <i>Manuel López-García</i>
233	Renaud Ortiz <i>Que artefacto</i> <i>Rodrigo Ramírez Sánchez</i>
237	Carolina A. Decornin y Jesús Armando Haro (comp.) <i>Por las razones: Análisis de múltiples conflictos en la integración social</i> <i>Florencia Pérez-Arce</i>

