



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES, ACATLÁN  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y  
DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL (2000-2006)  
HACIA UN GOBIERNO LOCAL SUSTANTIVO.”**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y  
ASUNTOS PÚBLICOS**

**P R E S E N T A :**

**ROSALINA ROMERO GONZAGA**

**DIRECTORA: DRA. SARA GORDON RAPOPORT**

**MÉXICO, D.F.**

**MARZO, 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

---

CON DEDICACIÓN ESPECIAL A LA MEMORIA Y SABIDURÍA DE MI PADRE

A LA TENACIDAD Y FUERZA DE MI MADRE

A LA UNIDAD DE MIS HERMANOS

A LA ALEGRÍA DE MI CUÑADA Y SOBRINOS

A QUIEN ME DIO OTRA PERSPECTIVA DE LA VIDA

### AI CONACYT:

Por la beca otorgada para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM.

### AI PAPIIT:

El presente trabajo es parte de una línea de investigación que desarrollo como parte del proyecto denominado "*Capital Social, Incertidumbre y Desempeño Social en México*" bajo la responsabilidad de la Doctora Sara Gordon Rapoport, y donde el Programa me apoyó financieramente en la terminación de la presente tesis.

La gratitud personal central es para la Doctora Gordon, que dirigió la presente investigación y, sobre todo, por su invaluable apoyo y comentarios.

### A la UNAM:

Por ser una institución libre al pensamiento.

## INDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I</b>	
<b>Marco teórico-interpretativo</b>	
1.1. Fundamentos teóricos del desempeño gubernamental	10
1.2. El desempeño como fuente de legitimación de los gobiernos	13
1.3. Fundamentos de la legitimidad del Estado y ausencia del desempeño de los gobiernos locales.	15
1.4. El desempeño como sinónimo de eficiencia y la eficacia en el sector público.	19
1.5. Reforma del Estado y la visión unidimensional del desempeño	22
1.6. Reforma administrativa y el desempeño técnico-instrumental de los gobiernos.	23
1.6.1. Modelo de organización burocrática	24
1.6.2. Modelo de la Nueva Gestión Pública	26
1.6.3. Las políticas públicas como instrumentos para mejorar el desempeño de los gobiernos	29
1.6.4. Modelo de Reforma Democrática	32
1.6.5. Las redes de políticas como una forma de gobernanza y la dimensión del desempeño político de los gobiernos	36
1.6.6. Modelo de gestión pública para América Latina	40
1.7. Las experiencias internacionales y la continuación del desempeño económico	47
1.7.1. Contexto y estrategia	48
1.7.2. Actores y obstáculos	51
1.7.3. Lógica y dinámica del cambio	52
1.8. Reforma administrativa en América Latina y la persistencia por el desempeño económico	54
1.8.1. El caso chileno	54
1.8.2. El caso colombiano	54
1.8.3. El caso mexicano	55
1.8.4. Balance del desempeño en los gobiernos mexicanos	62

## **Capítulo II**

### **Tendencias actuales de la gobernanza, la participación y el desempeño locales**

2.1.	Gobernanza local	65
2.2.	Descentralización, Participación y Democracia: una relación compleja para mejorar el desempeño del gobierno local	68
2.3.	Políticas de descentralización que no consideran el desempeño de los gobiernos locales	72
2.4.	La participación en el desempeño gubernamental	77
2.4.1.	Participación desde la visión del gobierno	83
2.4.2.	Participación desde la visión del gobernado	87
2.4.3.	Participación desde la visión del ciudadano y de las redes de organizaciones públicas y privadas	88
2.5.	El modelo teórico propuesto. Las tres dimensiones del desempeño	96
2.5.1.	Dimensión técnico-administrativa	97
2.5.2.	Dimensión política	99
2.5.3.	Dimensión socio-cultural	101

## **Capítulo III**

### **Análisis comparativo del desempeño de dos gobiernos locales: Monterrey y Coyoacán**

3.1.	Justificación metodológica del análisis comparativo	103
3.2.	La problemática del Distrito Federal (1997-2003)	106
3.2.1.	Problemática actual que enfrenta el Distrito Federal	108
3.3.	La problemática del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) (1997-2003)	111
3.3.1.	Problemática actual que enfrenta Monterrey	112

3.4.	Coyoacán	113
3.4.1.	Características generales	113
3.4.2.	Antecedentes	114
3.4.3.	Aspectos demográficos	116
3.4.4.	Aspectos socioeconómicos	120
3.4.5.	Actividades económicas	121
3.4.6.	Estructura urbana	121
3.4.7.	Organización política y administrativa	122
3.4.8.	Participación ciudadana	127
3.4.9.	Caracterización de la clase política, elites y grupos locales	131
3.5.	Monterrey	133
3.5.1.	Características generales	133
3.5.2.	Antecedentes	134
3.5.3.	Aspectos demográficos	136
3.5.4.	Aspectos socioeconómicos	138
3.5.5.	Actividades económicas	139
3.5.6.	Estructura urbana	140
3.5.7.	Organización política y administrativa	142
3.5.8.	Participación ciudadana	147
3.5.9.	Caracterización de la clase política, elites y grupos locales	150
3.6.	Los retos del desempeño de los gobiernos locales	153
3.6.1.	Dimensión técnico-administrativa	153
3.6.1.1.	Fiscal	153
3.6.1.1.1.	Presupuesto y rendición de cuentas	153
3.6.1.2.	Administrativos	155
3.6.1.2.1.	Problemas estructurales y locales	155
3.6.1.2.2.	Funcionamiento interno de la administración local y los obstáculos	162
3.6.1.2.3.	Influencia y nivel de comunicación de los gobiernos locales en la solución de problemas	164
3.6.1.2.4.	Estabilidad en el gabinete. Tipo de funcionarios que contratan. Capacitación del personal	165

3.6.1.3. Provisión de servicios	168
3.6.1.3.1. Servicios estadísticos que emplean para informarse sobre las necesidades de los ciudadanos	168
3.6.1.3.2. Mecanismos de negociación y comunicación para atender las demandas ciudadanas	169
3.6.1.4. Desempeño de la política de participación ciudadana	173
3.6.1.4.1. Proceso de toma de decisiones	173
3.6.1.4.2. Continuidad de las políticas locales	174
3.6.2. Dimensión política	178
3.6.2.1. Modelo ideal de gobernar en Coyoacán	179
3.6.2.2. Modelo ideal de gobernar en Monterrey	180
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Hacia el gobierno local sustantivo</b>	
4.1. Estrategia de cambio multidimensional	188
4.1.1. Dimensión administrativa	188
4.1.2. Dimensión política	193
4.1.3. Dimensión socio-cultural	196
4.2. Límites del gobierno local sustantivo	199
4.3. Riegos del gobierno local sustantivo	200
4.4. Actores y estrategias de cambio emprendidas desde los gobiernos locales	202
<b>Conclusiones</b>	205
<b>Anexos</b>	217
<b>Bibliografía</b>	224

## Índice de cuadros

<b>No. cuadro</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Cuadro I.1	Evolución del Estado y la Administración Pública	17
Cuadro I.2	Dimensiones de la gobernanza	39
Cuadro I.3	Modelos de organización burocrática	42-46
Cuadro II.1	La participación en regímenes autoritarios	83
Cuadro II.2	Caminos de la participación en las democracias contemporáneas	84
Cuadro II.3	Enfoques sobre la participación	91, 92
Cuadro II.4	La segunda generación de la participación en las democracias contemporáneas	93
Cuadro II.5	Ventajas y limitaciones de la participación	94
Cuadro II.6	Modelos de los mecanismos directos e indirectos de la gobernanza local	96
Cuadro II.7	Operacionalización del modelo teórico	98, 100
Cuadro III.1	Dinámica demográfica de las delegaciones del Distrito Federa, 1995-2000	116
Cuadro III.2	Grados de marginación en la delegación Coyoacán	118, 119
Cuadro III.3	Estructura orgánica de la administración pública en Coyoacán (2003-2006)	126
Cuadro III.4	Las instancias de participación ciudadana y los resultados para el desempeño	130
Cuadro III.5	Instrumentos de participación y mecanismos de democracia directa y los resultados para el desempeño	131
Cuadro III.6	Proceso de formación de la clase política, elites y grupos locales en Coyoacán	132
Cuadro III.7	Área Metropolitana de Monterrey	136
Cuadro III.8	Dinámica demográfica de los municipios del Área Metropolitana de Monterrey, 1940-2000	137
Cuadro III.9	Zonas en que se divide Monterrey	141
Cuadro III.10	Zonas de alto y bajo nivel socio-económico en Monterrey	142
Cuadro III.11	Estructura orgánica de la administración municipal en Monterrey (2003-2006)	144
Cuadro III.12	Comisiones de cabildo (2003-2006)	146
Cuadro III.13	Principales instancias de la participación ciudadana y los resultados para el desempeño	149
Cuadro III.14	Proceso de formación y consolidación del empresariado en Monterrey	152
Cuadro III.15	Cuadro de las demandas ciudadanas y su repercusión en el desempeño de los gobiernos locales	171, 172
Cuadro III.16	Características de los gobiernos locales	177
Cuadro IV.1	Relación entre actores locales y las estrategias de cambio	203
<b>ANEXOS</b>		
Cuadro I.4	Teóricos que abordan el desempeño	217
Cuadro I.5	Evolución teórica del desempeño	218



## Introducción

La democracia se ha instalado como sistema de gobierno que goza de una amplia legitimidad entre la ciudadanía. La “ciudad buena” o *politeia* se ha considerado como la mejor alternativa frente a cualquier otra (Linz, 1987; Sartori, 1988; Bobbio, 1989). En los albores del siglo XXI, el proyecto democratizador adopta objetivos distintos según los contextos. Por una parte, se trata de transición y consolidación democrática a nivel nacional donde la forma de gobierno aún es frágil. Por otra, se trata de un impulso de introducción de la democracia a nivel local donde esta forma de gobierno aún es incipiente pero cada vez más importante porque se trata de un ámbito de gobierno donde la ciudadanía establece contacto directo con sus autoridades y donde el desempeño cobra importancia.

A pesar de ello, el tema del desempeño ha sido poco analizado en contextos locales. A excepción de algunos trabajos (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997; Cabrero, 2003) el resto de las investigaciones abordan el desempeño desde una doble perspectiva: la administrativa (Crozier, 1992; Mitzberg, 1996; Bresser Pereira, 1998; Oszlak, 1999; Prats, 2000; Osborne y Gaebler), la política (Putnam, 1983; Putnam, 1994; Dror, 1994; Levi, 1996; Mayntz, 2001), e incluso la económica (Olson, 1965; Ostrom, 1992; North, 1993; Ayala Espino, 2002)

Desde el ámbito académico y las experiencias prácticas de los gobiernos locales se ha medido el desempeño en las dos dimensiones referidas (Merino, 1994, 1998; Guillén, 1996; Cabrero, 1996; Garza Villarreal, 1998) con el propósito de dar a conocer el papel que juegan los gobiernos locales en la transición democrática.

Sin embargo, ha tenido poco énfasis una visión integral del desempeño: además de la dimensión administrativa y política, es pertinente una dimensión socio-cultural referida a la formación de valores y actitudes desde la administración por la cual los gobiernos suministran oportunidades de participación, competencia y educación cívica al conjunto de los actores políticos, económicos y sociales.

Un elemento propulsor del buen desempeño lo constituye la participación, pero se trata de una participación responsable complementaria de la participación ciudadana, donde el ciudadano sea autónomo en la crítica hacia su gobierno y responsable de sus deberes cívicos, comprometido en la solución a los problemas locales (seguridad pública, desarrollo y asistencia social, presupuesto, ecología, servicios públicos, entre otros). Este tipo de participación permite la construcción de la gobernanza local. Esto conlleva el tránsito hacia una segunda generación de la participación para no limitarla al terreno de la administración sino entenderla desde una visión integral para fortalecer la capacidad de gobierno en el terreno político y socio-cultural.

La participación electoral ha sido insuficiente para lograr gobiernos locales sustantivos, una democracia de calidad construida por la corresponsabilidad mutua de administrar y gobernar, donde existan mecanismos para garantizar la rendición de cuentas por parte de los políticos y de los ciudadanos en sus tareas de intervenir activamente en la solución de problemas locales.

Las nuevas circunstancias obligan a los gobiernos locales a ser cada día más competitivos técnica y políticamente sin ofrecerles incentivos para promover su desarrollo interno. Los espacios locales tienen que enfrentar riesgos, conflictos y generar oportunidades, esto es, no solo deben gobernar para los ciudadanos, sino procurar su participación en los procesos y decisiones públicas.

Frente a esto, los gobiernos locales insisten en ver el desempeño en dos dimensiones: el perfeccionamiento técnico del aparato administrativo y político para atender las demandas ciudadanas. Este enfoque no alcanza a construir ciudadanía local crítica y corresponsable de las decisiones de gobierno.

La administración al ser una estructura multidimensional, los gobiernos locales deben desarrollar una estrategia de cambio en el mismo sentido. Al tratarse de problemas que rebasan el contexto local, el desempeño debe ser abordado de la misma manera no sólo bajo la premisa de alcanzar la eficiencia del aparato público y la gobernabilidad política. La administración local comprende un gobierno que involucre distintos niveles de gobierno y diferentes actores para establecer verdaderos gobiernos sustantivos.

El desempeño es un requisito indispensable para modernizar las administraciones públicas, pero este es apenas una etapa previa para la formación y consolidación de los gobiernos sustantivos. No obstante su implementación se ha circunscrito a ser un factor que mide resultados concretos, sin considerar las dificultades que sobre la marcha presenten los gobiernos para adaptarse los cambios requeridos.

El desempeño de los gobiernos locales visto desde un enfoque multidimensional está orientado a alcanzar la gobernanza local. En la medida en que los gobiernos no sean eficientes administrativamente, políticamente con capacidad para gobernar en un clima fragmentación entre actores públicos, privados y sociales, tener la habilidad para generar consenso y promover valores públicos que erijan ciudadanos responsables ante las decisiones de gobierno, disminuirán la legitimidad y credibilidad social de las administraciones locales con quienes los ciudadanos están en permanente contacto.

El desempeño de los gobiernos locales atraviesa además de los criterios técnicos y políticos por la generación y vertebración de una cultura cívica fomentada desde la administración local. La administración local juega un papel central en la función de gobernar no sólo en el sentido de hacer más efectiva y eficiente el aparato público o la capacidad de conducir el desarrollo local sino de promover la responsabilidad cívica que conlleva la crítica autónoma hacia el gobierno y el ejercicio de las obligaciones ciudadanas.

El tipo de participación incide de modo diferente en el desempeño de la gestión local de acuerdo a la estructura institucional, la capacidad de la clase política,

los grupos y elites locales para sostenerla y los valores que se promuevan desde la administración local para incidir en el desarrollo del espacio local.

Para percibir los distintos niveles de desarrollo institucional en los espacios locales se estudió dos ámbitos territoriales eminentemente urbanos, que por sus características administrativas, políticas y socio-culturales comparten rasgos que permiten hablar de semejantes niveles de desarrollo: a nivel económico, ser integrantes de grandes áreas urbanas (Ciudad de México y Área Metropolitana de Monterrey) que han alcanzado un grado de desarrollo industrial, comercial y de servicios; a nivel político, el ser gobiernos que han institucionalizado la participación ciudadana con la creación de instancias que atienden las demandas ciudadanas; a nivel socio-cultural, el contar con la presencia de elites y grupos locales forjadoras de una cultura política determinada, con poder y capacidad suficientes para intervenir en el perfil futuro del gobierno local.

Este ejercicio nos permitirá comprender los niveles de participación en los distintos ámbitos de gestión local y su influencia en el desempeño de los gobiernos locales. Se plantea la tesis de que el éxito de un buen desempeño se debe a la combinación de una estrategia complementaria en tres dimensiones para mejorar las posibilidades de desarrollo local. Consideramos que el desempeño no sólo se refiere a la capacidad administrativa y política de los gobiernos sino también debe contemplar la capacidad para gobernar en la complejidad y la pluralidad promoviendo valores socio-culturales desde las administraciones locales para erigir una ciudadanía responsable.

El trabajo ofrece algunas líneas analíticas que permitan reflexionar sobre el desempeño de los gobiernos locales, el tipo de participación que favorece la construcción de la gobernanza, el tipo de ciudadano a que debe dar lugar, las características propias del sistema político, el particular ejercicio de gobierno, entre otros.

Hoy en día, el desempeño de los gobiernos locales ha tenido un carácter eminentemente técnico, visto como un indicador cuantitativo, cuando la realidad local implica considerarlo como una condición necesaria, más no suficiente, para enfrentar los dilemas relacionados con temas que son centrales para las administraciones locales: la descentralización, la participación, la democracia, la gobernabilidad, entre otros.

Para que los gobiernos locales participen activamente en la coyuntura histórica, será necesario abordar su desempeño desde una perspectiva multidimensional. No se propone la sustitución del desempeño técnico por el desempeño en tres dimensiones; la sustitución de la democracia electoral por la democracia participativa; la participación ciudadana por la participación responsable. En todos los casos se trata de complementar los procesos referidos mediante procedimientos inspirados en la teoría de la gobernanza.

En esta investigación abordamos tres dimensiones complementarias del desempeño: técnico-administrativa, política y socio-cultural, que sientan las bases del gobierno sustantivo para promover el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos en el nivel más inmediato de gobierno.

El gobierno sustantivo es producto de la combinación y complementariedad estratégica de los procesos de democracia, descentralización, participación y gobernanza local. Las condiciones que permiten hablar de un gobierno sustantivo son: un Estado que promueva la descentralización efectiva para dotar de mayor capacidad de actuación a las entidades de gobierno local; un sistema político local que reconsidere un nuevo andamiaje institucional y favorezca la apertura y la pluralidad; la presencia de actores dispuestos a procurar la mejora en la calidad del gobierno democrático; un gobierno dispuesto a trabajar en redes y con capacidad para responder de manera eficaz a las demandas de su ciudadanía; una ciudadanía preparada para asumir sus deberes cívicos.

Dentro planteamiento anterior, el objetivo general de esta investigación es analizar el desempeño de los gobiernos de Monterrey y Coyoacán en los trienios 2000-2003 y 2003-2006 y estudiar el tipo y la forma en que influye la participación en el funcionamiento de las administraciones locales.

Para alcanzar ambos propósitos generales se establecen una serie de objetivos específicos que, en conjunto, permiten analizar su desempeño:

- En el capítulo I se establecen los fundamentos teóricos del desempeño. Ubica el concepto de desempeño dentro del enfoque de la nueva gestión pública. Se desarrollan conceptos que se encuentran vinculados al término de desempeño, tales como Estado, administración pública, reforma del Estado, reforma administrativa, modelos de organización administrativa, políticas públicas, redes de políticas y gobernanza.
- En el capítulo II abordamos el tema de la gobernanza local que no puede quedar desligada de la descentralización, la democracia y la participación como procesos complementarios para la construcción de los gobiernos sustantivos e inciden sobre el desempeño de los gobiernos en los espacios locales. Asimismo, presentamos las características del modelo teórico que intenta explicar el desempeño del gobierno sustantivo desde una visión tridimensional.
- La parte crucial de las capacidades efectivas de gobierno y las consecuencias para el gobierno local sustantivo son presentadas en el capítulo III. Analizamos y comparamos el desempeño de Coyoacán y Monterrey en las tres dimensiones que establece el modelo propuesto para detectar las fallas, dificultades pero, también, los avances e innovaciones implementados por los gobiernos locales para avanzar hacia la consolidación de la gestión pública local. En este apartado se detalla la justificación metodológica del análisis comparativo; se describen una serie de variables espaciales de ambos gobiernos: características generales; antecedentes; aspectos demográficos, aspectos socioeconómicos, actividades económicas; estructura urbana; organización política y administrativa; participación ciudadana; caracterización de la clase política, elites y grupos locales. Además, con base en el modelo propuesto sobre el desempeño de los gobiernos

locales se sistematiza y analiza la información que procede de una serie de entrevistas efectuadas a diferentes actores políticos y sociales llevadas a cabo en los dos espacios locales para evaluar analíticamente las acciones de desempeño que han realizado.

- En el capítulo IV explicamos cada uno de los componentes del desempeño de los gobiernos desde una visión tridimensional para sentar las bases del gobierno local sustantivo. Se explican las características del gobierno sustantivo, con el propósito de conjuntar las aportaciones teóricas con la realidad empírica para darle contenido al modelo de desempeño propuesto.

El desempeño integral en Coyoacán y Monterrey se encuentra en función de la estructura del sistema político local, la estructura de oportunidades con que los gobiernos cuentan para favorecer el desempeño y el conjunto de los valores públicos promovidos por los líderes políticos, funcionarios, grupos y elites locales y asimilados por la sociedad local. Como hipótesis central se establece que si hasta el momento ambos gobiernos han privilegiado únicamente la dimensión administrativa y la política es de esperarse que esté ausente la construcción de ciudadanía local crítica de su gobierno y corresponsable de las decisiones públicas.

Lo que se intenta demostrar es que la búsqueda de un mejor desempeño local está en función del desarrollo y combinación de una estrategia complementaria en tres dimensiones, a partir de la cual los gobiernos tendrán que fortalecer no sólo la capacidad administrativa y la capacidad política sino además trabajar para estimular la capacidad socio-cultural que consiste en fomentar valores democráticos desde la administración pública local. Esto requiere que el desempeño de ambos gobiernos sea abordado, al menos, desde un enfoque en tres dimensiones.

La investigación se propone analizar el tipo de participación que favorece un mejor desempeño gubernamental para la solución de los problemas y las necesidades básicas que plantean los ciudadanos dentro de los espacios locales. Además intenta aportar, desde los estudios de casos, algunas líneas de exploración sobre el tema del desempeño de los gobiernos locales partiendo del contexto general de la reforma del Estado y la transición de un sistema centralista y autoritario hacia uno más abierto y democrático. Finalmente pretende contribuir al debate sobre el desempeño visto desde un enfoque cualitativo que centre la atención en una serie de componentes esenciales para establecer las bases de una sólida gobernanza local.

Desde nuestra perspectiva, el desempeño local debe estar orientado hacia una estrategia complementaria que favorezca, al menos:

- El establecimiento de reglas del juego. Los gobiernos deben establecer reglas claras para generar confianza entre los actores públicos, privados, sociales y la sociedad, para permitir la creación de un conjunto

de instituciones locales que den permanencia y continuidad a las políticas locales y fomenten la democracia local.

- La capacidad para enfrentar los cambios. Se requiere alta capacidad de adaptación y aprendizaje de los gobiernos locales, administrar en situaciones de cambio constante.
- La creación de actores del desarrollo local. El gobierno local como principal promotor del desarrollo debe crear las condiciones para incentivar la formación de asociaciones civiles, profesionales, ong's, que incidan en la promoción de valores democráticos y la búsqueda de consenso para la solución de problemas locales.
- La creación de estrategias locales. Las redes de políticas constituyen una forma de gobernanza local para coordinar de una manera más eficiente y efectiva las políticas. Los gobiernos locales deben dar juego a todos los actores involucrados dotándolos de información para evitar la formación de elites que controlen el diseño y la implementación de las políticas en menoscabo de aquellos actores y ciudadanos que no están organizados. Las redes de políticas deben permitir la toma de decisiones conjuntas, los objetivos y valores compartidos, para ampliar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.
- La capacidad de concertación, negociación e interlocución con los distintos actores. Acordar los proyectos de gobierno con los actores económicos, políticos y sociales en la búsqueda constante y permanente de mejores condiciones de vida para los ciudadanos. El gobernar con programas consensados facilitaría la cooperación de actores interesados en participar y fomentar el interés público de la comunidad. El gobierno local tiene un papel importante en la creación de instancias que permitan esa articulación de intereses.
- La promoción de valores públicos locales. Los valores públicos democráticos proyectados por el líder político y la burocracia local deben estar en armonía con la cultura ciudadana local y promover compromiso con las acciones de gobierno.
- La construcción de una sociedad local. El tránsito de una participación ciudadana a una participación de autodeterminación cívica implica la transformación del rol del ciudadano reactivo al ciudadano con autonomía para criticar a su gobierno y responsable de sus obligaciones ciudadanas.
- La complementación de la participación ciudadana con la participación responsable. La participación ciudadana requiere de ciudadanos autónomos en la crítica hacia su gobierno y responsables para cumplir con sus tareas ciudadanas.

La participación entonces permitiría:

La descentralización política del poder, como proceso orientador del gobierno sustantivo;

La gestión compartida con el gobierno local en la planeación del desarrollo urbano; en la gestión compartida de servicios y equipamientos públicos a particulares o privados. Mayor habilidad para convertir al gobierno local en promotor del desarrollo local y la gestión pública moderna, controlada por ciudadanos responsables.

La formación y apoyo de nuevos grupos y asociaciones que promuevan valores públicos en la tarea de suministrar oportunidades de participación, competencia y educación cívica.

La participación responsable no se refiere a la intervención estable de ciudadanos en las instancias de decisiones públicas, las audiencias públicas para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la ciudad, el desarrollo, seguimiento y en la elaboración de políticas locales. Los ciudadanos ejercen sus derechos y obligaciones hasta donde ven amenazados sus intereses, el ejercicio de ser ciudadano tiene su límite, no puede ser ciudadano de tiempo completo, por ello su intervención en los asuntos públicos sólo puede darse en ciertos ámbitos.

Cuando se administra y gobierna en un contexto de desmovilización social, falta de cohesión social o fuerte confrontación política la participación ciudadana se convierte en instrumento de administración.

- El cambio en las actitudes políticas de los actores. Las nuevas, crecientes y complejas demandas que la ciudadanía local plantea al gobierno deben generar la modificación de la perspectiva política de movilización de carácter clientelar y corporativo a una articulación entre el gobierno y distintos actores que fomente la colaboración cuyo propósito sea la planificación del desarrollo local.
- La construcción de ciudadanía crítica y responsable requiere de una participación donde se forme a la ciudadanía a partir de información suficiente sobre cualquier actuación pública, además de consultas, debates y llegar a conseguir acuerdos por consenso al hacer obligatorias las decisiones que se tomen entre administración-gobierno y los ciudadanos.

Al ser la administración una estructura multidimensional, el desempeño de los gobiernos locales se revela como un proceso complejo que enfrenta diferentes retos para definir su trayectoria, por lo que su puesta en práctica se mueve en contradicciones, vicisitudes y rezagos.

Las limitaciones de orden económico y temporal impidieron profundizar más sobre la dinámica social que hubiera permitido ampliar la perspectiva sobre la

relación establecida entre los diferentes sectores sociales, los actores económicos y el gobierno particularmente en Monterrey.

Además del aprendizaje que implica la búsqueda de soluciones y la socialización a través de las experiencias de otros contextos locales, la exploración de caminos alternativos para mejorar el desempeño, se pone de manifiesto las condiciones adversas a las que se enfrentan los gobiernos para sortear los problemas locales.

La investigación propone argumentos y conceptos que permiten discutir un modelo sobre el desempeño de los gobiernos locales. Creemos adelantar modestos argumentos en ese terreno. El estudio de los dos gobiernos, brinda elementos para entender la complejidad de los problemas locales y los porqués de su actual desempeño.

Por todo lo anterior, la tarea del desempeño local tiene un camino largo que recorrer, tanto en la dimensión administrativa, la dimensión política y la dimensión socio-cultural e incluso en una perspectiva distinta o complementaria. Lo importante es abonar el camino sobre el tema y proponer líneas analíticas dirigidas hacia la configuración de un gobierno local eficiente, democrático y plural.



# **CAPÍTULO I**

## 1.1. Fundamentos teóricos del desempeño gubernamental

En los tiempos recientes, el desempeño de los gobiernos ha sido un tema recurrente dentro de los procesos de modernización que han experimentado las actuales administraciones públicas no sólo a nivel nacional sino a nivel mundial. Los gobiernos ya no se legitiman con votos, ahora tienen que atender de manera eficiente las demandas ciudadanas. Signos como la apertura, inclusión, rendición de cuentas, responsabilidad pública, participación, redistribución del poder, hablan de un buen desempeño de los gobiernos y dan cuenta de los nuevos tiempos de gobernar.

Pero si el buen gobierno es ya una condición y realidad insoslayable a nivel mundial y nacional, el desempeño de los gobiernos locales es aún incipiente en este nivel de gobierno. Su implementación se enfrenta con una serie de dificultades, al extenderse a espacios donde habitualmente los gobiernos no tenían la suficiente capacidad para generar sus propios recursos y no estaban acostumbrados a administrar bajo criterios de eficiencia y eficacia, en relación a la prestación de los servicios públicos.

En ese sentido, el desempeño ha sido una categoría ceñida al ámbito técnico-instrumental, entendida como un indicador de medición que homogeneiza los criterios para evaluar el desempeño de los gobiernos<sup>1</sup> dejando de lado el carácter cualitativo de los procesos que inciden directamente en el desempeño (factores políticos, sociales, culturales etc).

Frecuentemente, el desempeño se refiere a la capacidad técnica y administrativa que tienen los gobiernos para atender las demandas locales. Sin embargo, esta perspectiva es insuficiente para edificar una ciudadanía responsable.

Como categoría extraída del lenguaje económico sobre todo de la esfera de la administración de las organizaciones privadas<sup>2</sup>, no ha podido desentrañar las dificultades que se encuentran detrás de la lógica burocrática, lo cual se complica para los países en desarrollo, ya que su introducción ha estado vinculada con el modelo del *New Public Management* (NPM) convertida en Nueva Gestión Pública para América Latina.

---

<sup>1</sup> Una exposición de la dimensión técnica del desempeño, se encuentra en Méndez (1999), Ferreyra (2002), Villanueva (2003) y Valencia (2004).

<sup>2</sup> Se trata de un término de connotaciones económicas vinculado al manejo (*management*) de los negocios privados, donde sus orígenes los podemos remontar a la época de Frederick Taylor (1856-1915) quien utiliza el concepto de evaluación del desempeño, aunque en realidad Taylor estuvo más preocupado por implementar cambios técnicos y científicos en la organización de la empresa privada para hacerla más eficiente. Luis E. Villanueva Ángel. "La necesidad de la implementación y reforzamiento de metodologías y mecanismos de evaluación del desempeño del elemento humano en la administración pública mexicana". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Octubre, 2003.

El desempeño en la administración pública ha estado vinculado con la medición del impacto del aparato, de los procesos y del rendimiento de los recursos. El capítulo dos aborda de manera más puntual los ámbitos donde el tema del desempeño ha cobrado fuerza.

El desempeño se ha puesto de manifiesto en el contexto de la crisis financiera y política del Estado que llevó a promover una serie de reformas de los aparatos administrativos. En ese sentido, ubicamos tres momentos del despliegue del concepto de desempeño. El primer momento se relaciona con las reformas macroeconómicas y el establecimiento del Estado mínimo, gestándose cambios a nivel organizacional.

En efecto, la primera generación de reformas estuvo sustentada bajo una orientación del pensamiento económico clásico específicamente, la teoría de la selección racional (*rational choice*), la teoría de la agencia y el nuevo institucionalismo<sup>3</sup> que acentúan una visión centrada en la racionalidad de los individuos para maximizar las ganancias e intereses, el costo-beneficio de los procesos con reglas del juego dirigidas a mejorar el desempeño económico. Aquí, el desempeño es visto como sinónimo de eficiencia, eficacia y economía. El Estado provee de las condiciones necesarias para hacer funcionar correctamente a los mercados.

Un segundo momento tiene lugar con las reformas institucionales, cuando el término es nuevamente enfocado bajo la lente de la economía y el neo-institucionalismo al centrar su análisis en cómo las instituciones afectan el desempeño de las nuevas democracias. Su desenvolvimiento fue asumido por el paradigma del NPM para vincularlo a una nueva manera de administrar o gestionar los asuntos públicos.

Desde la perspectiva teórica, la ciencia política comienza a abordar el tema del desempeño institucional donde toma carta de naturalización el término bajo la teoría de la democracia y la democratización<sup>4</sup>. El papel de las instituciones, como reglas formales e informales, en el desempeño económico y la gobernabilidad es abordado bajo la perspectiva de la teoría del desarrollo político y modernización, la teoría neo-institucional y la teoría de la elección racional, particularmente con Robert Putnam quien sugiere que mejorar el desempeño de las instituciones conlleva un cierto grado de consenso social sobre como deberían desempeñarse las instituciones.

---

<sup>3</sup> Sonia Fleury. "Reforma del Estado", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, Caracas, Venezuela, pp. 81-122.

<sup>4</sup> Ole Norgaard. "Democracy, Democratization and Institutional Theory", en *Gobernanza*. [www.iigov.org.mx](http://www.iigov.org.mx). Carol Graham y Moisés Naim. "La Economía Política de la Reforma Institucional en América Latina", Presentado a la Conferencia de la Fundación MacArthur/BID sobre Reformas que Mejoran la Eficiencia y la Equidad en América Latina, Abril, 1997.

Este enfoque coincide con la segunda generación de reformas, el despliegue del Estado con intervención moderada que lleva a establecer cambios a nivel institucional. El desempeño no sólo es económico sino institucional. La atención de los encargados de formular políticas, los organismos multilaterales e investigadores se centra en el “desarrollo institucional”. Para la administración pública esto significó el desafío de mejorar los servicios públicos en un ambiente de competitividad e instituciones dirigidas hacia el crecimiento macroeconómico.

La administración pública asume el desempeño como un requisito vital para generar gobiernos más eficientes y efectivos bajo la reforma gerencial y el enfoque de los negocios privados para cambiar las burocracias con un nuevo tipo de gestión pública, sobre todo, se habla de que el gobierno debe orientar sus acciones hacia el desempeño, hacia el cliente y hacia el mercado con criterios y prácticas llevadas a cabo por el sector privado.<sup>5</sup>

El tercer momento se gesta con el establecimiento del Estado con intervención dinámica. Aquí, el desempeño se traduce en la capacidad de gobernar en un ambiente de cooperación entre distintas instituciones y actores en la formulación de políticas públicas. La importancia que adquiere la cooperación entre el Estado y la sociedad se traduce en las redes de políticas, *policy networks*, que constituyen un rasgo importante de la *gobernanza* moderna<sup>6</sup>. El desempeño ahora no sólo es económico, o institucional sino político reflejado en el grado de coordinación, cooperación e intercambio entre el Estado, los actores sociales y privados autónomos para diseñar y formular políticas de bienestar público. La cooperación es un asunto de coordinación de esfuerzos para la solución de problemas públicos. La evolución teórica del concepto puede verse en el cuadro 1.1.

El desempeño se instala como requisito indispensable, más no el único, para modernizar las administraciones públicas. No obstante, su implementación se ha circunscrito a ser un factor que mide resultados concretos, sin considerar las dificultades que sobre la marcha presenten los gobiernos para adaptar los cambios requeridos.

Los cambios son complejos y altamente inciertos como para asumir que la modernización de los aparatos públicos, como brazos ejecutores de los gobiernos, implican sólo dar cumplimiento cabal a los criterios de eficiencia y eficacia, sin atender las condiciones en que se desarrollan los gobiernos y las sociedades. Hoy, el tema del desempeño no es sólo una categoría medible sino una fuente de legitimación de los gobiernos que están preocupados por acercar la administración pública a los distintos grupos sociales y ciudadanos, en general.

---

<sup>5</sup> Ver los trabajos de Cabrero (1997) y Arellano (2000)

<sup>6</sup> Mayntz Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, No. 21, Octubre de 2001, Caracas, Venezuela, pp. 1-8.

## **1.2. El desempeño como fuente de legitimación de los gobiernos**

Los nuevos retos y desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas, quienes se muestran cada vez más abiertas, participativas, informadas, y demandantes, pero a la vez, más complejas, plurales y heterogéneas, son parte de la etapa donde la democracia se consolida como sistema de gobierno y modo de vida. Los ciudadanos que anteriormente se encontraban reducidos a la condición de receptores pasivos de beneficios sociales y simples electores, hoy en día tienen una mayor posibilidad y capacidad de incidir en las decisiones públicas.

Pero esto que parecería ser un avance para el desarrollo de las democracias modernas representa, sobre todo para las democracias incipientes como la nuestra, un enorme reto para el Estado y los aparatos administrativos que lo sostienen, porque implica adaptar las estructuras a las demandas sociales. Aquello que anteriormente constituía el seguimiento de la norma estricta se ha agotado y ahora la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas son elementos centrales de su revitalización.

Aún cuando entramos a una etapa de mayor apertura, información y pluralidad, donde el gobierno se legitima con la capacidad de respuesta a las necesidades sociales y no sólo con el poder de los sufragios, el desempeño parece responder a una visión unidimensional del ejercicio de gobierno. Se privilegian medidas y acciones que tienden a hacer del desempeño una actividad más operativa y práctica pero que no tiene un impacto para la formación de gobiernos sustantivos, objetivo del buen desempeño de los gobiernos.

Los ciudadanos no sólo esperan que los gobernantes acudan a ellos para solicitarles su apoyo en tiempos electorales sino que se muestren abiertos y capaces para garantizarles acceso pleno a los bienes y servicios básicos, respondan con eficacia a sus demandas, y los incorpore en las decisiones de gobierno.

Esto toca un aspecto medular: la modernización de las enormes maquinarias públicas que, de antaño, fueron las que sostuvieron el desarrollo económico y político, pero que en la actualidad se descubren incapaces de afrontar el cúmulo de exigencias sociales. Esta situación no es exclusiva de los niveles inferiores de gobierno, la padece el propio Estado.

De una necesidad de promover el desarrollo económico y social desde otros circuitos distintos al Estado impuesta por las crisis financieras recurrentes, el estancamiento económico, el déficit público que aceleró la reconfiguración de la entidad estatal, se transitó a una exigencia de la sociedad que reclamaba espacios de mayor intervención y actividad en el espacio público.

Aunque el desempeño estaba más vinculado con la economía, se comienza a dar voz y participación a sectores, grupos y actores marginados del ámbito público que no es exclusivo del Estado. Esto extendió las posibilidades de hacer más

eficientes a los gobiernos sin embargo, paradójicamente, el desempeño avanza por el camino más factible pero el menos propicio para instituir gobiernos sustantivos.

El Estado y el gobierno, como brazo ejecutor, en la etapa de reconfiguración de ningún modo reconocieron la importancia de promover el desempeño de las entidades subnacionales con capacidad de sustentar su propio desarrollo.

La reforma del Estado en general y la reforma administrativa en particular lejos de fortalecer niveles de gobierno inferiores, lo que hizo fue revalorar la importancia de la entidad política y, acaso, reconocer que la autonomía de los niveles de gobierno inmediatos era fundamental para compartir la responsabilidad de ejercer la autoridad. No obstante, los gobiernos de las municipalidades, locales, o los ámbitos más cercanos a la gente fueron relegados del proceso de reforma.

Justamente, producto de un severo cuestionamiento de la función que venía ejerciendo la entidad política del que fue objeto en la década de los setenta y que propició su reestructuración en el marco de los cambios generados a nivel mundial, la Reforma del Estado adquiere importancia en el marco de cambios que la posmodernización exige.

Aquella entidad que ha sido objeto de debates intensos a nivel teórico y al interior de las agencias públicas y privadas tiene la peculiaridad de ser la institución que ofreció las condiciones y posibilidades de desarrollo económico y social. Eso no hay que olvidarlo al momento de hacer el análisis sobre el papel que el Estado ha jugado en contextos históricos específicos.

En procesos de cambio irreversibles, donde la sociedad cambia, el Estado no puede quedarse al margen por lo que tiene que transformarse y adaptarse a las nuevas condiciones que trae un mundo globalizado, competitivo, incierto. Más aún cuando la sociedad reclama mayores espacios para tomar parte en los asuntos públicos, en temas que ya no son exclusivamente estatales y donde tienen cabida nuevos actores políticos y sociales.

El Estado mínimo<sup>7</sup> ha quedado atrás, pero también el Estado interventor sustentado en el gran pacto social que dio vida al Estado benefactor. Del Estado moderado<sup>8</sup> se pasa a hablar del Estado “efectivo”, “necesario”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> La concepción de Estado mínimo está asociada a las *reformas de primera generación* de 1980, producto del diseño y ejecución de políticas orientadas a la gestión de la actividad gubernamental y el ajuste macroeconómico; acciones sociales subsidiarias y compensatorias mediante programas de reducción de la pobreza, plasmado en las recomendaciones de la Comisión Trilateral de 1975 y el Consenso de Washington de 1990 que retoma el Informe del Banco Mundial de 1989. María de Lourdes Flores Alonso. “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, México, 1998, pp. 5-14.

<sup>8</sup> Las *reformas de segunda generación*, plasmadas en el Informe del Banco Mundial de 1993, establecen la intervención moderada del Estado donde se aprecia la gradual recuperación del Estado centrando su atención a programas focalizados, algunos con enfoque de género, a la

Dentro de este debate la función del Estado como instancia de mediación, articulación y coordinación social, económica y política fue incuestionable, sin embargo, hasta antes de su revaloración, el Estado no estuvo preocupado por el desempeño de los gobiernos locales. Se consideraba que mientras la estructura estatal creciera de manera considerable y la sociedad viera que atendía sus demandas con la creación de un organismo o instancia, la eficacia y la legitimidad estaban garantizadas.

### **1.3. Fundamentos de la legitimidad del Estado y ausencia del desempeño de los gobiernos locales.**

Los enfrentamientos ideológicos entre capitalismo y socialismo que dividieron a la humanidad en dos campos hostiles, repercutieron en la visión que se tenían del Estado, el cual era visto como un instrumento de dominación efectivo y necesario, criticado pero avalado desde una perspectiva general, sin considerar los componentes internos que lo hacían funcionar tan bien. Esto debido a que la sociedad permanecía bajo el manto protector de la entidad política que dominaba. Resulta lógico revelar porque el tema del desempeño estuvo ausente durante gran parte de la primera mitad del siglo XX.

El fenómeno de la globalización mundial generó una nueva dicotomía ahora entre Estado y mercado para tratar de resolver el dilema del desarrollo económico y social. Pero la complejidad de las sociedades plurales y heterogéneas y los cambios experimentados hacía imposible reducir la problemática a una cuestión de optar por una u otra institución para hacerle frente al desarrollo sostenible.

Así, se constató que el Estado por sí mismo no era capaz de asumir todas las actividades públicas y es cuando el mercado<sup>10</sup> se pone de relieve como mecanismo más eficiente en la asignación de recursos para enfrentar problemas que el Estado no ha sido capaz de resolver. Sin embargo, el mercado tampoco resolvió contradicciones inherentes al sistema capitalista, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, no propició condiciones de mejora de los servicios públicos en donde ha intervenido.

---

promoción de una mayor participación privada en actividades públicas como educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente. *Ibid.*, op. cit.

<sup>9</sup> En el Informe del Banco Mundial de 1997 titulado "El papel del Estado en un mundo en transformación", se plasman las *reformas de tercera generación* donde el Estado es redefinido como promotor y regulador del desarrollo económico y social. Así se incentiva el Estado dinámico centrado en la coordinación y la redistribución. La coordinación vista en términos de autonomía local y descentralización de servicios sociales, pero limitada a la capacidad fiscal del país. La redistribución como medida para reducir la pobreza extrema. *Ibid.*, op. cit.

<sup>10</sup> Desde una perspectiva más amplia, "el mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes, servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad. José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado, límites del Estado*. México, Instituto de Administración Pública, 1992, pág. 15.

A pesar de ello, la eliminación de una y otra institución constituía una salida demasiado simple y, en cambio, se coincidió en que el Estado y el mercado no eran los únicos actores que promovían el desarrollo.

“(…) los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se plantean cada vez a la humanidad. Esto explica por qué (…) los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante. (…) Los gobiernos, pero también los consumidores, ecologistas, accionistas y otros grupos tendrán que jugar (…) un papel más activo”.<sup>11</sup>

El Estado<sup>12</sup> como instancia de mediación entre los distintos actores sociales, económicos y políticos, para salvaguardar y garantizar un orden social, fue capaz de asumir y promover el desarrollo económico y social. En la actualidad lo tiene que hacer junto con el mercado y el conjunto de organizaciones públicas y privadas autorregulables.

De ser visto como un instrumento de dominación y poder de la clase gobernante, donde el aparato del Estado no era sino “un comité de administración de los asuntos comunes de la clase dominante”, quienes interpretaron el gobierno con base en la fuerza, se transita a una concepción que pone de relieve el papel histórico que le ha tocado desempeñar al Estado como factor del desarrollo económico y social. Aún en la concepción de los clásicos, se reconoce que el Estado es producto y productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales. Aunque se trata de una relación instrumental el Estado respondía a necesidades e intereses generales de la sociedad.

En la actualidad no podemos confirmar una visión estática y determinista de la sociedad, donde el Estado se supedita a una clase hegemónica, o se reduce a ser una entidad monopólica inseparable de sus dirigentes, políticos y cuerpo burocrático, porque la sociedad ha cambiado y el Estado ha seguido la misma tendencia.

Tampoco podemos sostener que el mercado es el único mecanismo eficiente y eficaz de asignación de recursos y que los individuos guiados por la maximización de utilidades asisten a un intercambio voluntario<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Yehezkel Dror. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 36, 37.

<sup>12</sup> Son abundantes las definiciones que sobre el Estado se han formulado, sea como instrumento de dominación o instancia de mediación y coordinación social, pero la mayoría coinciden en revalorar el papel del Estado. Aquí rescatamos la definición de García Pelayo: “Le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, es decir, llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.” Manuel García Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 1993, pág. 28.

<sup>13</sup> Esta era la visión de los economistas clásicos del siglo XVIII y XIX como Adam Smith, John Stuart Mill y A. Marshall que reducían la complejidad del hombre al *homo economicus*, donde se consideraba que el libre mercado permitiría la maximización del bienestar de los individuos incluso



**Cuadro I.1**  
**Evolución del Estado y la Administración Pública**

TIPO DE ESTADO		LÓGICA	ACTORES
Estado-gendarme (1870-1920) Garantizar la seguridad, la soberanía e impartir justicia.	}	Legal-jurídica	Estado-sociedad
Estado-providencia (1930) Ampliar la cobertura de los servicios básicos (educación, salud, vivienda).		Prescriptiva-legal	Estado-sociedad
Estado-benefactor (1950) Intervención estatal en diversas actividades. Ampliación de aparatos gubernamentales		Racional-legal	Estado-sociedad
Estado-mínimo-regulador (social liberal) (1970) Eficiencia, eficacia y legitimidad en la prestación de los servicios públicos a los usuarios-clientes	}	Descriptiva, empírica, intuitiva	Estado-ciudadanos-clientes
Estado-constitucional democrático (1990) Estado-red Redistribución, justicia, coordinación, cooperación, intercambio		Justicia-distributiva	Estado-redes

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Desde esta visión dicotómica no se alcanzó a abordar el desempeño del Estado a través de los gobiernos y los aparatos públicos, en tanto lo importante era fortalecer las capacidades institucionales del Estado y el mercado para dirigir el desarrollo. Los medios no fueron cuestionados, las consecuencias fueron catastróficas: grandes aparatos públicos ineficientes, mercados preocupados por sacar el mayor beneficio a costa del Estado, los grupos más pobres, e incluso, los sectores de la clase media.

La revaloración del Estado como entidad necesaria, de igual modo, tiene su expresión en el paradigma del nuevo institucionalismo económico de la escuela europea y norteamericana, que asigna un papel creciente al cambio institucional para el funcionamiento de las economías de mercado y el desempeño económico<sup>14</sup>.

---

de los más pobres, aunque reconocía que se requería de instituciones, reglas y contratos que sólo el gobierno podía ofrecer para hacer funcionar los mercados. El mercado *per se* conduciría a resultados eficientes.

<sup>14</sup> Fundado en la nueva economía política, la elección pública, la economía pública, la economía evolucionista y la economía neo-institucionalista. Ronald Coase, Williamson y Douglas North son

Esta “revolución teórica” como le llaman algunos de sus exponentes coincidió con la puesta en marcha de la segunda generación de reformas que impulsó el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyo componente básico fue justamente la reforma institucional para mejorar el desempeño económico. Desde la perspectiva del institucionalismo:

“El Estado (...) es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales crea y articula las relaciones entre los subsistemas. (...) es una red o entramado de relaciones entre las partes del sistema. (...) El Estado, como tercer partido, debe crear las estructuras de gobernación, mecanismos fuera del mercado, como un elemento decisivo en la provisión de incentivos para el crecimiento”.<sup>15</sup>

El enfoque neoinstitucional considera que las instituciones aportan tres funciones sin las cuales los mercados no podrán sobrevivir: regulan, estabilizan y legitiman los resultados del mercado.

Lo anterior queda plasmado en la idea de que “sin el Estado el desarrollo sostenible es imposible, el Estado es central para el desarrollo económico, no como proveedor directo de crecimiento sino como asociado, catalizador y facilitador”. Esto dio paso al Estado “necesario”, “modesto” “inteligente”, “sensato” y otras tantas etiquetas para referirse a la necesidad de reconstruir el Estado.”<sup>16</sup>

El Estado ha evolucionado de ser gestor, interventor, empresario, con resultados que condujeron a la corriente de las privatizaciones, a constituirse en una entidad reguladora, supervisora, garante de la vida social y centro necesario para la vida privada y pública<sup>17</sup>. Hoy en día, los gobiernos abogan por un nuevo Estado, menos grande y más eficiente que ponga el acento en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

La revaloración el papel del Estado y el énfasis en las capacidades institucionales no implicó que el desempeño que se puso en marcha con la reforma del Estado fuera abordado bajo otra perspectiva distinta a la económica. Este hecho fue palpable hacia el interior del gobierno y los aparatos públicos.

---

los más prominentes teóricos de esta corriente de pensamiento que, apoyados en los principios de la economía clásica, afirman que la organización y funcionamiento de la empresa requiere de las estructuras de poder y los mecanismos de decisión. Otros autores de la escuela de la elección pública se inscriben en esa misma línea: J. Buchanan, G. Tullock, A. Alchian, M. Olson, H. Demsetz, R. Posner, G. Becker y G. Stigler.

<sup>15</sup> José Luis Ayala Espino. *Fundamentos Institucionales del Mercado*. México, UNAM, 2002, pp. 12-13, 32.

<sup>16</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. *Revista Desarrollo Económico*, volumen 38, No. 150, julio-septiembre de 1998, Caracas, Venezuela, pág. 524.

<sup>17</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la administración en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997, pág. 42.

#### **1.4. El desempeño como sinónimo de eficiencia y la eficacia en el sector público.**

“Todos los Estados son administrativos o no son Estados”. Dwight Waldo.

El gobierno, y la administración como parte más visible del Estado, representan los dispositivos institucionales más directos para atender las demandas de los ciudadanos. Esto sólo es posible en un contexto donde el Estado reconoce que no es el único actor para promover el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.

Con la reforma del Estado y el agotamiento del paradigma burocrático se ha tratado de introducir innovaciones en el sector público con la pretensión de que las organizaciones estatales apliquen los paradigmas y tecnologías de administración del sector privado. En ese sentido, ha prevalecido el enfoque de suponer que lo que es bueno para que funcione una empresa es bueno para que funcionen las organizaciones gubernamentales.

Así se concibe que el gobierno y la administración pública, como brazos operativos e instrumentales, tengan que parecerse más a la empresa. Sin embargo, los criterios aplicables al sector privado tales como la eficacia (beneficios obtenidos) y la eficiencia (reducción de costos) son difíciles de trasladar a los asuntos públicos, pues resultan ser factores que deben ser medidos por parámetros estandarizados, lo que resulta un tanto difícil en ámbitos como educación, salud, seguridad, etc.

Desde la década de los setenta se pensaba que adaptando los métodos y técnicas de la gestión privada al sector público se reorganizaría la práctica gubernamental con un nuevo tipo de administración de los asuntos públicos. En efecto, se pensaba que la nueva gestión pública vendría a dar nuevos vientos de cambio a las prácticas de los aparatos gubernamentales, que el Estado podía sobrevivir sin burocracia o que la administración pública debía orientarse hacia el mercado, lo que tienen lugar la noción del "ciudadano-usuario"<sup>18</sup>.

Si bien, los gobiernos y las administraciones habían llegado al límite de su capacidad para hacer frente a los cambios, en parte debido a la falta de apertura, transparencia, democratización de sus procedimientos internos para prestar los servicios públicos, el modelo postburocrático de asumir el gobierno como una empresa no resolvió los dilemas crecientes de los gobiernos.

---

<sup>18</sup> El administrativista francés Michel Messenet con la publicación de su obra *La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin burocracia*, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y se inclina por la administración privada. Por su parte, Octave Gelinier considera que la gestión pública debe ser definida a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones "costo-eficacia".

Si el problema radicaba en la implementación, al ser la administración pública incapaz de continuar sus labores en un ambiente de abrumadora disciplina, férreo control y reglas inquebrantables, los modelos de gestión pública propuestos sólo resolvían parcialmente el tema del desempeño desde una visión cuantitativista.

Debido a que la administración pública debía adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, se consideró que su nivel de implementabilidad y el desempeño de los gobiernos sólo podían darse cambiando el modelo de operación. Así se pusieron en marcha modelos de gobierno orientados hacia el cliente (modelo OCDE), de gobierno empresarial (Estados Unidos), de gobierno productivo y responsable de sus operaciones (modelo postburocrático).

Desde la perspectiva neo-empresarial para el desempeño y manejo del gobierno y su aparato administrativo, se consideraba la existencia de varios modelos para organizar el control de la autoridad: el gobierno como una máquina, el gobierno como una red, el gobierno como control de desempeño, el gobierno virtual y el gobierno de control normativo<sup>19</sup>. Cada uno de ellos respondía al redimensionamiento y rediseño de las organizaciones del sector público, cuya meta principal era la obtención de una mayor eficiencia y efectividad.

El desempeño se asimiló a los criterios de la eficiencia y eficacia: lo que era bueno para la empresa privada, lo sería también para los aparatos públicos. El problema era la naturaleza distinta del sector público y el privado: la administración pública es normativa y dirigida hacia el bien público, se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, representa la esencia política del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, en tanto que el mercado busca satisfacer el bienestar individual, tiene objetivos a corto plazo y está basado en una lógica económica.

En su momento, Henry Mintzberg, uno de los teóricos del desarrollo del *management* moderno, ya había discutido la naturaleza distinta de la administración pública y el mercado, para quien "no es posible manejar al gobierno como a una empresa": "*muchas gracias, pero yo no quiero ser un mero cliente de mi gobierno. Por encima de todo yo soy un ciudadano cuyos derechos van mucho más allá del derecho de los clientes...*".<sup>20</sup>

El problema no era más Estado y menos mercado, o la inversa, sino que se requieren instituciones estatales bien diseñadas capaces de impulsar el desarrollo económico y social. El tamaño y tipo de gobierno corresponde a la realidad de cada sociedad, donde se interrelacionan más que clientes, ciudadanos con necesidades e interés diversos.

---

<sup>19</sup> Henry Mintzberg. "El capitalismo necesita del equilibrio", Reproducción del original de Harvard Business Review, *Revista Gestión*, No. 4. Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 123.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 135.

El Estado existe para proveer bienes y servicios públicos, crear condiciones mínimas para que los mercados existan, para asegurar el bienestar social y la equidad. El Estado debe mejorar el desempeño del gobierno, dar prioridad al ciudadano, y que los instrumentos políticos usados por el Estado contribuyan a mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza y erradicar la exclusión en favor de los ciudadanos. Estos son objetivos que vinculan al Estado con el desempeño sin limitarlo a la lógica del mercado o la economía.

El gobierno necesita de la administración pública para la implementación de sus políticas y estrategias, y a la inversa, la administración pública necesita del gobierno, por ello es que las organizaciones del sector público hoy se encuentra presionadas por un contexto complejo, forzadas a implementar cambios y desempeñarse dentro de múltiples niveles, ya que la administración pública es por esencia una estructura y un sistema social multidimensional que interrelacione los diversos factores para alcanzar los grandes objetivos nacionales.

Dentro de este contexto se inserta el tema del desempeño de los gobiernos, los cuales deben regirse por criterios propios de los nuevos tiempos. Los procesos de legitimación de las instituciones del aparato político-administrativo deben traer consigo la gobernabilidad<sup>21</sup>, en términos de la dirección política y capacidad de guiar los procesos socioeconómicos para responder a las demandas de la sociedad dentro de un marco institucional establecido.

En la gobernabilidad, los ciudadanos perciben la acción efectiva del gobierno en la administración y distribución de los recursos, los beneficios públicos y en la solución de problemas que afectan a la comunidad.<sup>22</sup> Existe gobernabilidad cuando el gobierno tiene legitimidad asegurada por las instituciones políticas capaz de representar e intermediar intereses sectoriales legítimos.<sup>23</sup>

Por ello es que tanto el gobierno que diseña y formula las políticas y la administración pública que implanta y ejecuta esas políticas para beneficio de una sociedad requieren no sólo reconfigurar al aparato público como ente eficiente y eficaz, sino reconocer los múltiples roles del proceso administrativo dentro del quehacer público de la toma de decisiones. Tal parece que la reforma del Estado no alcanzó a completar este desafío central para consolidar al Estado y su aparato público, la reconstrucción del Estado se quedó a medio camino.

---

<sup>21</sup> Se distingue entre aquello que atañe al objeto sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar. Es el sentido que Mayntz apunta sobre la evolución de la *governance* política. La gobernabilidad como atributo de la sociedad se refiere a la disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro del marco institucional. La gobernanza o *governance* como atributo de los gobiernos remite a la operatividad de los sistemas políticos y el uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado.

<sup>22</sup> Ver Brito, Morelba. "Buen gobierno" local y calidad de la democracia". *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 12-13, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córcega, Barcelona España, 2002.

<sup>23</sup> Ver Bresser Pereira, Luiz Carlos. "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, 2003.

## 1.5. Reforma del Estado y la visión unidimensional del desempeño

En un contexto donde las transformaciones abren nuevas formas de interacción y espacios de comunicación, pero donde persisten situaciones de grave retroceso social, económico y político (desempleo, pobreza, desigualdad, inseguridad) el Estado sigue siendo un referente indispensable para entender la importancia de su consolidación como factor de desarrollo y estabilidad nacional.

Como parte de las necesidades de cambio y adaptación que la organización política debe asumir frente a las actuales transformaciones, la reforma del Estado<sup>24</sup> representa uno de los mayores desafíos y asuntos que han estado pendientes dentro de las agendas de gobierno nacional.

La reforma del Estado atraviesa por distintos órdenes y niveles: el marco jurídico (reforma constitucional), los procesos internos de la gestión pública (reforma administrativa), y la relación Estado-sociedad a través de sus instituciones (reforma política)<sup>25</sup>.

Dicho proceso refiere un conjunto de transformaciones sociales, económicas y políticas cuyo objetivo será reestablecer los canales de coordinación del Estado con dichas estructuras y con el conjunto de actores sociales y políticos de un país.

Dentro de la reforma estatal, se vio la necesidad de corregir las fallas ubicadas al interior de la administración pública: los procedimientos rígidos y lentitud motivada por el exceso de trámites burocráticos; la inexistencia de sistemas de evaluación de resultados y de desempeño institucional; respuesta precaria a las necesidades de los ciudadanos; escasa capacidad de reforma adaptativa; dificultad para establecer y hacer cumplir los objetivos y metas.

Se efectúan reformas estatales, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos, encaminadas a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado, a fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia que han desembocado en reformas administrativas, una modalidad del conjunto de reformas de Estado encaminada a la modernización del aparato estatal, es decir, un paso previo más no el único para la reforma estructural de Estado.

---

<sup>24</sup> Garretón habla de dos grandes vertientes de reformas de Estado: a) la que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones, o *reformas sustanciales* y b) la que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a los que se conoce como "modernización del Estado, o *reformas institucionales*. Manuel Antonio Garretón, Manuel Cáceres. "From disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform without a State Project", en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider. (editores) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press, University of Miami, United States of America, 2003.

<sup>25</sup> Ricardo J. Sepúlveda. "La Reforma de Gobierno en la Reforma del Estado", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

La reforma de 1990 pretendía reconstruir el Estado orientado hacia la redefinición de su papel regulador, la recuperación tanto de la capacidad de manejo del gobierno (*gobernanza*) como de la capacidad política de gobernar (gobernabilidad) da paso a un Estado preocupado por no trastornar los mercados financieros, cuidándose de no repetir los mismos vicios del pasado y creen salvar el proceso con una reforma administrativa.

La aspiración de un Estado social-liberal más eficiente, que respondiera a los ciudadanos, funcionara en paralelo con la sociedad y estuviera orientado a la promoción de la capacidad de competir, que ofrecía la reconstrucción de la entidad política se alcanzaría con dos objetivos: el ajuste fiscal que sólo sería posible con la reforma administrativa para asegurar la *gobernanza* y el desarrollo de instituciones políticas que garantizaran una mejor intermediación y representación de los intereses.<sup>26</sup> La premisa económica es nuevamente revalidada para justificar el desempeño de los Estados nacionales.

La reforma del Estado, como proceso inducido que se emprende para asegurar la sobrevivencia y funcionalidad de la entidad política ha reiterado esta visión unidimensional del desempeño limitándolo a la reforma administrativa vista como capacidad financiera y administrativa para ejecutar las políticas decididas por el gobierno o *gobernanza*.

#### **1.6. Reforma administrativa y el desempeño técnico-instrumental de los gobiernos.**

La reforma administrativa reorganiza la administración pública para responder y atender los desafíos nacionales y mundiales. La administración pública constituye un factor determinante en el desenvolvimiento social, económico, científico y técnico de un país. Un proceso central para el progreso y bienestar de la sociedad a través de la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos se perfilan medidas encaminadas a dotar de mayor flexibilidad y capacidad de gestión frente a los problemas sociales, los cambios que conlleva cambios en la organización y funcionamiento del aparato público.

La reforma administrativa respondió a un modelo en que el aparato administrativo reduce de forma drástica sus dimensiones al ámbito técnico-instrumental a través de estilos de gestión pública, rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales. Esto estuvo presente en los modelos de reorganización administrativa emprendidos desde el siglo XIX hasta la última década del siglo pasado.

---

<sup>26</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico*, Volumen 38, No. 150, julio-septiembre de 1998. Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la administración en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997, pág. 38. María de Lourdes Flores Alonso. *Op. cit.*, pág. 1.

Esta visión unívoca del desempeño está sujeta todavía a esquemas preburocráticos de base clientelar sin alcanzar un sistema de organización postburocrático<sup>27</sup>, donde la transformación de un modelo a otro no acaba de concluir, siendo que las construcciones burocráticas han sido sólo parciales<sup>28</sup> una mezcla de formalismo y clientelismo<sup>29</sup> por lo que principios como economía, eficacia y eficiencia favorecen dinámicas poco deseables y adversas para el ejercicio del gobierno.

La eficiencia y la eficacia, sinónimos de una buena administración, no dan cuenta de procesos políticos, sociales y culturales que pueden estar jugando en paralelo en los dilemas que enfrentan las administraciones públicas tales como la profesionalización de su personal, la evaluación del desempeño, la desconcentración, la descentralización, la participación, entre otros. El desempeño de los gobiernos bajo un modelo multidimensional creemos que puede aportar elementos para su análisis relacional.

En la práctica, la implementación de las reformas administrativas estuvo identificado con cuatro modelos de (re)organización administrativa: el social-burocrático; el de la Nueva Gestión Pública;<sup>30</sup> el Democrático y el de Gestión Pública para América Latina.

### **1.6.1. Modelo de organización burocrática**

El *modelo burocrático-jerárquico* surge como respuesta a la injerencia política prevaleciente, la corrupción y la falta de integridad profesional en el servicio público de entonces<sup>31</sup>. Dicho modelo implicó un control real y efectivo sobre los aparatos administrativos para evitar su monopolización por intereses privados o exclusivos.

Encuadrado en un sistema democrático, el modelo burocrático weberiano se convirtió en un sistema de frenos y contrapesos al prever la especialización de funciones, respaldado en una división de poderes constitucional. Convertido en modelo de racionalidad moderna durante un siglo, al someter la actividad

---

<sup>27</sup> Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

<sup>28</sup> Ramió Mates, Carles. "Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". Caracas, Venezuela, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 21, octubre de 2001.

<sup>29</sup> Prats, Joan. "Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática". *Quórum*, No. 1, 2000.

<sup>30</sup> Aunque hay otros que hablan de tres modelos: el de Servicio Civil de Carrera, el de Rendición de Cuentas y el Gerencial. Ver Blanca Heredia y Ben Ross Schneider. "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider. (editores) *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press, University of Miami, United States of America, 2003, pp. 6-7.

<sup>31</sup> Geoffrey Shepherd. "El desafío de la Reforma Administrativa en América Latina", *Revista Reforma y Democracia*, Número 13, Caracas, Venezuela, febrero, 1999.



administrativa a reglas, códigos, normas, procedimientos formulados perdió credibilidad cuando no pudo enfrentar las complejidades de las enormes maquinarias administrativas que el aparato estatal llegó a crear.

El modelo de reforma burocrático fue auspiciado en países avanzados, con culturas administrativas sólidas, cuerpos de servidores públicos profesionales, cuando los gobiernos eran pequeños, que contaban con administraciones públicas honestas y competentes con un claro objetivo: ofrecer un servicio público de calidad.

Con el crecimiento del aparato público en la década de 1980 dichas economías pudieron adoptar cambios que fueron menos traumáticos que en los países en desarrollo, en éstos últimos la ampliación del papel del estado constituyó un choque entre lo que se había auspiciado desde el exterior y ahora se combatía: las enormes maquinarias administrativas ineficientes, inflexibles, incapaces de atender las demandas de los ciudadanos. Estos aparatos no se preocuparon por la calidad del servicio prestado, simplemente se limitaban a acatar la norma establecida en los manuales de procedimiento.

La lógica de funcionamiento del sistema económico que promovió un periodo de bienestar, progreso técnico y acumulación de capital (1930 y 1940) hizo funcionar y crecer al Estado para mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales junto con una administración pública que adquiría características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Esto se muestra con la creación de nuevos órganos de la administración pública, así como nuevas normas jurídicas que regulaban su funcionamiento. Esto que en principio fue para incentivar el bienestar social y el crecimiento económico se convirtió en obstáculo para el modernizar al Estado.

La administración pública burocrática que en un tiempo se mostró eficaz para combatir la corrupción, las prácticas patrimonialistas y el nepotismo, ahora se mostraba ineficiente, incapaz para asumir las situaciones de incertidumbre y cambio. No obstante estos aparatos administrativos dieron organicidad y articulación a los problemas sociales, a las debilidades de un incipiente empresariado e iniciativa privada que fueron plasmados en los planes y programas gubernamentales para sostener el desarrollo económico y social.

Con el modelo burocrático, los gobiernos y las administraciones públicas se preocupan por proveer y ampliar la cobertura de los servicios públicos a los ciudadanos, sin importar cómo se ofrezcan.

La burocracia sin atender las peticiones y demandas ciudadanas no tenía que rendir cuentas sino a su superior a quien, atendiendo a lealtades y compromisos, debía su puesto. Con mínimos cambios que se efectuaran dentro de la estructura burocrática, producto del crecimiento y expansión de las tareas administrativas del Estado moderno, atendiendo a normas, reglamentos, la autoridad, las rutinas y los procedimientos el aparato burocrático se separaba en automático del ciudadano y

cerraba cualquier posibilidad de evaluar el desempeño de su gobierno y su aparato público.

Las consecuencias fueron palpables y se convirtieron en disfunciones de la burocracia manifestadas en un exacerbado apego a las normas y reglamentos, el exceso de formalismo; la resistencia al cambio, la rígida jerarquización de la autoridad; la adherencia exagerada a las rutinas y los procedimientos y, sobre todo, la entropía de la organización burocrática que dificulta atender las necesidades de los ciudadanos.

En la medida en que la sociedad va abriéndose paso y adquiriendo mayor margen de maniobra para intervenir en los asuntos públicos, este paradigma se agota ante la falta de capacidad para procesar los cambios e innovaciones establecidas y se abren paso modelos gestados desde la visión del sector privado.

### **1.6.2. Modelo de la Nueva Gestión Pública**

El *modelo de la Nueva Gestión Pública*<sup>32</sup> tiene lugar ante la inoperancia del modelo social burocrático que entró en crisis en los setenta, se perfila el modelo gerencial inspirado en las transformaciones ocurridas en el sector privado que hecha por tierra la forma burocrática-jerárquica de administración, ante los niveles de corrupción, clientelismo, ineficiencia, arbitrariedad y falta de control que se habían generado en las administraciones públicas. Este modelo es implementado en la década de los ochenta en el Reino Unido de la Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y los Estados Unidos.

La Nueva Gestión Pública, bajo la corriente neoempresarial<sup>33</sup>, gana terreno sobre todo en lo que se refiere a promover la "*Reinvención del gobierno*" que supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción del Estado, a través de las condiciones como: orientación hacia los resultados, orientación hacia los clientes, orientación hacia el mercado, delegación de la toma de decisiones, etc.

En esta línea, se ponen a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia, a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana, la adopción de tomas de decisiones estratégicas y

---

<sup>32</sup> "La gerencia pública o gestión pública deriva del *management* que nacieron de los enfoques gerenciales privados, de las teorías de la elección pública y de instituciones como la OCDE". Se considera que ambos términos son distintos, aunque proceden de un mismo vocablo: *public management*, "que al introducirse en Europa y América se convierte primero, en gerencia pública (con los franceses) y después en gestión pública (con los españoles). En algunos países de América Latina se adopta como gestión o gerencia pública, situación que ha propiciado una mayor confusión en el uso y empleo de estos conceptos. José Juan Sánchez González. "Gestión Pública y Governance". México, IAPEM, Mayo 2002, pp. 35-45.

<sup>33</sup> María de Lourdes Flores Alonso. "Reforma del Estado y Reforma Administrativa", México, *Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública*, s/f, pp. 17-20.

orientadas a la obtención de resultados, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; el recorte de los gastos, una mayor flexibilidad; una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público<sup>34</sup>.

En este modelo fue claro haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. Se pone a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno administrativo, apelaba al fomento de una mayor competencia, a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana.

La reforma gerencial puso el acento en organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos, en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar indicadores de rendimiento; en recortar los gastos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Estas transformaciones estuvieron apoyadas en la experiencia exitosa acumulada en el sector privado durante las últimas décadas y se enfocaron a mejorar el desempeño del sector público pero bajo la lógica de racionalidad económica individual. Fue evidente que lo que el modelo trataba de impulsar era una nueva mentalidad de hacer y ejercer el gobierno. Un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y mayor transparencia gubernamental.

El desempeño llegaba a su máxima expresión con el paradigma de la NGP al vincularlo con los principios de la eficacia, la eficiencia y la economía donde la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, y la revisión de los procesos de toma de decisiones fueron características de la reforma gerencial.

En el modelo gerencial fue mucho más claro la dimensión economicista que adquirió el desempeño haciendo a un lado, incluso rechazando, el componente político de la reforma administrativa. En su lugar, se pone énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño.

Los valores que dominaron en el comienzo de la reforma: economía, eficiencia y eficacia, fueron vistos como instrumentos para resolver la crisis fiscal de los aparatos públicos. Paulatinamente, cobran sentido los criterios de “adaptabilidad”, “innovación”, “representación” y “participación” como ideas fuerza para la configuración de un paradigma post-burocrático.

---

<sup>34</sup> Informe del Banco Mundial, 1997. OCDE. *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México, 1996.

En el corazón del debate sobre qué modelo de organización administrativa es más efectivo, si la gestión pública o la gestión empresarial, se encuentran consideraciones de tipo normativo e ideológico que se cifran en rechazar de antemano uno u otro enfoque más que hacer un balance medido sobre los problemas que presentan ambos programas de modernización administrativa en contextos específicos.

Los valores, principios y técnicas que caracteriza a cada modelo suelen ser las principales fuentes para atacar ambos modelos. La actual administración pública enfrenta serias dificultades para adaptarse a la complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual, sus principios de organización y funcionamiento ordenados en función de satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar en recursos ni resultados, han sido una de sus mayores críticas y debilidades que se le han hecho al modelo burocrático.

Por su parte, la gerencia pública prometió aliviar la presión económica sobre recursos escasos, atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y corregir las decisiones políticas impopulares de cualquier signo ideológico, presentándose como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal, que se caracterizaba por los rasgos de portabilidad y difusión y de neutralidad política.

Sin embargo, la nueva gestión pública tampoco resolvió los problemas del sector público con la mera difusión de sus contenidos, mediante la transferencia de numerosas técnicas de gestión empresarial, como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, pues su trasplante tuvo una vigencia poco duradera.

Esto debido a que la racionalidad gerencial también estuvo restringida a una lógica individual, tanto en sus dimensiones, como en los principios doctrinales que promovía, al prescindir de sus implicaciones culturales e ideológicas.

Ante esto, los gobiernos al adoptar los principios, valores y técnicas del modelo de reforma gerencial de manera automática perdieron de vista que transformar algunos aspectos de la administración, esto es la eficiencia técnica y operativa, no estaba en disputa con alcanzar mejores gobiernos.

Aquello donde el sector privado era incapaz de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, para la gestión de numerosas políticas públicas, el sector público se mostraba más apto para intervenir, y viceversa.

La contribución mayor que pudo ofrecer la nueva gestión pública se centró en hacer que la administración cambiara sustancialmente sus características, retrocediendo en sus funciones de intervención directa en la totalidad de las actividades permitiendo que organizaciones autónomas colaboraran con ella y

ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de necesidades sociales.

Desde esta perspectiva la nueva gestión pública se convierte en un paradigma que ofrece un marco de interpretación y acción a los problemas de integrar el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formulación e implantación de políticas públicas.

### **1.6.3. Las políticas públicas como instrumentos para mejorar el desempeño de los gobiernos**

Con las transformaciones que sufre el papel del Estado y la administración pública, las políticas públicas jugaron un papel central en el desempeño de los gobiernos, ya que se puso el acento en la satisfacción de las demandas sociales, las cuales fueron abordadas con políticas focalizadas o sectorizadas que si bien resolvían la problemática de ciertos grupos, vulneraba los intereses de otros. Pero en general, trataban de satisfacer las expectativas de las mayorías.

Teóricamente, los enfoques de las *policies*<sup>35</sup> y los *policy networks* ofrecen elementos de análisis para abordar y entender cómo funcionan los gobiernos desde la dimensión técnica y, más en concreto, la administrativa para hacerle frente a las demandas y aspiraciones de una sociedad plural, diversa y compleja.

El perfil actual del Estado, como promotor y regulador, se configura por los niveles de apertura que ha de establecer con la sociedad, a través de sus organizaciones, movimientos sociales, grupos de interés, para ser tomados en cuenta en las acciones de gobierno que emprende. El Estado ya no es poder arbitrario, hegemónico que decide sin consultar. Hoy el Estado debe reorientar sus objetivos, con miras a prevalecer como organización política incluyente y revitalizar la capacidad de gobierno para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

La creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño de sus gobiernos para recuperar la calidad de vida, atraviesa por el conjunto de estrategias que emprenden los gobiernos para ponerlo en marcha. Una de ellas lo constituyen las políticas públicas, como instrumentos de gobierno para entender la acción gubernativa y de la sociedad en el ámbito de las decisiones públicas.

Las políticas (*policies*)<sup>36</sup> sirvieron para orientar las actividades del gobierno y evaluar las instituciones y las políticas gubernamentales<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> La teoría administrativa considera que uno de los orígenes más importantes de la gestión pública fueron las llamadas políticas públicas, las cuales evolucionaron con mucha rapidez. Las políticas públicas vienen a ser un enfoque de la gestión pública, estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno. José Juan Sánchez González. "Gestión Pública y Governance". México, IAPEM, Mayo 2002, pág. 54.

<sup>36</sup> Algunos consideran que la política (*policy*) tienen su antecedente en el cameralismo del siglo XVII y XVIII con el cameralismo alemán, es decir, el quehacer administrativo del gobierno

Como disciplina científica, se reconocen dos corrientes fundamentales en la concepción de las políticas: la referencia al cauce, es decir, como *cursos de acción*, donde se considera el conocimiento de el proceso para tomar las decisiones (elaboración de políticas, *policymaking study*), y en la otra parte, el énfasis en el *flujo*, o la acción donde se analiza el proceso en la toma de decisiones (análisis de políticas o *policy analysis*).

En su sentido amplio, la política pública es definida como cursos, programas de acción o decisiones permanentes que implican arenas de política de reales de poder pero también aquello que el gobierno escoge no hacer.<sup>38</sup>

Se entiende que en el contexto de las grandes transformaciones que experimentan las estructuras de gobierno, las políticas son más que decisiones o relaciones interrelacionadas. Las políticas poseen cierta cualidad de deliberación, de permanencia relativa y la posibilidad de desarrollo doctrinal que requieren ser explicadas y transmitidas.<sup>39</sup>

La orientación práctica y normativa de las políticas públicas han servido para ver el funcionamiento interno de la administración pública, cómo se gobierna con la sociedad y hacer más eficaces las decisiones de gobierno. Las políticas, constituyen valiosas herramientas que centran la atención en el proceso de gobierno y los procesos de decisión.

El estudio de las políticas públicas es un campo fértil de la administración pública para el análisis a nivel micro de las políticas implementadas desde el Estado para resolver los problemas que le plantea la sociedad.

---

absolutista, materializado en las Ciencias de la Policía del siglo XIX, donde la policía, en el sentido de *policy*, era el arte de gobernar o un instrumento para hacerlo. Omar Guerrero. "En busca del capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales", en *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. La teoría de la Administración Pública en las Ciencias Camerales y la Doctrina de la Policía en Europa entre los siglos XVI y XVIII*. México, Fontamara, 1986, 275 pág. Omar Guerrero. "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, número 2, segundo semestre de 1997, pág. 257-282.

Otros piensan que el análisis de políticas tuvieron su origen en épocas antiguas en las reglas legales de los babilonios, los antiguos hebreos y los egipcios, así como en los sistemas legales escritos y no escritos de grupos antiguos de Asia, América Latina y África. Stuart S. Nagel. "Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildasky (compiladores) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pág. 540.

<sup>37</sup> Harold Lasswell fue el fundador de las ciencias de las políticas. En los Estados Unidos se usaba el término políticas (*policies*) para referirse a cursos de acción o planes de actividades, forjando un conjunto de disciplinas a partir de 1951 denominadas Ciencias de las Políticas (*Policy Sciences*).

<sup>38</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México, UI-Plaza y Valdés Editores, 1996.

<sup>39</sup> Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública, A.C., 1997.

“(…) Al implicar una visión más específica de cada área de política pública, un gobierno por políticas públicas permite atacar los problemas con una mayor precisión y no ya desde una visión omnicompreensiva y homologadora que en muchos casos sólo ha complicado más las cosa”.<sup>40</sup>

“Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos”.<sup>41</sup>

El gobernar con políticas públicas facilita que los ciudadanos evalúen directamente a sus gobernantes al descentralizar las decisiones a espacios inmediatos de gobierno y promueve una mayor participación de los grupos. (Méndez, 1995)

Esto habla de una etapa diferente para la sociedad, el Estado y el gobierno, donde la pluralidad y diversidad se convierte no sólo en un desafío creciente para la actuación de los distintos actores insertos en la globalización, sino en una oportunidad para reafirmar su identidad y capacidad de conducir esfuerzos conjuntos.

La implementación de las políticas públicas enfatizan el carácter técnico-administrativo de la acción gubernativa con valores de eficacia (los beneficios obtenidos con las políticas públicas), eficiencia (la reducción de los costos, medidos como beneficios), y equidad (la provisión de un nivel mínimo de beneficios o un nivel máximo de costos para personas o grupos) pero, y quizá lo más importante, también toca aspectos del terreno político que tienen que ver con:

- La participación pública, entendida como toma de decisiones, por el grupo escogido, por el público en general, los grupos de interés adecuados u otros tomadores de decisiones y la utilización de procedimientos democráticos para alcanzar metas;
- La previsibilidad, toma de decisiones siguiendo criterios objetivos de modo que se sigan los mismos criterios para llegar a una decisión similar;
- El debido proceso, o la justicia procesal, quienes hayan sido tratados injustamente tendrán derecho a defenderse legalmente.<sup>42</sup>

El enfoque de las políticas públicas en su carácter teórico y empírico forma parte del contexto en el cual se gesta el desempeño y quehacer del gobierno. Las políticas como instrumentos de negociación son un referente indispensable para conocer el estado y avance de la acción de gobierno y el proceso administrativo.

---

<sup>40</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992.

<sup>41</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. “Política Pública y Gobierno del Estado”, en *Revista del Colegio*, Número 4, Año II, Octubre, 1990, pág. 236.

<sup>42</sup> Stuart S. Nagel. Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildasky (compiladores) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 549,550.

Anteriormente, el gobierno se dirigía por planes y programas de gobierno nacionales que no daban cuenta de los problemas gestados en áreas sociales concretas.

Ante la crisis, ineficiencia, corrupción e incapacidad del ejercicio gubernamental para atacar los graves problemas sociales, el desempeño de los gobiernos atraviesa por las políticas públicas, como medios para gobernar política y administrativamente a la sociedad.

La toma de decisiones no sólo está circunscrita a una racionalidad técnico-instrumental, sino a criterios políticos. A nivel técnico-administrativo, el análisis de políticas públicas hace referencia a la viabilidad, factibilidad, coherencia y posibilidad de las políticas. Cada una de estas etapas incorpora aspectos políticos, económicos, financieros, técnicos y sociales para hacer viable una decisión de gobierno. Si ésta es óptima, el proceso de análisis se materializa en la aplicación o implementación de la política.

Al ser la realidad compleja, cambiante y múltiple, los gobiernos ya no pueden responder a las necesidades de los ciudadanos con decisiones de gobierno arbitrarias, restringidas, la decisión pública se ha tornado compleja como para constreñirla al ámbito exclusivamente instrumental. La hechura de las políticas públicas se mueve en un escenario de convergencia y coordinación de actores públicos y privados para conformar redes de políticas, *policy networks*, en la solución de problemas sociales. La intermediación de intereses y la coordinación horizontal son algunas de las cuestiones que la reforma democrática considera.

#### **1.6.4. Modelo de Reforma Democrática**

Generalmente, para referirse a las transformaciones de la administración pública dentro de la reforma del Estado en la década de 1980 se hace referencia a dos modelos de organización administrativa: el burocrático y el gerencial, los cuales dan cuenta de la transformación en la administración pública, sin embargo, consideramos que existen dos más: el modelo de reforma democrática y el modelo de gestión pública para América Latina.

El *modelo de reforma democrática* tiene lugar en la década de 1990, enfocado desde la perspectiva de la ciencia política. Se parte de la perspectiva de que el problema principal es un excesivo poder por parte de la administración pública. Para remediar esta situación se plantea un mayor control institucional y rendición de cuentas (*accountability*).

Presenta una forma alterna de concebir la organización de la sociedad, ya no dentro de la visión dicotómica, Estado *versus* mercado, sino en la relación de



complementariedad y coordinación en tres niveles: la coordinación del Estado, la coordinación para el mercado y la coordinación social.<sup>43</sup>

Desde la ciencia política y la economía el tema del desempeño institucional es tratado por varios teóricos que construyen modelos para explicar el éxito de las democracias modernas desde la década de 1980. En la ciencia política, Robert Putnam encuentra que las diferencias en la organización social y la cohesión social entre comunidades son claves para explicar los resultados diferenciales en la gobernabilidad y el desempeño económico. Putnam argumenta que los ciudadanos en comunidades cívicas esperan un mejor gobierno y lo consiguen. Demandan servicios públicos más efectivos y están preparados para actuar colectivamente para lograr sus objetivos comunes.<sup>44</sup>

El desempeño institucional, abordado desde la perspectiva de la ciencia política, está incluido en tres teorías: 1) el desarrollo político y la modernización; 2) el neo-institucional; y 3) la elección racional en términos de la organización de los individuos para obtener beneficios mutuos de sus acciones colectivas. Putnam desarrolló su análisis del proceso de institucionalización.

En su investigación sobre los gobiernos regionales italianos se propuso contrastar varias hipótesis que extrajo de las teorías del desempeño institucional centradas en las teorías ecológicas (variables exógenas) que afectan el éxito de las instituciones.

De manera particular centró su atención en tres factores: la estructura socioeconómica, la cultura política y la estabilidad social, vinculando el análisis del desempeño institucional al estudio de la cultura política. Para ello estableció las siguientes hipótesis:

- 1) El éxito de las instituciones será mayor allí donde exista un desarrollo socioeconómico más avanzado;
- 2) El éxito institucional será mayor donde la cultura política sea participativa y sociable más bien que pasiva y parroquial;
- 3) En los contextos de desarrollo socioeconómico avanzado, el éxito institucional será más afectado por la cultura política que por el nivel de desarrollo; y
- 4) Dado cualquier nivel de desarrollo socioeconómico, el éxito institucional será mayor donde la estabilidad social sea grande y el cambio social sea lento<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

<sup>44</sup> Robert Putnam. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993, pág. 182.

<sup>45</sup> Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti y Franco Pavoncello. "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 1, 1983, pp. 55-74.

Con ello, establecen la medición del desempeño de los gobiernos a través del estudio de políticas y programas de gobierno. Las implicaciones para el desempeño aportaron elementos valiosos desde los cuales se intenta conocer si existe una relación entre los cambios sociales, económicos y demográficos y las variaciones en la estructura política.

En la economía, el neoinstitucionalismo<sup>46</sup> con Douglas North destaca la importancia de las instituciones, como reglas del juego, que sirven para moldear las interacciones humanas, reducir la incertidumbre, estructurar los incentivos en el intercambio político, social y económico y estimular la cooperación y coordinación de las decisiones colectivas.<sup>47</sup>

Este es el fundamento teórico del desempeño económico, donde las instituciones juegan un papel decisivo en la dinámica y el desarrollo del sistema económico, en el intercambio, y las elecciones, al facilitar el intercambio político y económico y explicar el cambio institucional. Dicho enfoque explora el rol de las instituciones formales e informales en el éxito o fracaso de un sistema socioeconómico.

El desempeño económico es resultado de la interacción entre organizaciones políticas y económicas con las instituciones existentes. El proceso político conduce a la selección de las instituciones formales, éstas determinarán la selección del tipo de organización económica y el desempeño económico

North concibe que las instituciones formales e informales estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea políticos, sociales o económicos. Ambos tipos de instituciones tienen un impacto en la gobernabilidad y el desempeño económico.

Su aportación mayor se centra en haber contribuido junto con Putnam a destacar las diferencias en el desempeño de las instituciones. Sugieren que las reglas informales y el consenso social tienen efectos determinantes sobre el desempeño económico e institucional.

Se trata de una perspectiva complementaria que busca explicar el desempeño desde la vertiente institucional, en la medida en que las instituciones representan el marco en el cual los individuos actúan y realizan elecciones el desempeño estará en función del diseño de las instituciones eficientes o ineficientes.

Los trabajos de Putnam y North son importantes porque destacan los aspectos estructurales e institucionales que inciden en el desempeño institucional donde las instituciones regulan y restringen las elecciones de los individuos pero, sobre todo, en lo que se refiere al estudio de las variables culturales como factores de promoción del cambio y sus implicaciones en el desempeño de los gobiernos.

---

<sup>46</sup> Cuyos orígenes se remontan a los economistas clásicos, el historicismo alemán, la escuela austriaca, la escuela de Chicago y el marxismo.

<sup>47</sup> North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1993.

La perspectiva del neo-institucionalismo empírico<sup>48</sup>, donde se inscribe Putnam y North, ofrece la conceptualización sobre el impacto de las diferencias en el desempeño de las instituciones. El debate que sostiene que las instituciones desempeñan un papel importante en el proceso de desarrollo político y en la transición de formas autoritarias a democráticas, iniciado por Huntington, es retomado por Putnam en el estudio cultural del desarrollo.

El fundamento cultural de la confianza, entre individuos y entre éstos y las instituciones es sustento del enfoque de la democratización que arrojan elementos valiosos para resaltar el papel de los valores sociales en el desempeño de los sistemas políticos.

Desde la visión organizacional, la reforma democrática también se nutre del modelo que establece el Estado-red<sup>49</sup>, un Estado que coordina esfuerzos con el sector social y el sector privado en términos de cooperación e intercambio. El desempeño de los gobiernos está dado por los niveles de coordinación establecidos entre el Estado, la sociedad civil organizada y las organizaciones del sector privado.

El modelo de reforma democrática tiene implicaciones en el proceso contemporáneo de la hechura de las políticas públicas, pues se considera que la toma de decisiones en el ámbito de lo público ya no funciona de modo jerárquica y vertical sino de manera horizontal y a través de redes que existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política.

Los *policy networks* son concebidos como un modelo de intermediación de intereses, refiriéndose a una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado.<sup>50</sup>

Las redes de políticas públicas emergen como una alternativa teórica para dar cuenta de la complejidad que adquiere la toma de decisiones pública y reconociendo que las políticas públicas surgen de la interacción entre diversos actores, aceptando que el Estado, no es el actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> La teoría institucional con una larga tradición en la ciencia política, Guy Peters formula y desarrolla los siete enfoques de las instituciones que considera existen en la disciplina: el institucionalismo normativo, el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo internacional, y el institucionalismo social. B. Guy Peters. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2003, pág. 13-44.

<sup>49</sup> Castells, Manuel. *Hacia el Estado-red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario Internacional, Brasil, 1998.

<sup>50</sup> Mayntz Renate. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, No. 21, Octubre de 2001, Caracas, Venezuela, pp. 1-8.

<sup>51</sup> Cristina Zurbriggen. "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", Venezuela, 2001, en [iigov.org.mx](http://iigov.org.mx).

La escuela alemana, quien desarrolla más ampliamente el concepto y lo considera como una forma específica de *governance*, da cuenta de los nuevos fenómenos que surgen en la elaboración de políticas públicas en el nuevo contexto social, económico y político, asociado a la crisis del Estado de bienestar y los procesos de integración europea. Las redes se presentan como solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas, que en la administración pública opera bajo la gestión en red de los servicios públicos, esto es, los gestores públicos se transforman en gestores de redes que planifican, deciden, controlan y evalúan las acciones públicas implementadas por las distintas organizaciones instrumentales.

#### **1.6.5. Las redes de políticas como una forma de gobernanza y la dimensión del desempeño político de los gobiernos**

Desde la década de 1980 y 1990 en Europa se hablaba del concepto de *policy networks* como herramientas útiles para el estudio y elaboración de las políticas, refiriéndose a un modelo de intermediación de intereses, donde las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo determinado de la política. Ello suponía la interacción creciente entre actores diversos, borrando los límites entre Estado y sociedad y donde la red funde lo público y lo privado.

El enfoque de redes ha sido considerado como una forma de *gobernanza* o un modo de gobierno horizontal que implica tanto la interacción basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado<sup>52</sup> como la coordinación multiniveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones.

La escuela alemana, precursora del enfoque de redes y aunque se trata de una perspectiva teórica inacabada, intenta contribuir a explicar la lógica de actuación del actor y la institución en el proceso de elaboración de políticas. Se ha considerado que el análisis de redes trasciende la distinción tradicional entre agente y estructura y las visiones socio-céntricas y estado-céntricas.<sup>53</sup>

El concepto de *gobernanza*, originalmente empleado para referirse a la “dirección de los naves”, estaba vinculado más a la dirección de los asuntos del Estado pero evoluciona y renace para distinguirse entre buen gobierno, refiriéndose a las distintas maneras de gobernar, y el gobierno o instituciones y agentes encargados de gobernar y a la acción misma de ejercer el gobierno.

---

<sup>52</sup> Mayntz, Renate. *Op.cit.*, pág. 3.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 4.

El concepto de origen francés, *gouvernance*, en desuso en una primera etapa, hacía referencia al gobierno (*government*), implantándose hasta 1990. Se le ha asociado con *governabilidad*, situado en el debate generado desde la teoría política sobre la naturaleza de los regímenes políticos; con *gobernación*, vinculado como estrategia de desarrollo entre distintos actores económicos, políticos, sociales y administrativos (OCDE, BM, PNUD); con *capacidad de gobierno* al referirse a una facultad crítica social de los gobiernos y las instituciones para gobernar (Club de Roma); con *gobernanza*, relacionado con una visión gerencial (OCDE, Unión Europea); con *buen gobierno*, asociado con la política de la ayuda al desarrollo para los países del tercer mundo (BM, ONU).<sup>54</sup>

Con la crisis de representación y eficacia de los Estados nacionales en la década de 1980 nuevos actores económicos, políticos y sociales emergen para intervenir activamente en una arena que hasta hace poco era exclusiva del Estado, lo público. El gobierno ya no es definido en función de lo que exclusivamente le corresponde desempeñar frente al resto de los actores sino en función de la acción de gobernar.

“ (...) la *governance* (...) consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, (...) tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”.<sup>55</sup>

En igual sentido, la Conferencia Mundial sobre Gobernanza, organizada por el PNUD en 1999, reconoce que la acción de gobernar no es un campo exclusivo del gobierno sino que incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.<sup>56</sup>

La interrelación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector público, en ámbitos acotados de gestión pública permitiría arribar a un esquema de gobierno responsable, donde el Estado genera un ambiente político legal, el sector privado genera empleos e ingresos y la sociedad civil facilita la interacción política y social movilizandando grupos para participar en actividades económicas, sociales y políticas. Cada sector con sus fortalezas y debilidades aportaría sinergias para promover y construir un buen gobierno.

---

<sup>54</sup> José Juan Sánchez González. “Gestión Pública y Governance”. México, IAPEM, Mayo 2002, pág. 304.

<sup>55</sup> United Nations Development Programme. *Reconceptualising Government Discusión*. Paper 2, Management Development and Governance Division, pág. 8.

<sup>56</sup> Guttman, Dan. “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas. Sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 1, Primer semestre de 2004.

Desde el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la *gobernanza* remite a la operatividad de los sistemas políticos democráticos, al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público, el privado y la sociedad civil. El concepto se encuentra asociado con la gestión pública para alcanzar el desarrollo económico, político y social de los países en transición. La capacidad de los gobiernos para mejorar la calidad y sustentabilidad del desarrollo humano”.<sup>57</sup>

La *gobernanza* resurge a mediados de los 90 del siglo pasado, con las reformas del Estado en América Latina. La teoría de la *governance* se remonta hacia el año de 1987, donde la Ciencia Política acuña el concepto para referirse “al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de modelar las estructuras y los procesos socioeconómicos”.<sup>58</sup>

Mayntz refiere que la *governance* o dirección política tiene dos acepciones:

- 1) Indica un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.
- 2) Indica una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. El mercado y la jerarquía aparecen como forma alternativa de organización económica.

Dichas acepciones proceden de dos perspectivas del desarrollo: la sostenida en la década de 1980 que estaba marcada por el eficientismo económico, la apertura y la competitividad en los mercados mundiales, la reducción del Estado, dejando a un lado el bienestar social y la democracia. La sostenida en 1990 que aparte de poner énfasis en el crecimiento económico, la apertura comercial se agrega el bienestar social, el desarrollo humano y la equidad.

El término durante mucho tiempo significó simplemente “dirigir el gobierno”, en la actualidad la palabra alude a una “nueva forma de gobernar”, a la capacidad política y legitimidad del Estado y la intervención de otros actores en el ejercicio del poder.

“*Gobernanza* moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, (...) (para que pueda darse una *gobernanza* moderna) el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Para ello, las autoridades deben poder ser aceptadas como guardianes del bienestar público. Asimismo, debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. Además de que los actores corporativos tienen que ser cada

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Mayntz, Renate. “Nuevos desafíos de la Teoría de Governance”. Francia, *Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50*.

uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos”.<sup>59</sup>

Asimismo, supone la reactivación de lo público en el ámbito de la administración pública, donde el énfasis se encuentra en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos, en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La *gobernanza* es entendida por los organismos financieros internacionales, BM, OCDE, PNUD, como modalidad de coordinación no jerárquica, junto con el término de gobernabilidad representan elementos esenciales de la estrategia de desarrollo.

El PNUD ha identificado cuatro dimensiones de la gobernanza:

**Cuadro I.2**  
**Dimensiones de la gobernanza**

<b>Gobernanza económica</b>	<b>Gobernanza política</b>	<b>Gobernanza administrativa</b>	<b>Gobernanza sistémica</b>
Orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio que favorece el crecimiento económico.	Instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.	Administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.	Instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Elaboración propia con base en Christian von Haldenwang. “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*, No. 85, Abril, 2005.

Las primeras tres dimensiones hacen referencia a la toma de decisiones, en tanto que la cuarta se vincula en el contexto del orden social.

La *governabilidad*, cuyos orígenes históricos se ubican en la década 1970, se refiere a la capacidad institucional del sistema político para hacer valer la estabilidad, en tanto la *governanza* se entiende como un atributo de los gobiernos para hacerlos más operativos.

Ante la importancia que se les ha asignado a los gobiernos locales como promotores del desarrollo humano y la democracia, se ha requerido de emplear el concepto de *governanza* para referirse a la capacidad de dirección política y coordinación de los gobiernos en medio de entornos turbulentos.

<sup>59</sup> Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, No. 21, octubre de 2001, p. 9.

En otro sentido, se refiere a la *acción de gobernar*, como atributo de los gobiernos, a diferencia de la *acción de gobierno* o gobernabilidad, como atributo de la sociedad.

La *gobernanza* insiste no sólo en mejorar la capacidad administrativa del Estado donde se pone el acento en la responsabilidad, participación, transparencia, equidad, eficiencia, eficacia de las acciones del gobierno, sino en recuperar la naturaleza política de la gestión pública desarrollada no sólo a nivel nacional, sino de los gobiernos locales.

Las redes constituyen mecanismos de interacción y cooperación entre actores que inciden en el desempeño de los gobiernos sobre todo a nivel local, los servicios públicos prestados son coordinados no por funcionarios locales sino por gerentes de red, cambiando de este modo la forma del control que ejerce el estado.<sup>60</sup>

Así, los gobiernos ya no sólo se evalúan por su capacidad administrativa para responder al interés público, sino por su capacidad efectiva de gobernar, la conducción política para coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas la cual atraviesa por el desempeño para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo.

#### **1.6.6. Modelo de gestión pública para América Latina**

El modelo que adopta América Latina es el que proviene del movimiento de Osborne y Gaebler "Reinventando el Gobierno", se traduce en la implementación de la reforma gerencial<sup>61</sup> con algunos matices que habría que destacar sobre todo en el terreno político.

Aunque muchos consideran que se trata de una copia fiel del modelo norteamericano, adaptándolo sin considerar la posibilidad de experimentar con los modelos autóctonos de cada país latinoamericano, consideramos que el modelo pretende superar viejos y falsos dilemas que presenta la reforma gerencial en las administraciones latinoamericanas, dando paso a un modelo híbrido al retomar principios, valores y estrategias tanto del modelo gerencialista como del de reforma democrática.

Se promueve adecuar el modelo gerencial de reforma administrativa al contexto político en el cual se encuentra inserto el sector público. La eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizacional constituyen los ejes centrales para emprender la modernización del sector público. Se pretende despejar el proceso de reforma de las "interferencias políticas" para alcanzar un modelo postburocrático *sui generis*, aunque reconocen que no se

---

<sup>60</sup> Mayntz. *Op. cit.*

<sup>61</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", 14 de octubre de 1998.



puede establecer una separación radical entre la técnica, por un lado y la política, por el otro.

La reforma del Estado planteada en 1990 ya no supone la transformación de la administración pública desvinculada de la política como en su momento lo fue las reformas gerenciales de la década de 1970, donde se consideraba que el funcionamiento del aparato público llevaba implícita la idea de que los asuntos públicos y las administraciones pueden ser susceptibles de separación.

La gestión pública, inspirada en paradigmas postburocráticos, en la elección pública y la reinención del gobierno, surge como alternativa a las propuestas de reducir el tamaño del gobierno o de recortar gastos y como un campo fértil dentro de la administración pública que ha desarrollado herramientas y conceptos que destacan por su aplicabilidad para entender y mejorar el desempeño de los gobiernos.

La reforma gerencial en América Latina intenta despejar algunas incógnitas y fallas en que incurrió el movimiento de la *Reinención del Gobierno* tales como el reconsiderar la complejidad de las influencias políticas en las organizaciones públicas, los conflictos suscitados por los distintos actores que luchan en un proceso de reforma, la redistribución de poder se hacen visibles de manera más fuerte en países altamente inestables.

El CLAD aborda el desempeño desde la perspectiva de que las administraciones públicas deben medir el impacto del aparato, los procesos y el rendimiento de recursos para incrementar su capacidad administrativa, así se convierte en un instrumento para mejorar las técnicas y prácticas administrativas y redimensionar el gobierno. El cuadro comparativo presenta de manera sistemática las diferencias sustanciales entre los cuatro modelos de organización administrativa desarrollados.

La sociedad actual demanda una mayor efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos lo que pone en primerísima instancia a las estructuras institucionales y los aparatos públicos en el centro de atención. El desempeño de los gobiernos de las instancias subnacionales (municipios, autoridades locales) se vuelve un requisito indispensable dentro de este gran proceso de transformación sustancial al que debe aspirar el Estado.

De ahí que valdría la pena rescatar algunas experiencias de reforma administrativa implementadas en otras latitudes que difícilmente pudieran ser replicables en países menos avanzados, pero cuyas lecciones son dignas de considerarse, por las implicaciones que traen para los gobiernos locales en el terreno del desempeño, espacios donde tienen mayor resonancia los cambios.

**CUADRO 1.3**  
**Modelos de Organización Administrativa**

Componentes	Modelo de la Administración Pública Tradicional	Modelo Posburocrático (New Public Management, E.U.)	Modelo de Reforma Democrática	Modelo de Gestión Pública (AL)
<b>Orientación teórica</b>	Nace en 1887 con Widrow Wilson con la ortodoxia de la A.P. separada de la política. (1911) Max Weber ofreció una teoría para entender el funcionamiento de la burocracia y caracterizar la "democracia moderna" en términos parecidos a los del modelo de la APT. Tiene sus fundamentos en el modelo de organización taylorista y la administración científica.	(1901) Frederick Taylor utiliza los principios del <i>management</i> . Bajo la influencia del gerencialismo privado; el "nuevo" institucionalismo económico de 1940; la teoría de la elección pública en 1980 (public choice); la reinención del gobierno y el paradigma postburocrático. Hacia 1980 se habla en los E.U. del <i>public management</i> como reemplazo del término administración.	Hacia 1990 teóricos de las redes colaborativas, procedentes de la teoría organizacional, ponen énfasis en el establecimiento del Estado-red que funciona bajo los principios de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia administrativa, modernización tecnológica, transformación de los agentes de la administración, retroalimentación en la gestión. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que a nivel de la administración pública deben de operar las redes de políticas ( <i>policy networks</i> ) La transformación se debe gestar a partir de la necesidad de democratizar el Estado, adecuando la función gerencial a la realidad cada vez más compleja y cambiante. Se trata de una perspectiva de gerencia estratégica, cooperativa, democrática, participativa y solidaria.	Este modelo es implementado en la década de los ochenta en el Reino Unido de la Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y los Estados Unidos. La reforma gerencial es introducida en América Latina con el libro de David Osborne y Ted Gaebler, <i>Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (1992)</i> . Hacia 1974 se impulsa la creación del CLAD que significó el impulso de la reforma administrativa bajo un enfoque gerencial encaminada hacia la reconstrucción de la capacidad estatal en aras de mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Se considera que la reforma gerencial del Estado en América Latina necesita completar la tarea del modelo weberiano y modificar el paradigma organización al mismo tiempo.
<b>Enfoque</b>	Administración burocrática	Gerencia pública	Gestión pública democrática	Administración pública gerencial

<b>Valores</b>	Racionalidad, eficiencia, responsabilidad, equidad, justicia, probidad.	Economía, eficiencia y eficacia.	Justicia (distributiva), coordinación, cooperación, intercambio	Eficiencia, democratización del servicio público y flexibilidad organizacional.
<b>Actores</b>	Políticos, administradores, ciudadanos-contribuyentes.	Políticos, administradores, gerentes públicos o managers, ciudadanos-clientes.	Estado-cooperativo, redes de organizaciones, sector privado	Sector estatal, sector público no estatal, sector privado.
<b>Tipo de Estado</b>	Estado interventor-benefactor	Estado mínimo-regulador	Estado constitucional democrático (Estado-red)	Estado regulador (Estado social-liberal)
<b>Estructura organizativa</b>	Estructura rígida; relaciones de autoridad jerárquicas y de subordinación; responde a una racionalidad formal; control burocrático; cultura basada en la inspección; división de responsabilidades; especialización; reglas y normas estandarizadas; competencia técnica y meritocrática; servicio civil público; relación con ciudadano.	Estructura flexible; relaciones de autoridad semidemocráticas; responde a una racionalidad sustantiva; aprendizaje organizacional; cultura basada en la calidad; control basado en resultados; servicio civil público y privado; relación ciudadano-cliente.	Valoración del conocimiento y el aprendizaje organizacional como herramientas estratégicas; coordinación horizontal autónoma; coordinación y cooperación entre actores a través de redes, instituciones y subsectores de la sociedad; limitación del Estado para la toma de decisiones; desarrollo de una sociedad del conocimiento; fortalecimiento del capital social en términos de valores, confianza, reciprocidad, lazos; reformulación de la esfera pública a través de la relación Estado-ciudadanos.	Comparte la estructura organizativa establecida por el modelo del New Public Management aunque se considera que debe adecuarse al contexto político en el cual se inserta el sector público. Se considera que la especificidad de la organización gubernamental deriva de actuar conforme al interés público, el control a través de procedimientos democráticos o de la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas; la profesionalización de la burocracia es el núcleo estratégico para reformar el aparato estatal. Para ello, será necesario establecer una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores, un modelo contractual y competitivo, nueva cultura administrativa, entre otras.

<p><b>Principios</b></p>	<p>Visión <i>racionalista y normativa</i>: se basan en el interés público, la eficiencia, la administración, el control, la especificación de funciones, de autoridad y estructura, la justificación de costos, la implantación de la responsabilidad, el seguimiento de reglas y procedimientos y la operación de sistemas administrativos.</p>	<p>Visión de <i>apertura y flexibilidad</i>: se basa en los resultados que valoran los ciudadanos-clientes, la calidad y el valor, la producción, el apego a las normas, la identificación de la misión, servicios, clientes y resultados, la entrega de valor, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de las relaciones de trabajo, el entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, la mejora continua de procesos, la separación del servicio del control, ofrecer incentivos, la ampliación de las opciones del cliente, la evaluación y análisis de resultados, enriquecer la retroalimentación.</p>	<p>La conducción del Estado, coordinación jerárquico-estatal, interactúa con la coordinación por el mercado y la coordinación basada en redes de políticas. El Estado propietario se reconfigura en Estado cooperativo quien delega funciones y apoya el desarrollo de capacidades de organización autónoma de la sociedad. La línea divisoria entre público y privado se diluye, para dar paso a modalidades de conducción blanda: "actividad administrativa informal". Los gobiernos dependen de la cooperación y la acción concertada con grupos de actores semiautónomos, quienes actúan bajo el principio del bien colectivo y no guiados por criterios egoístas y oportunistas (<i>public choice</i>). La sociedad encuentra en las redes medios de organización y coordinación social, fuera de la esfera estatal.</p>	<p>Plantea la reconstrucción del Estado que significa: recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para prestar los servicios de educación, salud y cultura; y la reforma de la administración pública con la implantación de una administración pública gerencial. Se trata de cambiar aquello que obstaculiza la capacidad de gobierno, pero conservando en esencia la organización del Estado.</p>
<p><b>Estrategia</b></p>	<p>Instancias y oficinas para resolver los problemas presentados: centralización y control, jerarquía, especialización de cuadros profesionales; burocratización y eficiencia; procedimientos, formalismo, monopolio; estructura estatutaria de los</p>	<p>Reducción del tamaño del sector público; descentralizar las organizaciones; disminuir los niveles jerárquicos; ruptura del monolitismo y especialización, creando organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno (agencias); desburocratización, competencia</p>	<p>El Estado funciona bajo una estrategia interorganizacional dirigida a solucionar problemas y caracterizándose por tomar decisiones colectivas. El Estado coordina, organiza, modera, controla orienta con vistas a integrar y controlar las redes políticas en el proceso de</p>	<p>Delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos de personal a través de programas de <i>privatización, terciarización y publicitación</i>; reducción del grado de interferencia del Estado a través de programas de</p>

	empleados públicos. El ciudadano como beneficiario de servicios públicos. Sistemas de control tradicionales: control de legalidad y financiero contable. El administrador se guía por el propio interés y tiende a buscar las oportunidades, para el servicio y su propia promoción.	y fragmentación; dismantelar la estructura estatutaria; el ciudadano como cliente y dotado de poderes sobre los servicios que recibe ( <i>empowerment</i> ); evaluación por resultados; rendición de cuentas y responsabilidad por la gestión. Buscar la reinención del gobierno a través de cinco estrategias emprendidas dentro del aparato gubernamental: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación, reconceptualización.	desarrollo del conjunto social sin anular la autonomía de acción. Los actores y organizaciones que colaboran en el interior de una red operan bajo una estrategia triple: responsabilidad propia, definen sus intereses y los defienden frente al Estado y otros actores sociales y tienden a cooperar y articularse con organizaciones estatales y privadas. Los actores son co-partícipes del proceso de formulación de las políticas. La administración pública es vista no como un obstáculo sino como un actor complementario para la red de políticas.	desregulación; la profesionalización de la alta burocracia; responsabilidad y transparencia de la administración pública ante la sociedad; descentralizar la ejecución de los servicios públicos para aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas; separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las ejecutoras de los servicios; armonizar el gerencialismo y el predominio de las normas y procedimientos; la eficiencia y efectividad de las políticas; la evaluación en la gestión de las políticas públicas; la rendición de cuentas del servidor público; aumento de la "governancia" del Estado a través del ajuste fiscal; el aumento de la gobernabilidad, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacios a la democracia directa.
<b>Limitaciones / Críticas</b>	Entraña la centralización de las organizaciones, la burocratización excesiva, existe problemas de información, el Estado es capturado por intereses particulares.	Supone una neutralidad de los valores que promueve, pretende que las técnicas de los negocios privados se trasladen al sector público de manera automática. Se mira al ciudadano como cliente, despersonalizándolo de su contexto socio-político. En el	Conservación de estructuras conservadoras colectivistas; existe un bloqueo de negociaciones en la búsqueda de soluciones y problemas para definir los criterios distributivos (justicia); persiste el peligro latente de que el Estado sea	Se le considera que se trata de una copia fiel del movimiento del <i>reinventing government</i> , adaptándolo sin considerar la posibilidad de experimentar con los modelos autóctonos o propios de cada país latinoamericano.

	mercado la competencia es imperfecta, no genera equidad distributiva.	atrapado por intereses particulares bien organizados.	
--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Antonio Barba Álvarez. "Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración", en *Iztapalapa Revista de Ciencias sociales y Humanidades*, Año 20, No. 48, enero-junio de 2000, pp. 11-34. José Juan Sánchez González. "Gestión Pública y Governance". México, IAPEM, Mayo 2002. Michael Crozier. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *Revista Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, 1997, No. 7, pp. 7-18. Sonia Fleury. "Reforma del Estado", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, pp. 81-122. Luiz Carlos Bresser Pereira, "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Revista Desarrollo Económico*, volumen 38, No. 150, julio-septiembre de 1998, pp. 517-550. Dirk Messner. "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-Plaza y Valdés, 1999, pp. 77-121. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", *Revista Reforma y Democracia*, Venezuela, 14 de octubre de 1998. Michael Barzelay. *Atravesando la Burocracia. Nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 173-196.

## **1.7. Las experiencias internacionales y la continuación del desempeño económico.**

En Europa y América el desempeño se deriva de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas. Su desarrollo está fuertemente vinculado con los principios de la reforma gerencial que se efectúan en un conjunto de países con tradición administrativa denominada anglosajona.

El desempeño de los gobiernos está referido a las distintas estrategias, métodos, enfoques, y filosofías, ensayados para reconfigurar los aparatos públicos. En efecto, los nudos principales se encuentran en las venas de la organización y funcionamiento de las administraciones públicas, las que con sus decisiones y procesos incorporan la participación de los ciudadanos para hacer más sólida o, en su caso, endeble la relación entre el conglomerado social y los poderes del Estado.

No obstante, en sociedades con economías fuertes, con calidades de vida de primer orden, el dinamismo de sus procesos y poder de influencia encontramos más programas gubernamentales que realidades experimentadas, por lo que el desempeño de los gobiernos sólo puede ser visto como producto de políticas o programas institucionales que implementaron con cautela y que su fracaso o éxito dependieron más la cultura y los valores sociales para impulsar los grandes cambios que de obstáculos estructurales.

Desde la década de 1990 Australia, Nueva Zelandia, Reino Unido, Islandia, Suecia, Canadá entre otros pusieron en práctica modelos de administración basados en la Nueva Gestión Pública, basadas en el modelo de gestión de la iniciativa privada como lo es la delegación de la toma de decisiones, la orientación hacia los resultados, la orientación hacia los clientes, la orientación hacia el mercado político cuya finalidad es modificar la fisonomía de las administraciones públicas, lo cual implica: orientación estratégica hacia la formulación de políticas; separación la formulación de las políticas de la ejecución y el financiamiento de la prestación de servicios; sistema de personal descentralizado que hace más hincapié en el premio al desempeño, etc.<sup>62</sup>

A pesar de que el modelo jerárquico de organización burocrática ha sido constantemente descalificado, éste surgió como respuesta a la injerencia política prevaleciente, la corrupción y la falta de integridad profesional en el servicio público de entonces, reencauzando la función administrativa del Estado.

De igual modo, algunos países avanzados se han mostrado cautelosos frente al modelo gerencial, al no adoptar por completo sus principios y en cambio han mantenido una tradición jerárquica sobre la base de que es necesario asegurar el mantenimiento de una ética del servicio público, la aplicación equitativa de las

---

<sup>62</sup> Geoffrey Shepherd. "El desafío de la Reforma Administrativa en América Latina", *Revista Reforma y Democracia*, Número 13, Caracas, Venezuela, febrero, 1999, pág. 5.

leyes y las políticas públicas, una administración eficiente del servicio público y el control del tamaño del sector público y las finanzas públicas.

Veremos como Suecia, Japón y Estados Unidos con tradiciones, culturas, filosofías y métodos distintos emprendieron reformas sin eliminar por completo uno u otro modelo de organización administrativa. En las tres experiencias, sin embargo, el desempeño tiene aún un carácter técnico-instrumental, visto como factor que mide, verifica y evalúa los estándares marcados para el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

### **1.7.1. Contexto y estrategia**

El desempeño de gobierno sueco se hallaba fuertemente relacionado con la apertura de sus aparatos públicos pero controlando gradualmente los cambios desde el interior de las maquinarias. El gobierno ensayó una reforma de doble carácter; la gerencial y la burocrática, esto fue posible debido a que existe un esquema de separación real de la política con respecto de la administración. Esta condición le permitió efectuar la reforma fiscal, la reducción del personal burocrático y una expansión modesta de su personal de las administraciones locales sin confrontar intereses adversos.

El sistema de autonomía municipal les permitió impulsar la evolución de la administración pública sin alterar el modelo económico. Esto facilitó que durante la década de 1970 y 1980 pudieran retomar principios de la iniciativa privada. Esto fue posible además porque existe una clase de elite formada por y para el servicio público, esto, es para prestar un servicio al público eficiente.

La continuidad política sueca y la permanencia de algunos valores sociales<sup>63</sup> constituyeron un peso determinante en la elección de la estrategia sueca en materia de reforma administrativa. La privatización y desregulación fueron dejadas en segundo plano pues despertaba desconfianza e incertidumbre, en cambio, retomaron sistemas y métodos de organización de la iniciativa privada que no entraron en conflicto con su cultura como: la orientación al cliente o consumidor, la administración descentralizada del proceso de producción de servicios, los sistemas de control y dirección, etc.

El desempeño se manifiesta en la modernización de la administración pública con la profesionalización del personal administrativo, selección, movilidad, medición, control, evaluación, investigación y análisis de sistemas administrativos, políticas de calidad e innovación.

Estas medidas están relacionadas con el contexto de organización político, desde donde se distribuyen tareas entre los tres niveles: el nacional, el regional y el

---

<sup>63</sup> Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1992.



municipal. La separación entre el poder político –ministerios- y el poder administrativo –dependencias- permitió que el plano local se transmitiera los cambios.

La estrategia para concretar las modificaciones estuvo encaminada a promover la descentralización que implicaba mayor margen de autonomía de las administraciones locales, la mejora de los sistemas de competencia con el sector privado, la búsqueda de situaciones de mercado y la implementación de las auditorías a los aparatos administrativos como mecanismo de retroalimentación de la reforma. Esto para detener el déficit presupuestario, la insuficiencia funcional del aparato administrativo, la falta de respuestas a las demandas de los ciudadanos, la monopolización de los servicios por la administración pública, la falta de incentivos al ejercicio público.

El desempeño del gobierno japonés estuvo condicionado por la liberalización de su economía pero sin dejar de regular lo privatizado. La elite dirigente, fuertemente arraigada en costumbres y tradiciones ancestrales de control jerárquico, es la punta de lanza para motivar el cambio. Se desempeño se dio más en el terreno económico que el político.

Los japoneses prepararon la reforma con el debate intelectual de la misma dirigido por el primer ministro y la conducción de mayorías en torno a los problemas. Ellos se inclinan por las privatizaciones de los sectores de propiedad estatal (ferrocarriles, tabaco, teléfonos) como medio para sanear sus finanzas públicas. No descentralizaron para dar autonomía a los gobiernos locales pero, en cambio, emprendieron la reorganización de la administración pública a nivel central y suministraron cambios progresivos: saneamiento de las finanzas sin aumentar los impuestos, la reevaluación del papel y funciones del Estado en una sociedad de cambio.

La creación de una comisión compuesta de nueve personalidades del sector industrial, la universidad, las administraciones, el sindicalismo y el periodismo junto con la firme intención del primer ministro y un secretariado independiente de la administración central y su difusión aseguraron la guía de la reforma.

La reforma involucró no sólo el manejo económico sino político lo que se tradujo en el compromiso práctico que aseguró el apoyo de los dirigentes políticos para trabajar en términos de interacción y complementariedad. Se cuidó de que los grupos de trabajo estuvieran compuestos por personalidades reconocidas por sus cualidades y no por su representación, junto con la utilización hábil de la prensa por el secretariado para sensibilizar a la opinión pública de los cambios efectuados.

Para los japoneses el desempeño fue visto como saneamiento de las finanzas públicas, control de gastos públicos, sin aumento de los impuestos, la privatización de las telecomunicaciones, lo que impacto en la reorganización de la administración pública efectuada en varios ministerios y dependencias y la

creación de una agencia institucional que coordinó los esfuerzos de la reforma y actuó con bajos niveles de legitimidad a nivel ejecutivo.

El desempeño del gobierno de los Estados Unidos estuvo encaminada a llevar hasta su máxima expresión el espíritu de empresa de la iniciativa privada para abatir costos y solucionar la complejidad burocrática a costa del fracaso rotundo que experimentó la primera etapa de reforma gerencial que no contó con el apoyo de los principales actores políticos, sociales y académicos.

Preocupados desde los sesenta por nuevos métodos de evaluación de las políticas y programas gubernamentales, emprenden métodos la reorganización administrativa. Sin embargo, se dieron cuenta que los métodos tecnocráticos no funcionarían sin tomar en cuenta la realidad y complejidad del funcionamiento administrativo y el contexto político en el que se inscribían. De ahí que

La estrategia norteamericana se perfiló hacia la descentralización de la administración federal en beneficio de los estados, conocido como “nuevo federalismo”; se desregula la economía para asegurar la correcta coordinación de la acción gubernamental y el control del gasto presupuestario; se motiva la revitalización de la administración federal. Para ello entrega a los estados una serie de responsabilidades de programas federales sin aumento de recursos, lo que, a primera vista, generó desconcierto e inquietud entre los gobernadores, pero poco a poco se fueron generando estrategias locales para innovar sus administraciones.<sup>64</sup>

El modelo propuesto para las funciones de prestación de servicios fue el empresarial, centrado en la calidad y el desempeño; en la función de control y regulación auspiciado por la función del liderazgo en tres niveles: el político, como activador del cambio; el de los administradores, que ponen en marcha el cambio en las organizaciones de las cuales están a cargo, y el liderazgo de los innovadores colocándose entre ambos para presentar soluciones a problemas concretos. Lo anterior no sería posible sin el apoyo de las instituciones de las administraciones pública y privada norteamericanas responsables de la producción y capacitación de líderes.

La administración es sinónimo de eficiencia y buen gobierno, de ahí que el desempeño del gobierno dependa de mejorar y hacer más productivas las operaciones del gobierno, combinando los métodos y técnicas de la gerencia privada y la pública. El esquema de desempeño estaba dirigido a la reducción de los costos, la adopción de métodos que incrementaran la eficiencia empresarial, el

---

<sup>64</sup> Entre ellas cabe destacar: “a) desarrollo de nuevos servicios o nuevas formas de prestación de ellos para responder a nuevas necesidades o a fallas graves de antiguos sistemas; b) enjuiciamiento de la finalidad de los servicios funcionales y reguladores centrales y la elaboración de nuevas funciones y regulaciones; y c) reflexión global de las tareas de una administración o de un servicio que permita crear masas críticas para el cambio”, retomando de Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1992, pág. 134.

mejoramiento de la productividad, la eliminación del desperdicio y el fraude, la reducción del gobierno, la transferencia de responsabilidades al sector privado, la capacitación del servidor público para resolver problemas, la introducción selectiva de fuerzas de mercado en el gobierno<sup>65</sup>.

### 1.7.2. Actores y obstáculos

En el caso sueco, se perfilan nuevos actores, líderes de opinión procedentes de la administración privada, la prensa y los medios de comunicación que son centrales para atraer el interés de la sociedad hacia la reforma.

Los obstáculos que tuvieron para implementar la reforma consistieron en: la ausencia de sistemas de control y evaluación consolidados, el peso de las reglamentaciones centrales que a nivel local se vuelve tortuoso para diversificar los enfoques de servicios, la inercia de los funcionarios para comprometerse con los nuevos métodos de prestación de servicios. La autonomía de las administraciones locales deriva en arreglos establecidos entre los dirigentes administrativos y la red de actores políticos y sindicales que anteponen sus intereses corporativos a sistemas de control y seguimiento lo cual dificulta establecer innovaciones al interior de la estructura administrativa.

En el caso japonés, con el protagonismo del sector privado y los industriales, actores de resistencia (sindicatos y funcionarios), actores neutros (universitarios) y líderes reconocidos la reforma tuvo éxito por el equilibrio de fuerzas establecido, apoyados por la opinión favorable de los medios de comunicación.

Hubo resistencia para emprender la desregulación económica y social, descentralizar en beneficio de los gobiernos locales, para incorporar a los partidos políticos y los ministerios en la reforma administrativa, capacitar y actualizar a su personal, hacer de la agencia encargada de promover la modernización del aparato público una instancia legítima a los ojos de los tomadores de decisiones.

La mayor dificultad fue la falta de voluntad política del ministerio de Finanzas para dotar de mayor autonomía a la instancia encargada de llevar adelante los trabajos de la reforma, la cual derivó en la pérdida de legitimidad y debilidad de la agencia. La falta de apoyo político de los actores centrales para impulsar la reforma frenó los esfuerzos conseguidos por la comisión plural.

Sin embargo, los avances son considerables en materia de renovación de la práctica administrativa, porque puso el acento en la evaluación de los resultados

---

<sup>65</sup> Naomi B. Lynn y Aaron Wildasky (compiladores) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 234-242. Michael Barzelay. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 173-196.

administrativos, tanto en el plano nacional como en el local, así como en la modernización de las estructuras, métodos y prácticas de administración de personal.

El mayor aporte quizá se encuentre en los cambios operados en el sistema burocrático que consistieron en: las tareas de inspección de la labor administrativa que llevó adelante la agencia de coordinación a través de su oficina respectiva, la capacidad de coordinación que desplegó la agencia central a nivel técnico más no político.

Para el caso norteamericano, los actores centrales del proceso de reforma fueron el Presidente, los gobernadores, el Congreso, representantes del sector privado, los centros y universidades públicas y privadas de formación administrativa que dieron impulso a la reforma. De igual modo, la comisión encargada de reorientar el rumbo de la reforma conformada por antiguos responsables políticos y administrativos, sindicatos fue determinante para emprender los cambios necesarios en la administración federal.

El tener una visión unívoca del proceso de reforma constituyó el mayor obstáculo al que se enfrentó la reforma, pues segregó del proceso a actores centrales para implementar la modernización administrativa, que trataron de monopolizar un selecto grupo de tecnócratas quienes no lograron establecer los acuerdos necesarios para consolidar la reforma.

### **1.7.3. Lógica y dinámica del cambio**

En Suecia predominó un equilibrio de fuerzas en los tres niveles de gobierno: municipal, regional y nacional, éste último es el que dirige los esfuerzos de la reforma, así como la voluntad expresa de los representantes administrativos para trabajar en ella.

El cambio operó a nivel de las administraciones locales donde se redujeron las regulaciones que pesaban sobre éstas, se reajusta y reasigna personal sin afectar los derechos de sus servidores públicos. Junto con ello, se implementa una política de profesionalización de los cuadros administrativos centrales, convertidos en corredores o *brokers*, quienes estimularon la reforma al ser incentivados vía la capacitación y movilidad para trabajar en conjunto con las distintas instancias creadas para tal efecto.

Por su parte, en Japón la voluntad, compromiso y liderazgo del primer ministro estuvo siempre presente para promover la reforma, al establecer las reglas del juego para conjuntar las voluntades de los distintos sectores que tuvieron la capacidad, y legitimidad para promover los cambios. Sacaron provecho de las prácticas de occidente, acoplándolas a su contexto marcado por el tradicionalismo, la cultura milenaria y la excesiva centralización de su sistema político.

La comisión plural formada que preparó por cinco años y condujo la reforma, logró alcanzar los acuerdos políticos entre los sectores industrial, privado, los funcionarios de la administración pública para establecer el marco de acción de la instancia. Los acuerdos y negociaciones se hacen desde el poder político con los sectores involucrados.

Sin embargo el éxito de la reforma estriba en que la comisión no se apropió del proceso, pues entendió que se trataba de hacerla madurar y ampliar su horizonte. Los integrantes de la comisión fueron tan sólo el puente de comunicación entre los grupos, el gobierno, los partidos políticos, los sindicatos, el Parlamento, es decir, hubo un esfuerzo coordinado para impulsar una reforma que atravesaba por el saneamiento de aquello que ya no funcionaba. Cuando vieron la oportunidad de privatizar no lo dudaron, pero con la acción de gobierno firme de seguir regulando las condiciones de competencia.

La lógica y dinámica del cambio en los Estados Unidos consistió en promover la descentralización para transferir responsabilidades a los gobiernos locales y restringir con ello los gastos del gobierno federal, suprimir programas de competencia local, sin otorgarles recursos económicos.

Prevalece un enfoque economicista en la reforma administrativa, lo que deja fuera del juego a los principales actores del cambio: los funcionarios públicos. Una vez que se reconoce su importancia se asegura el liderazgo de los funcionarios públicos para el éxito de la reforma.

Las distintas experiencias reconocen que se trata de un proceso complejo que no puede ser abordado bajo una sola visión o enfoque. Las reformas de Estado fallan porque predomina una visión unívoca del proceso tecnocrática o jerárquica burocrática que elimina la posibilidad de complementariedad entre las demandas y motivaciones ciudadanas y las exigencias de los aparatos públicos para enfrentar los retos de la modernización.

Esta visión unidimensional del desempeño de los gobiernos está presente en la reforma del Estado donde desempeño es sinónimo de eficiencia y eficacia administrativa, con la visión de economizar los costos y superar los esquemas burocráticos que dificultan la innovación de las prácticas y operaciones del gobierno.

El desempeño si bien contempla cambios en las estructuras de las administraciones públicas para eficientarlas, hacerlas más profesionales o descentralizarlas no se limita a ello. Así, dilemas relacionados con el desempeño de los gobiernos como el servicio civil de carrera, la desconcentración, la descentralización y la participación son sólo algunos aspectos que comprende la dimensión técnico-administrativa del desempeño gubernamental. Más adelante mostraremos las otras dos dimensiones que tendría que considerar el desempeño de los gobiernos.

## **1.8. Reforma administrativa en América Latina y la persistencia por el desempeño económico**

Las tres experiencias latinoamericanas se desarrollan en la década de los noventa en el contexto de la puesta en marcha de reformas institucionales: fiscales, financieras, laborales, políticas para adaptar los aparatos administrativos a los requerimientos que reclaman los ciudadanos insistencia

### **1.8.1. El caso chileno**

En Chile el tema del desempeño está vinculado con la nueva manera de gestionar los asuntos públicos, de esta manera transita de una administración excesivamente burocrática, lenta e ineficiente para prestar los servicios públicos a una gestión centrada en: la medición y evaluación de los resultados, considerando la eficacia y economía de la gestión, desarrollando sistemas de información, la adaptación de técnicas modernas de gestión que se traducen en flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de administración de personal, los incentivos al desempeño, ligados al logro y superación de metas relacionadas con los resultados organizacionales. Las modificaciones se efectuaron dentro de la administración central y los ministerios.

Todos estos cambios organizacionales fueron posibles por los acuerdos previos que establece el gobierno con el cuerpo de burócratas, acuerdo que se materializa en establecer un servicio civil de carrera permanente junto con la promoción de los estímulos individuales y colectivos a los funcionarios de la administración central del Estado, los beneficios sociales traducidos en bonificaciones adicionales para apoyar a los trabajadores de las provincias y regiones con mayores necesidades sociales, la capacitación de los funcionarios traducida en mejorar la pertinencia de los programas, asegurar su participación y acceso en condiciones de igualdad al sistema, la mejora de los mecanismos de ascenso y movilidad horizontal y vertical a la carrera administrativa<sup>66</sup>.

### **1.8.2. El caso colombiano**

Colombia encuentra que el desempeño se enlaza con el tema de la evaluación de los organismos de la administración central para bajar los costos del déficit público y lograr la disciplina fiscal. Por ello procedió a reorganizar la administración como medio para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos implementando sistemas de evaluación de gestión y resultados de su administración pública. Las medidas se encaminaron a fortalecer la evaluación creando unidades técnicas y una instancia central para su monitoreo.

---

<sup>66</sup> Adrián Darmohraj. "Las reformas administrativas en América Latina. Un análisis crítico de los casos de Colombia, Chile y México en perspectiva comparada", s/f.

Se inicia un programa de mejoramiento de la gestión llevado a cabo por funcionarios de diversas entidades públicas para promover la eficacia y eficiencia de los procesos administrativos. Sin embargo, este programa junto con otro tipo de esquemas de auto evaluación efectuadas en organizaciones del sector público no llegaron a rendir los frutos esperados, debido a su interrupción o la falta de coordinación que predominó entre los órganos encargados de su seguimiento.

Los esfuerzos por incorporar la evaluación como herramienta de la gestión pública fueron escasos al no ser apoyados de manera directa por los ministerios y las dependencias, pues la escasa participación y las resistencias mostradas hicieron del Acuerdo de “Eficiencia” un compromiso impuesto desde arriba de manera efímera que no permeó hacia los niveles ejecutivo y operacional de las dependencias del gobierno colombiano, pues despertó más suspicacias que consensos.

Otros países latinoamericanos han implementado reformas administrativas encaminadas a poner de relieve el tema del desempeño, ya sea desarrollando servicios civiles de carrera congruentes con las condiciones que enfrentan las administraciones públicas como son Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela y Uruguay o llevando a cabo reformas fiscales, financieras y laborales para alcanzar la gobernabilidad y la eficiencia administrativa<sup>67</sup>.

### **1.8.3. El caso mexicano**

Para el caso de México el tema del desempeño no estuvo presente sino hasta la década de 1980, pero entendida como desempeño económico. Durante esa época se gestan medidas encaminadas a reestructurar los aparatos públicos. Dichas medidas se enmarcan en las tres generaciones de reformas implementadas a nivel mundial: la administrativa (1970), la del Estado (1980) y la gubernamental (1990).

El Estado mexicano estuvo más preocupado por hacerle frente a los problemas de consolidación del Estado para sentar las bases de la estabilidad y crecimiento económico, político y social, que por establecer gobiernos autónomos con suficiente capacidad para desempeñarse de manera integral. Por ello, las reformas administrativas estuvieron encaminadas a mejorar la organización y funcionamiento del aparato gubernamental con métodos, técnicas y prácticas de carácter técnico-instrumental, sin importar *cómo* se prestaran los servicios y en *qué* condiciones, en tanto que el Estado no dejara de prestar los servicios, el tema del desempeño no era digno de considerarse como proyecto estatal.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> José Luis Méndez. “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, en Revista *Reforma y Democracia*, No. 13, febrero de 1999, Caracas, pp. 1-19.

<sup>68</sup> Para un recuento pormenorizado de la evolución de la administración pública en México consúltese el libro de José Juan Sánchez González. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México, IAPQROO-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Como parte del proceso de concentración industrial y urbana que experimentó las grandes urbes del país no es sino hasta 1970 cuando los gobiernos comienzan a preocuparse por generar nuevos polos de desarrollo económico e industrial por la vía de las políticas de descentralización.<sup>69</sup>

Los pasos importantes para reajustar la administración pública se dieron a finales de la década de 1970, cuando comienza a manifestarse una atmósfera negativa hacia el tamaño y las funciones que venía desempeñando el Estado a nivel mundial.

El proceso de modernización avanza con la reforma administrativa de mediados de la década de los sesenta y la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)<sup>70</sup>, encargada de emprender la modernización en las estructuras del gobierno federal.

Con la Comisión de Administración Pública, y posteriormente Dirección General de Estudios Administrativos, se crearon unidades de organización y métodos, planeación, programación y comisiones internas en cada secretaría y departamento de Estado encargado de estudiar y programar las mejoras administrativas en cada entidad del sector.

Indudablemente se dieron los pasos necesarios para sacar adelante de manera continua y sistemática la reforma administrativa, con la introducción de instrumentos de planeación para eficientar la administración pública tal y como se dio en la administración de Luis Echeverría con el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la dependencia económica con el exterior, la diversificación de las exportaciones, medidas que fueron inevitables por no decir impuestas por el contexto mundial. Más dichas medidas fueron insuficientes y hasta reversibles, pues se generó un aumento indiscriminado del gasto público que financiaba una pesada burocracia por la creación de entidades paraestatales, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Los esfuerzos de gobiernos anteriores fueron desde la reordenación y mejoramiento de la organización y el funcionamiento del aparato gubernamental (1824-1829); la ampliación de la acción de la administración pública (1830-1836); las adecuaciones y cambios de la administración pública, producto de la restauración de la República (1841-1855); la (re)centralización del aparato administrativo (1854-1874); al crecimiento, diversificación y especialización de la administración (1877-1910)

<sup>70</sup> Aunque desde 1935 se crearon comisiones de eficiencia interna e intersecretarial para mejorar la organización de la administración pública, es la Comisión de Administración Pública, creada en 1965, quien oficialmente inicia los trabajos para la reforma administrativa integral, extendiéndose por 15 años las medidas que se tomaron para: "a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) introducir técnicas de la organización administrativa; y c) lograr la mejor preparación del personal gubernamental". Alejandro Carrillo Castro. *La Reforma Administrativa. Base metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

<sup>71</sup> Destaca la transformación de los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, en las Secretarías de Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo. Así como la creación



Los avances que pudieron darse durante la década de los setenta en la administración pública, encaminados hacia la racionalización de las acciones, se ven opacadas por la recesión económica mundial y la devaluación del 1976.

José López Portillo intenta subsanar los efectos de la crisis económica, las presiones políticas internas y externas con una serie de reformas que dieron un respiro al sistema en su conjunto. Efectivamente, con la reforma política y administrativa se recobra la confianza perdida, años atrás, por los empresarios y la clase media que fue desdeñada por el régimen anterior. Con la reforma administrativa se intenta dar coherencia, unidad y coordinación a las estructuras públicas.

Con López Portillo los avances se cifraron en contar con instituciones más eficientes y menos costosas, aunque esto no se reflejó en la disminución de las entidades paraestatales.<sup>72</sup> Con todo, la reforma no fue procesada por sus actores centrales, los consensos se perdieron en las querellas políticas e ideológicas, lo cual fue una constante de los distintos esfuerzos de gobierno para promover una reforma administrativa. El desempeño en este gobierno implicaba el control de la economía y sus variables macroeconómicas.

Por la naturaleza de los cambios experimentados a partir de la crisis económica, 1982 es el año de la redefinición de la administración pública, con la puesta en marcha de programas de modernización que apuntan hacia el mejoramiento, renovación y crecimiento administrativo.

El tema del desempeño toma fuerza con Miguel de la Madrid cuando se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica, cuando se vincula con el cambio de valores en el sector público: del paradigma jerárquico al de la gerencia de la empresa privada. En efecto, con la “simplificación administrativa” se consideró que, ante las nuevas circunstancias, el desempeño del gobierno implicaba el reducir, agilizar y transparentar las estructuras, los trámites y procedimientos administrativos, descentralizar y desconcentrar funciones, así como la capacitación permanente del personal federal<sup>73</sup>.

---

del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Instituto Nacional del Consumidor, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. En materia educativa, se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres, entre otros. Retomado de Sánchez González, José Juan. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2004, pág. 259.

<sup>72</sup> Al ampliarse de 354 a 1,155 el número de empresas y organismos del sector paraestatal entre el periodo de 1970 y 1982.

<sup>73</sup> Alejandro Carrillo Castro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas. “La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, Octubre de 2003.

De la Madrid puso el acento en la introducción de métodos administrativos para modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo con medidas como la descentralización, sectorización, desconcentración, desincorporación. La preocupación central del gobierno no se encontraba en una reforma administrativa dispuesta a sanear el sistema de prácticas, operación y funcionamiento del aparato estatal, sino en promover un proyecto de modernización que pretendía hacer cambios sin tocar intereses creados. Fue así que sólo se efectuaron adaptaciones al marco normativo, se introdujeron métodos administrativos modernos necesarios para dar congruencia y unificar las dependencias y entidades públicas a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Por el ritmo de crecimiento que había alcanzado el aparato público, el gobierno de De la Madrid desmantela vía liquidaciones, extinciones, fusiones, transferencias o ventas<sup>74</sup> el sector paraestatal convertido en un elefante blanco con 1,216 entidades que conformaban la administración pública paraestatal del gobierno en turno.

Esto no era otra cosa sino el inicio de la etapa de liberalización económica llevada a su máxima expresión por su sucesor. Aunque se trató de aliviar la incertidumbre provocada por la nacionalización de la banca en 1982, Miguel de la Madrid en lugar de responder con el fortalecimiento de equipos de trabajo de expertos encargados de discutir, argumentar, e inducir la reforma, se dedicó a seguir paso a paso los lineamientos de política económica promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía sin ejercer, de manera paralela, un liderazgo real para estimular la reforma institucional.

Con Salinas de Gortari el desempeño se convirtió en bandera política con la denominada modernización del Estado y el proyecto del sexenio: Pronasol. La administración no sufre grandes transformaciones, sino que se utiliza todo el aparato público para emprender el cambio estructural, la estabilidad y recuperación económica necesarias para recuperar la confianza de los grandes inversionistas, amortiguar los efectos adversos de la austeridad y los costos sociales que el neoliberalismo había traído.

De ahí que considera fundamental el desempeño de la administración pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos, la transparencia en las funciones públicas, la información a la ciudadanía, los mecanismos para dar voz a la sociedad, el fortalecimiento del pacto federal y la desregulación para alentar la actividad privada fueran las medidas principales que implementó<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> De las 1,216 entidades que conformaban la administración pública paraestatal al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid se queda con 446, donde fueron sometidas a desincorporación 722 entidades: 260 de liquidación; 136 de extinción; 80 de fusión; 28 de transferencia; 218 de venta; y, 48 desincorporadas legalmente. José Juan Sánchez González. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2004, pág. 273.

<sup>75</sup> Alejandro Carrillo Castro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas. *Op. cit.*

El régimen salinista impulsó con mayor fuerza el proyecto de modernización apoyado por un equipo de trabajo sumamente profesional, técnicamente capacitado para llevar a cabo las medidas de ajuste estructural que la economía requería, pero operativamente ineficiente para vérselas con una maquinaria política desgastada lo suficientemente viva para renunciar a los privilegios y beneficios que el sistema y sus gobernantes han otorgado.

A pesar de que la clase gobernante promueve la reforma administrativa desde la década de los setentas, que cristaliza en los ochentas, impulsada en los noventa por un grupo de expertos formados en universidades extranjeras que llevaron el consenso a un compromiso práctico, encabezada por Miguel de la Madrid junto con su flamante Secretario de Programación y Presupuesto, Salinas de Gortari, quien dispuso los medios necesarios, los recursos financieros para promoverla, ésta al final se convirtió en un proyecto de modernización monopolizado por el grupo de elite profesional, los tecnócratas, que perdieron el rumbo y sentido de la misma.

El éxito parcial de la reforma salinista no pudo concretar los cambios estructurales necesarios que requería el país para sortear la crisis económica del 94, la que además se vio perturbada por el contexto de incertidumbre política. Si bien, la Reforma de Estado inducida por Salinas de Gortari logró cristalizar el proyector de modernización que venía impulsando el gobierno de su predecesor, no consiguió remontar los cambios y engancharlos con el gobierno de Ernesto Zedillo.

Con Zedillo el desempeño llega a su máxima expresión con la “reforma del gobierno y modernización de la administración pública” a través del PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública) con acciones como la estandarización y evaluación; la participación, la profesionalización, la descentralización y desconcentración administrativa; la honradez y el control<sup>76</sup>.

Retomando los principios y las técnicas de la gerencia privada, el gobierno zedillista promueve la planeación estratégica, la calidad total, la reingeniería de procesos y una mayor sub-contratación de los servicios públicos auxiliares. Se sentaron bases para establecer un sistema de evaluación del desempeño de acuerdo a los objetivos que fue de la mano del proyecto de la Nueva Estructura Programática (NEP).

El desempeño atravesaba por la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), la cual se concentró en: modificar la estructura organizativa de la administración pública creando una nueva estructura programática, cuyo objetivo se centra en el diseño e instrumentación de indicadores estratégicos de gestión, intenta operar con esquemas de incrementar la calidad del capital humano en el sector público y

---

<sup>76</sup> José Luis Méndez. “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, en Revista *Reforma y Democracia*, No. 13, febrero de 1999, Caracas, pp. 1-19.

llevar adelante los procesos de descentralización de programas y responsabilidades hacia los gobiernos estatales y municipales.

El desempeño era sinónimo de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Lo que para la administración pública significó: 1) Contar con un sistema de indicadores para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos que dan respuesta a la misión de una institución o entidad a través de los resultados alcanzados. 2) La evaluación de los servicios públicos para transformar la gestión pública, al hacer énfasis en “la relación de insumos que se utilizan con los resultados que se obtienen. 3) La introducción de la planeación estratégica, como técnica de análisis en las tareas de presupuestación-ejercicio del presupuesto y en la rendición de cuentas.

En el ámbito de la administración pública, los elementos de la planeación estratégica, que le dan vida y sentido a una organización, que en el modelo gubernamental son la base para el desarrollo de las categorías y los elementos programáticos: misión, visión, objetivos, líneas de acción. El propósito institucional de la RSP se orientó hacia:

- 1) El sistema presupuestario: orientado a resultados, con características como la transparencia, auto evaluación, flexibilidad, eficiencia y que provea de información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- 2) Los servidores públicos: comprometidos con la sociedad, hacia los usuarios internos y externos, integrados en un sistema de profesionalización, facultados para tomar decisiones y responsabilidades.
- 3) Los ciudadanos: participativos, informados, críticos, exigentes, satisfechos por la actuación del gobierno y corresponsables de los resultados de la administración pública.

Para reorientar el diseño y gasto del presupuesto de la Administración Pública Federal se empleó la planeación nacional, los propósitos de las políticas públicas, con las asignaciones de recursos a las instituciones del gobierno.

Así, se consideró que al dar orden y dirección a las actividades del gobierno que utilizan recursos públicos, se contaría con información suficiente para controlar la orientación e impacto futuros de decisiones en política de gasto.

Con ello, se pretendió hacer compatibles dos visiones distintas: la racionalidad económica con la lógica burocrática, de manera que la RSP requirió la puesta en marcha de seis componentes que integraban la reforma:

- 1) *Nueva Estructura Programática*, (NEP) como instrumento de la Programación Presupuestaria que ordena las acciones y los recursos de gestión gubernamental y los relaciona con los resultados a alcanzar, evaluando el impacto de estas acciones en el ámbito social y productivo.

- 2) *Sistema de Evaluación del Desempeño*, (SED) como herramienta de contraste entre objetivos y resultados, que permitirá utilizar más eficientemente los recursos públicos con base en resultados, respecto a lo que establece su misión. Se aumenta la eficiencia y eficacia en las asignaciones y ejercicios del presupuesto y contribuye a rendir cuentas a la ciudadanía.
- 3) *Costeo*. Se utiliza para conocer y determinar el consumo de recursos de los bienes y servicios de los programas y proyectos públicos. Se trata de lo que “cuestan” las políticas públicas.
- 4) *Normatividad*. Se busca una mayor corresponsabilidad entre los servidores públicos y las instituciones de gobierno. Se promueve la desconcentración de decisiones, esquemas administrativos flexibles para adaptarse al cambio, reglas más claras que faciliten las decisiones oportunas.
- 5) *Servicio Civil*. Evalúa el desempeño de los servidores públicos, que les permita tener certidumbre laboral al contar con reglas claras para su contratación, permanencia y promoción.
- 6) Sistema Integral de Administración Financiera Federal, (SIAFF) o Tesorería en línea. Se trata de un instrumento para garantizar información confiable en el manejo financiero de los fondos de la Federación y optimizar el flujo de recursos que habrán de ser radicados para su ejercicio en cada dependencia, hecho que facilita el seguimiento y la rendición de cuentas.<sup>77</sup>

Con el gobierno de Vicente Fox, el desempeño está orientado hacia la reducción y flexibilidad de las estructuras del aparato gubernamental, la planeación estratégica, el enfoque de la calidad en el servicio público, el gobierno electrónico, la ética y código de valores, el combate a la corrupción y fomento a la transparencia, la innovación gubernamental (con la creación de la secretaría de la Función Pública) y la instauración del servicio civil de carrera<sup>78</sup>.

Estas dos últimas acciones representan medidas encaminadas a “transformar e innovar el gobierno” proponiéndose mejorar la capacidad de gobernar a través del modelo estratégico para la innovación gubernamental cuyas estrategias son: la administración por calidad; el federalismo-municipalización; la continuidad y abandono; el gobierno abierto y participativo; las reformas jurídicas y normativas; la eliminación de las restricciones; unir la retaguardia con la vanguardia, la

---

<sup>77</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política Presupuestal. *Reforma al Sistema Presupuestario*. México, 1998.

<sup>78</sup> José Juan Sánchez González. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. Op. cit., pp. 393-449.

mercadotecnia social; el *benchmarking*; el financiamiento emprendedor; la informática y telecomunicaciones, la subcontratación de servicios.<sup>79</sup>

Todas ellas para alcanzar los objetivos de: “el buen gobierno, el crecimiento económico, el orden y respeto y el desarrollo humano y social”. De este modo, bajo la gobierno de Vicente Fox el desempeño gubernamental ha estado orientado bajo una visión de la gerencia privada, dotando de poderes extraordinarios a órganos, secretarías y entidades excesivamente centralizados para desplegar el modelo de innovación y descontextualizando la naturaleza propia de la administración pública.

#### **1.8.4. Balance del desempeño en los gobiernos mexicanos**

El desempeño de los gobiernos ha sido explorado a partir de la implementación de la reforma administrativa. A pesar de que los esfuerzos se concentraron en programas diseñados y dirigidos por una elite pequeña de expertos, la puesta de mejores prácticas gerenciales, la separación entre las elites burocráticas y políticas (esto fue más evidente con De la Madrid, Salinas y Zedillo) no aseguraron el éxito de la reforma.

El desempeño de los gobiernos estuvo dirigido en el terreno económico, y de manera limitada y fragmentada en el ámbito administrativo teniendo más bien un carácter instrumental con esquemas eficientistas en la implementación de las reformas administrativas. Como categoría extraída del lenguaje económico, el desempeño ha quedado a medio camino: se ha limitado a poner en práctica técnicas administrativas, adecuadas en una primera etapa de la modernización de los aparatos públicos, sin fortalecer a los gobiernos locales.

El fracaso en el funcionamiento de un Estado es palpable a través de sus aparatos administrativos, los cuales dan cuenta del nivel de procesamiento de las necesidades de una sociedad que es, a final de cuentas, su razón de ser y para lo que existen. Pocas veces se considera que la administración pública, como conjunto de organizaciones y actividades de gobierno, orientadas a la provisión efectiva y permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, representa un medio de regulación, coordinación y articulación entre los individuos, grupos y sectores de la sociedad y el Estado.<sup>80</sup>

La administración pública, estructura multidimensional, requiere de reformas en otros aspectos estructurales de los aparatos públicos. Esto es, no centrarse en una visión única de reforma, transformación, modernización o innovación, sino

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, pág. 407.

<sup>80</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “Coordinación Social y Administración Pública”, en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

reconsiderar dimensiones que tienen que ver con la política y el aspecto socio-cultural de la sociedad para ensayar los cambios.

No hay que olvidar la naturaleza de la administración pública mexicana que está totalmente politizada y regida con valores fundados en el patrimonialismo, la lealtad, el compromiso político que no hacen sino complicar su modernización plena.

Mientras en varios países han hecho de la reforma una iniciativa consensuada por los distintos actores e intereses que estuvieron comprometidos en todo momento con la misma, en nuestro país el proyecto de reforma administrativa ha sido impulsado por la clase política gobernante quien se ha apoyado en los sectores menos progresistas, quienes le hubieran dado a la reforma consistencia y tiempo suficiente para hacerla madurar.

Por el contrario, la elite tecnocrática sólo parcialmente pudo impulsar la reforma ya que los sectores tradicionales y corporativos (sindicatos, empresarios) negociaron la reforma a cambio de conservar sus privilegios en un sistema institucional inmóvil con fuertes resistencias al cambio. En última instancia, la reforma fue manipulada por funcionarios tecnócratas que limitaron la posibilidad de bajarla a otros niveles. Habría, entonces, que explorar sobre otros aspectos estructurales de la administración pública.

El desempeño de los gobiernos locales ha reflejado una primera dimensión de adaptación de las estructuras y maquinarias administrativas a las nuevas condiciones que la economía mundial establece.

Para el análisis de los gobiernos locales, el tema de la gobernanza local nos permitirá profundizar en los cambios que se han gestado a nivel mundial y nacional en materia de reforma del Estado y reforma administrativa y su incidencia a nivel local. La gobernanza local, como nueva forma de gobernar, implica visualizar a los gobiernos locales como instituciones políticas con capacidad para la toma de decisiones, como espacios generadores de gobernabilidad y propicios para sentar las bases de un gobierno sustantivo. En ese tenor, la gobernanza local está relacionada con los procesos de descentralización, democracia y participación. De igual manera, la gobernanza local está vinculada con un modelo de reforma democrática y las redes de políticas públicas. Esto será materia del siguiente apartado.

## **CAPÍTULO II**



## 2.1. Gobernanza local

Tocqueville reconocía el valor del ámbito local como piedra fundamental de la democracia porque era propicio para la edificación de las instituciones locales. De igual modo, Jefferson apoyaba un sistema de político en el que el poder permaneciera dentro de los límites locales. Y, sin embargo, durante los últimos dos siglos, se ha visto la erosión de lo local y la ampliación de la autoridad centralizada.

Este ámbito definido como el nivel de organización de la mediación social<sup>81</sup> vuelve a ser centro de atención de gobiernos, políticos, investigadores, tomadores de decisiones para incluirlo dentro de lo público.

Lo local como construcción social permanente, medio para tratar problemas de organización y nivel de integración de las acciones y de los actores, grupos y los intercambios tiene incidencia y repercusión política para la ciudadanía que demanda mejores y eficientes servicios públicos. Es el espacio donde se construye la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares.<sup>82</sup>

Lo que anteriormente fue objeto de desdén y rechazo por considerarlo inocuo frente al poder y fortaleza de los Estado-nación y las aldeas globales, en la actualidad el retorno a lo local deriva de su poder para acercar el gobierno a los ciudadanos y dar solución a sus demandas y necesidades.

Asimismo, la importancia de lo local procede del fracaso de las grandes ciudades que concentran poder, decisión y recursos para dar sentido de cohesión y pertenencia a los ciudadanos. Las instituciones a escala nacional se han venido desintegrando sin responder a la complejidad de los tiempos y los requerimientos sociales.

Lo local se convirtió en fuente de las alternativas que comienza a reemplazar a los poderes tradicionales, jerárquicos y concentrados que permite a la gente representar a sus propios intereses, directamente, cara a cara con otros que puede compartir esos intereses.<sup>83</sup>

La preeminencia de lo local comienza con la importancia que se le da al ciudadano para participar en los asuntos públicos. Participar hace de lo local un sitio gobernable.

---

<sup>81</sup> Jolly, Jean-Francois. "Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas", Institut des Hautes etudes de l'Amérique Latine-IHEAL. Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 2002.

<sup>82</sup> Brito, Morelba. Op. cit., pág. 8.

<sup>83</sup> Morris, David y Karl Hess. *El poder del vecindario. El nuevo localismo*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili, 1975.

La vida local no es sólo la añorada comuna de París que recuerda el nacimiento y construcción de la vida comunitaria, representa un espacio fácil de edificar socialmente y arduo de sostener por las prácticas, conductas, valores sociales que prevalecen las cuales no siempre fomentan la democracia.

Lo local que constituyó un espacio añorado por los clásicos, vuelve a revitalizarse porque desde ahí los ciudadanos se encuentran más cerca de sus autoridades, desde donde es posible la mediación, interacción y cooperación simultáneas facilitadas por las redes de políticas públicas.<sup>84</sup>

El enfoque de las políticas públicas replantea la administración local en un escenario de redefinición de lo público y las relaciones de permanente coordinación de actores, grupos e instituciones para alcanzar metas y soluciones viables y compartidas.

Hoy en día, gobernar localmente es establecer relaciones horizontales y no subordinadas así como dar coherencia a las múltiples estrategias de red de políticas públicas, encaminadas a lograr la cooperación.

La gobernanza local, como una manera nueva de gobernar, sugiere poner en marcha la coordinación en múltiples niveles y actores a través de la construcción de redes.

Las redes de actores, grupos e instituciones son formas alternas para incentivar y promover el desarrollo local que involucra la coordinación y negociación de proyectos municipales acordados y definidos por las propias fuerzas locales, y la capacitación de los gobiernos municipales para viabilizarlos, encargándose de garantizar las condiciones políticas.

Las redes de políticas públicas son más fuertes a nivel local, en donde las asociaciones público-privadas tienen mayor tradición que en los niveles políticos más altos.<sup>85</sup> Aunque a veces este tipo de redes se prestan para establecer acuerdos corporativos clandestinos, situación que pervierte la cooperación entre los actores políticos y sociales en el gobierno local, lo importante es promover el desarrollo local.

Los gobiernos locales poco a poco se transforman y comienzan a jugar un papel cada vez más importante en el desarrollo y bienestar social, ampliando su espacio de intervención.

Las políticas en el contexto local acentúan la posibilidad de interacción directa con la ciudadanía, pues requiere del acuerdo, negociación y cooperación de los distintos grupos para ejecutar una decisión de gobierno.

---

<sup>84</sup> Para una ilustración de este enfoque ver Mayntz (2001), Zurbriggen (2001) y Cabrero ((2003).

<sup>85</sup> Mayntz, Renate. Op. cit., pág. 4.

En ese sentido, las políticas como arenas de poder definidas, formuladas, implementadas y evaluadas dentro del espacio público local son decisiones del gobierno que incorporan la capacidad de ofrecer buenas razones de sus actos de autoridad a los ciudadanos y a las organizaciones que integran el Estado.<sup>86</sup>

La implementación de las políticas locales implican la lectura que hagan del contexto los actores involucrados en el proceso decisorio; las estrategias prácticas de la toma de decisiones acordes con las distintas situaciones en que se toman las decisiones, la acción pública<sup>87</sup>; la capacidad de los decisores para procesar los cambios, la capacidad del aparato administrativo para procesar las transformaciones.<sup>88</sup>

La fuerte presión que la ciudadanía ejerce sobre los gobiernos locales y sus aparatos administrativos para atender sus necesidades y demandas de forma más responsable, incluyente, comprometida y eficaz, induce a tener gobiernos, instituciones y aparatos con capacidad de gobernar. Esta facultad es una mezcla de conjugar los elementos normativos, prescriptivos junto a la imaginación y la creatividad para rediseñar la gobernación.<sup>89</sup>

La gobernanza local es un proceso más difícil de construir ya que pesa la inercia e improvisación de la ejecución de las decisiones de las administraciones locales para asumir mayores responsabilidades; el carácter circunstancial de las alianzas entre los actores políticos y sociales, así como la inmediatez de las políticas.<sup>90</sup>

Sin soslayar el contexto adverso al que se enfrentan los gobiernos locales, los cambios experimentados desde el siglo XX demandan modificaciones en los fines, instrumentos y políticas públicas que el Estado y sus aparatos administrativos ejecutan, reclaman mayor compromiso y responsabilidad de los gobiernos para administrar.

---

<sup>86</sup> Giandomenico Majone. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública, A.C., 1997.

<sup>87</sup> La *acción pública* remite a una categoría analítica que permite vincular la intervención de los actores, lo político (*politics*) y la esfera pública (*policies*). Remite a un ámbito de colaboración estrecha entre la sociedad y lo público, pero también de confrontación abierta entre los políticos y administradores encargados de tomar las decisiones. Por acción pública se entiende “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos”. Thoening, Jean-Claude. (1997) “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Número 1, primer semestre de 1997, pág. 28.

<sup>88</sup> Forester, John. “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992, pág. 337-.

<sup>89</sup> Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 11, 39.

<sup>90</sup> Cabrero desarrolla ampliamente cada una de las características específicas al ámbito local. Enrique Cabrero Mendoza. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa Editores-CIDE, 2003, pp. 26-35.

La elaboración e implementación de las políticas públicas en el plano local por estar relacionada con la esfera política (*polity*), la actividad política (*politics*) y la acción pública (*policies*) constituyen un momento de la lucha política por lograr cohesión social. Esta condición no puede quedar desligada de la descentralización, la democracia y la participación como procesos complementarios para la construcción de los gobiernos sustantivos.

## **2.2. Descentralización, Participación y Democracia: una relación compleja para mejorar el desempeño del gobierno local**

Con las transformaciones que se gestaron en el papel del Estado y las nuevas responsabilidades que asumen las entidades subnacionales y los distintos actores políticos y sociales que gobiernan junto con la entidad estatal tres procesos se encuentran relacionados con el desempeño gubernamental: la descentralización, la participación, la democracia y la gobernabilidad, sin los cuales será muy difícil concretar el desarrollo económico, social y político de un país.

La descentralización implica un proceso dinámico que admite contradicciones, riesgos, ventajas, obstáculos, éxitos y fracasos el cual será confrontado sólo en el espacio de la dinámica real en la que se mueven actores y agencias en las instituciones de gobierno.

La descentralización ha entrado al ámbito de lo público en el momento en que la tendencia dominante ha sido la disminución generalizada de las funciones y dimensiones de los aparatos estatales y que ahora son asumidas por actores y agencias diversas. Las políticas descentralizadoras han sido prueba de esta tendencia en las iniciativas de reforma estatal.

Sin profundizar en el debate sobre el binomio centralización-descentralización que parte con la adopción del federalismo que atraviesa el espíritu del régimen político posrevolucionario, la descentralización ha sido entendida como forma de gobierno y política económica, sistema jurídico-administrativo de organizar el Estado, imperativo si el gobierno quería volverse más eficiente, condición necesaria más no suficiente del autogobierno que supone reconocimiento de legitimidad en la toma de decisiones, proceso de naturaleza política, fenómeno y recurso político-administrativo en el equilibrio de poderes.<sup>91</sup>

El proceso descentralizador se le ha equiparado con el concepto de devolución para referirse al proceso de transferencia de poder y autoridad del gobierno central a niveles inferiores dando lugar a la plena autonomía de los estados y municipios.<sup>92</sup> Otros lo definen como proceso dinámico, relativo y contextualizado

---

<sup>91</sup> Para una visión panorámica del proceso de descentralización ver Olmedo (1984), Cabrero (1998), Ward (2004), Villasante (1998), Rosique (1999).

<sup>92</sup> Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999, 335 pág.

sin ser un atributo institucional sino un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio, el cual contempla una fase legal, una fase administrativa y un contenido político intrínseco.<sup>93</sup> Algunos más consideran que se trata un proceso gradual que avanza conforme las circunstancias de un Estado lo permitan pasando por la delegación de funciones, la desconcentración a la descentralización propiamente dicha.<sup>94</sup>

El proceso descentralizador es importante en el actual contexto de cambio y apertura que han experimentado los Estados centralizados porque ya no son funcionales frente a las necesidades que plantean las sociedades complejas y plurales. En la actualidad, los grandes aparatos centralizados resultan obsoletos para atender las crecientes demandas de los ciudadanos.

Como proceso complejo y dinámico la descentralización tiene implicaciones políticas, económicas, sociales, culturales y administrativas que están lejos de circunscribirse a un solo ámbito. Desde cualquier perspectiva, la descentralización alude a un proceso continuo de vinculación con la centralización donde su oposición no se da como exclusión, sino como complementación, con referencia al régimen político que el país ha adoptado,<sup>95</sup> ya que históricamente los estados no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo, siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización.<sup>96</sup>

La descentralización es más que necesaria para modificar las relaciones de poder y responsabilidades entre instancias centrales y locales, pero este será incompleto si no va acompañado de una redistribución económica que fomente la autonomía de los estados y municipios.

Por ello es que se ha puesto más énfasis en tipos de descentralización que son más fáciles de alcanzar<sup>97</sup> o sirven de tránsito a la descentralización como la desconcentración que representa el primer paso que dan los gobiernos para

---

<sup>93</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira. "El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

<sup>94</sup> Beltrán, Ulises y Santiago Portilla. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Blanca Torres (compiladora.) *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México, 1986.

<sup>95</sup> Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Conzuelo Ferreyra. *Descentralización y Administración Pública en los estados federados. Ensayo analítico-metodológico*. México, IAPEM-UAEM, 1989.

<sup>96</sup> Gil Villegas, Francisco. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (compiladora.) *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México, 1986.

<sup>97</sup> La tipología y modos de descentralización ubican, al menos, tres: *descentralización política o descentralización hacia la sociedad civil* que se equipara a la democratización, la participación ciudadana y al gobierno representativo; *descentralización espacial o económica* asociada a la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado que fortalezca la capacidad de organizaciones públicas y privadas para ser autosuficientes en la recaudación de impuestos; *descentralización administrativa o desconcentración* que se refiere a la transferencia de responsabilidades, planeación, administración, recolección y asignación de recursos del centro a las unidades o niveles inferiores de gobierno. Ver Rodríguez, *Op. cit.* y Cabrero, *Op. cit.*

aligerar el exceso de centralismo burocrático generado y que resulta una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales.

En ningún caso, se puede considerar que la descentralización o la participación son la tabla de salvación. Se trata de principios orientadores del desempeño gubernamental que amplían la legitimidad y credibilidad de los gobiernos en el ámbito de la esfera pública. Y además porque de algún modo nutren el proceso democrático a través de la dispersión del poder. Se le ha vinculado con la democracia, tratando de suponer que el equilibrio y distribución de competencias políticas y administrativas entre los tres niveles de gobierno impulsará la democratización del sistema político.

Se ha refutado que la descentralización y la democracia no son conceptos que se impliquen, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas donde incluso los regímenes autoritarios lo vieron como una manera de conservar y proteger el poder central otorgando poder a los comités de barrio o localidades asegurándose que aceptaran el derrotero fijado verticalmente.

En ese sentido, afirman que el proceso democrático no es variable dependiente de la centralización ni de la descentralización sino que depende de otros tipos de circunstancias históricas y sociales particulares, donde la descentralización no se impone como proyecto estatal sino que se da de manera original y espontánea.<sup>98</sup>

El aspecto peligroso de asignar a la descentralización un valor positivo mientras que centralización el negativo es transferir funciones y recursos a poderes regionales no legitimados democráticamente lo que contribuye a reforzar estructuras de poder caciquiles y clientelares<sup>99</sup> o recrear pequeñas oligarquías de hierro en los términos como lo planteó hace tiempo Robert Michells.

Aunque la descentralización puede no llevar a la democracia, resulta necesario transferir poder y autoridad a niveles inferiores de gobierno, generando controles institucionales que impidan la fragmentación del poder.

---

<sup>98</sup> En su artículo Gil Villegas analiza a través de los teóricos, filósofos y sociólogos clásicos la tesis de la "congruencia" íntima entre la descentralización y la democracia y las críticas que efectuaron otros pensadores a dicha tesis. Tocqueville planteó la coincidencia de ambas nociones en contextos específicos, donde las instituciones políticas democráticas son un remedio a los excesos del centralismo pero que no son susceptibles de exportar a otras latitudes. Weber afirmaba que, en todo caso, la descentralización fomenta y mantiene sociedades pluralistas ahí donde existían previamente estructuras de poder descentralizadas. Para Michells los riegos latentes de la descentralización están dados en lo que denominó "ley de hierro de la oligarquía" que se refiere al intento de repartir la autoridad y dividir las grandes oligarquías en cierto número de oligarquías menores. Francisco Gil Villegas. *Op. cit.*, pág. 31-67.

<sup>99</sup> Borja, Jordi. "Descentralización es redistribuir el poder político", en *Economía Informa*, Facultad de Economía-UNAM, México, No. 101, febrero, 1983.

Nuestro país ha tenido una fuerte propensión por la concentración del poder que se remonta desde los aztecas, la colonia y la posrevolución y aunque constituyó una etapa necesaria del proceso de desarrollo político, hoy en día es un obstáculo para permitir el pleno desarrollo de las instancias de gobierno inferiores. Los estados centralizados no son desdeñables pues fueron los encargados de fomentar el desarrollo nacional, pero ahora requieren compartir las tareas de gobernar con instancias inferiores.

La descentralización ahora no sólo es un medio de legitimación de los gobiernos ante la sociedad o una estrategia encaminada a imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal,<sup>100</sup> sino un proceso gradual que a nivel institucional va acompañado del desempeño gubernamental visto en sus tres dimensiones: administrativa, política y socio-cultural que no es otra cosa sino ver tanto a la participación como la descentralización como procesos orientadores del desempeño gubernamental que amplían la legitimidad y credibilidad de los gobiernos en el ámbito de la esfera pública.

Como proyecto de gobierno la descentralización ha sido más bien una política de desconcentración administrativa<sup>101</sup> que no ha solucionado la gran disyuntiva a la que se ven sometidos los gobiernos locales: asumir sus responsabilidades no sólo como administradores sino como tomadores de decisiones en medio del control que sigue ejerciendo el centro en materia de recursos financieros.

Esta situación es más clara en el espacio local donde el ayuntamiento es la institución encargada de la administración general del municipio ya que jurídica y políticamente está limitada a funciones de mantenimiento y administración de los asuntos locales.

El gran desafío de los gobiernos locales que han avanzado en los últimos veintidós años hacia la autonomía es constituirse en configuraciones autónomas con capacidad para tomar decisiones sin restricciones impuestas por el centro, es decir, la devolución de poderes en favor de los estados y municipios que habla más de un proceso de consolidación de la autonomía y de las capacidades de gobierno.

---

<sup>100</sup> Al respecto puede verse: Cabrero, (2003)

<sup>101</sup> Aunque la mayoría habla indistintamente de delegación y desconcentración como formas de descentralización, existen diferencias sustantivas. La *delegación* se refiere a la transferencia de responsabilidades de la toma de decisiones y la administración de las secretarías de estado a organizaciones semi-autónomas o paraestatales. La *desconcentración* es una transferencia de funciones, poderes y recursos del centro a oficinas estatales, pero donde la autoridad final reside en el centro. La desconcentración es, en última instancia, una estrategia y una técnica de control que sirve de tránsito a la descentralización. Por su parte, la *descentralización* se le ha equiparado con devolución que se refiere a la transferencia de autoridad y poderes de toma de decisiones a los gobiernos estatales y municipales. Esto crea la autonomía y distingue entre gobierno local independiente y una administración local.

En materia de políticas de descentralización, los cambios políticos inducidos por los regímenes presidenciales desde 1970 han ido desde iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa (70-82) la descentralización gubernamental (82-88), políticas de descentralización hacia la sociedad civil (88-94)<sup>102</sup> a políticas descentralizadoras que intentaron ceder el poder horizontal y verticalmente.<sup>103</sup>

### **2.3. Políticas de descentralización que no consideran el desempeño de los gobiernos locales**

Los gobiernos desde la década de los setenta estuvieron más preocupados por mantener las bases de un desarrollo económico que diera impulso a las grandes ramas industriales y comerciales que fueron el motor del despegue que por el desempeño de las entidades y niveles de gobierno subordinados con capacidad para generar su propio desarrollo. Las políticas y programas de desarrollo regional, en la práctica fueron de vocación centralista y desconcentradoras donde la descentralización ha tenido que relegarse junto con el desempeño de los gobiernos locales como espacios autónomos que compartan la responsabilidad de gobernar con el poder central.

La centralización es un lastre del Estado mexicano por mantener el poder político pero que en su momento constituyó un poderoso y legítimo mecanismo para consolidar el desarrollo sustentable. Esta tendencia predominó hasta 1970 donde se establecieron las bases del proceso de industrialización que se expandió de manera natural a la concentración de la riqueza, el ingreso, las actividades económicas y la inversión del capital con consecuencias para el crecimiento demográfico, lo que al correr del tiempo se tradujo en un desequilibrio regional.

Ante la concentración urbana, demográfica e industrial, los gobiernos mexicanos respondieron con políticas de desarrollo urbano y descentralización industrial para aliviar los problemas causados por la excesiva concentración en la Ciudad y Valle de México. En efecto, durante el sexenio de Luis Echeverría la economía entró a una fase de crecimiento lento, desequilibrio fiscal, contracción productiva, e inflación desbordada, esto como producto de la desmedida intervención del Estado en la economía y el excesivo gasto público. La subordinación de la política económica y el gasto del Estado a los objetivos y criterios de la acumulación

---

<sup>102</sup> Esta caracterización parte de Enrique Cabrero donde distingue distintos niveles, grados, estrategias y origen del impulso de las políticas de descentralización. Ver Enrique Cabrero. "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". *Op. cit.*, pág. 17-54.

<sup>103</sup> Tal como opera en el sistema político estadounidense la distribución de poder horizontal es a nivel de las relaciones intra-gubernamentales, es decir, entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la distribución de poder vertical es a nivel de las relaciones intergubernamentales o hacia los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Ver Victoria E. Rodríguez. *Op. cit.*, pág. 130.



privada y la estabilidad financiera interna y externa,<sup>104</sup> en detrimento del descuido progresivo de sectores estratégicos fueron los signos distintivos del régimen.

Al tratar de restablecer la inestabilidad que comienza a finales de la administración anterior, Echeverría buscó revitalizar la economía y restituir la confianza social, sin embargo, la promesa de cambios estructurales graduales en la economía no se cumplió y el periodo se caracterizó por el desequilibrio y la expansión económica errática.<sup>105</sup>

El crecimiento del sector público estatal y paraestatal del gobierno federal obligó a implementar programas de reforma administrativa que impulsaron la planeación y programación del presupuesto e integraron planes de desarrollo urbano-industrial, de desarrollo regional y rural de desconcentración y descentralización.

Se emprende la desconcentración industrial en zonas rurales y urbanas a través del Pider, Programa de Inversión para el Desarrollo Rural, y los comités promotores del desarrollo (Coprodes) como medida para descongestionar áreas industriales saturadas y trasladarlas a las periferias. La regionalización sirvió para redistribuir el exceso de concentración en las principales ciudades del país.

José López Portillo la cordialidad traducida en conflicto; el consenso en desconfianza; la racionalidad en desgobierno; la credibilidad en suspicacia y la bonanza en crisis ofreció planeación frente al derroche fiscal y el endeudamiento, ley de responsabilidades frente al desgobierno; reforma fiscal frente al déficit gubernamental; reforma política frente a la deslegitimación; alianza para la producción frente a la desconfianza de los distintos sectores sociales<sup>106</sup> en un afán de responder a los problemas políticos y económicos.

En ese tenor, López Portillo continúa los esfuerzos de desconcentración industrial planteados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano estableciendo los ejes para reducir la concentración en la Ciudad de México y regular el crecimiento industrial a través de incentivos fiscales y crediticios para favorecer la ubicación de la planta industrial. A través de la formulación de los planes sectoriales de desarrollo urbano estatales y municipales se promovió la descentralización de la industria y los servicios públicos creándose zonas prioritarias para ejecutar los planes rectores.

La atención a las zonas rurales se dirigió a reestructurar el desarrollo urbano con el Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y los Grupos Marginados (Coplamar) sin atender su fortalecimiento interno.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Ver González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coord.) *México, hoy*. México, Siglo Veintiuno editores, 1986, pág. 19-76.

<sup>105</sup> Ward, Peter. *Op. cit.*, pág. 58.

<sup>106</sup> Para un estudio más profundo sobre el sexenio de López Portillo ver Mirón y Pérez (1988).

<sup>107</sup> Rodríguez, *Op. cit.*, pág. 234.

A nivel federal se emprendió la desconcentración de la administración pública federal para reducir el número de empleados y oficinas federales en la Ciudad de México, transfiriendo algunas actividades a las delegaciones estatales solo aquellas que no implicaran mayor problema para los estados.

Nuevamente, los esfuerzos fueron dirigidos a restablecer una gestión centralizada que distorsionó el desarrollo local en detrimento de los gobiernos locales quienes estuvieron relegados de cualquier intento de ganar espacio y autonomía frente a la maquinaria burocrático-administrativa del gobierno federal.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se inició lo que muchos analistas han denominado las bases del federalismo mexicano. (Rodríguez, 1999) En el Plan Nacional de Desarrollo se propusieron tres líneas generales para resolver los problemas de la centralización: 1) fortalecer el federalismo; 2) promover el desarrollo regional y, 3) vigorizar la vida municipal.

El fortalecimiento del federalismo se lleva a cabo con los programas a nivel federal de descentralización de la administración pública y el de simplificación administrativa. Ello se tradujo en: a) transferir a los gobiernos estatales las organizaciones paraestatales de la administración federal; b) transferir a los gobiernos estatales la responsabilidad de coordinar la ejecución de los planes de desarrollo y; 3) desconcentrar las funciones administrativas en rubros de la educación y la salud.<sup>108</sup>

La promoción del desarrollo regional se efectúa a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática que institucionaliza la planeación abocándose a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre los grupos sociales organizados para planear los programas de desarrollo vía los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) donde el gobierno federal atendía con mayor eficacia las necesidades de los estados. Por medio de los convenios se canalizaban directamente las transferencias de recursos a los municipios aunque en la práctica esta situación sólo benefició de manera significativa a los estados.

Se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) los cuales ayudaban a coordinar las prioridades de inversión del gobierno federal, estatal y el municipal.

La fortaleza de la vida municipal estuvo ligada a la reforma municipal de 1983, columna vertebral de la política de descentralización, con la modificación del artículo 115 constitucional que dotó de autonomía a los municipios en materia de administración de sus finanzas, permitiéndoles diseñar y ejecutar tanto sus propios planes de desarrollo urbano como sus propias reglas y leyes de gobierno para el suministro de servicios públicos.

---

<sup>108</sup> Beltrán, Ulises y Santiago Portilla. *Op. cit.*, pág. 112.

Se otorgó a los gobiernos municipales todos los ingresos recaudados por el impuesto predial y el cobro por los servicios públicos que representan dos fuentes de ingresos seguros para el municipio.

Destacó la reorganización del inmenso aparato federal con repercusiones hacia la estructura administrativa y financiera de los estados, sin que ello se tradujera en el mejoramiento del desempeño general de los gobiernos locales pues, a final de cuentas, quienes salieron más beneficiados de este proceso de autonomía dada por la reforma de 1983 fueron los estados más que los municipios.

Pese a que la autonomía administrativa y financiera estuvo en el centro de la reforma municipal está no les permitió operativamente desplegar su capacidad para cubrir las demandas y necesidades sociales de la comunidad. Los gobiernos locales nuevamente fueron relegados del proceso de autonomía municipal.

Con Salinas de Gortari más que descentralización hubo una política de centralización mediante un programa de asistencia social diseñado para amortiguar los efectos adversos de la austeridad y los costos sociales de la reestructuración.<sup>109</sup> Aunque algunos afirman que no hubo ninguna propuesta de reforma administrativa y los cambios que tuvo el aparato gubernamental fueron producto de las reformas económicas.<sup>110</sup>

La política social del sexenio salinista, el Programa Nacional de Solidaridad, más que tratar de replantear el desarrollo descentralizado, democrático y la autonomía de los gobiernos locales utilizó el programa como eje de sus políticas regionales y de bienestar, como mecanismo de consolidación política y centralización de los recursos sin injerencia de los gobiernos estatales o municipales<sup>111</sup> donde los ingresos recibidos a través de las participaciones se gastaba en administración sin que los municipios tuvieran capacidad para recaudar ingresos mediante tributación.

La política gubernamental relacionó directamente al gobierno federal con las comunidades sin la intermediación de los líderes regionales o locales para acabar, se decía, con la ineficiencia del gobierno y el paternalismo al involucrar directamente a los actores comunitarios en la toma de decisiones.

Si bien fue un programa que favorecía la descentralización al promover mayor control estatal y municipal de las decisiones de inversión pública, ejecución de obras públicas y programas sociales en las propias comunidades y proporcionó un vehículo para la participación comunitaria en la toma de decisiones a través de los comités de solidaridad y los consejos municipales de solidaridad compartiendo responsabilidades desde la ejecución del programa con las autoridades estatales y municipales, en el camino se fue desarrollando una dinámica de dependencia

---

<sup>109</sup> Ward. *Op. cit.*, pág. 132.

<sup>110</sup> Flores Alonso. *Op. cit.*, pág. 13.

<sup>111</sup> Rodríguez. *Op. cit.*, pág. 238.

entre los delegados estatales, quienes eran los que decidían y otorgaban los recursos y los beneficios.

A esa altura del programa, cuando la política de bienestar se había institucionalizado con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos locales escasamente influyeron en mejorar su acción de gobierno e incluso utilizar los beneficios de este programa para revertir la tendencia centralista del régimen. Su desempeño no pudo más que estar ligado a las políticas y programas de desarrollo regional que venían desde el centro. El relego y distorsión de la descentralización llevó a incrementar la participación de los estados en el proceso de planeación regional con la descentralización de la educación (reforma al artículo 3º constitucional) transfiriendo responsabilidades y recursos a los gobiernos estatales, sin que fortaleciera a los gobiernos municipales.

La ineficacia del sistema político para absorber el cúmulo de demandas sociales hizo necesaria la apertura del régimen a nuevos actores y políticas de gobierno que pretendieron fortalecer institucionalmente a los gobiernos estatales y municipales. La propuesta de un “nuevo federalismo” con Ernesto Zedillo (94-00) iba encaminada a generar nuevos equilibrios a nivel estatal y municipal. Esto lo hizo con la reforma de las participaciones fiscales de los estados. No obstante, las promesas de un nuevo federalismo que se habían hecho al inicio de su administración, se concretaron muy poco<sup>112</sup> y los cambios en materia de reforma fiscal fueron en realidad impulsados desde la oposición parlamentaria en el Congreso federal, en un ambiente de clara alternancia política y donde el partido en el gobierno ya no poseía la mayoría.

Los cambios en materia fiscal fortalecieron al municipio aunque siguieron operando los patrones y mecanismos poco claros para la asignación de recursos vía Progresá (sustituto del Pronasol) u otros programas o proyectos federales para el desarrollo regional.

Los avances en materia de descentralización consistieron en ampliar los ingresos de los municipios con otras áreas de tributación; asignar mayores fondos para el desarrollo regional y social a través del Ramo 33; fortalecer la capacidad administrativa de los municipios mediante la planeación urbana local, el mejoramiento de la capacidad financiera y administrativa y la modernización de la capacidad municipal para recaudar ingresos locales.

Las mayores modificaciones se llevaron a cabo con la reforma de 1983 al elevar a rango constitucional la capacidad de los municipios para expedir su normatividad y reglamentación interior; la posibilidad de coordinarse para la prestación eficaz de los servicios públicos; la libertad para determinar su régimen hacendario; la

---

<sup>112</sup> Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República Mexicana. México, Miguel Ángel Porrúa-IIS, 2004, pág. 24-47.

competencia en materia de desarrollo urbano; establecer la autonomía financiera, administrativa y económica del municipio y la capacidad para elegir a sus autoridades.<sup>113</sup>

La reforma del 115 constitucional establece una política de modernización de la institución municipal y modesta e incipiente que abre el camino en la configuración de un gobierno local eficiente, democrático y diverso.<sup>114</sup>

En la reforma del 99 los avances se cifraron en reconocer al ayuntamiento como ámbito de gobierno del municipio constituido por elección popular y directa; otorgarle facultades para aprobar su normatividad interna; el derecho de los municipios a coordinarse y asociarse para prestación de los servicios públicos; la iniciativa del municipio de establecer cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones; el otorgamiento del mando de la policía preventiva al presidente municipal.<sup>115</sup>

En un ambiente de pluralidad política, heterogeneidad municipal, innovación pero también de exclusión de los municipios y otros actores de la reforma, las inercias, los obstáculos y las contradicciones de la vida municipal forjaron el escenario actual en el que transcurre el gobierno y la administración del municipio. Dentro de los asuntos pendientes de la reforma destacan el no reconocimiento del municipio como autoridad fiscal; el no obligar a la Federación a transferir en tiempos los recursos fiscales a los municipios; no establecerse las bases para incorporar la participación ciudadana en las decisiones municipales; no definir la responsabilidad municipal en la promoción del desarrollo económico.

Muchos de estos asuntos han sido abordados por los municipios que han mostrado mayor capacidad para adelantarse e innovar en materia legislativa respecto a los temas que afectan la vida municipal. Sin embargo, son mayores los obstáculos que enfrentan para consolidarse como órganos con capacidad real de gobierno. A pesar de ello, los gobiernos locales deben abrirse a procesos complejos y ambiguos como la participación en condiciones poco favorables para el proceso de construcción de la gobernanza local.

## **2.4. La participación en el desempeño gubernamental**

El debate sobre la democracia se ha reabierto con el tema de participación en el contexto de la intervención activa de distintos actores políticos y sociales en los asuntos públicos que ya no son únicamente competencia del Estado, sino de otros sujetos y agencias. La atención se ha centrado en la importancia de la

---

<sup>113</sup> Beltrán y Portilla. *Op. cit.*, pág. 76.

<sup>114</sup> Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. *Op. cit.*, pág. 38-43.

<sup>115</sup> Un mayor desarrollo de estos puntos se encuentran en Beltrán y Portilla (1986), Pardo (1986) y Rodríguez (1999).

participación ciudadana en la toma de decisiones, sin embargo no es claro cómo ésta puede influir en el desempeño de los gobiernos locales, poco sabemos sobre cómo esta participación fortalece a los gobiernos para incidir en la toma de decisiones y no únicamente como espacios institucionales de legitimación de poder.

Los análisis recientes sobre el proceso de la participación señalan su importancia para la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas locales. Se exalta como factor decisivo para hacer funcionar un buen gobierno más no se explica como esta participación puede llegar a incidir en el desempeño de la gestión local, qué tipo de participación fortalece la capacidad del gobierno sustancial.

La participación constituye un ingrediente fundamental de la democracia. Esto que pudiera parecer un asunto menor forma parte del debate contemporáneo sobre la democracia representativa. Esto se vincula al tema del desempeño de los gobiernos en la medida en que la participación de la sociedad en los asuntos públicos vino a significar una reconfiguración del espacio público, el cual además adquirió relevancia para la toma de decisiones. Los ciudadanos tienen ahora la posibilidad de incidir directamente en espacios anteriormente reservados al ámbito estatal. Lo público, como el espacio común, se instala como una realidad que la Federación, los estados y municipios deben asumir para gobernar en la diversidad y pluralidad.

La participación representa un factor fundamental porque toca varios aspectos que hoy en día forman parte de una agenda local que es insoslayable para el conjunto de los tomadores de decisiones, los políticos, los gobiernos locales y la sociedad en general.

El proceso participativo se despliega tanto de manera organizacional (social o sectorial) como individual (cívica). Desde la perspectiva politológica o sociológica, la participación fomenta compromisos y valores entre personas que comparten problemáticas similares, lo cual puede crear condiciones favorables para hacer de un gobierno local más eficiente y honesto, responsable ante la ciudadanía.

Robert Putnam politólogo norteamericano en su clásico estudio sobre las regiones italianas<sup>116</sup> considera que el desempeño institucional de los gobiernos democráticos está vinculado con las redes sociales, el compromiso cívico y la construcción de la democracia. Pone el acento en los valores y la cultura cívica que se materializan en los comportamientos y actitudes de los ciudadanos a través de las redes de confianza, reciprocidad y cooperación para el beneficio colectivo.

No es extraño que hoy en día el tema de la participación esté vinculado directamente con la democracia. La participación adquiere relevancia en la medida

---

<sup>116</sup> Robert D. Putnam. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Venezuela, Editorial Galac, 1994.

en que los regímenes democráticos se consolidan y la opinión de los ciudadanos se vuelve fundamental para establecer gobiernos eficientes y legítimos.

Los teóricos de la democracia desde Rousseau hasta Madison, pasando por Stuart Mill, Dahl, Sartori, coinciden en que la participación de los ciudadanos es esencial para la democracia representativa. En uno u otro caso, la participación sigue siendo un componente fundamental de las democracias modernas.

El resurgimiento del fenómeno de la participación se gesta a partir de 1980 como estrategia encaminada a democratizar las decisiones políticas, en la definición de las políticas públicas y en el impulso del desarrollo local. Como proceso de transformación social, de acciones orientadas a la apertura de nuevos canales de intervención, la participación fue más de carácter político al establecerse la lucha de la sociedad frente al poder monopólico del Estado (1850-siglo XIX). Es la disputa por el sufragio universal masculino, la renovación del Parlamento, el voto secreto, el reconocimiento de la ciudadanía.

Ante la ausencia de mayores espacios de interlocución y diálogo con el Estado sobreviene la crisis de representación, donde ni los parlamentos, ni los partidos políticos garantizaron sostener el consenso y proteger los intereses de los ciudadanos frente al poder omnipotente del Estado, la burocratización de su aparato y de propias entidades políticas.

Ello se tradujo en una crisis de eficiencia del Estado donde se vio la necesidad de imprimir mayor eficiencia a la acción de gobierno a través de acciones como: 1) la expansión de la capacidad operativa de los órganos representativos y mayor intervención de las asambleas representativas del nivel regional o local; 2) la intervención en el proceso de administración burocrática de los intereses individuales y colectivos por medio de la participación; y 3) la reorganización de los aparatos administrativos en aras de introducir principios democráticos en la estructura jerárquica y funcional. En este contexto se inscribe el fundamento la participación ciudadana como una modalidad específica que permite diferenciarla de otros fenómenos asociados<sup>117</sup>.

La participación fue entendida entonces: a) como un medio para modificar la relación Estado-sociedad y establecer relaciones de igualdad política frente al sistema; y b) como una estrategia para democratizar el aparato estatal a través de la influencia de los ciudadanos en la administración de los asuntos públicos.

La participación entendida en el primer sentido se le relacionó más a formas para complementar los mecanismos tradicionales de participación política y social. La participación como proceso decisorio alude a la necesidad de democratizar la toma de decisiones ante la debilidad estructural de las instituciones de

---

<sup>117</sup> Nuria Cunill. *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1991, pág. 6, 11.

representación (participación ciudadana). Ambos, sin embargo, han significado la lucha por espacios de poder de los sectores de la sociedad en distintos ámbitos.

En la década de los noventa del siglo XX como consecuencia del desmantelamiento de los regímenes dictatoriales sobresalen dos visiones sobre el estado actual de la democracia y la participación ciudadana. Una que refiere el deterioro y el distanciamiento de los ciudadanos de los canales tradicionales de participación y la desconfianza de los ciudadanos con su gobierno. Ello se refleja en síntomas como la apatía, el antipartidismo, la caída de la participación en las elecciones, la decadencia de las organizaciones civiles.

Al respecto, el estudio de Putnam y el debate generado en torno a la declinación de la participación en la vida norteamericana representó un síntoma de la erosión que sufrieron varias instituciones políticas y los canales democráticos para encauzar las aspiraciones y demandas ciudadanas, sea a través de organizaciones políticas, asociaciones cívicas, redes sociales.<sup>118</sup>

Esta situación se materializó en gobiernos autoritarios que no atendieron las demandas de los ciudadanos, la falta de resultados del gobierno para cumplir expectativas ciudadanas en la prestación de servicios públicos, el desencanto con la actuación gubernativa.

La segunda perspectiva enfatiza el incremento de la participación de nuevos actores con nuevas demandas y objetivos para incidir en la arena pública. El resurgimiento ciudadano ha ido desde la generación de nuevos movimientos sociales, hasta nuevos grupos y actores que refrendan la capacidad y valores democráticos volviéndose más críticos del desempeño de las instituciones. Pero esto solo ha sido posible en un contexto donde los sistemas democráticos establecen canales y mecanismos de participación.

Desde el arribo de la democracia como sistema de gobierno, muchos han reflexionado y discutido sobre el tema de la participación como ingrediente indispensable para la salud política de los gobiernos. Se ha considerado que la participación para ser efectiva no sólo debe darse a través del sufragio electoral (participación política) sino incidir en la toma de decisiones (participación ciudadana).

La participación no sólo debe entenderse como un discurso enarbolado por las agencias internacionales de promoción de desarrollo, los gobiernos nacionales y las entidades subnacionales sino una demanda de la sociedad. Junto a la visión del gobierno sobre la participación coexiste la percepción subjetiva del ciudadano que puede o no coincidir con la que esgrime el gobierno.

---

<sup>118</sup> Robert D. Putnam. *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. España, Editorial Galaxia Gutenberg, 2002.



El proceso participativo ha sido abordado desde distintos campos: 1) la planificación del desarrollo; 2) la formulación de políticas públicas y la reforma del Estado; 3) en programas del ámbito regional y municipal; 4) en el campo social.<sup>119</sup>

Desde la perspectiva de varios autores que han abordado el tema<sup>120</sup> la participación ciudadana difiere de la participación política, social y comunitaria<sup>121</sup> porque los ciudadanos interactúan directamente con el Estado y los distintos actores de la sociedad civil y colaboran en tareas de la administración a diferencia de la participación política que supone la agrupación de los ciudadanos para la actividad electoral por la vía de los partidos políticos, la participación social donde los individuos se agrupan para la defensa de sus intereses sociales, o la participación comunitaria que supone estimular el esfuerzo y la iniciativa de los individuos para orientar su acción hacia objetivos de desarrollo.

La distinción parte de considerar que la participación tiene dos dimensiones:

- 1) La social o gerencial, cuyo equivalente es el cambio social y organizacional e implica intervenir en los asuntos públicos en forma colectiva como un factor clave para lograr eficiencia gubernamental en programas de desarrollo local y necesariamente conflictiva;
- 2) La política, cuyo equivalente es la democracia y constituye una expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujetos de su propio desarrollo; así como la estrategia para cambiar la distribución del poder en la sociedad

Esto es, como medio de socialización de la política y como medio de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil.<sup>122</sup>

Las posiciones esbozadas nos permiten destacar algunas características del proceso participatorio:

- ◆ La naturaleza social de acto y la decisión individual de participar y, es decir, el tomar conciencia colectiva de una situación determinada y su inclinación por tratar de cambiarla;

---

<sup>119</sup> Bernardo Kliksberg. Introducción, en Nuria Cunill. *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1991.

<sup>120</sup> Ver Cunill (1991, 1997), Ziccardi y Saltalamachia (1998), Álvarez (1997) y Bolos (2003).

<sup>121</sup> Socorro Arzaluz Solano. "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto", en Memoria del Congreso de IGLOM, Agosto, 1999.

<sup>122</sup> Nuria, Cunill. "La participación ciudadana en América Latina", en Participación Ciudadana, Serie Antologías, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1996, pp. 69-76.

- ◆ El ambiente y el individuo como motores de la participación: el medio político, social y económico y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización;<sup>123</sup>
- ◆ El carácter de las demandas y aspiraciones: sean encaminadas a la solución de problemas concretos (reinvidicativo) o a tomar parte en las decisiones públicas (interventor);
- ◆ El ámbito de acción donde se trata de incidir: el público como espacio de interés general regulado por el Estado;
- ◆ Los actores y sus objetivos que intervienen dentro de la esfera pública;
- ◆ Los fines y los medios que se emplean para conseguir propósitos comunes.

El interés creciente sobre la participación ciudadana parte de la reinvidicación del ciudadano, ya que “tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política de los individuos”.<sup>124</sup> De esta manera, se entiende que la participación puede ser:

- ◆ Participación autónoma u organizada: 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 o manipulada: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosa.
- ◆ Participación incluyente o equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
- ◆ Participación institucionalizada: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.<sup>125</sup>

Los caminos que ha atravesado el fenómeno de la participación dentro de las democracias contemporáneas ha transitado de una visión donde el proceso participativo constituye una manera de ver y actuar en el mundo, que puede o no incluir la participación, para cohesionar a los grupos y comunidades a ser un recurso estratégico para obtener beneficios colectivos o para la definición de las políticas de desarrollo comunitario.

---

<sup>123</sup> Mauricio Merino. Introducción. *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, El Colegio de México, 1994, pág. 19.

<sup>124</sup> *Ibid.*, pág. 29

<sup>125</sup> Alicia, Ziccardi y Saltalamacchia, Homero R. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México, IIS-UNAM, 1997, pág. 46.

A lo largo de este tránsito el proceso participativo se inscribe dentro de una triple visión: la visión del gobierno, la visión del gobernado y la visión de los ciudadanos y las redes de organizaciones públicas y privadas que intervienen en la esfera pública, donde además se dan a conocer los distintos tipos de participación que existen así como las peculiaridades de la participación ciudadana.

**Cuadro II.1**  
**La participación en regímenes autoritarios**



Fuente: Elaboración propia, 2005.

#### 2.4.1. Participación desde la visión del gobierno

Desde la perspectiva del gobierno, la participación es entendida como un derecho y una obligación del ciudadano<sup>126</sup>, o como un recurso para identificar quién ocupa qué posición respecto del gobierno y dividir las mejores formas de relacionarse con cada grupo, organización o sector según esa posición.<sup>127</sup>

Para Merino la participación es un acto social y producto de una decisión personal. El ciudadano es producto de una doble dimensión: la comunitaria, donde en la comunidad se asume como miembro concreto, identificable, y la organizacional, donde el ciudadano es una abstracción que se inscribe en la colectividad como un átomo.

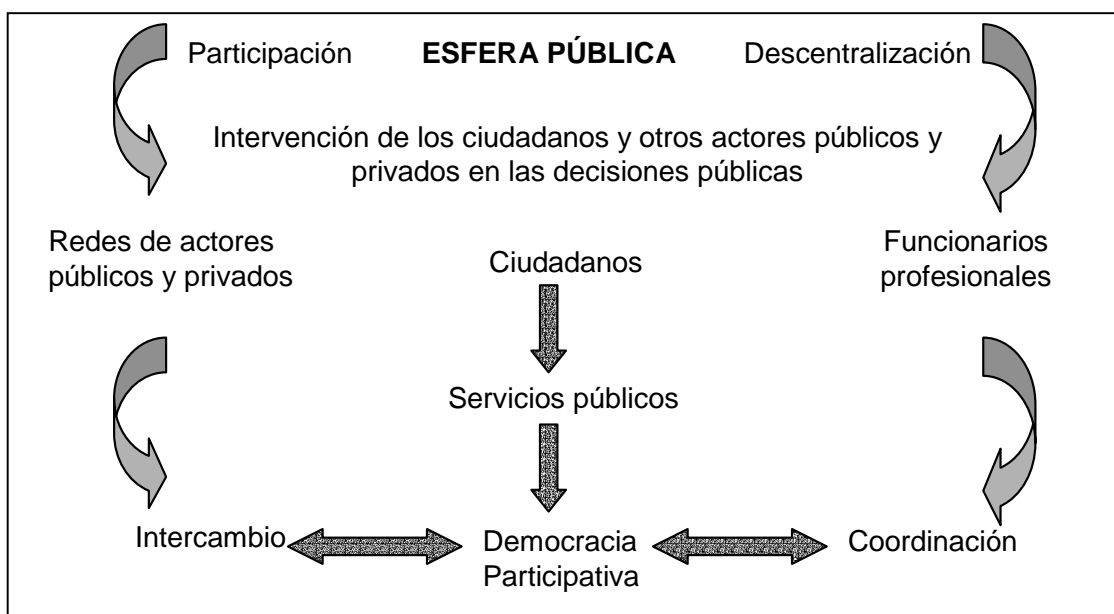
La participación social y política se halla entremezclada en el proceso de actuación de los individuos. La participación ciudadana vendrá como producto de la calidad de la combinación entre el ciudadano concreto y el ciudadano abstracto:

<sup>126</sup> Carlos Medina Plascencia. "Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental", en Gadsden y Marín (eds.) *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*. México, Guanajuato, 1993.

<sup>127</sup> Mauricio Merino. "La participación organizada en el gobierno local", en *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*. Memoria del Segundo Congreso de IGLOM, IGLOM, Santiago de Querétaro, 2002, pp. 230-263.

“ (...) la participación política del ciudadano concreto en la comunidad adquiere un valor insoslayable para la eficiencia de la acción gubernamental; pero del otro, la presencia del ciudadano abstracto es vital para la permanencia y reproducción de las instituciones de carácter representativo, que en cualquier nivel de gobierno garantizan la conformación de los órganos que conducen los asuntos públicos. (...) en la democracia, (...) hay una participación ciudadana fundamentalmente electoral y una participación ciudadana fundamentalmente social.”<sup>128</sup>

**Cuadro II.2**  
**Caminos de la participación en las democracias contemporáneas**



Fuente: Elaboración propia, 2005.

La participación y la representación, las dos caras de la misma moneda democrática como afirma Merino, están garantizadas con su institucionalización y el grado de reacción o conformidad a las propuestas gubernamentales de los ciudadanos. De este modo, la participación se constituye en un recurso para manejar las tensiones en forma democrática, pues el debate interno contribuye a hacer aceptables las propuestas y programas del gobierno, a mejorar tales programas y propuestas; y a validar y legitimar la idea gubernamental.<sup>129</sup>

Bernardo Kliksberg complementa la visión de la participación vista desde el gobierno: la ubica como estrategia de acción para el desarrollo, es algo más que un recurso político; implica ir más allá y ubicarla como un componente central de la acción del gobierno. Se refiere a la participación comunitaria como medio para superar la pobreza y generar el desarrollo local y la equidad con ayuda de las

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Miguel Bazdresch Parada. “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003, pág. 60.

agencias externas. Desde esta perspectiva, las comunidades poseen habilidades organizacionales y destrezas relacionadas con manejo de las soluciones a los problemas de desarrollo local y comunitario para ser lo suficientemente autónomas y valerse por sí mismas.

Afirma que la participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad moral al plantearse como un derecho básico, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas de la comunidad. También tuvo una legitimidad política, con el apego a los ideales democráticos. Ahora se agrega la legitimidad gerencial de la participación para enfrentar los enormes retos de la desigualdad y la pobreza, encaminada a producir resultados en las políticas públicas. Vista así, la participación representa una oportunidad y un factor de *empoderamiento* de la comunidad y no la imposición de algún sector.

La visión macro-social hace que la participación social o comunitaria presente ventajas comparativas para el desarrollo comunitario. Pese al discurso generalizado a favor de la participación, las resistencias e intereses que se presentan son mayores: “el eficientismo corto-placista” que deja a mitad de camino muchos proyectos de desarrollo; el diseño y evaluación de programas sociales bajo la óptica exclusivamente economicista que no tienen en cuenta los avances en aspectos como cohesión social, clima de confianza, y grado de organización; el predominio de la cultura organizacional formal que se materializa en el cumplimiento de la rutina; la subestimación de los pobres que los consideran incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control, y evaluación; la tendencia a la manipulación de la comunidad a través del clientelismo y la manipulación; el problema de las autoridades de no compartir efectivamente el poder entre la comunidad.<sup>130</sup>

Para superar estas fuertes resistencias considera que la metodología participativa en las acciones de gobierno es fundamental para dar coherencia a las metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Para ello, la “gerencia adaptativa” ofrece una alternativa organizacional para acercar el diseño, gestión, monitoreo, control y evaluación a la comunidad.

La participación es también un ejercicio de aprendizaje en la planeación y gestión de las demandas de la comunidad. Lo concibe como proceso social que cambia a sus actores: potencia a los grupos desfavorecidos, hacer crecer su confianza en sus propias capacidades y contribuye a su articulación.

Así, la participación no sólo es un modo de conseguir legitimidad, consenso y confianza entre las comunidades, sino generar innovación, competitividad, autogestión y coordinación entre los miembros de las organizaciones.

---

<sup>130</sup> Bernardo Kliksberg. “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Instituciones y Desarrollo, [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Diciembre 1998, pp. 156-162.

A pesar de los obstáculos y resistencias presentadas, sostiene que existen importantes fuerzas en pro de la participación encaminadas a reemplazar la “democracia pasiva” por una “democracia inteligente” donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos.<sup>131</sup>

Esto requiere de concebir diseños de políticas que articulen lo económico y lo social, instrumentar políticas y programas con “imaginación gerencial” con modelos no tradicionales de mayor efectividad, es decir, tener una visión combinada del gerente social, el planificador y el político gobernante.<sup>132</sup>

Desde una posición semejante a nivel nacional, la participación constituye un elemento esencial en la elaboración de estrategias exitosas para el desarrollo sostenible. Aunque habría que ser cuidadosos con el proceso participatorio pues implica ciertos costos si no se organiza y ejecuta cuidadosamente. Se considera que la participación depende del alcance geográfico y sectorial para el desarrollo sostenible. En ese sentido, es importante tanto los modos de participación orientados a los ciudadanos, como consumidores y agentes económicos, y los modos orientados a los grupos de interesados, como miembros de una comunidad política que toma decisiones colectivas.

La participación tiene implicaciones, entonces para la gobernanza: “el compromiso deliberativo” de las partes implicadas, la “integración de diferentes formas de conocimiento” en la toma de decisiones, la “promoción del aprendizaje social” durante las interacciones extensas y su repercusión en la fase de implementación y despliegue de las políticas, constituyen procesos importantes que dependen de las interacciones participativas orientadas a los grupos de una comunidad más que aquellos orientados a los ciudadanos.<sup>133</sup> Sólo una posición multidimensional del análisis de la participación permitirá verla como un componente que requiere de otros recursos complementarios.

Stiglitz se refiere a la participación en un sentido amplio como “procesos de transparencia, apertura y de “dar voz” tanto en escenarios públicos como corporativos. Desde la perspectiva integral del desarrollo la participación no se limita al hecho de votar, sino que comprende el “diálogo abierto, como el amplio y activo compromiso ciudadano”, donde los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan. La participación debe fortalecer los procesos y no sólo los resultados participativos que se refieren a las decisiones adoptadas en los gobiernos nacionales y locales, en el puesto de trabajo y en los mercados de capitales.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, pág. 162,163.

<sup>132</sup> Miguel Bazdresch Parada. *Op. cit.* 63.

<sup>133</sup> James Meadowcroft. “Participación y estrategia para el desarrollo sostenible”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, pág. 123-138. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Corsega 255, 5º 1ª, Barcelona, España. , [www.iigov.org](http://www.iigov.org).

La participación como estrategia de desarrollo que incorpora el desarrollo social y económico no es otra cosa sino el fortalecimiento de la sociedad civil, el incremento de la transparencia y la responsabilidad política (*accountability*) del gobierno y la defensa del Estado de Derecho.<sup>134</sup>

Fleury considera que la participación vista desde el gobierno representa un mecanismo apropiado para hacer funcional el gobierno local en medio de las restricciones impuestas por la globalización y las debilidades de las instituciones democráticas, donde el Estado sigue desempeñando un papel fundamental.

“La capacidad de cada sociedad para participar y monitorear la actuación del Estado en el proceso decisorio supranacional depende del grado de institucionalización democrática y de las formas locales de participación. (...) se trata de encarar el esfuerzo de construcción de la democracia mientras deben construirse formas de rendición de cuentas de la acción del Estado en las instancias supranacionales”.<sup>135</sup>

La reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de organizaciones que promueven la autoorganización de la comunidad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos, creando condiciones para una reforma del Estado que genere una nueva relación con la sociedad.

#### **2.4.2 Participación desde la visión del gobernado**

Bazdresch Parada nos da cuenta de las tres miradas desde el gobernado: quien considera la participación un imperativo moral: debes participar y contribuir si quieres ser ciudadano, quien lo ve como un medio para vivir activamente en la comunidad y ver realizado sus propósitos, ya sea esta participación comunitaria, social o militante, o quien la entiende como un proceso necesario para hacer factible la gobernabilidad en un régimen democrático.

El imperativo moral que lleva la participación implica considerarla como un valor y oportunidad de desarrollo social para incluir a los ciudadanos “pasivos” en el desarrollo social, independientemente de recibir un beneficio a cambio. Esta visión se encuentra vinculada a un derecho ciudadano para tomar parte en alguna actividad, pues de esta manera el individuo adquiere plena conciencia de sus deberes y derechos.

---

<sup>134</sup> Joseph Stiglitz. “Participación y Desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, en Conferencia sobre “*Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo*”, que tuvo lugar los días 26 y 27 de Febrero de 1999, Seúl, Corea del Sur.

<sup>135</sup> Sonia Fleury. “Gobernabilidad democrática en América Latina”, en Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “*Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*”, 2002, pág. 6.

La visión de ver la participación como medio para vivir activamente en una sociedad lleva consigo un proceso de educación cívica a partir del reconocimiento de su realidad y su paulatina transformación por la vía de su inclusión en los procesos sociales cotidianos. La participación entonces se convierte en un recurso para llevar a la práctica sus ideas y ver realizados sus propósitos. Desde esta perspectiva, la participación supone un proceso de construcción de ciudadanía desde los gobernados para desafiar, incluso, las propuestas de los gobiernos.

La última visión pone el énfasis en la participación como mecanismo de inclusión de actores alrededor de cuestiones sociales que combinado con mecanismos tradicionales de representación política con formas innovadoras de cogestión, en las que la comunidad organizada participa directamente en las decisiones públicas, lo cual resulta ser un modo de conseguir gobernabilidad democrática.

La participación, en última instancia, es un medio para equilibrar excesos, orientar la acción gubernamental, y un recurso para manifestar aprobación o desaprobación.<sup>136</sup> Este enfoque remite la construcción de gobierno y ciudadanía.

“Los mecanismos de participación directa pueden apuntar a una vigorización de la propia representación política, aumentando la capacidad de control parlamentario sobre el Ejecutivo, generando en éste condiciones necesarias para el aumento de la responsabilización de la administración pública frente a los ciudadanos”.<sup>137</sup>

La participación se complementa con la representación al requerir el concurso de todos los actores para mantener la gobernabilidad en una sociedad que es consciente de sus derechos y donde se orienta la acción de gobierno hacia un contexto de alta conformidad social.

Desde cualquier perspectiva, la participación adquiere ventajas para que el ciudadano tome parte y actúe para fortalecer su gobierno.

### **2.4.3 Participación desde la visión del ciudadano y de las redes de organizaciones públicas y privadas**

Una última mirada sobre la participación vista desde lo que hemos denominado los ciudadanos y las redes de organizaciones públicos y privados es abordado por Renate Mayntz, desde una perspectiva europea. Para la socióloga alemana la participación es consecuencia y elemento constitutivo del nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Miguel Bazdresch Parada. *Op. cit.*, 66-70.

<sup>137</sup> Sonia Fleury *Op. cit.*, pág. 12.

<sup>138</sup> Renate Mayntz. “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*”, en [www.iue.it/RSC/Mayntz.htm](http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm). Renate Mayntz. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. 21, octubre 2001, Caracas, Venezuela.



La participación es vista como un componente de la eficacia pues reduce los costos de información y de negociación, un ingrediente de la gobernanza moderna en la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas.

La participación con base en la representación democrática propicia mecanismos de responsabilidad política de los involucrados tiene un valor cifrado en la capacidad interactiva entre actores organizados en redes interdependientes y heterogéneas y de éstos con los diferentes niveles de gobierno.<sup>139</sup> Las distintas posiciones en relación con la participación están presentes en el siguiente cuadro II.3.

La pluralidad convergente en el significado de la participación está presente en las distintas miradas revisadas a lo largo de este apartado, las cuales van desde entenderlo como imperativo moral, un medio de legitimación política hasta quienes consideran que tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial, lo que habla de la dificultad inherente al término.

La participación es importante en tanto promueva espacios de colaboración, cooperación estrecha entre sectores públicos, privados y sociales para hacerle frente a los problemas y las demandas ciudadanas, no sólo a través de la prestación de los servicios públicos, sino de la co-gestión de ciertos servicios operados por grupos u organismos sociales.

En el contexto de los procesos de democratización de los sistemas políticos, la participación se utiliza para explicar “la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos aparece asociada a una forma de hacer más eficiente la administración y a la necesidad de legitimación”.<sup>140</sup>

La participación se relaciona también con la forma de gobierno: en la democracia representativa los ciudadanos eligen y legitiman su gobierno a través del sufragio, en tanto que en la democracia participativa los ciudadanos combinan la representación con su intervención en la gestión de los asuntos de interés general. No es otra cosa sino el tránsito, a veces nebuloso, entre un “Estado democrático estatista” a un “Estado pluralista”<sup>141</sup>. Este último invoca no sólo a ciudadanos considerados de manera individual y colectivamente sino a una amplia red de actores públicos y privados que reclaman mayores espacios de actuación en la esfera pública.

---

<sup>139</sup> Miguel Bazdresch Parada. *Op. cit.* 73.

<sup>140</sup> Bolos, Silvia. *Participación y Espacio Público*. México. México, Universidad de la Ciudad de México, 2003, pág. 7.

<sup>141</sup> Enrique Cabrero. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, No. 2, México, CIDE, Segundo semestre de 2000, pp. 189-229.

Esto ha puesto el acento en un asunto que hasta hace poco era objeto de severos cuestionamientos: la democracia directa era vista como un riesgo para la democracia representativa ya que vulneraría, se decía, el conjunto de instituciones forjadas, además que este sistema sólo era posible en comunidades pequeñas donde es posible instaurar la elección y consulta directa de los habitantes en problemas y necesidades que atañen a la comunidad. Sin embargo se ha hecho patente que la participación directa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos es un requisito de la gobernanza democrática.

A la luz de todas estas formulaciones, por participación entendemos un proceso cotidiano de interacción socio-política y un compromiso cívico expreso de los sujetos con su medio directo, con miembros de la colectividad y con su gobierno.

Si bien, los ciudadanos ejercen sus derechos y obligaciones en contextos limitados por el ejercicio de gobierno donde la participación sólo puede darse en determinados asuntos públicos (seguridad pública, desarrollo y asistencia social, presupuesto, ecología, servicios públicos, entre otros). De ahí que la intervención de los ciudadanos en el gobierno sea más de carácter instrumental al tratarse de un mecanismo de consulta no obligatorio para las autoridades locales.

En las áreas donde el ciudadano puede intervenir de manera activa, se debe trascender este enfoque instrumental y transitar a una segunda generación de la participación para no limitarla al terreno de la administración sino entenderla desde una visión integral para fortalecer la capacidad de gobierno en el terreno político y socio-cultural. En ese sentido, ubicamos cuatro tipos de participación destinada a tener resultados en ámbitos donde la ciudadanía tiene una mayor injerencia:

**Cuadro II.3. Enfoques sobre la Participación**

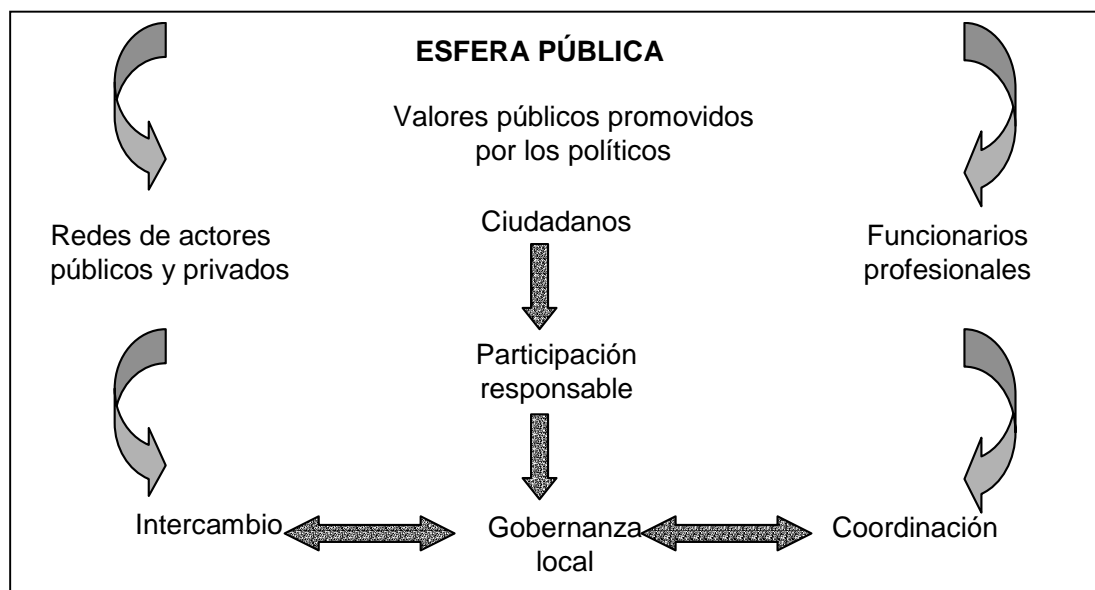
<b>Actores</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Implicaciones para la democracia</b>	<b>Implicaciones para la gobernanza</b>
<b>Nivel local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Formar parte del conjunto de derechos y deberes ciudadanos de una sociedad...” (Merino)</li> <li>• Es un modo de conseguir metas con eficiencia, menores costos y mayor pertinencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Se corrigen los defectos de la representación política que supone la democracia. Se participa para influir en el diseño de políticas públicas: en las decisiones construidas por los gobiernos”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Capacidad de los gobiernos para tomar decisiones, o incluso imponerlas ante las demandas, las expectativas y las necesidades insatisfechas de la sociedad organizada”</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadoras de determinados intereses sociales” (Cunill)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Lo estatal se convierte en público desde las instancias gubernamentales”</li> <li>• Implica la democratización del aparato estatal”</li> </ul>	
<b>Nivel nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Estrategia de acción para el desarrollo; es un componente vertebrador de la acción del gobierno; es un factor de empoderamiento de las comunidades; un modo de conseguir legitimidad, consenso y confianza.” (Kliksberg)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Contribuye a fortalecer la confianza en el gobierno y en la democracia”.</li> <li>• “Crea actitudes y percepciones culturales que ven a la participación de la comunidad como una de las vías para activar la democracia”</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Representa un mecanismo apropiado para hacer funcional el gobierno local en medio de las restricciones impuestas por la globalización y las debilidades de las instituciones democráticas” (Fleury)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La gobernabilidad involucra el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos-el capital social-que organicen la interacción colectiva, generando condiciones para una acción cooperativa entre los diferentes actores y agentes sociales”.</li> </ul>

<b>Gobernado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Un imperativo moral: debes participar y contribuir si quieres ser ciudadano” (Veckemans)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Un medio para vivir activamente en la comunidad y ver realizado sus propósitos” (Freire)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Es un medio para equilibrar excesos, orientar la acción gubernamental, y un recurso para manifestar aprobación o desaprobación” (Fleury)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación como mecanismo de inclusión de actores alrededor de cuestiones sociales combinado con mecanismos tradicionales de representación política con formas innovadoras de cogestión, en las que la comunidad organizada participa directamente en las diferentes fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, resulta ser un modo de conseguir gobernabilidad democrática”</li> </ul>
<b>Ciudadano-Redes de actores públicos y privados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Un componente de la eficacia pues reduce los costos de información y de negociación, un ingrediente de la gobernanza moderna en la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas” (Mayntz)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Es consecuencia y elemento constitutivo del nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Miguel Bazdresch Parada. “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003, pág. 74.

- 1) **Participación controlada**, la que ejercían los gobiernos por decreto en aras de legitimar y hacer más eficiente políticamente al régimen.
- 2) **Participación pasiva**, caracterizada por la intervención coyuntural, dispersa y discontinua del ciudadano en las acciones de gobierno sólo en la medida en que recibe los beneficios materiales;
- 3) **Participación reactiva**, entendida como la movilización de los individuos, organizados y no organizados para salvaguardar intereses específicos en detrimento del interés general;
- 4) **Participación responsable**, donde el ciudadano se organiza, es autónomo en la crítica hacia su gobierno y responsable de sus tareas ciudadanas, comprometido en ser parte de la solución a los problemas locales (seguridad pública, desarrollo y asistencia social, presupuesto, ecología, servicios públicos, entre otros). Este tipo de participación permite la construcción de la gobernanza local.

**Cuadro II.4.**  
**La segunda generación de la participación en las democracias contemporáneas**



Fuente: Elaboración propia, 2005.

En este sentido, la participación tiene sus ventajas y limitaciones para el desempeño institucional en la gestión de un gobierno local.

**Cuadro II.5.**  
**Ventajas y limitaciones de la participación**

<i>Ventajas</i>	<i>Limitaciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Favorece la gobernabilidad y amplía los derechos y las libertades ciudadanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las demandas ciudadanas pueden ser excesivas, no democráticas y poco razonadas lo que puede provocar la ineficacia del gobierno.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomenta la vinculación entre el gobierno y la sociedad en un constante diálogo con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir un desarrollo justo y equilibrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno puede abstraerse de sus responsabilidades y acciones de acción ante la creciente intervención de los distintos grupos de la sociedad civil.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Forja gobiernos abiertos, transparentes en el manejo de los recursos, con capacidad de diálogo y manejo de las relaciones con los diferentes actores, ya que existe mayor control ciudadano en la actuación de las administraciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los ciudadanos pueden utilizar este control como instrumento para sustituir a los gobiernos, sin que les asista en ocasiones la razón.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La democracia cobra importancia al reconocer la necesidad de consolidar y desarrollar procesos democráticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La democracia y la participación puede convertirse en un discurso retórico plasmado en un programa cuya aplicación depende de la voluntad de los gobernantes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La descentralización toma un lugar importante al darse la transferencia del poder de decisión y propiciar la autonomía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La transferencia de poder puede fortalecer aún más a los grupos locales para hacer imponer sus intereses por encima del interés general.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promueve la intervención ciudadana en el diseño, la gestión y la ejecución de las políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede caer en una práctica insana utilizada por los grupos de interés para presionar a los gobiernos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimula la creación de canales y mecanismos institucionales de interlocución con la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede prestarse para manipular programas de gobierno en detrimento de la construcción de una ciudadanía responsable.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2005.

La descentralización, la participación, la democracia y la gobernabilidad representan principios orientadores para la construcción del gobierno sustantivo. Esto quiere decir que pueden estar presentes sólo en la medida en que facilitan alcanzar la gobernanza local, ya que cada proceso tiene su lado opuesto, traducido en riesgos y limitaciones.

Para entender el proceso de construcción de la gobernanza local, se plantea un modelo de los mecanismos directos e indirectos de la gobernanza con incidencia en el desempeño de ambos gobiernos locales.

Partimos de la idea de que la gobernanza local estimula dos tipos de participación: la ciudadana y la responsable. La participación ciudadana es una mezcla de la participación pasiva y reactiva, tal y como lo definimos en líneas anteriores. En tanto que la participación responsable sienta las bases del gobierno sustantivo.

La participación responsable motiva a los actores a intervenir en los asuntos públicos y utilizarla como un mecanismo central de coordinación con el gobierno para promover el desarrollo local. De manera similar, la participación ciudadana motiva a los actores a intervenir en la arena pública para defender intereses particulares. Sin embargo, el efecto en el desempeño depende de la alternativa que implemente el gobierno entre participación responsable frente a la participación ciudadana como base para construir gobernanza local.

Cuando el mecanismo de la gobernanza local está basado en la participación responsable, ésta tiene efectos positivos en el desempeño en sus tres dimensiones. Esto es porque la participación responsable motiva a diversos actores a ser autónomos en la crítica hacia su gobierno y responsables con sus obligaciones cívicas, capacita a los ciudadanos a exponer demandas razonables, ser corresponsables con las decisiones de gobierno y exigir rendición de cuentas de sus autoridades. Esto abre oportunidades para que el gobierno local sea eficaz, competitivo, e innovador.

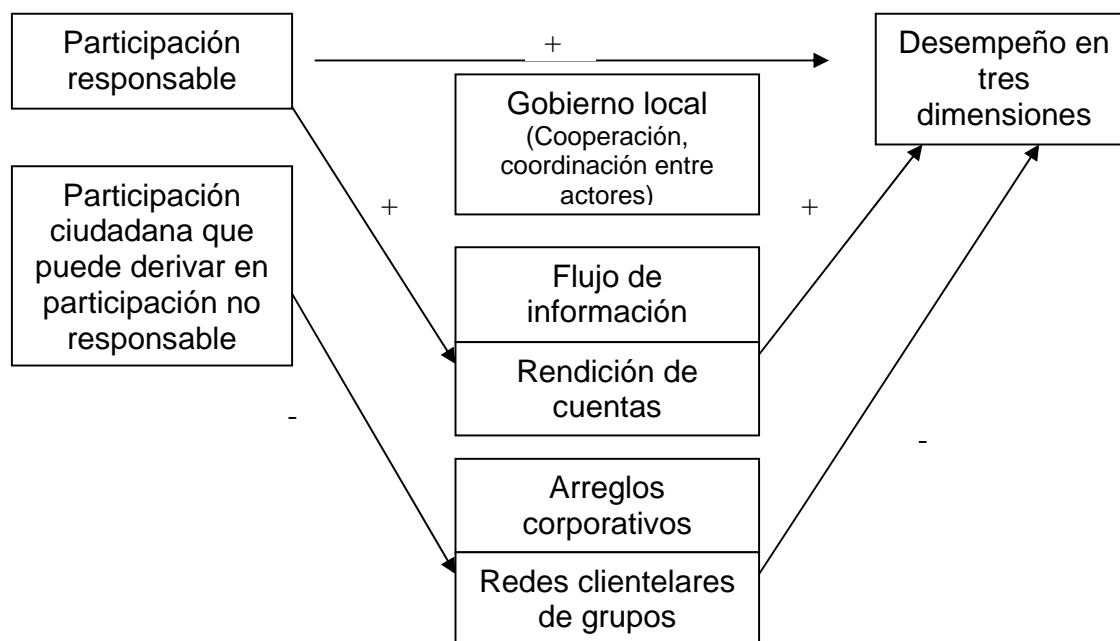
La participación ciudadana como mecanismo de la gobernanza local puede tener un efecto opuesto en el desempeño. Mientras la participación ciudadana es importante para tomar parte en los asuntos públicos, ésta tiene un efecto negativo en el desempeño porque se crean grupos o elites locales que defienden intereses particulares, limitando la participación de los ciudadanos que no están representados en partidos, organizaciones, asociaciones de todo tipo.

El desempeño del gobierno se reduce porque se toman en cuenta los intereses de grupos, elites, aliados políticos, camarillas locales que lejos de ayudar a gobernar, obstruyen los proyectos y políticas locales. Se establecen arreglos corporativos y redes clientelares de grupos que frenan el desarrollo local. Esto aleja a los ciudadanos y a nuevos actores para intervenir activamente en la solución de los problemas.

El argumento central es que la implementación de la participación responsable o la participación ciudadana tienen efectos distintos en el desempeño. La elección entre uno u otro mecanismo de gobernanza está influenciado por el nivel de participación que impulse el gobierno: participación para gobernar o participación para legitimar acciones de gobierno.

El resultado de la participación como mecanismo de gobernanza depende de si se concibe como un proceso de construcción del gobierno local que implica gobernar para y con los distintos actores o como un instrumento de legitimación de las acciones de gobierno que la convierte en un mecanismo de consulta no obligatorio para las autoridades locales.

**Figura II.6**  
**Modelo de los mecanismos directos e indirectos de la gobernanza local**



En ese sentido, consideramos que el establecimiento de las bases del gobierno sustantivo requiere de una visión multidimensional del desempeño gubernamental.

## 2.5. El modelo teórico propuesto. Las tres dimensiones del desempeño

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar. A partir de ello queremos presentar el modelo que intenta explicar el desempeño del gobierno sustantivo bajo una visión tridimensional.

El modelo hace referencia a tres conceptos centrales: gobernanza local, gobierno sustantivo y desempeño gubernamental.

La gobernanza local se refiere a la capacidad de ejercer las decisiones de gobierno en función del interés común, esto implica, gobiernos con habilidad para negociar y acordar políticas que respaldan al conjunto de los intereses sociales.

Por gobierno sustantivo entendemos una forma de gobierno en proceso de construcción que los distintos actores pretenden alcanzar, en el entendido de que esto requerirá de la coordinación, cooperación para sentar las bases.

En tanto que el desempeño gubernamental lo definimos como un proceso de construcción de capacidad de gobierno en tres dimensiones: la capacidad



administrativa reflejada en la facultad normativa para la prestación de los servicios públicos (dimensión técnico administrativa), la capacidad política para coordinar esfuerzos en redes de políticas (dimensión política) y la capacidad para fomentar valores públicos donde funcionarios, políticos y ciudadanos comparten una responsabilidad para la formación de estos valores (dimensión socio-cultural).

El concepto expresa adaptación y creatividad en la construcción de un nuevo entorno de la acción del gobierno. El desempeño ha tenido mayor énfasis a nivel de la técnica (proyectos de desconcentración, programas de modernización administrativa, modelos de planeación estratégica, reingeniería de procesos, calidad total, etc.) sin tener impacto sobre las otras dos dimensiones.

Si partimos de que la administración es una estructura multidimensional, el desempeño de los gobiernos locales debe ser abordado de la misma manera no sólo bajo la premisa de alcanzar la eficiencia del aparato público. La administración local implica un gobierno multinivel y multi-actores para establecer verdaderos gobiernos sustantivos.

Se considera que el desempeño es un requisito indispensable para modernizar las administraciones públicas, pero este es apenas el inicio de una etapa previa para la formación y consolidación de los gobiernos sustantivos. No obstante, su implementación se ha circunscrito a ser un factor que mide resultados concretos, sin considerar las dificultades que sobre la marcha presenten los gobiernos para adaptarse los cambios requeridos.

Los cambios son altamente complejos e inciertos como para asumir que la modernización de los aparatos públicos, como brazos ejecutores de los gobiernos, implican sólo dar cumplimiento cabal a los criterios de eficiencia y eficacia, sin atender las condiciones en que se desarrollan los gobiernos y las sociedades.

Por ello es que consideramos que el desempeño de los gobiernos locales debería responder a otras dos dimensiones complementarias: la dimensión política y la dimensión socio-cultural para construir de manera integral la gobernanza local.

### **2.5.1. Dimensión técnico-administrativa**

La conforman cuatro indicadores, cada uno de ellos contempla objetivos y resultados esperados:

- 1) Fiscal, interesa destacar si existe puntualidad en el ejercicio del presupuesto y rendición de cuentas. Este indicador es importante en la medida en que nos permitirá conocer el nivel de apertura y transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- 2) Administrativos, evalúan el desempeño de las funciones que se relacionan con la administración de los recursos con que cuenta el gobierno local para

conocer el nivel de racionalización y tecnificación que está emprendiendo la administración local. Los criterios de eficiencia, eficacia e impacto social son útiles para evaluar el desempeño en la dimensión administrativa de los gobiernos, así como en la conducción de programas particulares.

- 3) Provisión de servicios, evalúan los servicios que reclaman los ciudadanos, la calidad de los bienes y servicios y el estado de la infraestructura física para conocer el nivel de satisfacción de las necesidades y demandas sociales.
- 4) El desempeño de la política de participación ciudadana, con el objetivo de conocer el nivel en que se ejerce la participación: diseño, implementación, evaluación y monitoreo de la política local para dar cuenta si hay coordinación y congruencia de la participación con respecto a las demandas.

**Cuadro II.7.**  
**Operacionalización del modelo teórico**

<b>G U D B E E S R E N M A P M E E Ñ N O T A L</b>	<b>CONTEXTO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>RESULTADOS</b>
	<b>DESARROLLO Y BIENESTAR</b>	Agenda de problemas de la comunidad	Nivel de desarrollo: grado de marginación, acceso a servicios públicos	Condiciones de desarrollo económico y bienestar
	<b>DIMENSIONES</b>	Fiscal	Puntualidad en el ejercicio del presupuesto y rendición de cuentas	Nivel de apertura y transparencia en el manejo de los recursos públicos
	<b>DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA</b>	Administrativos: eficiencia, eficacia, impacto social	Evaluación del desempeño de las funciones que se relacionan con la administración de los recursos con que cuenta el gobierno local	Racionalización y tecnificación de la administración
	Mecanismos de control y responsabilidad pública	Provisión de servicios	Necesidad y servicios, calidad de bienes y servicios, infraestructura física.	Satisfacción de necesidades y demandas sociales
		Desempeño de la política de participación ciudadana	Diseño, implementación, evaluación, y monitoreo de la política local	Coordinación y congruencia de la participación con respecto a las demandas

Fuente: Elaboración propia, 2005.

Será conveniente analizar qué tipo de paradigma de organización administrativa y enfoques teóricos esgrimen los gobiernos para hacer más eficiente la

administración local y qué estrategias han utilizado para llevarlos a cabo. El binomio enfoques-estrategias es definido por cada gobierno local y responde a una elección política de primera importancia en las tres dimensiones.

**Dimensión  
Administrativa**

- La visión del desempeño desde la perspectiva de los cuatro paradigmas de organización administrativa:
  - 1) el modelo de organización burocrática,
  - 2) el modelo de la nueva gestión pública,
  - 3) el modelo de reforma democrática y
  - 4) el modelo de la nueva gestión para América Latina.
- El enfoque de las políticas públicas.
- El enfoque de las redes de política pública.

En esta dimensión es importante establecer los mecanismos de control y responsabilidad pública que consideramos necesarios para fortalecer administrativamente a los gobiernos locales.

### **2.5.2. Dimensión política**

Los indicadores que nos permitirán evaluar el desempeño de los gobiernos en la esfera política son: el establecimiento y creación de instituciones locales; la participación vista desde el control de los recursos públicos así como los efectos que tendrán los procesos de descentralización y democratización en los gobiernos locales.

Los objetivos estarán encaminados a detectar si existen los acuerdos, consensos o persisten las pugnas y confrontaciones por la distribución de los espacios de poder; demostrar si la competencia y el conflicto promueven que los gobiernos sean plurales y abiertos para incorporar las ideas o propuestas de otros actores.

Los resultados deseados de esta dimensión se concentran en el nivel de la gobernabilidad, legitimidad y capacidad de diálogo y manejo de relaciones con los diferentes actores.

**Cuadro II.7**  
**(continuación)**  
**Operacionalización del modelo teórico**

	DIMENSIONES	INDICADORES	OBJETIVOS	RESULTADOS
G U D B E E S R E N M A P M E E Ñ N O T A L	<b>DIMENSIÓN POLÍTICA</b>	Establecimiento y creación de instituciones locales	Acuerdos, consensos entre grupos políticos locales o, en su caso, confrontación, pugnas por la distribución de poder.	Gobernabilidad, Legitimidad y Capacidad de diálogo y manejo de relaciones con diferentes actores
	Mecanismos de control y colaboración del ejercicio del gobierno	Participación en el control de los recursos públicos Descentralización Democratización	Competencia y conflicto: pluralidad asumida por los gobiernos	
	<b>DIMENSIÓN SOCIO-CULTURAL</b>	Características de las élites y grupos locales y la administración local	Valores que se fomentan desde la administración local y desde las élites y grupos locales	Instituciones sociales que promuevan y protejan los valores públicos
	Mecanismos de control y evaluación de la gestión local	Presencia de asociaciones cívicas, las redes de actores públicos y privados	Qué tanto las elites, los grupos y la administración locales inciden en la promoción de valores democráticos	Autodeterminación cívica

Fuente: Elaboración propia, 2005.

En esta dimensión será importante estudiar los enfoques que los gobiernos implícitamente desarrollan para dar legitimidad y gobernabilidad al espacio local y qué estrategias han utilizado al respecto. Aquí tendríamos que analizar los efectos que tendrían los procesos de descentralización, participación, democracia y gobernabilidad en el desempeño gubernamental.

**Dimensión Política**

- El enfoque de la *governance* local como parte de la visión política del desempeño.
- Las perspectivas de la participación ciudadana desde: 1) el gobernante, 2) el gobernado y 3) el ciudadano y las redes de actores públicos y privados.
- Los efectos de los procesos de descentralización y democratización en los gobiernos locales.
- Un modelo propio para el desempeño de los gobiernos locales en México.

Asimismo, se destacan los mecanismos de control y colaboración que son necesarios para fortalecer políticamente a los gobiernos locales.

### 2.5.3. Dimensión socio-cultural

Esta última dimensión considera indicadores como las características de los grupos, las elites locales y la administración pública local, así como la presencia y/o ausencia de asociaciones cívicas, las redes de actores públicos y privados en las acciones de gobierno local. El objetivo es revelar si fomentan valores públicos y en qué medida lo hacen en aras de alcanzar promover, crear y alimentar valores públicos democráticos cuyos resultados estén encaminados a consolidar la autodeterminación cívica interpretada como un proceso de formación de ciudadanos críticos de su gobierno y responsables de sus tareas ciudadanas.

En la dimensión socio-cultural será importante analizar el enfoque del neoinstitucionalismo empírico desde la perspectiva de Putnam para promover, crear y alimentar de valores públicos y las estrategias encaminadas a alcanzar la autodeterminación cívica fomentada desde las administraciones locales.

**Dimensión  
Socio-cultural**

•El enfoque del neoinstitucionalismo empírico:  
\* Desde la perspectiva de Robert Putnam (estudio cultural del desarrollo)

Se destacan los mecanismos de control y evaluación de la gestión local que son necesarios para fortalecer la capacidad de gobierno en el terreno de los valores democráticos generados al interior de la administración local.

En las tres dimensiones, tenemos: participación para fortalecer la administración local, participación para crear las instituciones políticas locales democráticas, legítimas, accesibles y pluralistas, participación para crear Instituciones sociales que promuevan y protejan los valores públicos impulsados desde la administración local.

La radiografía de Monterrey y Coyoacán nos ayudará a conocer más de cerca qué hace cada gobierno en relación a las tres dimensiones aludidas, qué tanto han avanzado en la construcción de un gobierno sustantivo, en cuáles han sido los obstáculos que han enfrentado para alcanzar el éxito de un desempeño integral.

El modelo en sus tres dimensiones nos permitirá evaluar, a través de la opinión de los funcionarios locales, el procesos intermedio entre las demandas ciudadanas y los resultados producidos por los gobiernos en respuesta al entorno social. Las dimensiones serán un referente para valorar en qué medida la participación influye en el desempeño de los gobiernos locales, el tipo y la forma en que la participación favorece la construcción de la gobernanza local, entendida como la capacidad de gobernación integral, es decir, bajo una lógica técnica-administrativa, política y socio-cultural.

## **CAPÍTULO III**

### 3.1. Justificación metodológica del análisis comparativo

Se han seleccionado Monterrey y Coyoacán como dos espacios locales que por sus características administrativas, políticas y socio-culturales comparten rasgos que permiten hablar de semejantes niveles de desarrollo: a nivel económico, ser integrantes de grandes áreas urbanas<sup>142</sup> (Ciudad de México y Área Metropolitana de Monterrey) que han alcanzado un grado de desarrollo industrial, comercial y de servicios; a nivel político, el ser gobiernos que han institucionalizado la participación ciudadana con la creación de instancias que atienden las demandas ciudadanas; a nivel socio-cultural, el contar con la presencia de elites y grupos locales forjadoras de una cultura política determinada, con poder y capacidad suficientes para intervenir en el perfil futuro del gobierno local.

Ambos territorios son analizados como espacios de gobierno local, independientemente de su condición de pertenecer a áreas metropolitanas. Esto implica distinguir entre problemas locales que el gobierno puede atender de manera cotidiana de aquellos problemas estructurales que involucran otras instancias o niveles de gobierno para enfrentarlos.

Para analizar el desempeño institucional de los gobiernos locales retomamos nueve de los doce indicadores que utiliza Robert Putnam<sup>143</sup> que nos permitirán delinear un conjunto de directrices de lo que hemos llamado gobiernos sustantivos. No pretendemos comparar los niveles de desarrollo económico, sino la participación desarrollada en ambos espacios locales.

A pesar de que económica, demográfica y jurídicamente Monterrey y Coyoacán son dos territorios que distan de ser equiparables, sus estructuras organizacionales son similares para abordar el desempeño de los gobiernos locales.

Nos interesa destacar si la participación de los ciudadanos es importante e incide en el desempeño institucional que muestran los dos espacios locales, el cual será analizado a partir de los indicadores presentados.

El ámbito al que se refiere esta investigación es el de los gobiernos locales. Se designa como gobierno local a los órganos que de manera cotidiana atienden las

---

<sup>142</sup> Monterrey es el municipio más grande del Área Metropolitana y Coyoacán es la cuarta demarcación más poblada del D.F. con problemáticas que requieren de la participación de las autoridades del gobierno local central y las autoridades de los municipios metropolitanos (delegaciones en el caso del D.F.). En la práctica se carece de un gobierno metropolitano formalmente constituido.

<sup>143</sup> **1) Estabilidad en el gabinete; 2) Presupuesto; 3) Servicios de información y estadística; 4) Reformas legislativas; 5) Innovación legislativa; 6) Centros de cuidado diario; 7) Clínicas familiares; 8) Políticas industriales; 9) Gasto en agricultura; 10) Centros de salud locales; 11) Desarrollo urbano y de la vivienda; 12) Efectividad burocrática.** Putnam, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa.* Caracas, Venezuela, Editorial Galac, 1994.

problemáticas de la gestión urbana y las demandas ciudadanas. Así, ambos territorios están facultados para atender asuntos de diversa índole, limitados para cumplir cabalmente las necesidades sociales.

Las diferencias geográficas, demográficas y de urbanización Monterrey y Coyoacán que presentan no obsta para analizar cómo ambos gobiernos enfrentan problemáticas comunes de gobernación y administración local que, en determinado momento podría subvertir la gobernabilidad alcanzada en estos espacios locales: déficit de servicios, infraestructura y viviendas, desempleo, pobreza, marginación, inseguridad pública, congestión vial e insuficiencia del transporte público, falta de capacidad de la gestión local, deficiencia en la planeación urbana, insuficiencia de recursos financieros.

Aunque los problemas tienen una magnitud distinta en cada contexto local, la forma en que serán abordadas dichas problemáticas determinará el tipo de gobierno local que se está estableciendo.

Antes de entrar en materia sobre la caracterización de ambos espacios locales, es necesario establecer los lineamientos de lo que es y hace un gobierno local. En términos generales:

1. Se trata de niveles de gobierno que no sólo se encargan de proveer de bienes y servicios a los ciudadanos sino que son instituciones políticas con capacidad para tomar decisiones;
2. Existe un marco legal para la gestión local establecido en el artículo 115 constitucional y las leyes orgánicas en el caso del D.F.
3. Existe una tensión constante entre ser proveedores de servicios públicos y ser una institución política donde tiene lugar diferentes intereses y valores;
4. Se trata de gobiernos basados en la elección local con suficiente legitimidad y representación;
5. Son niveles de gobierno con responsabilidad pública, al facilitar el acceso a la información y apertura en su toma de decisiones;
6. Son niveles de gobierno constituidos por un estatuto propio y con capacidad de coordinación.
7. Los gobiernos locales tienen un poder ejecutivo y formas de representación política de la ciudadanía en los cabildos; en el Distrito Federal dicha representación está a cargo del Asamblea Legislativa del D.F. con competencias similares a los congresos estatales.



8. Las funciones legales del municipio de Monterrey<sup>144</sup> y la delegación Coyoacán<sup>145</sup> son similares, aunque hay quienes consideran que en el caso de las delegaciones estas atribuciones son mayores.<sup>146</sup>

La presente investigación intenta derivar algunas consideraciones comunes de análisis que sirvan de orientación para abordar el tema del desempeño y el tipo de participación que será sustantiva para construir una gobernanza local democrática.

Con diferentes grados de éxito y avance, Monterrey y Coyoacán se esfuerzan para transformar sus estructuras, procesos, estrategias y cultura hacia una manera distinta de concebir el desempeño y, en última instancia sentar las bases de la gobernanza local.

Pretendemos mostrar cómo los gobiernos enfrentan problemas comunes donde quizás existen mejores condiciones de desarrollo y mayores oportunidades de innovación y cambios. La gestión, administración y planeación de ambos espacios puede estar estructurada de manera completamente distinta pero ello no implica que puedan ejercer el mismo tipo de políticas o acciones de gobierno encaminadas a acentuar su capacidad individual de cada gobierno para modernizar la gestión y la gobernación en aras de establecer un clima de confianza, certidumbre social, gobernabilidad política, bases esenciales de un gobierno local sustantivo.

---

<sup>144</sup> El 115 constitucional establece entre otras: 1) suministrar los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, mantenimiento de parques y jardines, seguridad pública y tránsito); 2) coordinarse para la prestación de estos servicios; 3) administrar la hacienda local, recibir contribuciones, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios, recaudar el impuesto predial; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, crear y controlar reservas territoriales y ecológicas, otorgar licencias y permisos de construcción; planear y regular el desarrollo con otros municipios, etc.

<sup>145</sup> Según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Cap. III) son atribuciones de las delegaciones: 1) prestar servicios públicos (limpia, barrido, recolección, alumbrado público); 2) expedir licencias de obras; 3) construir, rehabilitar y mantener escuelas, parques y mercados públicos, administrar centros sociales; 4) participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del D.F. y demás programas; 5) participar en programas de vivienda; 6) recoger la demanda ciudadana a través de recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión, etc.

<sup>146</sup> Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1995.

### 3.2. La problemática del Distrito Federal (1997-2003)

La construcción de un gobierno local sustantivo se encuentra en proceso, al menos en el Distrito Federal, que con la reforma política inconclusa ha puesto el acento en aspectos cruciales para construir los cimientos de la nueva gobernanza local: gobiernos con capacidad de gobernar en aspectos tan cruciales como el manejo y control de sus finanzas públicas, una constitución y congreso local propios, capacidad para endeudarse y promover el desarrollo económico y social dentro de su jurisdicción, es decir, autonomía plena.

La reforma político-administrativa de 1993 abrió los canales para ampliar las facultades del gobierno de la Ciudad de México con la elección indirecta del jefe del DDF, la creación de consejeros delegacionales, la ampliación de facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la creación de formas de coordinación metropolitana.

Con la reforma de 1996 se dio otro salto cualitativo en la construcción del gobierno local al permitir la elección directa del jefe de gobierno capitalino, otorgar a la Asamblea la facultad de legislar, y la elección directa de los jefes delegacionales para el año 2000.<sup>147</sup>

La condición jurídica de excepción para el Distrito Federal persiste como un serio obstáculo para dotar a la ciudad capital de un verdadero gobierno local que no acaba de completar su reforma política que lo dote de verdadera autonomía para convertirlo en un estado más de la República Mexicana y organizarse tal y como lo hacen los municipios.

Antes de la reforma de 1996, el Distrito Federal seguía controlado por el ejecutivo federal quien enviaba anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento y fiscalización del manejo de la deuda pública; ratificaba el procedimiento de remoción del jefe de gobierno; proponía quien debía sustituir en caso de remoción al jefe de gobierno. En tanto que el Congreso de la Unión se encarga de expedir el Estatuto de gobierno<sup>148</sup>.

Esto resulta ser una limitación para transformar a la ciudad capital en un gobierno local que fue lo que se propuso hacer el primer gobierno electo en el D.F.

La administración capitalina del Ing. Cárdenas y la ALDF con mayoría perredista establecen los acuerdos necesarios para avanzar hacia la consolidación del gobierno local y sustituir la figura del regente y el departamento central para dar lugar establecer la figura del jefe de gobierno y los jefes delegacionales, producto

---

<sup>147</sup> Martínez Assad, Carlos. "La Ciudad de México y el cambio incumplido", en Álvarez Enríquez, Lucía, et al. (Coord.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 45-65.

<sup>148</sup> Promulgado por el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y reformado el 4 de diciembre de 1997.

de la reforma de 1998. La reforma política otorgó a la ALDF facultades plenas equiparables a la de los órganos legislativos de los estados para legislar en materias como: el Estatuto de gobierno del D.F.; legislar de manera concurrente con el Congreso de la Unión en materia de seguridad pública; ratificar los nombramientos del Procurador General de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública del D.F.; participar como legislatura local en los procesos de reforma a la Constitución; legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos del gobierno del D.F., en materia de deuda pública, entre otras atribuciones.

La transformación paulatina del Distrito Federal en gobierno local fue posible con los acuerdos que estableció la mayoría perredista en la ALDF que se tradujeron en: facultar al jefe de gobierno para proponer los montos de endeudamiento para el funcionamiento del presupuesto del D.F. y ser ratificados por la Asamblea; dotar de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios a las demarcaciones territoriales, esto es, municipalizar y crear el estado 32; la elección por voto universal, libre, directo y secreto de los órganos de gobierno de las demarcaciones, esto es, el cabildo facultado para expedir disposiciones generales como los bandos y las ordenanzas.

Estas acciones que sentaban las bases de una democratización plena en el Distrito Federal, requería revisar leyes fundamentales y transformar gradualmente el complejo aparato administrativo que se hallaba ligado funcional y orgánicamente al poder federal.

Para ello, se reestructuró el aparato público con la reforma al reglamento interior de la administración pública del D.F., la depuración, supresión y creación de secretarías, órganos y diversas instancias de gobierno.

El proyecto de “una ciudad para todos” despertó enormes expectativas de cambio que se convirtieron en el motor para impulsar una forma distinta de gobernar. Un gobierno que se preocupó, en una primera etapa, por recuperar los derechos políticos de los ciudadanos, proteger los derechos sociales de los capitalinos y conformar un sistema de rendición de cuentas<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> La rendición de cuentas constituyó un compromiso de campaña y una acción de gobierno del Ingeniero Cárdenas que fue acompañada de un amplio proceso de creación institucional, de reformas jurídicas y cambios en las prácticas del ejercicio de la gestión pública. En materia de rendición de cuentas, el gobierno informó a través de cinco canales: el informe anual; los informes de avances programáticos presupuestales trimestrales para informar a la ALDF sobre la aplicación del presupuesto en las diferentes instancias de gobierno; la Cuenta Pública, donde cada año se especifica el destino del presupuesto asignado; los informes de rendición de cuentas trimestrales con información sobre el estado que guarda la administración pública; y la Comisión de Fiscalización de los recursos públicos para evitar su uso con fines electorales. Flota Ocampo, Enrique. “Tres años en la construcción de un gobierno propio: aportaciones del primer gobierno electo, 1997-2000, en Álvarez Enríquez, Lucía, et al. (Coord.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 29-44.

Asimismo se dieron los pasos para construir un marco jurídico propio que regulara las acciones de gobierno, las relaciones entre la sociedad y su gobierno, y transformar políticamente de manera gradual las instituciones políticas de la capital de la República. Esto último requirió la reforma o en su caso promulgación de nuevas leyes que dotaran de mayor certidumbre jurídica a los ciudadanos así como a los diversos actores políticos y sociales.<sup>150</sup>

Constituyeron acciones de gobierno importantes para transformar el D.F. y dotarlo de mayor autonomía, aunque sin la enmienda constitucional al artículo 122 el gobierno capitalino seguiría supeditado y controlado por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

La formación del estado 32 queda como uno de los temas pendientes, a pesar que la reforma de 1998 estableció los acuerdos previos para emprender lo que sería el complemento de la reforma política: el reordenamiento y modificación de la división territorial del D.F.<sup>151</sup> lo que pondría fin a la anterior forma de administración local e iniciar la municipalización.

Por falta de acuerdos partidarios y como una medida de presión política, el gobierno de la capital se enfrenta a fuertes resistencias por parte del gobierno federal para otorgarle plena autonomía, sobre todo, en materia del manejo y control de las finanzas públicas y la aprobación anual de los montos de endeudamiento que hasta la fecha sigue siendo atribución federal.

Lo que es un hecho, es que en la práctica las delegaciones como órganos del D.F. siguen teniendo facultades propias de un gobierno local aunque restringidas para atender las demandas ciudadanas que les son asignadas. En otros, términos se trata de gobiernos inacabados que la reforma política del Distrito Federal deberá definir de manera inmediata.

### **3.2.1. Problemática actual que enfrenta el Distrito Federal**

La Ciudad de México<sup>152</sup> representa un laboratorio social donde convergen multifacéticos procesos de expansión, crecimiento y desarrollo en todos los

---

<sup>150</sup> Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., la Ley del Notariado, la Ley de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios, y al Código Penal. Así como la creación de nuevas leyes como la de Planeación, la de Fomento de Desarrollo para el Distrito Federal, de Fomento Turístico; de Participación Ciudadana; el Código Electoral; la de Desarrollo Social; la de Derechos de las Personas Adultas Mayores en el D.F.; de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.

<sup>151</sup> Lo que llevaría a definir si el titular de la demarcación política debería contar con un cuerpo colegiado o cabildo, tal y como funciona en los municipios.

<sup>152</sup> Más que referirse a la Ciudad de México se considera que lo correcto es hablar de Distrito Federal, pues la primera se refiere a su condición de ciudad metropolitana que abarca varios municipios importantes de estados vecinos y como D.F. conserva los límites y dimensiones que el Estatuto de gobierno establece. En este trabajo retomamos esta anotación: nos referimos al D.F.

ámbitos de su conformación como la sexta ciudad más poblada del mundo, después de Tokio, Sao Paulo, Bombay, Shangai y Nueva York.<sup>153</sup>

Por ser una de las grandes urbes donde el mayor crecimiento demográfico se llevó a cabo durante el decenio de 1940 a 1950<sup>154</sup>, la Ciudad de México es reflejo del curso que sufrió el país: cambios en la estructura productiva, en las formas de gobierno y de administración, las transformaciones políticas, en los procesos de densidad poblacional, cambios en los usos de suelo.

Los cambios, como es de suponerse, fueron diferenciados: la ciudad central, delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, así como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco sufrieron cambios drásticos en cuanto a su ritmo de crecimiento demográfico (a un promedio de 3.3%), para después descender de manera drástica (-1.95%)<sup>155</sup>, producto de constantes migraciones hacia la zona conurbana del Estado de México. En tanto delegaciones más periféricas del sur del D.F. (Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, Tlalpan e Iztapalapa) han visto un incremento en su densidad poblacional. Las delegaciones centrales como Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras presentan tasas de crecimiento menores.

La estructura poblacional habla del enorme impacto que tuvo en su momento la capital del país, para frenar su crecimiento a partir de la década de los ochenta, donde se hizo evidente la crisis económica, social y política del modelo de desarrollo: la población pasó de 4,870,000 habitantes en 1960 a 8,489,000 en 1995.<sup>156</sup> Para el año 2000 la población fue de 8,605, 239 habitantes.<sup>157</sup>

La condición demográfica significa el aumento en la demanda de mejores servicios públicos, particularmente en aquellas delegaciones donde la expansión periférica ha tenido lugar a través de asentamientos irregulares donde los pobladores de escasos recursos han tenido que esperar varios años para regularizar la tierra e introducir los servicios básicos.

---

cuando se trata de una entidad federativa más y Ciudad de México en su condición de ciudad metropolitana.

<sup>153</sup> Benítez Zenteno, Raúl. (1997) "Población de desarrollo en la gran Ciudad de México", en Álvarez, Lucía (coord.) *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones, CIICyH-UNAM, México, pp. 113.

<sup>154</sup> Benítez Zenteno, Raúl. (1979) "La transición demográfica en México", en *Gaceta UNAM*, cuarta época, vol. III, suplemento núm. 14, junio 21. Benítez Zenteno, Raúl. (1983) "La población y el desarrollo en México", en *Los factores del cambio demográfico en México*, Siglo XXI Editores, México.

<sup>155</sup> *Ibid*, pág. 119.

<sup>156</sup> Schteingart, Martha. (2002) "Infraestructura y servicios urbanos en la Ciudad de México", en Álvarez Lucía et al. *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-CIICyH-CONACULTA-INAH, México, pág. 468.

<sup>157</sup> INEGI. (2000) *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.

Según información del Consejo Nacional de Población, los asentamientos populares representan el 62% del total de la población, mientras que las colonias de clase media y alta representan sólo el 12% de la población.<sup>158</sup>

La complejidad que presenta el Distrito Federal en su calidad de ciudad metropolitana se conjuga con la problemática que enfrentan cotidianamente las delegaciones como instancias de gobierno local, que jurídicamente no alcanza dicho status.

Por su condición de órganos desconcentrados, las delegaciones enfrentan las siguientes problemáticas:

1. La falta de coordinación con los niveles centrales del gobierno de la Ciudad de México para llevar a cabo la desconcentración de responsabilidades hacia las delegaciones, así como la ausencia de espacios de comunicación y toma de acuerdos entre las delegaciones.
2. El complejo proceso para elaborar el presupuesto de las delegaciones, donde por la presión de los tiempos se lleva a cabo al vapor sin previo diagnóstico y sin establecer líneas estratégicas, no existe la capacitación sobre la normatividad para su elaboración a los responsables de las subdelegaciones y las subdirecciones; los recursos son manejados por la Secretaría de Finanzas y asignados a la delegación, la cual si desea hacer una transferencia de recursos de un programa a otro tiene que cubrir una larga cadena de requisitos para justificar la afectación presupuestal.
3. Las escasas relaciones institucionales entre las delegaciones vecinas o con problemáticas comunes, donde no existen espacios de discusión, acuerdos y propuestas que ayuden a auspiciar una coordinación interdelegacional.
4. La falta de eficiencia y exceso de burocratización, aunque las delegaciones están facultadas para responder a las demandas que les plantean los habitantes de cada demarcación, la limitación presupuestal y las deficiencias en el funcionamiento operativo de las delegaciones les impide cumplir cabalmente sus funciones; no existen espacios institucionales de discusión y comunicación entre mandos medios en la coordinación y trabajo en conjunto.
5. La ausencia de una política clara respecto a la participación ciudadana, donde cada delegación le asigna responsabilidades y actividades que considera necesarias, además de que no existe como política pública con presupuesto propio. La participación ciudadana es entendida como la sola recepción de demandas a través de la Ventanilla Única, el Cesac y la oficialía de partes que no llegar a coordinarse de maneja conjunta.

---

<sup>158</sup> Consejo Nacional de Población, 1998.

### **3.3. La problemática del Área Metropolitana de Monterrey (AMM)<sup>159</sup> (1997-2003)**

El rápido desarrollo industrial que experimentó Monterrey en el siglo XX permitió ubicarse como la ciudad industrial hegemónica del Área Metropolitana con una participación en el PIB industrial nacional del 8.8% en 1982<sup>160</sup>. La industrialización ha llevado al crecimiento económico pero también ha tenido que enfrentar una serie de problemáticas por su doble condición de ser sede de los poderes y principal ciudad.

1. El crecimiento industrial propició la concentración de actividades comerciales y de servicios como transporte, comunicaciones, vialidades, déficit de servicios, infraestructura y viviendas, desempleo, marginación, inseguridad pública, congestionamiento vial e insuficiencia del transporte público.
2. Se presentan déficits de los servicios públicos e infraestructura en áreas de difícil acceso, reciente creación y bajos ingresos, ubicadas al norponiente y sur del municipio.<sup>161</sup>
3. La falta de capacidad de la gestión local e insuficiencia de recursos financieros.
4. La deficiencia en la planeación urbana y los contrastes en los patrones de uso de suelo llevaron a considerables diferencias socioeconómicas entre sus habitantes.
5. Los cambios en los usos de suelo generó urbanizaciones populares espontáneas y fraccionamientos nuevos que se han mantenido al margen de toda regulación urbanística, arquitectónica y fiscal.
6. El gobierno metropolitano, como una instancia de gobierno intermedio entre el municipio y el estado, ha limitado la autonomía de los municipios metropolitanos por tener que planear conjuntamente el desarrollo urbano; esto hace que la ciudad constantemente tenga que recibir las peticiones y demandas de ciudadanos de otros municipios aumentando la carga administrativa.

---

<sup>159</sup> El 23 de enero de 1984 se decretó legalmente la existencia del Área Metropolitana de Monterrey integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo. En 1988 se le agrega García y Juárez, quedando en la actualidad constituida por nueve municipios.

<sup>160</sup> Gustavo, Garza Villarreal. Atlas de Monterrey. Monterrey, Nuevo León, 1995, pág. 12,13.

<sup>161</sup> Roberto, García Ortega y Gustavo Garza. "Monterrey: centralidad urbana", en Atlas de Monterrey. Monterrey, Nuevo León, 1995, pág. 325-331.

### 3.3.1. Problemática actual que enfrenta Monterrey

Con el estancamiento demográfico que atraviesa el municipio entre 1990 y 1995, inicia una nueva etapa de metropolización caracterizada por la paulatina desconcentración de las actividades económicas hacia los municipios periféricos y configurarse como metrópoli “polinuclear”.<sup>162</sup>

La dinámica de crecimiento demográfico en el AMM propiciará una problemática compleja: congestionamiento vial; violencia e inseguridad; déficit de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; barrios deteriorados con graves problemas sociales; contaminación; conflictos políticos; inadecuación de los órganos de gobierno para la administración eficiente de la ciudad.

Estas dificultades se han identificado con la elevada inmigración que recibe la ciudad, el insuficiente crecimiento económico para enfrentar la elevada demanda de empleos bien remunerados.

Los problemas que enfrenta el municipio son de índole socioeconómicos, urbanísticos y de infraestructura. Este panorama se conjuga con una serie de tendencias que hacen de la ciudad un paraíso codiciado: la excelencia, la innovación y la anticipación<sup>163</sup> de la sociedad regia.

Por sus características económicas y demográficas, el municipio de Monterrey se ha convertido en un centro de intercambio que genera grandes demandas de movilidad, dinámica que implica grandes retos como:

- Jugar un papel privilegiado en una zona conurbana, que cuenta con una posición estratégica al vincularse con ciudades de la frontera norte;
- El carácter central del municipio le confiere fortaleza y solidez por su relación con otros municipios importantes del AMM, que facilitan el ejercicio de funciones en materia urbana;
- La amplia oferta educativa y la demanda permite vislumbrar un crecimiento en su actividad económica caracterizada por el predominio del sector terciario, sobre todo, del turismo;
- Su ubicación lo definen como un municipio bien comunicado

Esta situación privilegiada se combina con la persistencia de problemas como el crecimiento urbano; la vialidad y el transporte, medio ambiente e imagen urbana,

---

<sup>162</sup> Gustavo Garza, Pierre Filion y Gary Sands. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2003, pág. 140-148.

<sup>163</sup> Israel Cavazos Garza. (coord.) *La enciclopedia de Monterrey*, Vol. III, Monterrey, Nuevo León, 1996, pág. 440.



infraestructura en la ampliación de la cobertura de los servicios básicos en zonas urbanizadas que no cuentan con los mismos.

Esto plantea desafíos que Monterrey debe enfrentar en los próximos años para perfilarse como una ciudad con una estructura urbana eficiente y equilibrada; una estructura vial articulada y alternativas eficientes de transporte público; promover un uso racional y equilibrado del suelo; garantizar las necesidades de movilidad de población; un manejo adecuado de los recursos naturales; ser un espacio atractivo para trabajar, habitar y ofrecer una alta calidad de vida a sus habitantes, así como contar con una administración sólida que preste servicios de excelencia empleando sistemas y tecnologías avanzadas para agilizar los procesos y generar información útil.<sup>164</sup>

### **3.4. COYOACÁN**

Se llevará a cabo el estudio analítico y la radiografía de Coyoacán en aspectos como: características generales; antecedentes; aspectos demográficos, aspectos socioeconómicos, actividades económicas; estructura urbana; organización política y administrativa; participación ciudadana; caracterización de la clase política, elites y grupos locales.

#### **3.4.1. Características generales**

Jurídicamente Coyoacán forma parte de las 16 delegaciones en que se divide el D.F., que depende directamente de la autoridad central, sus atribuciones están consagradas en la Ley Orgánica de la Administración Pública y su actuación se encuentra limitada al no contar con la autonomía suficiente aunque las funciones cotidianas que cumple son las propias de un gobierno local. Con restricciones financieras la delegación tiene que atender los problemas de gestión urbana y las demandas de los ciudadanos con la misma capacidad con la que cuenta cualquier municipio.

El grado de desarrollo económico y socio-cultural que ha alcanzado Coyoacán la ubica como una de las demarcaciones más privilegiadas del Distrito Federal, al contar con el equipamiento urbano y los servicios para garantizar la calidad de vida de sus habitantes. Representa un área de alto desarrollo comercial, turístico, educativo y cultural. Forma parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Se trata de un territorio donde tienen lugar contrastes marcados y una segregación socio-económica en una demarcación habitada por sectores sociales que van desde las clases altas (zona centro de Coyoacán), las clases medias (zona de Culhuacanes) y las clases bajas (zona de los Pedregales).

---

<sup>164</sup> Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, No. 155, 13 de Noviembre de 2002.

Su diversidad espacial y fragmentación socio-cultural está reflejada en barrios antiguos, colonias con accesos y servicios públicos eficientes, conjuntos habitacionales, fraccionamientos, colonias y barrios con fuertes y arraigadas tradiciones populares.

### **3.4.2. Antecedentes**

En la Constitución de 1824 se estableció por medio de un decreto del Congreso que la Ciudad de México sería el Distrito Federal administrada por el gobierno central, la elección de los ayuntamientos para los pueblos y prefecturas comprendidos en el D.F. La personalidad jurídica de los ayuntamientos se suprime hacia 1900 donde se determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.<sup>165</sup> El D.F. entre 1917 y 1928 estuvo dividido en 13 municipios que la ley de 1903 contemplaba.<sup>166</sup>

Coyoacán existe y se administra como municipio hasta 1928 año en que se estipula la desaparición de los ayuntamientos y las municipalidades del Distrito Federal. A partir de ahí y hasta 1993 el esquema básico de gobierno y administración de este espacio territorial fue el de estar supeditado al Ejecutivo federal quien designaba tanto al regente de la ciudad capital, a los delegados como al jefe de seguridad pública y el procurador.

La demarcación es producto del proceso de atracción y expansión de los centros urbanos con mejores condiciones de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, con el crecimiento poblacional las necesidades se transforman y con ello la estructura urbana.

Aún cuando pareciera que las delegaciones centrales son las más privilegiadas del resto de la Ciudad de México, que apunta hacia una tendencia al equilibrio en cuanto a su dinámica de crecimiento, al formar parte del área consolidada del Distrito Federal y contar con un alto nivel de satisfactores urbanos, lo cierto es que, así como encontramos grandes contrastes sociales entre las distintas unidades político-administrativas ubicadas al poniente y oriente de la ciudad, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, al interior de cada delegación se reproducen los contrastes sociales que tienen consecuencias enormes para la organización político-administrativa.

Coyoacán, que se encuentra en el centro de la capital del país, se caracteriza por jugar un papel importante en el desarrollo urbano del sector suroriente del Distrito

---

<sup>165</sup> Marván Laborde, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". Documento de trabajo, México, CIDE.

<sup>166</sup> México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzolaco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

Federal, ya que representó por cerca de dos décadas la zona apta para crecimiento habitacional.

Junto con su función habitacional predominante, la ubicación de la Ciudad Universitaria, permitió a esta delegación diversificar su rol en la estructura urbana, con la generación de zonas de servicios alternos.

El desarrollo urbano acelerado de la delegación se inició en 1940, primero en su zona norte y después, paulatinamente, hacia la zona de los Pedregales.<sup>167</sup>

Con la factibilidad de este mejoramiento vial surgieron colonias como Churubusco, Barrio San Lucas, La Concepción y Villa Coyoacán. Puede señalarse que a partir del establecimiento de estas colonias, la tendencia de ocupación espacial se dio hacia el sur. Esta delegación representó campo fértil para el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales entre las décadas de 1950 y 1960, con la utilización de los predios para reserva por parte de importantes zonas habitacionales construidas por el Infonavit y otros organismos particulares.

Entre los años de 1960 y 1970 se inició la formación de las colonias de los Pedregales (Santo Domingo, Ajusco y Santa Úrsula). A partir de esa década, el crecimiento poblacional en la delegación se concentró en este sector, el cual se desarrolló de manera anárquica y con tendencia a la concentración de habitantes. El principal problema en esta zona fue la dificultad para la introducción de los servicios de infraestructura y la falta de espacios adecuados para el esparcimiento de la población. Actualmente la gran concentración de habitantes en los Pedregales, no ha podido revertir completamente la carencia de infraestructura y servicios.

Entre 1970 y 1980 la expansión de esta demarcación se concentró hacia el oriente, donde la expansión acelerada de la Delegación Iztapalapa, contribuyó en alguna medida a incentivar los procesos de ocupación del sector oriente de la Delegación Coyoacán.

Con el incremento de la población los problemas de vialidad, carencia de infraestructura y servicios comenzaron a agudizarse. A pesar de contar con arterias que integraban las nuevas colonias al resto del Distrito Federal, la concentración masiva y prolongada de la población tendió a sobresaturar las redes de infraestructura.

Los procesos de consolidación de la delegación dieron en sentido norte-sur y oriente-poniente, al principio el crecimiento al interior de la misma se dio de forma

---

<sup>167</sup> A partir de 1940 se inicia el actual desarrollo urbano en esta delegación, primero se construyó la Calzada Taxqueña que alivió el tránsito de la calle Francisco Sosa. Después al construirse la Ciudad Universitaria en 1958, se trazó hasta ella la Avenida Universidad. Sobre el Río Churubusco ya entubado se dispuso una vialidad y la Avenida Cuauhtémoc se prolongó hacia el sur.

ordenada, pasando posteriormente al crecimiento anárquico de las zonas de los Culhuacanes y los Pedregales.

A través del paso de los años, el papel que juega esta delegación en el marco general del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se ha transformado de una función eminentemente habitacional, con colonias que surgieron *exprofeso* con esta finalidad, a una función más mezclada de habitación, servicios y comercio. Esto se refrenda en la ocupación de un número considerable de instalaciones de equipamiento y servicios.

A partir de la construcción de Ciudad Universitaria, el papel de Coyoacán se transformó y en las décadas 70, 80 y 90 ha venido disminuyendo la fuerza de los conjuntos habitacionales cediéndole paso a la instalación de zonas comerciales y de servicios.

### 3.4.3. Aspectos Demográficos

Coyoacán cuenta con una superficie de 53.67 km<sup>2</sup> (54.4km<sup>2</sup>), que equivale a 3.5% del territorio que ocupa el D.F. Alberga una población total de 640,423 habitantes (INEGI, 2000), una delegación con más habitantes que los estados de Baja California Sur o Aguascalientes, de los cuales 300,429 son hombres (46.91%) y 339,994 son mujeres (53.09%). Lo que representa el 7.5% de la población total del Distrito Federal.

**Cuadro III.1.**  
**Dinámica demográfica de las delegaciones del Distrito Federal, 1950-2000**

	Población						
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
Distrito Federal	3,050,442	4,870,876	6,874,165	8,352,711	8,351,044	8,489,007	8,605, 239
Álvaro Obregón	93,176	220,011	456,709	604,643	651,752	676,930	687,020
Azcapotzalco	187,864	370,724	534,554	568,701	481,334	455,131	441,008
Benito Juárez	356,923	537,015	605,962	514,404	413,520	369,956	360,478
<b>Coyoacán</b>	<b>70,005</b>	<b>169,811</b>	<b>339,446</b>	<b>597,129</b>	<b>640,006</b>	<b>653,489</b>	<b>640,423</b>
Cuajimalpa	9,676	19,199	36,200	86,725	121,344	136,873	151,222
Cuauhtémoc	1,053,722	1,072,530	927,242	769,097	604,303	540,382	516,255
G.A. Madero	204,833	579,180	1,186,107	1,431,919	1,285,821	1,256,913	1,235,542
Iztacalco	33,945	198,904	477,331	539,476	454,599	418,982	411,321
Iztapalapa	76,621	254,355	522,095	1,199,582	1,511,366	1,696,609	1,773,343
M. Contreras	21,955	40,724	75,429	164,558	197,772	211,898	22,050
Miguel Hidalgo	454,868	650,497	648,236	515,275	412,564	364,398	352,640
Milpa Alta	18,212	24,379	33,649	50,788	64,545	81,102	96,773
Tláhuac	19,511	29,880	62,419	139,595	209,594	255,891	302,790
Tlalpan	32,767	61,195	130,719	350,934	491,654	552,516	581,781
Venustiano Carranza	369,282	572,091	721,529	654,360	526,903	485,623	462,806
Xochimilco	47,082	70,381	116,493	206,402	274,497	332,314	369,787

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI

La delegación Coyoacán ocupa el cuarto lugar respecto a las demarcaciones más pobladas del D.F. Está se distribuye en 123 colonias, dentro de las cuales existe nueve barrios, siete pueblos, 30 unidades habitacionales.

En Coyoacán tiene lugar el decrecimiento de su población en el transcurso de cinco años donde la población cae de 653,489 a 640,423 lo que significa una pérdida de 13,066 habitantes asociados por los problemas de cambio de uso de suelo que ha trastocado la estructura urbana de la demarcación.

La delegación está dividida en 116 unidades territoriales,<sup>168</sup> así como por 123 colonias con distinto grado de marginación.

Un muy alto grado de marginación lo presentan tres colonias populares: San Francisco Culhuacán, Pedregal de Santo Domingo y la zona de Pedregales con 69,194 habitantes que viven en esas tres unidades territoriales. Un alto grado de marginación lo presentan 13 colonias que albergan 151,395 habitantes, siendo en total 220,589 habitantes que padecen grados extremos de marginación. Lo que representa el 35% de la población total de Coyoacán que presenta altos grados de marginación.

Una marginación media la presentan 7 unidades territoriales que alberga a 48,533 habitantes, 7.6%, que incluyen las colonias de: Canal Nacional La Virgen, Cantil del Pedrega Media Luna, La Candelaria, Nueva Díaz Ordaz, Santa Úrsula Coapa, San Francisco, y CTM Culhuacán Zona I y II.

Una marginación muy baja y baja la presentan 93 unidades territoriales con 371,301 habitantes, 58%, que en su mayoría se trata de colonias mejor dotadas de servicios públicos y recursos económicos.<sup>169</sup>

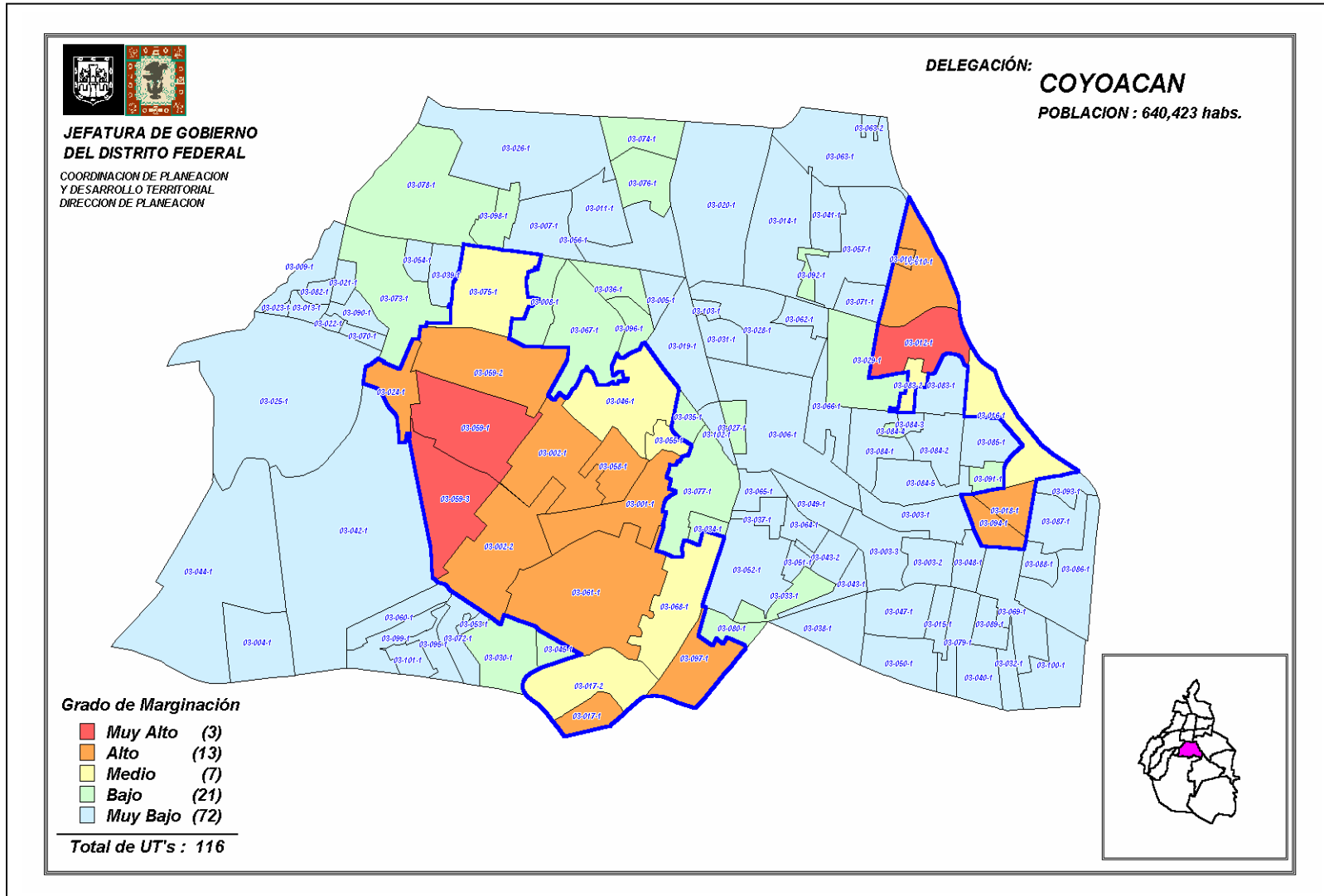
Esto muestra una diversidad socio-económica característico de territorios con polos de desarrollo industrial, comercial, y turístico y zonas deprimidas que las hacen blanco perfecto para los invasores de tierras o los llamados paracaidistas.

---

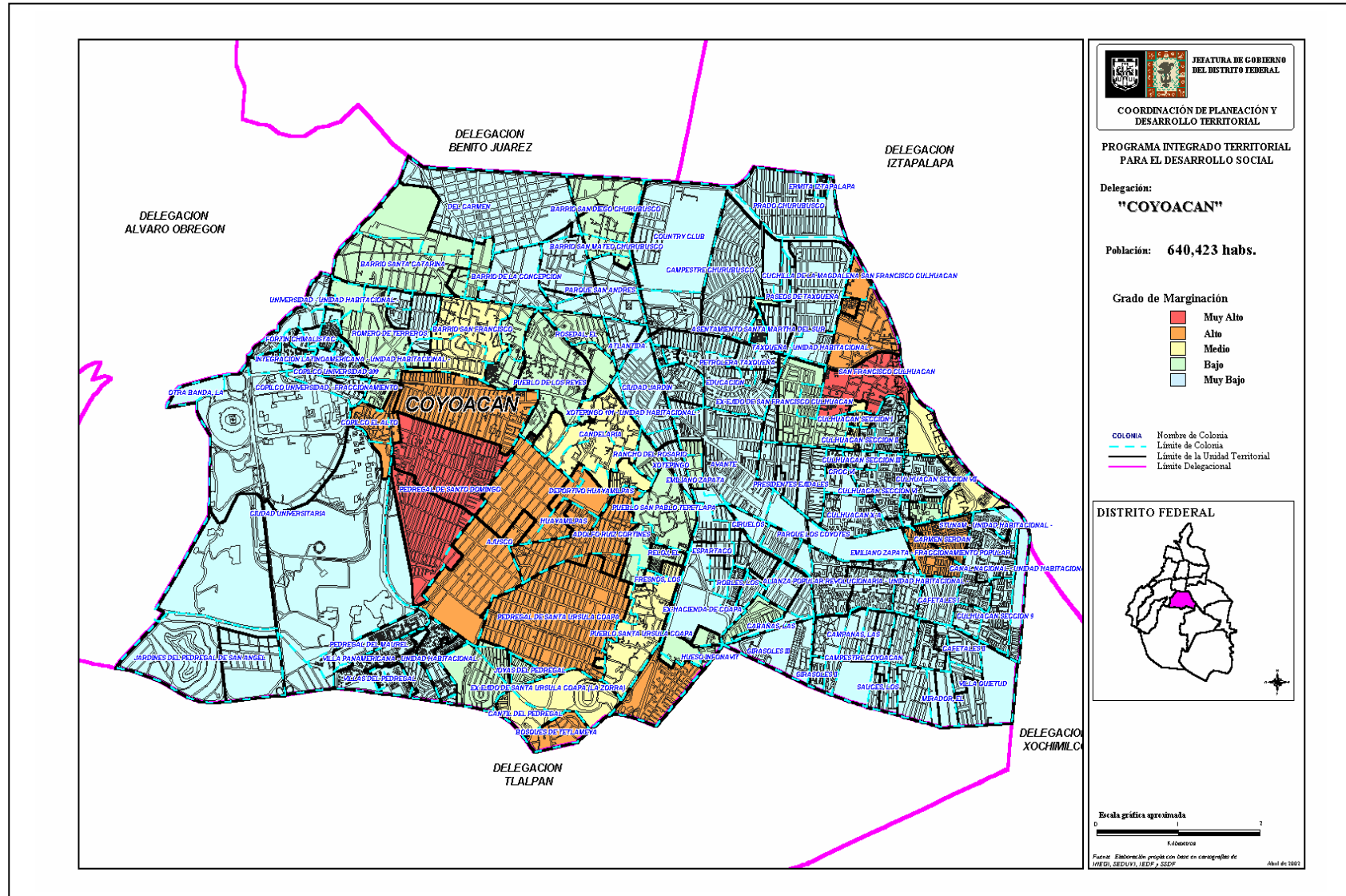
<sup>168</sup> Se trata de una división que obedece a criterios sociodemográficos y económicos, al incluir variables sobre demografía, salud, ingreso, educación, estado civil, fecundidad, hogares, ocupantes, vivienda, hacinamiento, y disponibilidad de bienes patrimoniales. Delegación de Coyoacán. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Coyoacán*, México, 2004, pág. 4.

<sup>169</sup> Incluye colonias como: Insurgentes Cuicuilco, Avante, Atlántida, Barrio La Concepción, Copilco Universidad, Campestre Coyoacán, Churubusco Country Club, Conjunto Residencial San Ángel, Del Carmen Viveros Coyoacán, Paseos de Taxqueña, Prados Churubusco, Prados Coyoacán, Unidad Olímpica, Villa Panamericana, Vistas del Maurel, Joyas del Pedregal, Xotepingo, entre otras INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000.

**Cuadro III.2.**  
**Grados de marginación en la delegación Coyoacán**



**Cuadro III.2.**  
**Grados de marginación en la delegación Coyoacán**



#### 3.4.4. Aspectos socioeconómicos

Según datos del XII Censo de Población y Vivienda del 2000, en la delegación Coyoacán se localizan 164,990 viviendas, donde 125,439 son propias (76%) y 25,140 son rentadas (15%). El promedio de ocupantes es de 3.87.

Se trata de una de las delegaciones con las mejores condiciones de vida superada tan sólo por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Las viviendas en su mayoría, el 97.9%, han sido construidas con materiales resistentes, es decir, piso de cemento, mosaico, madera y otro recubrimiento, salvo 12.9% de viviendas que fueron construidas con materiales ligeros, naturales y precarios.

Un 98% (161,340) de los coyoacanenses tiene drenaje conectado a la calle, 97% (161,184) de las viviendas cuenta con agua entubada y el 98.5% (162,588) dispone de energía eléctrica.<sup>170</sup>

Un dato importante se refiere al nivel de escolaridad, las prestaciones y los ingresos promedios percibidos por la población ocupada residente de la demarcación que vienen a ser superiores a los presentados por el conjunto del Distrito Federal; sin embargo, sólo 45% de esta población labora en Coyoacán, es decir, 287,911 es población económicamente activa, de entre los cuales el 78% se ocupa en el sector terciario (comercio y servicios formal e informal). En tanto, 35% es población económicamente inactiva (PEI) con 225,438 que no laboran. El 56% de la fuerza de trabajo no vive en la zona<sup>171</sup>. Dentro del 45% de la población que vive y labora en Coyoacán, existe un mayor número de mujeres que de hombres.

De acuerdo a la estructura socioeconómica que se presenta en la delegación, se encuentra dos realidades: la población de escasos recursos y aquella de estratos socioeconómicos altos y muy altos.

En cuanto al nivel de ingresos, sólo el 32% de la población ocupada tiene un ingreso de más de 2 y hasta 5 salarios mínimos, esto es, 90,736, seguido del 25% de la población que percibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales, es decir, 70,376 y el 16% de la población ocupada que recibe más de 5 salarios mínimos, 45,907. Sólo el 7%, 18, 498, percibe menos de un salario mínimo.

Respecto al nivel de instrucción, el 97% de la población de 6 a 14 años sabe leer y escribir y asiste a la escuela; de la población de 15 años y más, el 97.5% es alfabeta, de la población de 18 años y más, el 58% recibe educación media superior y superior. El promedio de escolaridad es de 10.77 años<sup>172</sup>, siendo el más alto de entre las 15 delegaciones.

---

<sup>170</sup> Secretaría de Gobernación. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México, 2001.

<sup>171</sup> INEGI, Censos Económicos 1999.

<sup>172</sup> Secretaría de Gobernación. *Op. cit.*



### 3.4.5. Actividades económicas

La mayor actividad económica se concentra en el sector industrial con una tasa de crecimiento anual de 24% entre 1993 y 1998<sup>173</sup>, sostenido por el fomento a la micro y pequeñas empresas. También el sector comercio y el de servicios, siendo éste último el que ha cobrado mayor importancia dentro de la demarcación con un crecimiento anual del 30%<sup>174</sup>. Las actividades que destacan en la delegación Coyoacán son las industrias farmacéuticas, de sustancias químicas, editoriales e imprentas; también sobresalen el comercio en supermercados y las tiendas departamentales<sup>175</sup>. A pesar de ello, existe una marcada ausencia del sector industrial.

El crecimiento del sector comercial y de servicios en Coyoacán la coloca como una de las delegaciones geográfica y socialmente importantes en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, pues es sede de funciones asociadas al desarrollo de actividades culturales, educativas, de recreación y turísticas.

### 3.4.6. Estructura urbana

El desarrollo económico en la demarcación tiene su contraparte. El cambio de uso de suelo de tendencia habitacional a comercial experimentado en la última década ha traído como consecuencia problemas de gestión local y planeación urbana en la atención a problemas agudos como el comercio informal en la vía pública, la saturación vial, el deterioro del medio ambiente y de la imagen urbana, el uso intensivo de los espacios privados y públicos para actividades socio-culturales y comercial, la inseguridad.<sup>176</sup>

La estructura urbana trazada en Coyoacán<sup>177</sup> se traduce en los tres tipos de Coyoacán que tienen lugar en la delegación: el del Centro histórico, el de las Unidades Habitacionales y el de los Pedregales y Culhuacanes.

---

<sup>173</sup> Delegación de Coyoacán. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Coyoacán*, México, 2004, pág. 4.

<sup>174</sup> *Ibid.*, pág. 5.

<sup>175</sup> *Ibid.*, pág. 8

<sup>176</sup> Ramírez Kuri, Patricia. "Institucionalidad local y participación ciudadana en la Delegación Coyoacán. México, 2º Congreso IGLOM, Red de Investigadores en gobiernos locales.

<sup>177</sup> El Programa de Desarrollo Urbano Delegacional menciona 6 zonas con características urbanas y socioeconómicas homogéneas: Zona Histórica, donde coexisten áreas habitacionales residenciales de larga tradición con articulaciones que tienden hacia el cambio de uso de habitacional a comercial y de servicios; Zona Pedregales, que es una de las zonas más densamente pobladas y con carencias importante de servicios; Zona de los Pueblos y Barrios, que es una de las zonas con mayores índices de marginación; Zona de Unidades Habitacionales; Zona de los Grandes Equipamientos educativos, culturales y recreativos de Coyoacán y la Ciudad de México; Zona de Colonias Habitacionales, integrada por colonias con uso de suelo habitacional unifamiliar.

Particularmente, el centro histórico, por ser una de las zonas más cotizadas en la ciudad en términos financieros e inmobiliarios<sup>178</sup>, lugar de concentración de la población y de una gran cantidad de actividades económicas, representa el prototipo de la micro-urbe metropolitana donde se presentan los dilemas en relación a las formas de organización y de control político y social en el ámbito local.

El conflicto de intereses y las relaciones tensas entre los distintos actores por el cambio en los usos del suelo forman parte de los asuntos pendientes de las autoridades delegacionales para proyectar de manera ordenada e integral la cuestión urbana, orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población e impedir la polarización social.

El desarrollo alcanzado por la demarcación, paradójicamente, le ha generado problemas de saturación vial y transporte, ausencia de infraestructura hidráulica y de drenaje, falta de equipamiento y servicios suficientes, déficit de viviendas.

Esta condición repercute en la administración delegacional, la cual con limitaciones para ejercer con autonomía su presupuesto se enfrenta a la disyuntiva de ser espacios de gobiernos con capacidad suficiente para resolver las demandas ciudadanas o circunscribirse a ser órganos dependientes del gobierno central sin posibilidades de ejercer la representación y responsabilidad que los electores que otorgaron en las urnas.

### **3.4.7. Organización política y administrativa**

Con las reformas políticas, a partir de 1990 se dio paso al histórico proceso de recuperación de derechos políticos de sus habitantes y al fortalecimiento del carácter autónomo del Distrito Federal, pero creándose una "estructura híbrida" de gobierno. En 1993 la Asamblea de Representantes pasa a ser Asamblea Legislativa creada como órgano legislativo con funciones limitadas.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. las delegaciones son órganos desconcentrados que hasta la reforma política de 1993 estaban a cargo de un delegado, el cual era nombrado y removido por el jefe del Departamento del D.F. previo acuerdo del presidente de la República.

Se suprimieron las designaciones de los delegados políticos, primero por delegados aprobados por la Asamblea Legislativa, y a partir de 2000 por elección directa de los habitantes, denominándolos jefes delegacionales. Es decir, se eligieron diputados sin plena autonomía, dado que el DF aún dependía de las decisiones del Congreso de la Unión.

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

Los cargos del gobernador y delegados políticos se convirtieron en "municipales" de elección directa, pero sin sus consejos o ayuntamientos respectivos que podrían funcionar como contrapeso político del poder local en un marco de efectiva autonomía y responsabilidades a las demarcaciones políticas.

La reforma de 1998, de igual manera, estableció limitaciones constitucionales y estatutarias<sup>179</sup> para la consolidación tanto del gobierno del D.F. como de las delegaciones. La reorganización de estos órganos de gobierno se pospuso y lo novedoso fue la elección directa de los titulares de los órganos políticos-administrativos que entraría en vigor en el 2000.

Esta condición no implicó mayor autonomía para las demarcaciones, pues seguirían dependiendo del gobierno central, sobre todo en relación al presupuesto para atender las necesidades de los ciudadanos.

Las delegaciones dentro del marco jurídico les corresponde les corresponde proporcionar servicios de construcción, mantenimiento, reparación, remodelación y limpieza de las obras públicas, alumbrado, vivienda, distribución de agua potable y drenaje; regular el desarrollo urbano; administrar y verificar el funcionamiento de los juzgados del Registro Civil y tribunales calificadores; dirigir las acciones que impulsen el desarrollo económico y social del D.F. en el ámbito de su jurisdicción; otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento, mantener actualizado el padrón de giros mercantiles; promover la cultural, las actividades educativas, turísticas y deportivas, etc.

Las formas de representación política de la ciudadanía están a cargo de la ALDF; la figura del cabildo no existe en las demarcaciones.

El marco jurídico administrativo<sup>180</sup> que norman la actuación de las delegaciones está compuesto por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- El Estatuto de Gobierno del D.F. que es el equivalente a la Constitución local y 7 estatutos más;
- 67 leyes;
- 13 Códigos;
- 39 Reglamentos;
- 12 Decretos;
- 24 Acuerdos;

---

<sup>179</sup> Ignacio Marván menciona, al menos, tres limitaciones: la facultad de Congreso de la Unión para aprobar el Estatuto de Gobierno del D.F. y su carácter de órgano legislativo del D.F.; los candados existentes para elaborar la ley electoral donde entre otros aspectos, se limita la participación en las elecciones locales de partidos, fuerzas y ciudadanos con representación local, la organización del gobierno de las delegaciones políticas. Marván Laborde, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". Documento de trabajo, México, CIDE.

<sup>180</sup> Gobierno del Distrito Federal, Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. *Manual Administrativo*. México, Distrito Federal, 27 de febrero de 2004, pág. 13-29.

- Bandos, Circulares, Oficios y otros tantos Documentos normativos-administrativos, Manuales y Disposiciones generales.
- Instrumentos de planeación: Plan Delegacional de Desarrollo Urbano, planes parciales y programas anuales.

El jefe delegacional para el despacho de los diversos asuntos de la administración se auxilia de varias entidades de la administración pública. (Ver cuadro 3.3) Cada una de estas dependencias está dirigida por un director, que cuenta con el apoyo de subdirectores, asistentes, jefes, coordinadores y otro tipo de subordinados.

Coyoacán se ha caracterizado por una fuerte oposición de grupos locales que sin un proyecto en particular han obstaculizado la administración delegacional al oponerse a cualquier acción de gobierno encaminada a planear el desarrollo local, pues esto implica alterar la correlación de fuerzas. La administración ha experimentado la alternancia política con las administraciones priistas, y perredistas<sup>181</sup>.

La administración (2003-2006) está integrada por el jefe delegacional del PRD, y una estructura orgánica que fue reestructurada y aprobada en octubre del 2003. (Ver cuadro 3.3.)

Coyoacán, anteriormente bastión del PRI, se convierte en pieza clave para el PRD quien por tres trienios ha logrado retener la delegación desde 1997. Actualmente, el delegado de Coyoacán es Miguel Bortolini Castillo de filiación perredista, destacándose por su trayectoria magisterial.

Al asumir la delegación el Prof. Bortolini promueve la modificación de la estructura administrativa a través de un nuevo organigrama con la definición de funciones, derechos y obligaciones de funcionarios; procesos y procedimientos.

Se trata de una reestructuración que responde a dos criterios: político y administrativo, en ese orden. Con la llegada de la administración actual y la automatización de la nueva estructura orgánica, se fortalecen las áreas relacionadas con la Participación Ciudadana y la Prevención del delito, Comunicación Social, Informática, Modernización Administrativa, Fomento Económico y Turismo el cual se adscribe a Desarrollo Delegacional.<sup>182</sup> Esto pone el acento en la necesidad de eficientar la administración local.

Políticamente, la modificación de la estructura delegacional sirvió para equilibrar las fuerzas locales que se distribuyeron los distintos puestos clave: entre la corriente hegemónica, CID, y los grupos locales.

---

<sup>181</sup> Nos referimos a los delegados políticos nombrados directamente por los Regentes capitalinos durante el régimen priista (1928-1997); del PRD: Arnoldo Martínez Verdugo (1997-2000); María Rojo (2000-2003).

<sup>182</sup> Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. *Manual Administrativo*. México, Distrito Federal, 27 de febrero de 2004, 288 pág.

Cabe destacar la incorporación de la Dirección de Participación Ciudadana en la Dirección de Seguridad Pública, aunque constituyen dos direcciones que cuentan con sus respectivas subdirecciones y jefaturas de unidad departamental, el área de Participación Ciudadana concentra los programas sociales auspiciados por el gobierno central.

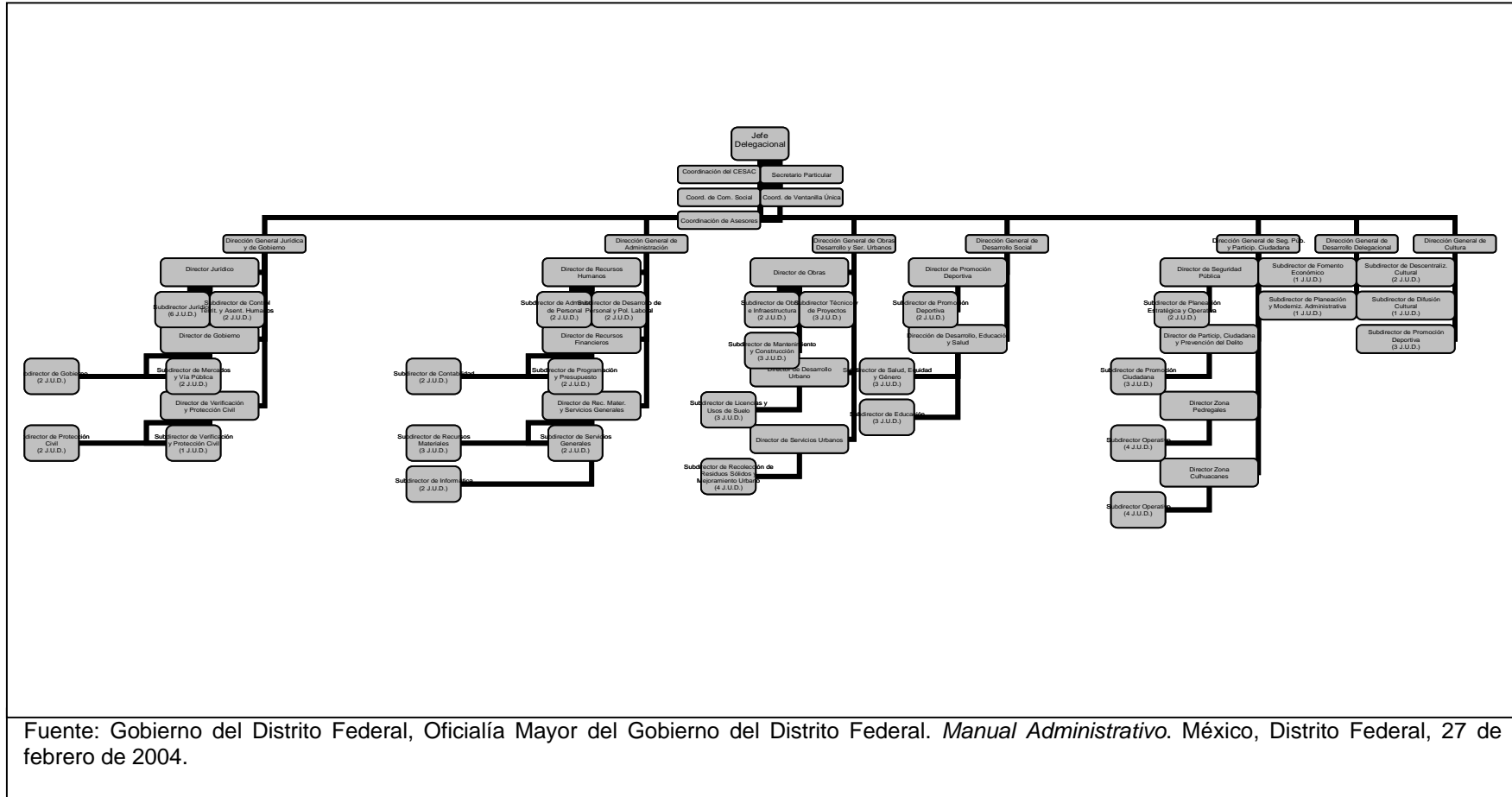
Con esta medida, la administración del Prof. Bortolini restó fuerza y poder a la Dirección General de Desarrollo Social que orgánicamente era la encargada de promover la participación social, gestionar las demandas en materia social de los coyoacanenses.

Esta determinación se hizo por una cuestión de carácter político: debilitar un área estratégica que constituye la columna vertebral de la administración actual.<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> La actual Dirección de Desarrollo Social la preside un líder de colonos movilizados por demandas de viviendas y servicios públicos, quien tiene un grupo político opuesto al actual delegado.

**Cuadro III.3.  
Estructura orgánica de la administración pública en Coyoacán  
(2003-2006)**



Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. *Manual Administrativo*. México, Distrito Federal, 27 de febrero de 2004.

### **3.4.8. Participación ciudadana**

La participación en la ciudad capital ha sido de dos tipos: la de expertos y la vecinal. La primera consistió en el asesoramiento al regente capitalino nombrado por el Presidente de la República por parte de funcionarios, técnicos y expertos en la administración pública o, por lo menos, en materias especializadas. La organización vecinal estaba circunscrita al aparato estatal. Ambos tipos de participación no permitía contar con ciudadanos y gobiernos capacitados para determinar por sí mismos el desarrollo local. Se carecía de las instituciones democráticas y un gobierno competente que atendiera las necesidades sociales. No había ciudadanos que reclamaran sus derechos políticos en un clima que no fuera de confrontación o ruptura con el sistema.

Dentro de este contexto, se crearon una serie de instancias de participación que el gobierno federal establece, por carecer de un ejecutivo local con autonomía, para la gobernabilidad de la capital. Cada instancia tuvo un periodo corto de existencia ya sea por las necesidades de centralización del poder (1927-1985) o por la falta de acuerdos entre los distintos actores políticos y sociales para emprender la reorganización política del Distrito Federal. (1987-1998) (Ver cuadro 3.4.)

El viejo régimen durante más de siete décadas fue eficaz políticamente para organizar a la sociedad sin que esto provocara conflictos graves, encontró en la organización corporativa un canal original de representación ciudadana. Los pocos espacios de participación que abriera el gobierno significaban un avance sustancial del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

El ejecutivo federal intentaba reestructurar y fortalecer los órganos tradicionales de colaboración al centralizar las decisiones de gobierno, permitir una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos pero sin modificar la situación jurídica y política del D.F. En 1980, las medidas encaminadas a fomentar la participación ciudadana se dieron con la instauración de la consulta popular, la audiencia pública pero, sobre todo, con la creación de la Asamblea de Representantes en 1987.

Otras acciones importantes que se tomaron para avanzar hacia la democratización de la capital fueron la reforma política de 1993 que permitió abonar el camino hacia la transformación de la ARDF en Asamblea Legislativa; la aprobación del Estatuto de gobierno del D.F. en 1994; la elección de los consejeros ciudadanos como figura intermedia entre la ciudadanía y el gobierno local en 1995, y la elección en 1997 del jefe de gobierno capitalino por voto universal, libre, directo y secreto.

En materia de participación, la ley de 1995, todavía bajo el gobierno del PRI, estableció varias innovaciones para configurar un gobierno propio de la capital como fueron varios instrumentos de participación: la audiencia pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, etc. (Ver cuadro 3.5.)

La reforma política de 1998 desembocó en los acuerdos de dotar a los ciudadanos para participar en la planeación, diseño y evaluación de las decisiones de gobierno a través de las figuras de democracia directa o participativa como el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, audiencia pública y demás establecidas en las leyes<sup>184</sup>; exigir la transparencia de la función pública; exigir cuentas sobre la gestión de las autoridades entre otros temas.

El gobierno capitalino en manos de la mayoría perredista impulsa reformas a la ley de participación ciudadana en 1998 estableciendo nuevas instancias de participación y representación ciudadana como fueron los comités vecinales. La elección de los mismos tuvo lugar en 1999 en un ambiente de apatía e indiferencia por parte de los ciudadanos por menos del 10% del padrón electoral.

La falta de credibilidad de las instancias de representación ciudadana se tradujo en la atomización, fragmentación y reducción de instaurar alguna estructura horizontal alterna de representación vecinal local que incentivara de manera natural la inclusión ciudadana en los problemas y soluciones locales.

Aunque los partidos de oposición vieron en la participación ciudadana un instrumento de negociación para restarle fuerza y poder al Ejecutivo federal y cederlo a favor de las delegaciones, muy pronto la oposición siendo gobierno, retrocedió en sus intentos por consumir una reforma política que otorgara autonomía plena al gobierno del Distrito Federal y las delegaciones.

Bajo esa premisa, la participación controlada que derivaba de las instancias creadas por decreto del gobierno federal es sustituida por la participación pasiva y reactiva a través de las nuevas instancias de participación y representación ciudadana que no necesariamente fomentaron la obligatoriedad de las resoluciones para las autoridades locales, como en principio planteó la oposición.

---

<sup>184</sup> Con esta y otras reformas, la ALDF aprueba la Ley de Participación Ciudadana en noviembre de 1998. Dicha ley “es menos deficiente y más perfectible que la anterior porque reintenta incentivar la participación democrática en la gestión urbana, alienta la expresión de necesidades y demandas, promueve la vigilancia y evaluación de la acción del poder ejecutivo local en su interacción con el poder legislativo”. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1998.



La incorporación de los comités vecinales<sup>185</sup> al gobierno delegacional generó desavenencias entre los partidos políticos<sup>186</sup> que perdió de vista temas importantes como: la reorganización del gobierno de las delegaciones que supondría no sólo la definición de sus funciones y recursos sino los mecanismos institucionales para rendir cuentas a sus representados; la consolidación de instituciones de gobierno en el Distrito Federal y las delegaciones como órganos de gobierno autónomos, iniciar el proceso gradual de descentralización; la definición de las instancias de coordinación y solución de conflictos entre los intereses de la ciudad y los intereses de los colonos, etc.

En este sentido, las bases de la gobernaza local fueron sustituidas por la fórmula de mantener la gobernabilidad democrática en un clima de fuertes resistencias de actores sociales y políticos, conflictos internos, adaptación y aprendizaje para ejercer el gobierno, lo que fue en detrimento de una verdadera vocación democrática y el desarrollo de la participación para la autodeterminación cívica.

---

<sup>185</sup> En la actualidad, permanecen los mismos comités vecinales que se eligieron en 1999, no se han renovado y enfrentan problemas operativos que dificultan su existencia. Se trata de “dotar de mayores facultades a los comités y ampliar la corresponsabilidad de las autoridades y convertir a éstos en efectivos componentes de la representación y participación de los ciudadanos en los asuntos de la ciudad”. Ver Espinosa García, Mario. “Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México: un análisis desde el funcionamiento de los comités vecinales”, Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, Octubre 2002.

<sup>186</sup> Un recuento sobre las discusiones de la Reforma Política y los debates sobre la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de 1998 se encuentra en Partido Lara, Othón. “La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones, Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, Octubre 2002.

<b>Cuadro III.4. Las instancias de participación ciudadana y los resultados para el desempeño</b>		
<b>Instancia</b>	<b>Funciones</b>	<b>Resultados para el desempeño</b>
Consejo Consultivo de la Ciudad de México. (1928)	Órgano de colaboración que tenía funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección para auxiliar al regente del DDF.	<p>Los gobiernos eran eficientes políticamente, pero su desempeño respondía a un esquema autoritario.</p> <p>El gobierno ejercía un estricto control sobre las instancias y los órganos. Los ciudadanos no tenía voto, la representación era gremial y la participación era entendida en función de las grandes corporaciones oficiales (Ver cuadro 2.1)</p> <p>La participación es <i>controlada</i> y es un recurso que utiliza el viejo sistema para ejercer el control sobre una sociedad atomizada a través del pacto corporativo.</p> <p>Se carece de gobiernos locales que trabajen en conjunto con la ciudadanía. El desempeño fue dejado de lado por las turbulencias políticas, en tanto la burocracia estaba cada vez más alejada de la ciudadanía.</p> <p>Se dieron cambios lentos para permitir un gobierno local y abrir canales de participación.</p> <p>La participación es <i>pasiva</i> y en ocasiones <i>reactiva</i>. (Ver cuadro 2.1)</p>
Consejos Consultivos Delegacionales (1929)	Órganos "auxiliares de la administración" facultados para opinar, revisar, proponer e inspeccionar sin capacidad para influir en las decisiones de gobierno.	
Consejo Consultivo del Distrito Federal. (1941)	Órgano auxiliar de colaboración con el regente capitalino en asuntos como: sugerir nuevos servicios públicos; opinar sobre estudios de planeación urbana; someter los proyectos de leyes y reglamentos a consideración del regente, etc.	
Junta de vecinos (1970)	Instancias creadas por iniciativa del gobierno federal encargadas de recibir información sobre la prestación de los servicios públicos; proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios; informar sobre el estado que guarda la administración local; opinar sobre determinadas materias, entre otras.	
Asociaciones de residentes, comités de manzana, jefes de manzana y juntas de vecinos (1978)	Instancias de participación con una estructura piramidal con funciones como: identificación de necesidades; organizar a los colonos; informar sobre las gestiones y resultados de los programas delegacionales; recopilar aportaciones económicas y materiales en cada manzana.	
Consejos Ciudadanos Delegacionales (LPC, 1995)	Órganos encargados de la gestión, supervisión, aprobación, consulta, evaluación de ciertos programas delegacionales.	
Comités vecinales (LPC, 1998)	Instancias encargadas de representar los intereses de los vecinos en sus colonias; conocer, analizar y gestionar las demandas ciudadanas; dar seguimiento a las propuestas y demandas; participar en la elaboración del presupuesto de la delegación; desarrollar acciones de información, capacitación y educación, etc.	

Fuente: Elaboración propia con base en Mellado Hernández, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdés, 2001, 171 pág.

<b>Cuadro III.5. Instrumentos de participación y mecanismos de democracia directa y los resultados para el desempeño</b>	
<b>Instrumentos de participación ciudadana (1995)</b>	<b>Resultados para el desempeño</b>
Definición: Figuras a través de las cuales las autoridades delegacionales toman en cuenta la opinión de los ciudadanos. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta vecinal</li> <li>• Colaboración vecinal</li> <li>• Unidades de quejas y denuncias</li> <li>• Difusión pública</li> <li>• Audiencia pública</li> <li>• Recorridos del delegado</li> </ul>	Se trata de instrumentos que apelan a la colaboración sin carácter vinculante para las autoridades locales.  Persiste la desvinculación del ciudadano con su gobierno.
<b>Mecanismos de democracia directa (1998)</b>	<b>Resultados para el desempeño</b>
Definición: Rutas por las cuales los ciudadanos inciden en las decisiones de su gobierno. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa popular</li> <li>• Plebiscito</li> <li>• Referéndum</li> </ul>	Sólo el plebiscito tiene carácter vinculatorio cuando obtenga la mayoría una de las opciones presentadas.  La iniciativa popular y el referéndum no son obligatorios para la autoridad.
Fuente: Elaboración propia con base en Partido Lara, Othón. "La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones, Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, Octubre 2002.	

### 3.4.9. Caracterización de la clase política, elites y grupos locales

Desde épocas tempranas Coyoacán ha sido un territorio caracterizado por las luchas de campesinos por la tenencia de la tierra comunal. Las constantes invasiones y asentamientos irregulares dieron paso a la formación de liderazgos con arraigo comunitario. Surgen en la década de los 50 los grupos de comuneros que demandan a las autoridades la titularidad de predios y la introducción de servicios básicos.

Las pugnas entre los comuneros y colonos por la venta fraudulenta de los terrenos comunales, así como a una serie de conflictos internos configuraron el perfil posterior de los dirigentes sociales y políticos con capacidad de movilización de las masas para presionar al gobierno y las autoridades locales en sus demandas.

La mayor parte de estos liderazgos se caracterizaron por contar con toda una estructura de base, con arraigo en los movimientos urbano populares. Los líderes y sus grupos se mueven en función de prácticas clientelares y corporativas, herencia del viejo régimen. Los liderazgos cambian de tendencia partidista más no las prácticas, las actitudes y los vicios.

Las zonas de influencia de los distintos grupos locales se ubican en las colonias populares, que durante mucho tiempo fueron bastiones centrales del priísmo y, en

la actualidad, del perredismo. El Partido Acción Nacional tiene su zona de influencia en el centro de la delegación.

En el otro extremo, la zona mejor trazada y con mejores posibilidades de desarrollo, el centro histórico de Coyoacán, fue cuna de una incipiente clase media culta, profesional y acaudalada preocupada por el orden, la seguridad y la preservación del medio natural. Se trata de una clase intelectual que participa de manera reactiva cuando observa que la autoridad afecta sus intereses más inmediatos.

A pesar de la vocación turística, comercial y de servicios que caracterizan a la demarcación, es marginal la presencia del empresariado y sus organizaciones en las acciones de gobierno local.

La clase política se encuentra en transición: los dirigentes naturales poco a poco están siendo desplazados por cuadros políticos profesionales con capacidad para administrar y negociar en un clima de alta polarización.

**Cuadro III.6.**  
**Proceso de formación de la clase política, elites y grupos locales en Coyoacán**

<p>LUCHAS CAMPESINAS</p> <p>Tenencia de la tierra</p>	<p>Invasiones y asentamientos irregulares Débil papel de las autoridades Movilización de las masas por obtener títulos de propiedad adjudicados a organizaciones populares territoriales</p>
<p>LIDERAZGOS POLITICOS</p>	<p>Estructura socio-económica polarizada: Dirigentes con arraigo comunitario Clase media incipiente culta, profesional y acaudalada preocupada por el orden, la seguridad y la preservación del medio urbano Escasa presencia del empresariado y sus organizaciones en las acciones de gobierno</p>
<p>ACCIÓN POLÍTICA</p> <p>Presión respecto a los objetivos de corto plazo por regularizar predios invadidos La intervención de las autoridades se limita a la dotación de servicios públicos</p>	<p>Tendencia hacia la polarización política</p> <p>Los líderes y sus grupos se mueven en función de prácticas clientelares y corporativas</p>

### **3.5. MONTERREY**

Se llevará a cabo el estudio analítico y la radiografía de Monterrey en aspectos como: características generales; antecedentes; aspectos demográficos, aspectos socioeconómicos, actividades económicas; estructura urbana; organización política y administrativa; participación ciudadana; caracterización de la clase política, elites y grupos locales.

#### **3.5.1. Características generales**

Monterrey ha sido considerada una de las áreas urbanas con un alto crecimiento poblacional y territorial que le han permitido sostener un auge comercial e industrial. La metrópoli regiomontana es una de las ciudades con una larga tradición en ser cuna del naciente empresariado mexicano que rindió sus frutos desde mediados del siglo XIX y segundo centro industrial más importante de México, tan sólo superado por el área metropolitana de la Ciudad de México.

Es una de las ciudades mexicanas y latinoamericanas que muestra uno de los mayores niveles de crecimiento económico que dio inicio a mediados de la década de los sesenta, dentro de la industria química, cemento, cerámica, cerveza, manufactura del tabaco, material ferroviario, motores, maquinaria, equipo, electrónica, productos de hule, productos minerales no metálicos, muebles, alimentos, industria textil y del vestido y construcción<sup>187</sup>.

Su vocación industrial lo han ubicado como uno de los municipios, junto con Guadalupe, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García, que cuentan con altos niveles de desarrollo económico y humano y se ha ubicado dentro de la zona central por haber iniciado el proceso de metropolización alrededor de la década de los años 50 y 60 para dar origen al área metropolitana de Monterrey.

La expansión industrial, el crecimiento poblacional y territorial, aunado al progreso económico, trajo consigo enormes contrastes; la desequilibrada estructura distributiva de la riqueza agravada por la fuerte ola migratoria que se dio durante los años de la expansión industrial y una desigualdad en la estructura urbana caracterizada por la exclusión de algunos sectores socio-urbanos a los servicios, infraestructura, equipamientos que ofrece la ciudad, lo que establece una diferenciación social de los grupos marginados respecto al resto de la población urbana.

Esto planteó la existencia de dos ciudades en Monterrey: una con altos niveles de desarrollo económico, y otra que enfrenta graves problemas de servicios públicos básicos. Esta situación se constata con la presencia de zonas periféricas que son

---

<sup>187</sup> Salgado Gómez, Antonio. “Segregación socio residencial en Monterrey”, Colegio Mexiquense, Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio, Documento de trabajo, 1997.

el resultado de procesos de invasión del suelo que carecen de servicios y son de difícil acceso, ubicadas en el norponiente y sur.

Las condiciones de vida de sus habitantes, así como las características de las viviendas son deprimentes, lo que propicia situaciones de miseria y el resquebrajamiento de la cohesión social.

Monterrey como centro cultural, financiero y de servicios está conformado por colonias exclusivas, zonas residenciales, zonas habitacionales, barrios cerrados antiguos, barrios alejados de los principales centros de consumo y sin posibilidad de comunicación, hasta las barracas de las colonias periféricas.

### 3.5.2. Antecedentes

El municipio de Monterrey se fundó en 1596 por 12 familias<sup>188</sup> que tiene su mayor auge durante el siglo XIX en medio de la guerra con Estados Unidos. Su condición de ser paso necesario con la frontera le permitió su rápido crecimiento comercial y ser cuna de las primeras empresas industriales más importantes de la región.

La nueva frontera que acortó la distancia con Norteamérica permitió la creación de grandes capitales a partir del establecimiento de una importante línea comercial entre el noreste de México y el sur de los Estados Unidos de América, especialmente con el estado sureño de Texas, para la construcción de grandes líneas ferroviarias.<sup>189</sup>

Así, entre 1890 y 1910 fueron establecidas las grandes empresas que darían notable visibilidad e impulso a Monterrey. El desarrollo de fábricas de cerveza, hielo, cerillos, azúcar, jabón, talleres textiles fueron el antecedente de las grandes plantas de la Cervecería Cuauhtémoc y la Ladrillera de Monterrey (1890), la Compañía Fundidora de Fierro y Acero (1900), Cementos Hidalgo (1905) y la Vidriera Monterrey (1909)<sup>190</sup>

El periodo de la Revolución fue favorable económica y socialmente hablando para el empresariado de Monterrey que se había consolidado y había adquirido poder y solidez. A partir de 1930 se inicia la expansión de la actividad industrial en Monterrey, reafirmando así la ciudad su vocación industrial.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Gustavo Garza Villarreal. *Atlas de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, 1995, 509 pág.

<sup>189</sup> Cerutti, Mario. *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.

<sup>190</sup> Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Nuevo León, "Los municipios de Nuevo León", en Enciclopedia de los municipios de México, Monterrey, Nuevo León, 1988.

<sup>191</sup> Garza, Celso. "Los primeros pobladores del Valle de Monterrey", en, Garza, Gustavo (coordinador), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León – Universidad Autónoma de Nuevo León – Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León – El Colegio de México, pp.56-59, Monterrey, 1995.

En 1940 surgieron las primeras alianzas estratégicas de los grupos y familias empresariales más importantes para dar nacimiento a corporaciones de gran importancia en la vida económica del país: Alfa, Cemex, Cydsa, Imsa y Vitro, principalmente.<sup>192</sup>

Los grupos empresariales regiomontanos aprovecharon el *boom* petrolero de principios de la década de los ochenta, pero luego se vieron afectados por la crisis económica de 1982.<sup>193</sup>

La última década del siglo XX fue para Monterrey una etapa difícil, de crecimiento lento de la actividad industrial la cual, por momentos, sólo logró recuperar en parte los niveles mostrados durante su mayor florecimiento, anterior a la crisis económica nacional de 1982. La ciudad llegó al siglo XXI con la resaca de la crisis de seis años atrás, pero con la voluntad de consolidar definitivamente su posición de segundo centro industrial del país.

El proceso de conurbación inicia en 1950 al unirse territorialmente los municipios de Guadalupe y San Nicolás de los Garza al de Monterrey; en 1960 se integró San Pedro Garza García. Hacia 1970 se le sumaron los municipios de Santa Catarina, Apodaca y General Escobedo, en 1980 se integra Juárez y concluir con la incorporación de García en 1990<sup>194</sup> para dar lugar a los nueve municipios que conforman actualmente el Área Metropolitana de Monterrey.

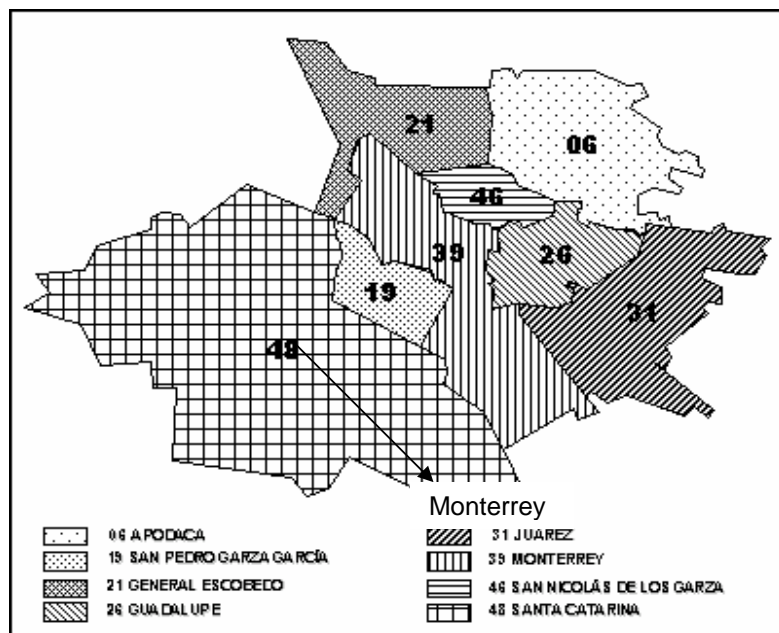
---

<sup>192</sup> Cerutti, Mario. Op. cit.

<sup>193</sup> La ciudad disminuyó su participación al PIB industrial nacional al 8.8% en 1988. Pozas, María de los Ángeles. "En Monterrey, luz y sobra de la globalización", *Proceso*, no. 1324, 17 de marzo de 2002, pp. 36-42

<sup>194</sup> Garza Gustavo. "Monterrey en el contexto de la globalización económica de México", en Garza Gustavo, Filion, Pierre y Sands, Gary. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2003, pp. 140.

**Cuadro III.7.**  
**Área Metropolitana de Monterrey**



Fuente: Salgado Gómez, Antonio. "Segregación socio residencial en Monterrey", Colegio Mexiquense, Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio, Documento de trabajo, 1997.

### 3.5.3. Aspectos demográficos

Monterrey es una de las ciudades mexicanas y latinoamericanas que muestra uno de los mayores niveles de crecimiento poblacional y territorial. En el transcurso de tres décadas la tasa de crecimiento demográfico decreció, siendo negativa entre 1980 y 1990.<sup>195</sup> A pesar de esto Monterrey aumentó su población total a 1.1 millones de habitantes, de los cuales 547,618 son hombres (49.25%) y 563,379 mujeres (50.75%).<sup>196</sup>

<sup>195</sup> *Ibid.*, pág. 141.

<sup>196</sup> Secretaría de Gobernación. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México, 2001.



**Cuadro III.8.**  
**Dinámica demográfica de los municipios del área metropolitana de Monterrey**  
**1940 – 2000 (en miles de habitantes)**

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<b>Área Metropolitana de Monterrey</b>	190.1	362.4	695.4	1,275.3	2,001.5	2,573.5	2,988.1	3,242.5
<b>Monterrey</b>	<b>190.1</b>	<b>339.3</b>	<b>601.1</b>	<b>871.5</b>	<b>1,090.0</b>	<b>1,069.2</b>	<b>1,088.1</b>	<b>1,110.9</b>
Guadalupe	4.4	12.6	38.2	170.2	370.9	535.6	618.9	670.1
San Nicolás de los Garza	4.2	10.5	41.2	118.1	280.7	436.6	487.9	495.9
San Pedro Garza García	2.8	5.2	14.9	48.3	82.0	113.0	120.9	125.9
Santa Catarina	4.7	7.4	12.9	38.1	89.5	163.9	202.2	227.0
Apodaca				18.6	37.1	115.9	219.2	283.5
General Escobedo				10.5	37.8	98.2	176.9	233.5
Juárez				5.6	13.5	28.0	50.0	66.5
García					10.4	13.2	23.9	28.9

Fuente: Garza Gustavo. "Monterrey en el contexto de la globalización económica de México", en Garza Gustavo, Filion, Pierre y Sands, Gary. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2003, pp. 140.

El municipio cuenta con 10 localidades<sup>197</sup>, donde la Ciudad de Monterrey concentra la mayor población (1,110,909) y el resto de los habitantes (88) se distribuyen en las otras 9.<sup>198</sup>

Hacia el año de 1995 Monterrey tenía un grado de marginación muy baja, sin embargo, el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) muestra la inequidad en la distribución de la riqueza.<sup>199</sup>

Esta situación se refleja en colonias periféricas del AMM que sufren problemas de salud, transporte público, drenaje, inseguridad, vivienda, educación, violencia, etc.<sup>200</sup>

<sup>197</sup> El Diente o La Yesera; Las Palmas; Carta Blanca; El Arroyo o Los Camargo; Los Nogales; La Herradura o ExPradera; Santa Cruz; Praderas del Río o Praderas del R. S. Martín y Cabadas del Sur. INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>198</sup> Secretaría de Gobernación. *Op. cit.* INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>199</sup> En 1965, el 5% más alto de la población de Monterrey contaba con el 32.33% del total del ingreso familiar, y el 5% más bajo con 0.80%. La situación hacia 1985 había empeorado: "24,500 familias, el 5% más encumbrado, se quedan con un ingreso comparable al percibido por 344,000 familias" Vellinga, Menno. *Monterrey: industrialización y movilidad social*, en CIUDADES, número 6, abril-junio de 1990.

<sup>200</sup> Bataillon, Claude. *Espacios mexicanos contemporáneos*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

La estructura social<sup>201</sup> está conformada por los estratos bajos y la clase media inferior que se encuentra alojada en la periferia de las ciudades y en las vecindades de los centros tradicionales alejados de la urbe, y por la clase superior y media superior que habita los fraccionamientos residenciales y zonas exclusivas.

Esta condición representa un desafío para el gobierno local, porque con recursos limitados y demandas que sobrepasaban el aparato administrativo tiene que poner a prueba toda su capacidad en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los sectores populares y armonizarlos con los intereses de los estratos altos.

#### **3.5.4. Aspectos socioeconómicos**

Monterrey se ubicada en la zona central del área metropolitana, con fuerte contraste respecto de la zona periférica. La zona central está compuesta por la población más escolarizada y con el mayor porcentaje de personas con estudios superiores. Asimismo, en el territorio central se encuentra la mayor proporción de población económicamente activa (PEA), la cual trabaja principalmente en el sector terciario y tiene el mayor nivel de ingresos.

De acuerdo a los resultados del XII Censo de Población y Vivienda 2000, en el municipio existen 256,073 viviendas, de las cuales 198,608 son propias (78%) y 39,648 son rentadas (15%). El promedio de ocupantes es de 4.32.

En el área central del municipio se cuenta con los mejores servicios públicos: redes de energía eléctrica, redes de gas natural, agua, drenaje, alumbrado público, vialidad, transportación, seguridad pública, etc.

El porcentaje de viviendas con mejores condiciones físicas y de servicios es considerablemente importante en la zona central: viviendas amplias (con mayor proporción de número de cuartos) y mejor equipadas (con cocina exclusiva y servicio sanitario exclusivo); con mejores servicios (agua, drenaje y electricidad), así como mejor construidas, más sólidas y resistentes (mejores pisos, techos y paredes).

Los materiales de construcción de las viviendas son principalmente el ladrillo y concreto. El 96% (247,463) de los regiomontanos tiene drenaje conectado a la calle, 97% (247,362) de las viviendas cuenta con agua entubada y el 98% (252,896) dispone de energía eléctrica.

La PEA representa el 52% de la población que trabaja en la ciudad, es decir, 452,924 de entre los cuales el 63% se ocupa en el sector terciario (comercio y servicios formal e informal). y el 47% es población económicamente inactiva (PEI), es decir, 406,030 personas que no laboran.

---

<sup>201</sup> Salgado Gómez, Antonio. *Op. cit.*, pág. 17.

En relación a la estructura socioeconómica en el municipio de Monterrey se presentan dos áreas bien delimitadas: existen enclaves de alto nivel socio económico, en los cuales prevalecen muy buenas condiciones de vida de sus habitantes; dichos enclaves importantes se encuentran en la delegación central del municipio y los distritos de bajo nivel socio económico, principalmente la periferia del norte y sur de las delegaciones.<sup>202</sup>

En cuanto al nivel de ingresos, sólo el 46% de la población ocupada tiene un ingreso de más de 2 y hasta 5 salarios mínimos, esto es, 206,149, seguido del 23% de la población que percibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales, es decir, 100,992 y el 12% de la población ocupada que recibe más de 5 salarios mínimos, 51,878. Sólo el 4%, 15,802, percibe menos de un salario mínimo.

Respecto al nivel de instrucción, el 95% de la población de 6 a 14 años sabe leer y escribir y asiste a la escuela; de la población de 15 años y más, el 97% es alfabeta y de la población de 18 años y más, el 42% recibe educación media superior y superior. El promedio de escolaridad es de 9.31 años.

### **3.5.5. Actividades económicas**

La mayor actividad económica se concentra en el sector terciario que representa el 83% del Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), siendo la rama de la industria manufacturera (22%) y el comercio (18%) que tiene el mayor número de personas ocupadas<sup>203</sup>. Las actividades que destacan son las industrias química, petroquímica, cemento, cerámica, cerveza, manufacturera del tabaco, material ferroviario, motores, maquinaria variada y equipo, electrónica, productos de hule, productos minerales no metálicos, muebles, alimentos, industria textil y del vestido y construcción.

En el transcurso de una década, la economía regiomontana se transformó al perder peso la industria manufacturera y ganarla la de los servicios en su conjunto (comercio, transporte y servicios) lo que le permitió elevar su participación en el PIB nacional al 6.8% para 1998.<sup>204</sup>

La competencia internacional coloca al municipio regiomontano en la necesidad creciente de modernizar su aparato productivo para no dejarlo fuera del mercado mundial, pues ahí se asientan las empresas extranjeras manufactureras más importantes. Las microempresas son las que han resentido los efectos de la apertura comercial, no así las grandes empresas que han sabido mantenerse.

---

<sup>202</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección de Planeación Urbana. *Consulta Pública del Municipio de Monterrey: Delegación Centro*. Monterrey, Nuevo León.

<sup>203</sup> Secretaría de Gobernación. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México, 2001.

<sup>204</sup> Garza Gustavo. "Monterrey en el contexto de la globalización económica de México", en Garza Gustavo, Filion, Pierre y Sands, Gary. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2003, pp. 152.

Las alianzas estratégicas que han establecido los empresarios del norte con algunas corporaciones transnacionales ha redituado en la modernización de tecnología de sus empresas y mayor competitividad, sin embargo, el gobierno del estado tendrá que formular una estrategia de estímulos a la industria para la operación del moderno andamiaje infraestructural (energéticos, comunicaciones y transportes, sistema hidráulico, tierra industrial, etc.) proporcionándolos a precios competitivos.<sup>205</sup>

### **3.5.6. Estructura urbana**

Del total del área urbanizable del Área Metropolitana de Monterrey, el municipio tiene la mayor extensión de área urbana, siendo del 34%, donde la mayor extensión del suelo industrial se concentra principalmente en la ciudad de Monterrey, pero donde se pronostica que la mitad de los usos futuros de suelo serán para vivienda.<sup>206</sup>

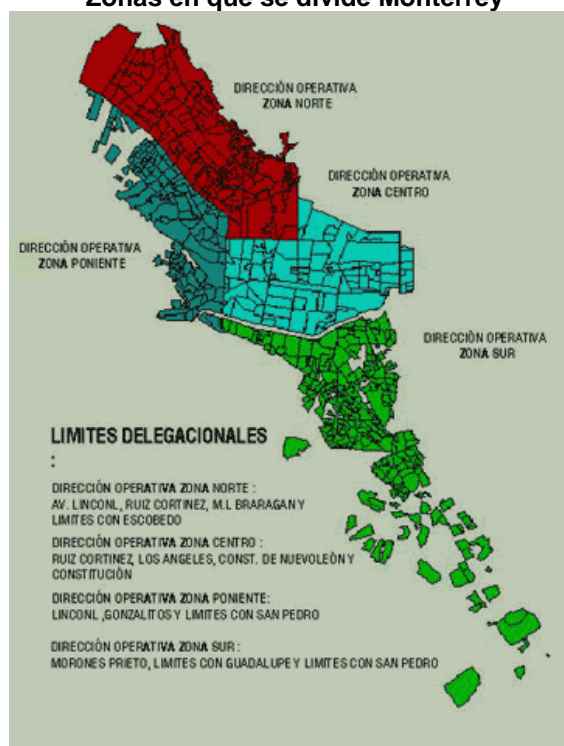
En la planeación del desarrollo urbano, la ciudad de Monterrey ha sido dividida en 5 delegaciones que comprende varios distritos: Norte, Poniente, Centro, Sur y Huajuco. Cada delegación tiene problemáticas localizadas, pero son comunes los problemas de crecimiento urbano, vialidad y transporte, subutilización de la infraestructura y equipamiento.

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, pág. 154.

<sup>206</sup> *Ibid.*, pág. 157.

**Cuadro III.9.**  
**Zonas en que se divide Monterrey**



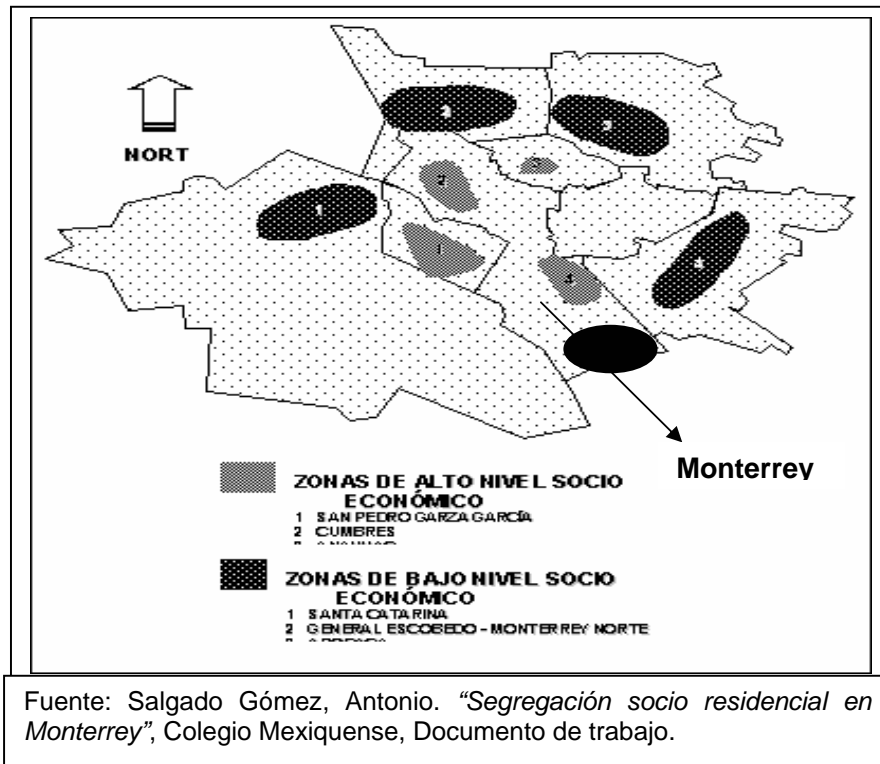
La necesidad de vivienda nueva en Monterrey es producto del alto crecimiento demográfico y la fuerte expansión urbana, donde se aprecia la existencia de dos zonas bien delimitadas: aquellas de nivel socio económico más elevado y las zonas de bajo nivel socio económico.

En las zonas de altos niveles socio-económicos, en las cuales prevalecen muy buenas condiciones de vida de sus habitantes; sus habitantes tienden a contar con las mejores posibilidades de desarrollo en distintos planos. Estas se ubican en la parte central de la ciudad regiomontana

En las zonas de bajo nivel socio-económico, las condiciones de vida son en extremo difíciles: bajos niveles de ingreso, falta de oportunidades de empleo y de capacitación, inadecuadas condiciones de las viviendas, carencia de servicios básicos, malas condiciones de salud, falta de equipamientos de todo tipo, aislamiento físico y social, delincuencia, prostitución, degradación social, etc. Se trata de decenas de barrios alejados de los principales centros de consumo y sin gran posibilidad de comunicación; el rasgo común en esos barrios es la exclusión física y social.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> Garza, Gustavo. "Estructura urbana y gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey", en, Ceballos, Manuel (coordinador), *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1998.

**Cuadro III.10.**  
**Zonas de alto y bajo nivel socio-económico**



### 3.5.7. Organización política y administrativa

El ayuntamiento, como lo establece el artículo 115 constitucional, es la instancia de gobierno del municipio, quien está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio. El gobierno municipal o ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores electos por elección directa.

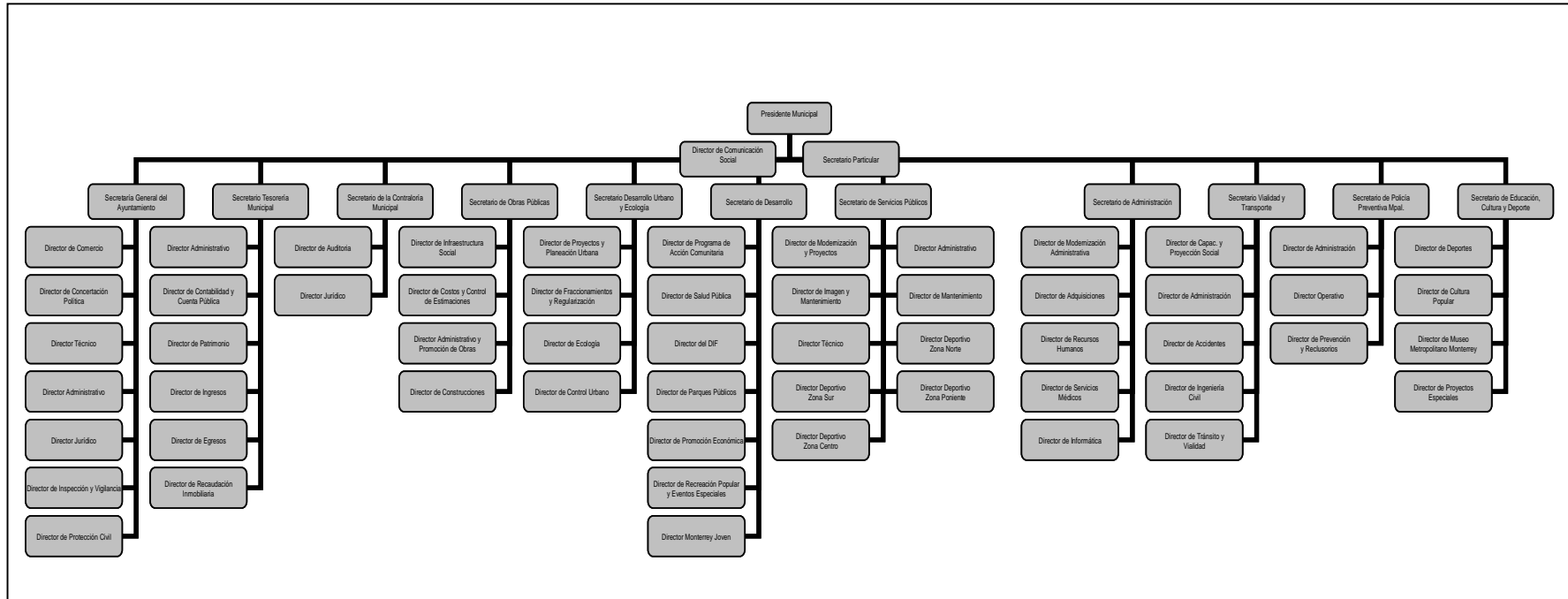
El presidente municipal es el encargado de la dirección administrativa, gestión social y ejecución de los acuerdos del ayuntamiento; los regidores son los encargados de deliberar, analizar, resolver, controlar, vigilar los actos de la administración además de la elaboración de la reglamentación municipal. A los síndicos corresponde la defensa jurídica de los ayuntamientos, la vigilancia de la hacienda y del patrimonio municipal. Para atender las distintas demandas y necesidades de los ciudadanos, el ayuntamiento cuenta con comisiones que son encabezadas por los regidores.

El marco jurídico que norma la actuación del municipio de Monterrey está compuesto por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La Constitución Política del Estado de Nuevo León;
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
- La Ley Orgánica Municipal;
- Reglamentos: de Policía y Buen Gobierno; Interior del Ayuntamiento; de la Administración Pública Municipal;
- Instrumentos de planeación: Plan Municipal de Desarrollo, planes parciales y programas anuales.

El presidente municipal para el despacho de los asuntos públicos se auxilia de un aparato administrativo conformado por varias entidades de la administración pública. (Ver cuadro 3.11.) Cada una de estas dependencias está dirigida por un secretario, que cuenta con el apoyo de directores, asistentes, jefes, coordinadores y otro tipo de subordinados.

**Cuadro III.11.  
Estructura orgánica de la administración municipal en Monterrey  
(2003-2006)**



Fuente: Coordinación de Administración, Dirección de Modernización Administrativa, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004.



El ayuntamiento tiene atribuciones<sup>208</sup> que le señalan los preceptos de acuerdo a la materia que se trate:

- a) Régimen interior: se establecen las normas referidas a la prestación de servicios públicos, la realización de sus políticas y programas de gobierno en coordinación con los gobiernos federal, estatal y la sociedad civil, el apoyo a las autoridades federales y estatales.
- b) Administración pública municipal: se establece la facultad del ayuntamiento para elaborar, presentar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo como instrumento de acción del gobierno. Asimismo, le corresponde constituir los órganos de planeación municipal; crear y suprimir dependencias y organismos descentralizados, entre otros.
- c) Hacienda pública municipal: someter a la revisión y aprobación del Congreso del Estado el Presupuesto de Ingresos Municipales, la Cuenta Pública Municipal y el Presupuesto de Egresos anuales. En esta materia tiene facultades para realizar balances, informes del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos, del patrimonio y los bienes de la hacienda municipal; solicitar autorización para contratar créditos para obras de beneficio general, etc.
- d) Desarrollo económico y social: encargándose de fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos, coadyuvar en el desarrollo de las actividades económicas para el mejoramiento de los niveles de vida de la población, etc.

Prácticamente es durante el gobierno municipal de Sócrates Rizzo (1989-1991), que la participación se institucionaliza con la inclusión de la ciudadanía en los programas de gobierno: la designación de jueces auxiliares y líderes sociales en la formación de comités de solidaridad; la concertación con el comercio ambulante; la creación de la Unidad de solidaridad, el área de quejas y demandas ciudadanas vía telefónica y el programa de renovación urbana del barrio antiguo.

Esta política consolidó los canales de recepción de las demandas ciudadanas y una mayor participación de las organizaciones en la formulación de las políticas municipales. Hacia 1992 se aprueba el Reglamento de participación ciudadana que sentaba las bases de una administración moderna y abierta a los cambios.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, 2002.

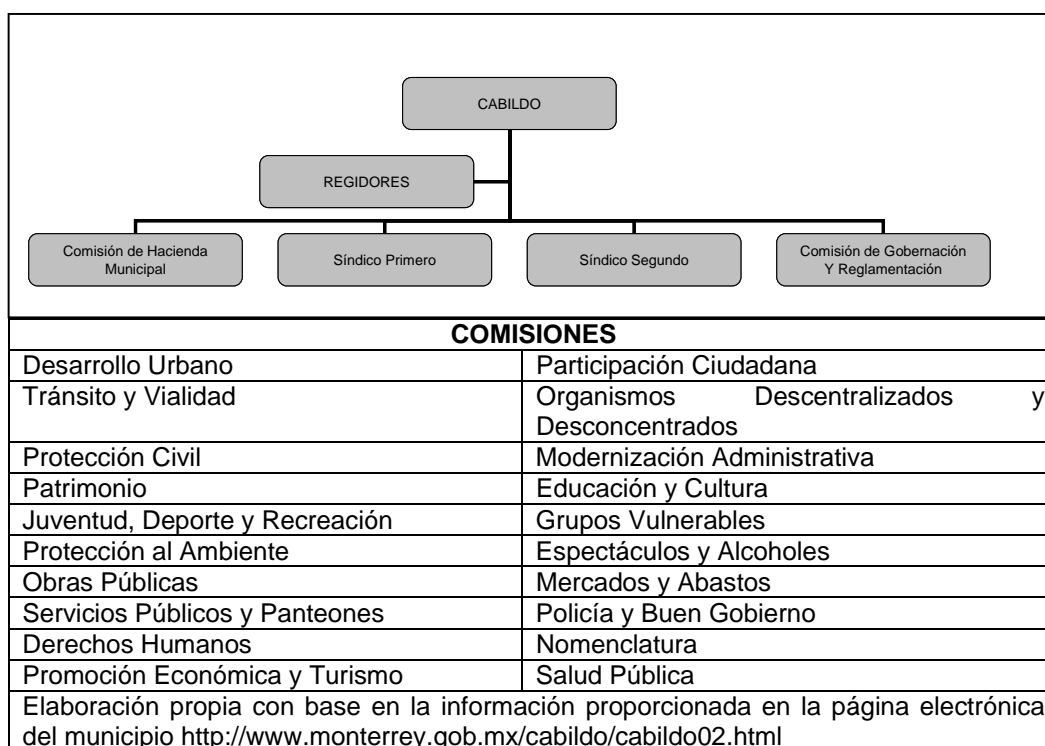
<sup>209</sup> Entre 1989 a 1994 se llevaron a cabo importantes cambios como: la concesión a particulares de servicios públicos como la recolección de la basura, los mercados populares, los rastros municipales; el procesamiento electrónico en las tareas administrativas y en la implantación del sistema de recaudación y control en la tesorería municipal; el programa de descentralización administrativa; la simplificación y modernización administrativa; la modernización de la planeación municipal, entre otros.

Monterrey se ha caracterizado por una fuerte oposición de grupos de poder organizados (empresarios, asociaciones de profesionistas, de residentes, grupos ambientalistas, entre otros) que han enfrentado al Estado mexicano desde el siglo XIX por ganar autonomía e influencia en el desarrollo local. La administración municipal ha experimentado la alternancia política con las administraciones priístas, y panistas<sup>210</sup>. La actual administración (2003-2006) es producto de la alianza del Revolucionario Institucional con el Partido del Trabajo para tener mayoría en la conformación del gabinete y el cabildo.

El cabildo, cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal, se constituye en la autoridad mayor del ayuntamiento. Cuando éste se reúne en sesión, una vez por semana, lo hace para debatir los asuntos fundamentales del municipio.

La administración municipal (2003-2006) está integrada por el presidente municipal del PRI, 2 síndicos (el síndico primero del PT y el síndico segundo del PRI) y 26 regidores de distintos partidos políticos (11 del PRI, 4 del PT, 1 del PLM, 1 del PFC, 1 del PVEM, 7 del PAN, y 1 del PRD). De los 28 que integran el ayuntamiento 19 son hombres y 9 mujeres.

**Cuadro III.12.  
Comisiones del cabildo (2003-2006)**



<sup>210</sup> Nos referimos a las administraciones de Sócrates Rizzo (1989-1990) del PRI; y las del PAN: Benjamín Clariond (1992-1994), Jesús Hinojosa (1994-1997); Jesús María Elizondo (1998-2000); Felipe de Jesús Cantú (2000-2003).

### 3.5.8. Participación ciudadana

Desde 1821 año en que Monterrey se constituyó como municipio independiente, se creó la figura de los jueces auxiliares para cuidar el orden y la tranquilidad pública. Esto fue el paso para la institucionalización de la participación. Hacia 1953 se crean las juntas de mejoramiento moral, cívico y material (JMMCM) de la ciudad de Monterrey con el propósito “de estudiar y realizar los proyectos de pavimentación y alumbrado, así como otras obras necesarias para la ciudad”.<sup>211</sup>

Las sesiones abiertas de cabildo, como cuerpo colegiado en la toma de decisiones del gobierno municipal, ha sido tradicionalmente el canal privilegiado de participación que los regiomontanos tienen para expresar sus opiniones sobre determinados asuntos públicos que atañen a la comunidad.

Para 1962 se reestructuran y amplían las facultades de los jueces auxiliares como cuerpo de servidores públicos que además de cuidar el orden vigilan el cumplimiento del reglamento de policía y buen gobierno, apoyando a las autoridades municipales.

En 1993, el municipio emprende una serie de iniciativas para normar la participación ciudadana, publicando el reglamento para promover la participación al incorporar una nueva figura para la participación de la ciudadanía: los comités de participación ciudadana en colonias, barrios, o fraccionamientos, cuyas directivas son elegidas en asambleas.

De esta manera, las estructuras concretas de participación institucionalizada son a través de:

- Comités de vecinos;
- Comisiones de planeación;
- Organizaciones de partidos políticos;
- Sesiones abiertas de cabildo; y
- Audiencias públicas.

Tanto la Constitución del estado de Nuevo León como la ley orgánica municipal establecen las bases que regulan y norman la participación ciudadana

Con ello, podemos señalar que la participación en Monterrey ha sido de dos tipos: la de expertos y la de organizaciones populares y organismos no gubernamentales. La primera se ha dado a través de los consejos consultivos y la segunda por medio de movimientos sociales de carácter urbano.

---

<sup>211</sup> Gustavo Garza Villarreal. *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 1998, pág. 366-368.

Los consejos consultivos que sirven como órganos de consulta y participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas locales, es vista más como la intervención activa de una comunidad de expertos en materias álgidas y estratégicas como el desarrollo urbano, obras públicas, transporte, medio ambiente, etc. En efecto, entre los organismos que forman los consejos predominan los sectores empresarial y profesional, aunque en las reuniones se incorporan sindicatos oficiales y algunas asociaciones civiles.

Esta instancia de participación ha limitado la posibilidad de que las organizaciones populares y las no gubernamentales presenten y defiendan sus intereses. Mientras este tipo de organizaciones se moviliza por cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y los servicios públicos, los integrantes de los consejos están preocupados por hacer desaparecer cualquier tipo de control y regulación que impida obtener el mayor beneficio para los grupos económicos.

Los regiomontanos organizados ya sea en juntas de vecinos, foros y comités ciudadanos demandan tener representación real en los consejos consultivos. De ahí que se ha considerado que la participación en Monterrey es de corte defensivo ante actos consumados de autoridad, principalmente en materia de desarrollo urbano.<sup>212</sup>

La institucionalización de la participación ciudadana puede ser un estímulo para el desempeño del gobierno municipal porque establece reglas claras y precisas para la intervención del ciudadano en las decisiones de gobierno de manera ordenada, lo que en última instancia pudiera abonar el camino para hablar de mayor apertura, gobernabilidad, transparencia y democratización de las acciones públicas, pero a la vez evidenciaría el control institucional de tales mecanismos al no contar con figuras o instancias intermedias que pudieran subsanar esta situación.

En la actualidad existen como organismos encargados de encauzar la participación las juntas y comités de mejoras materiales, los jueces auxiliares y los comités de participación ciudadana, cuyas características se observan en el cuadro 3.13.

En todo caso, la participación se considera como un instrumento que establezca mejores instancias administrativas de atención al público, y no como un proceso orientador encaminado a sentar las bases de una participación para la autodeterminación cívica, cimientos de un gobierno sustantivo.

---

<sup>212</sup> Gustavo Garza. *Op. cit.*, pág. 415-416

Cuadro III.13. Principales instancias de la participación ciudadana y los resultados para el desempeño					
Instancia	Objetivos	Personalidad jurídica y manejo de	Tipo de representación	Temporalidad y territorialidad	Resultados para el desempeño
Juntas de mejoras	Fomentar y encauzar la cooperación de los particulares en lo cívico, moral y material	Propia Recursos propios	Elección	Tiempo indefinido Municipio	Representan un estímulo para el desempeño del municipio porque establece reglas claras y precisas para la intervención del ciudadano en las decisiones de gobierno de manera ordenada, lo que en última instancia pudiera abonar el camino para hablar de mayor apertura, gobernabilidad, transparencia y democratización de las acciones públicas, pero a la vez evidencia el control institucional y una participación reactiva que no contribuye a establecer un gobierno sustantivo.
Comités de mejoras	Fomentar y encauzar la cooperación de los particulares en lo cívico, moral y material	Propia Recursos propios	Elección	Tiempo indefinido Municipio	
Jueces auxiliares	Cuidar el orden y vigilar el cumplimiento del reglamento de policía y buen gobierno, apoyando a las autoridades municipales.	Colaboradores de la administración municipal No maneja recursos	Elección	Periodo de la administración Colonia, sector, zona	
Consejos consultivos	Coordinar y asesorar a los jueces auxiliares; revisar casos que le asigne al ayuntamiento.		Propuesta del presidente municipal	Secciones	
Comités de participación ciudadana	Promover la participación vecinal en la ejecución de obras y servicios públicos; velar por el orden y la seguridad.	Fondos del comité	Elección	Anual, con la posibilidad de reelegirse por un año Colonia, zona, barrio	
Elaboración propia con base en Gustavo Garza Villarreal. La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 1998, pág. 376, 377.					

### **3.5.9. Caracterización de la clase política, elites y grupos locales**

Monterrey no se puede entender sin la participación e intervención activa del empresariado desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Entre 1890 y 1900 tiene lugar la consolidación del empresariado como actor central del proceso de desarrollo industrial, esto por dos factores fundamentales: la débil integración de la región al sistema colonial debido a su localización periférica y a su escasa importancia económica y debido a ello la ausencia del sistema de latifundio.

El desarrollo de un regionalismo en una época temprana fue lo que dio impulso a una incipiente elite de comerciantes adinerados. Muchos de ellos, producto de la guerra civil de 1846, se establecieron en Nuevo León donde comenzaron sus actividades empresariales en la minería y el comercio.

Los empresarios regiomontanos eran no sólo comerciantes o industriales sino inversionistas dueños de bancos y compañías financieras y de crédito que eran de su propiedad dando paso al surgimiento de nuevos conglomerados, conexiones mediante intereses compartidos en el sector bancario y crediticio y en el intercambio de personal de dirección.

Los negocios en Monterrey han sido producto de la combinación de su posición en empresas líderes con su calidad de miembros de los consejos de administración de industrias e instituciones financieras. Esto ha sido posible porque los negocios siguen siendo asuntos de familia.

Han mantenido frecuentes contactos por medio de quienes se educan en Estados Unidos y de viajes de negocios. Más recientemente, los empresarios han sabido explotar a su favor esta cercanía al organizar sus propias unidades de investigación pero, sobre todo, por la influencia de los norteamericanos en el estilo de manejar los negocios.

La acción política de los empresarios ha estado enfocada a influir sobre los procesos de toma de decisión en este nivel, lo cual es reflejo de su mayor dependencia de los contratos federales. Han sido históricas las tensiones entre el gobierno y los empresarios por incidir en la política nacional: desde sus diferencias con los revolucionarios y su apoyo a los constitucionalistas; la tensión con el gobierno de Lázaro Cárdenas por su oposición a las políticas reformistas favorables a los trabajadores y sus esfuerzos para evitar la organización de los sindicatos.

Los valores que ha proyectado el empresariado tiene que ver con un fuerte orgullo regional, centrado en valores como su perfil como gran industrial y capacidad y visión empresarial, un sentimiento de independencia respecto del gobierno central de la Ciudad de México. Esto lo ha llevado a formar frentes comunes cuando sienten amenazados sus intereses porque cuentan con autonomía financiera y solidaridad grupal.

Se ha dicho que existe una comunidad industrial por su unidad, al salvaguardar sus intereses y defenderlos por todos los medios. Para ello se han creado organizaciones empresariales que incursionan en distintos ámbitos desde donde controlan una cantidad de aspectos básicos relativos al futuro desarrollo económico del estado.

Los empresarios han intentado promover la autonomía regional mediante la organización del poder político en los niveles municipal, estatal y nacional y sus intentos por ganar el poder. Han logrado ganar posiciones de poder a nivel municipal y estatal y más recientemente a nivel nacional.

Se presentan más como grupos de presión para ejercer impacto sobre leyes nuevas que afectan a la industria, toman parte en las discusiones sobre temas del desarrollo económico, desempeñan un papel principal en asuntos que afectan a las políticas nacionales sobre desarrollo industrial y comercio industrial.

A través de las organizaciones empresariales y de canales privados de influencia, los empresarios hacen uso de los contactos personales para promover sus intereses. La comunicación con los funcionarios principales del gobierno se abre por su relación con altos funcionarios. Ideológicamente son de tendencia tradicional, conservadora, sostienen ideas que van desde social-cristianas hasta liberales hacia las relaciones obrero-patronales, pero una visión de vanguardia y gerencial en materia de negocios. Esto lo ha llevado a ser un bloque consolidado para determinar el rumbo de la entidad misma.

La labor social emprendida por las elites locales<sup>213</sup> incidió en el desarrollo social y económico del estado y el municipio, pues el participar en este tipo de tareas y actividades cívicas les dio la oportunidad de demostrar capacidad para el manejo de la administración pública local, pues tenían el contacto directo con los vecinos, ampliaban sus redes sociales y promovía la ejecución de obras para la comunidad. Por su formación y conocimiento, las elites locales se concentraron en aquellos asuntos que por su trascendencia estaban vinculados a los asuntos públicos.

---

<sup>213</sup> Maíz , Rocío. "La formación de elites locales en Monterrey en la primera mitad del siglo XIX". Documento de trabajo, Nuevo León, Universidad de Monterrey, 2002.

**Cuadro III.14.**  
**Proceso de formación y consolidación del empresariado en Monterrey**

<p><b>INDUSTRIALIZACIÓN</b></p> <p>Proceso de acumulación Reinversión del excedente económico</p>	<p>Débil influencia del exterior Débil papel del Estado Integración industrial con el sector financiero Desigualdad en la distribución del ingreso</p>
<p><b>GRUPOS SOCIALES</b></p>	<p>Estructura socio-económica polarizada: Elites locales Clase media Sectores populares (inmigrantes rurales)</p>
<p><b>ACCIÓN POLÍTICA</b></p> <p>Presión respecto a los objetivos de corto y largo plazo del proceso de desarrollo industrial Escasa intervención del gobierno en el nivel estatal</p>	<p>Tendencia hacia la autonomía regional</p> <p>Canales privados de influencia, uso de los contactos personales para promover sus intereses en las estructuras políticas oficiales</p>



### **3.6. Los retos del desempeño de los gobiernos locales**

Con base en el esquema analítico operacional propuesto sobre el desempeño de los gobiernos locales que contempla tres dimensiones: técnica-administrativa; política y socio-cultural, en esta sección pretendemos sistematizar y analizar la información que procede de una serie de entrevistas efectuadas a diferentes actores políticos y sociales llevadas a cabo en Coyoacán y Monterrey.<sup>214</sup>

#### **3.6.1. Dimensión técnico-administrativa**

Esta dimensión comprende la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales en la consecución de una administración local eficiente. Cuatro indicadores destacan en esta dimensión.

##### **3.6.1.1. Fiscal**

Interesa destacar si existe puntualidad en el ejercicio del presupuesto y rendición de cuentas. Este indicador es importante en la medida en que nos permitirá conocer el nivel de apertura y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

##### **3.6.1.1.1. Presupuesto y rendición de cuentas**

Con la ausencia de conocimiento para la integración de la cuenta pública, los gobiernos locales ejecutan su presupuesto en el tercer o cuarto mes de cada año fiscal, lo que lleva a un subejercicio del presupuesto aprobado que en Coyoacán impacta de manera negativa ya que el recurso que no pudieron disponer pasa automáticamente a la Secretaría de Finanzas del gobierno capitalino sin posibilidades de recuperarlo.

Lo que nos interesa destacar de este punto no es cómo se determina el presupuesto porque en ambos espacios locales se hace de manera completamente distinta<sup>215</sup>. Lo que es importante subrayar es que la rendición de cuentas ante los órganos de fiscalización competentes<sup>216</sup> conlleva, por un lado, a

---

<sup>214</sup> La metodología de las entrevistas efectuadas entre noviembre de 2004 y julio del 2005 es presentada en la parte final de la investigación, en la sección de Apéndices. En ese mismo apartado se hará referencia al tipo y número de preguntas efectuadas a un promedio de 16 entrevistados por cada espacio local, los cargos y el perfil de los entrevistados.

<sup>215</sup> Para el caso de las delegaciones, el presupuesto se determina a través del Programa Operativo Anual que envían a la secretaría de Finanzas para que la ALDF lo apruebe con los recortes previamente efectuados. En el municipio, es el cabildo quien determina los techos presupuestales con la aprobación del Congreso local.

<sup>216</sup> En las delegaciones los órganos de fiscalización: los Comités de Control y Evaluación instalados al interior de la administración local, la Contraloría Interna del D.F. y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F. En Monterrey, es la Comisión de Hacienda Municipal del Cabildo y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local.

la confrontación de los grupos legislativos partidistas que es más un acto de exposición y difamación de los gobiernos y, por el otro, a verlo como un acto formal de gobierno para legitimarse ante las asambleas vecinales (Coyoacán) o los consejos ciudadanos (Monterrey).

Esto no quiere decir que el gobierno sea más democrático y eficaz, pues lo que las autoridades de gobierno presentan a la ciudadanía es un balance de lo que adquirió ya sea en equipo, inversión en obras, entre otros, a lo largo de un año sin conocer posteriormente el destino final de lo que adquirió la administración en los tres años de gobierno.

En rubros como obras, seguridad pública y participación ciudadana la intervención de la comunidad está vista como una confirmación de las acciones de gobierno, cuando el acto de rendir cuentas se circunscribe a informar sobre el estado actual de la administración local. Prevalece el proyecto del jefe delegacional o del alcalde que tiende a deslindarse del gobierno anterior aún siendo del mismo instituto político.

Pese a la autonomía financiera que goza el municipio de Monterrey, tiene limitada capacidad para recaudar impuestos. La descentralización financiera que le fue otorgada a los municipios por la modificación al artículo 115 no ha redituado en una plena capacidad para dirigir la dinámica económica, social, política y urbanística, ya que la legislatura estatal puede gravar los mismos conceptos además de que tiene la facultad de aprobar la ley de ingresos del municipio. No existe relación de subordinación de las autoridades municipales a la del estado pero en los hechos Monterrey sigue dependiendo de las participaciones federales y sigue siendo mínima la capacidad para allegarse recursos propios.

En la fase de formulación del presupuesto de egresos participan distintas instancias desde la presidencia municipal encargada de formular los planes, programas y proyectos; la Tesorería y la Secretaría de Finanzas quienes fijan objetivos, políticas, lineamientos generales, determinan las necesidades técnicas y del personal; y el cabildo encargado de calcular las partidas presupuestales, la estimación de los ingresos, la integración y presentación del documento final del presupuesto.

La participación de Monterrey en los ingresos y egresos del gobierno estatal es significativa<sup>217</sup>, y aunque sus ingresos reales aumentan sólo puede enfrentar algunas necesidades de la población, como son los servicios básicos de vigilancia, mercados, parques y alumbrado público, así como el mantenimiento de algunos

---

<sup>217</sup> En 1990 Monterrey elevó sus ingresos a 163,300,000 pesos, mientras que Nuevo León lo hace a 3,325.1, aumentando su importancia al 4.9%. Su participación en el total de los ingresos municipales se elevó del 3.5% al 36% entre 1992-1994, pero sufre una caída en los impuestos que se reducen del 41.2% en 1992 al 32.3% en 1004. Al parecer, las multas y recargos hicieron posible mantener los ingresos del ayuntamiento durante esos años. Gustavo Garza Villarreal. Op. cit., pág. 158-161.

rubros de la infraestructura y equipamiento, no tiene la capacidad de realizar el grueso de la obra pública.

La extensión de las facultades en el campo de la planeación del desarrollo urbano y la elevación de sus ingresos reales no tuvieron un impacto favorable en el control de las finanzas, ya que se ha recurrido a la deuda pública que ha vulnerado las finanzas del municipio y comprometido su solvencia, con lo que se obstaculiza las funciones de planeación y promoción del desarrollo socioeconómico.

El ayuntamiento está sometido a un proceso de transparencia y rendición de cuentas permanente ante los órganos de fiscalización de la legislatura estatal, además que la ciudadanía reclama mayor apertura y manejo transparente de los recursos públicos. Este hecho conmina al ayuntamiento a contar con una administración eficiente para transparentar los procesos internos pero poco acostumbrado a ser vigilado por los ciudadanos.

En los hechos, sigue existiendo una relación de dependencia financiera de los gobiernos locales hacia la federación que les impide actuar de manera autónoma en la generación de mayor riqueza local. Asimismo, no están acostumbrados a rendir cuentas y transparentar las acciones de gobierno, pues encuentran en ello una carga de trabajo extra que implica mayores procedimientos administrativos. En última instancia, la exigencia de mayor profesionalismo, mejores sistemas de control del gasto público y de rendición de cuentas no va acompañado de incentivos para respaldar las gestiones locales.

### **3.6.1.2. Administrativos**

Se evalúa el desempeño de las funciones relacionadas con la administración de los recursos con que cuenta el gobierno local para conocer el nivel de racionalización y tecnificación que está emprendiendo la administración local. Los criterios de eficiencia, eficacia e impacto social son útiles para evaluar el desempeño en la dimensión administrativa de los gobiernos, así como en la conducción de programas particulares.

#### **3.6.1.2.1. Problemas estructurales y locales**

Los gobiernos locales poseen algunas características generales, independientemente de su grado de desarrollo económico, como la tendencia a transformar su estructura urbana por el acelerado crecimiento comercial e industrial, predominio de actividades económicas terciarias, la presencia de fuertes contrastes socioeconómicos, los modos de gestión pública con la incorporación institucionalizada de la participación ciudadana para resolver problemas cotidianos y complejos de sus habitantes.

Coyoacán y Monterrey comparten la tendencia a la disminución de la población residente en la zona centro de ambos espacios, producto de los cambios del uso de suelo habitacional a comercial y de servicios. Este es un problema que se inscribe en la tendencia que presentan las grandes urbes y las delegaciones y municipios centrales como parte de los cambios socio-demográficos que han venido ocurriendo: el predominio de la población adulta y el decremento de la población joven.

Esta situación se complica con la escasez de recursos económicos con que cuentan para hacerle frente a las demandas ciudadanas, la heterogeneidad socio-económica y la falta de técnicas de gestión pública.

Cada una de estas dificultades se presentan en problemas que ubicamos en dos niveles: el estructural, es decir, aquellos que rebasan el contexto propiamente local y se trata de situaciones que padece el país en su conjunto y el local que el gobierno puede manejar, aunque con limitaciones presupuestales.

Los problemas a nivel estructural como la inseguridad pública, el desempleo, la pobreza representan serias amenazas para la estabilidad del país, y que tienen mayor impacto en el ámbito local al poner en riesgo la cohesión social y desembocar en estallidos sociales.

A nivel estructural, en materia de seguridad, Monterrey está facultado para prestar el servicio, siendo que el gobierno estatal asume el mando de la fuerza pública. En el 2001 como parte de la descentralización, el municipio asumió la responsabilidad de la policía preventiva como parte de la coordinación intramunicipal por ser Monterrey donde se concentra la mayor parte de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales del área metropolitana.

Esta condición llevó al ayuntamiento a intervenir de manera directa en acciones conjuntas de mayor responsabilidad con el gobierno estatal hasta dar paso a la descentralización con la creación de una policía metropolitana preventiva. A nivel municipal, la ciudadanía participa a través de distintos programas para prevenir el delito y la necesidad de planear y coordinar acciones para dar mayor tranquilidad a los regiomontanos. La implementación del programa policía de barrio va dirigido en ese sentido y cuenta con el apoyo de dos estructuras de participación institucionalizadas: los jueces auxiliares y las redes ciudadanas que bajan a las colonias para promover el programa.

La seguridad pública local ha sido un tema que los gobiernos han incorporado dentro de su agenda, aún sin contar con todos los recursos y medios para afrontar este flagelo social, sin embargo, han dado resultados positivos al incorporar la participación ciudadana en materias como prevención del delito. Esto representa un paso hacia la construcción de las instituciones locales, más no hacia el establecimiento de una ciudadanía que se comprometa en las acciones públicas, ya que el ciudadano se convierte en destinatario de los programas y no en copartícipe del mismo.

En Coyoacán, la seguridad pública es competencia del gobierno federal que en el D.F. recae en el Secretario de Seguridad Pública nombrado por el Presidente de la República, esto es, ante una situación de emergencia el gobierno capitalino no tiene autonomía para tomar las medidas necesarias. Por su parte, las delegaciones llevan a cabo una labor de coordinación con las instancias federal y local en materia de prevención del delito.

Ante el creciente clima de inseguridad que se vive, sobre todo, en las colonias populares, las autoridades delegacionales no han promovido la descentralización de la policía como una acción de gobierno encaminada a ejercer la autonomía ganada hasta el momento, pues aunque los jefes delegacionales no tienen facultades para ello, si pueden proponer e impulsar acciones conjuntas con el jefe de gobierno capitalino en ese sentido. Aunque pudiera argumentarse que es competencia federal y del Congreso de la Unión, lo cierto es que el D.F. tiene una condición vulnerable frente a este problema.

La delegación ha instrumentado un sistema de monitoreo que consiste en la entrega de alarmas silenciosas a los vecinos de colonias consideradas como “focos rojos”, fundamentalmente zonas populares y de unidades habitacionales. Esto forma parte de una medida para involucrar a la ciudadanía en la prevención de los delitos.

En materia de seguridad, la participación ciudadana se da a través de los subcomités quienes han sido los vehículos directos para difundir los programas. Aunque las autoridades de la demarcación consideran que este programa ha rebasado las expectativas y la ciudadanía se lo ha apropiado, lo cierto es que no se detecta el nivel de corresponsabilidad autoridades-ciudadanos que aseguran ha promovido el programa.

Los subcomités<sup>218</sup>, no han sido verdaderos canales de participación ya que permanecen acotados por la ley y por el gobierno delegacional que busca contener y protegerse de los grupos opositores en lugar de buscar puentes de comunicación y negociación. La falta de confianza, credibilidad y apatía hacia los subcomités genera, en última instancia, desconfianza hacia las instituciones y el gobierno local para construir una ciudadanía corresponsable de las decisiones de gobierno.

El problema del desempleo en ambos gobiernos locales se encuentran limitados a ofrecer vacantes a través de bolsas de trabajo o ferias del empleo en vinculación

---

<sup>218</sup> A decir de un miembro del Comité vecinal, en la actualidad los comités vecinales no funcionan por el desgaste a que fueron sometidos, al permanecer por más de seis años. La Ley de Participación Ciudadana aprobada el año pasado estableció la elección de los comités vecinales para octubre del 2005, evento que fue pospuesto nuevamente: “Los subcomités fueron creados en realidad como instrumentos de legitimación, pues aunque tiene materia de trabajo y determinan de manera colegiada en qué se va utilizar los recursos, no cuentan con la suficiente información más que la que proporcionan las autoridades”. Entrevista con miembro del Comité vecinal, Coyoacán, Junio, 2005.

con las distintas empresas. La relación con las empresas es más abierta y fluida en Monterrey, en el caso de Coyoacán es patente la desarticulación empresa-gobierno, al carecer de canales institucionales para incorporar tanto a micro, pequeño y medianos empresarios como a los jóvenes al mercado laboral. A decir de una representante calificada de los empresarios, las bolsas de trabajo en las delegaciones funcionan como “almacenes de curriculums”.<sup>219</sup>

La desarticulación empresa-gobierno, en Coyoacán es producto de la falta de interés en generar una mayor vinculación con la iniciativa privada para la generación de mayores fuentes de empleo, mayor contacto con los micro, pequeña y mediana empresa. Hasta hace poco, se abrieron canales de comunicación con las cámaras industriales y de comercio para acercarse a los líderes y grupos de comerciantes asentados de manera informal en la demarcación. En Monterrey es digno de mencionarse la fuerza y poder que históricamente tuvieron y han tenido los grupos empresariales para trabajar conjuntamente con el ayuntamiento en el desarrollo económico, político, social y cultural del municipio. Lo que abre una diferencia enorme en la proyección del gobierno local en una visión de largo plazo.

La pobreza manifestada en colonias populares y marginadas bajo la forma de falta de servicios básicos: agua, luz, drenaje, vivienda localizadas en áreas periféricas y la zona sur en el caso de Monterrey y la parte sur y oriente de Coyoacán habla de los contrastes existentes en dos espacios locales con grandes expectativas de crecimiento de las actividades terciarias pero, a la vez, rezagos en materia de provisión de servicios.

La falta de presupuesto fue un problema recurrente al que se enfrentan los gobiernos locales, pues con todo el desarrollo económico que puede alcanzar una ciudad metropolitana como lo es Monterrey los recursos son insuficientes para concretar políticas de largo alcance, cuando los ayuntamientos se enfrentan a periodos de tres años, que se reducen a un año efectivo de gobierno pues el “primer año es de capacitación, el segundo es de gestión y el tercero están preparándose para irse”, es difícil hablar de la continuidad de proyectos.

Las delegaciones no son la excepción. Coyoacán recibe los recursos vía la Secretaría de Finanzas del gobierno del D.F., quien lo distribuye de acuerdo a criterios poco precisos, siendo que no son gobiernos autónomos sino órganos desconcentrados que no recaudan impuestos, el gobierno central a final del año fiscal se queda con una bolsa cuantiosa de recursos al no ejercer las delegaciones todos los recursos disponibles. A pesar de la limitación presupuestal que tienen los jefes delegacionales, éstos mismos no han pugnado por mayor autonomía en el manejo de su presupuesto. Siendo un tema toral para el funcionamiento de las administraciones, resulta inadmisibles que los actuales delegados estén a la espera de la reforma política para resolver este asunto de vital importancia. Esto sólo puede verse como un escollo para la construcción de un gobierno sustantivo.

---

<sup>219</sup> Entrevista con representante de la Canacindra, México, Junio, 2005.

En Monterrey, las estrategias de gobierno para incorporar a los grupos inconformes en la solución de los problemas para evitar confrontaciones, se cifran en la creación de grupos institucionales en situaciones de crisis para enfrentar dichos escenarios junto con programas sociales que buscan apoyar a grupos vulnerables. Coyoacán ha optado por la implementación de programas y apoyos sociales para mitigar dichos problemas.

Esto habla de que los gobiernos locales con problemas estructurales semejantes, pretenden incidir más allá de lo que sus facultades les permite (Monterrey) o contener parcialmente los problemas sin ir más allá de lo que la normatividad les establece (Coyoacán) a pesar de que otras delegaciones han sido más creativas, y persistentes para darle mayores atribuciones y adaptar el marco jurídico a las circunstancias.<sup>220</sup>

A nivel local, se presentaron problemas como:

- Falta de servicios públicos: agua, luz, drenaje, alumbrado, tala de árboles, bacheo, recolección de basura, vivienda;
- Comercio ambulante;
- Los cambios y la incertidumbre del uso del suelo y las violaciones a la normatividad para hacerla efectiva;
- Vialidad y transporte;

Es de reconocerse que en materia de servicios públicos Monterrey y Coyoacán están tratando de hacer más eficiente la atención de las demandas ciudadanas.<sup>221</sup>

La delegación Coyoacán ha iniciado un sistema de captura para conectar todos los equipos a un servidor central y tener comunicación en tiempo real, esto con el objetivo de eficientar la prestación de los servicios. Intenta reducir los tiempos y jerarquizar la demanda utilizando criterios de magnitud, trascendencia, factibilidad, vulnerabilidad.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Tal fue el caso de las Delegaciones de Miguel Hidalgo, Benito Juárez donde se establecieron sistemas de composta para reciclar los residuos sólidos. Esta decisión tomada por los jefes delegacionales en turno, llevó a adaptar la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. para permitir su instalación.

<sup>221</sup> La actual estructura orgánica de la delegación Coyoacán cuenta con la Coordinación del Centro de Servicios y Atención Ciudadana (Cesac) que depende de la Jefatura Delegacional creada en 1997 por un acuerdo, que estableció una unidad de Atención Ciudadana, conformada por Ventanilla Única encargada de ver todo lo referente a trámites y permisos y el Cesac encargado de recibir todas las demandas y enviarlos a las áreas operativas correspondientes. Monterrey tiene una Dirección de Participación Ciudadana que depende de la Secretaría del Ayuntamiento, encargada de “canalizar” las demandas de asistencia social, desempleo, vivienda. Los jueces de barrios, consejos ciudadanos, enlaces ciudadanos, dependen de la Dirección de Concertación Política de la Secretaría del Ayuntamiento.

<sup>222</sup> Entrevista con el Coordinador del Centro de Servicios y Atención Ciudadana (Cesac), Coyoacán, Junio, 2005.

Monterrey, de igual manera, pretende crear centros de atención ciudadana a través de delegaciones municipales, que resuelvan de manera inmediata las demandas de servicios públicos. El objetivo es desarrollar centros administrativos polivalentes donde confluyan las estructuras de participación ciudadana (jueces auxiliares, enlaces ciudadanos) y la tecnología informática con acceso a lo que denominarán “ciudad inteligente”. El sistema tiene una proyección de 10 15 años tiempo en que calculan contar con la infraestructura suficiente y promover gradualmente los cambios en la cultura administrativa.<sup>223</sup>

En materia del comercio ambulante, que es un fenómeno de alcance nacional, los gobiernos locales poco han hecho para su reubicación o formalización. En la delegación Coyoacán la normatividad impide incorporar a los comerciantes al régimen formal pues les pide comprobar tres años de antigüedad que difícilmente es susceptible de hacerlo. Monterrey ha reubicado a los “puesteros” fuera de la Macroplaza, pero ante la falta de empleo el comercio en la vía pública persiste.

La terciarización de la economía en Coyoacán ha generado enormes expectativas para inversionistas y especuladores para hacer negocios evadiendo la normatividad. Las violaciones al uso del suelo son parte de los problemas que enfrentan los gobiernos locales, donde se han desarrollado establecimientos mercantiles en zonas que son exclusivamente de uso habitacional.

Esta situación ha provocado descontento y desconfianza ciudadana hacia las autoridades en los intentos de planificación local o municipal por ver “amenazados” los intereses de particulares sin que el gobierno intervenga.

La delegación con serios problemas de violaciones del uso de suelo y enfrentamientos con organizaciones de vecinos y grupos de interés para detener todo intento de cambio de suelo, tuvo que ratificar el Plan de Desarrollo Urbano de 1997 sin hacerle grandes modificaciones. Al verse normativamente impedidos para aprobar cambios en los usos de suelo, pues es una facultad que le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F., la delegación que vive la problemática cotidiana de los coyoacanenses ha optado por actualizar un plan que ya rebasa las expectativas urbanas de la demarcación por cuestiones de conflictos de intereses con grupos de vecinos, algunos vinculados con partidos políticos, o por falta de información, consulta y negociación del jefe delegacional con los actores involucrados.

---

<sup>223</sup> Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Monterrey, Julio 2005.



Monterrey con una larga tradición en planeación municipal<sup>224</sup> no ha escapado de este problema, donde los pobladores ante la incertidumbre y agotamiento del uso potencial del suelo han preferido vender su propiedad y poblar las montañas, lo que lleva al deterioro de conjuntos habitacionales y comercios ahuyentando a la población hacia las periferias ya sea bajo la forma de barrios exclusivos o zonas populares marginadas.

Por su parte, el municipio está intentando modificar artículos de la Ley de ordenamiento territorial para crear corredores urbanos dedicados al comercio y los servicios delimitados por una barrera física con respecto a conjuntos habitacionales, lo que parecería dar la impresión de dividir a la ciudad.

En materia de vialidad y el transporte, Monterrey los ve como problemas “neurálgicos” para sus funcionarios, pese a que se reconoce que las vialidades se diseñaron a “capricho y antojo” de empresarios y fraccionadores, se considera que el verdadero problema se encuentra en la ausencia de una verdadera planificación de la ciudad que ha creado estructuras urbanísticas como la Macroplaza que han venido a borrar el vecindario y desarraigar el sentido de pertenencia del barrio.

A pesar de ello, se tiene proyectado crear un “segundo piso” sin atender el problema colateral que traerá el decremento demográfico por la falta de estímulo para el desarrollo habitacional unifamiliar y multifamiliar y el crecimiento acelerado del comercio y los servicios. Esto ha provocado, en el caso de Monterrey, el poblamiento de montañas con asentamientos irregulares que no cuentan con los servicios básicos, donde el municipio se ha dado a la tarea de regularizar dichos predios y dotarlos de servicios.

En Coyoacán esta situación se complica en el centro histórico que cuenta con calles estrechas, vialidades saturadas y carece de estacionamientos, donde en la última actualización del Plan Delegacional de Desarrollo Urbano se impidió por parte de los vecinos del centro crear 27 corredores urbanos en avenidas con vocación comercial y de servicios por la falta de información sobre las bondades y beneficios de los mismos y su impacto para el desarrollo urbano.

La respuesta a los problemas estructurales y locales que comparten Monterrey y Coyoacán está en función de los incentivos que otorga los niveles de gobiernos superiores (Estado, Federación) y de la propia habilidad y capacidad creativa del alcalde o jefe delegacional para enfrentar la complejidad de los problemas.

---

<sup>224</sup> Los orígenes de la planeación se remontan a 1927 cuando el Congreso del Estado expide la Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey. Entre 1931-1940 se hicieron varios intentos por realizar un plan regulador y en 1944 se decretó una nueva Ley de Planificación, creándose la Comisión de Planificación. No es sino hasta 1967 que tiene lugar la formalización técnica de la planeación con la publicación del Plan Director de la Subregión de Monterrey. En los años ochenta adquiere carácter legal y se institucionaliza la planeación al ser aprobado en 1988 el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010. Gustavo Garza Villarreal. *Atlas de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, 1995, 509 pág.

### 3.6.1.2.2. Funcionamiento interno de la administración local y los obstáculos

Desde la percepción de los funcionarios locales, la falta de actualización de las leyes y omisiones a las normas; la falta de personal de carrera, el burocratismo, las viejas prácticas; el corto periodo de los gobiernos que impide consolidar proyectos y dar continuidad a programas; la falta de planeación y la ausencia de una agenda de gobierno local fueron parte de los obstáculos que se han presentado para gobernar.

El ayuntamiento en Monterrey, como órgano colegiado de gobierno, funciona de manera regular en la atención a las demandas<sup>225</sup>, con limitaciones presupuestales y falta de coordinación entre instancias locales, estatales y federales para prestar los servicios públicos. Se llegan a presentar contradicciones en la aplicación de las leyes y normatividad para avanzar en lo que establece el Plan Municipal. La ausencia de planeación estratégica en áreas operativas habla de serias dificultades para dar seguimiento y continuidad al plan municipal.

La prioridad del ayuntamiento ha sido la obra pública donde se ha destinado cuantiosos recursos para llevar a cabo más de 250 obras.<sup>226</sup> Se ha hecho un esfuerzo mayor en la modernización de la administración pública al introducir las técnicas de gestión pública como la planeación estratégica, el control y evaluación de la gestión, la mejora continua, la estandarización y sistemas de calidad en el gobierno. El objetivo es establecer centros polivalentes con acceso a la ciudad inteligente.<sup>227</sup>

En la gestión municipal se desarrolla un sistema de medición de los indicadores de gestión, cuantificando los avances del plan municipal de desarrollo. Se han elaborado los manuales de procedimiento y homologado la visión-misión de todas las áreas, los perfiles de los puestos y los manuales de organización. Su incorporación al premio anual de calidad ha motivado, en cierta medida, la automatización de los procesos.

La gestión municipal se organiza en base al plan municipal tomando en cuenta dos indicadores: el de gestión y el de impacto social para medir la calidad del servicio prestado. La modernización de la administración pública no ha ido de la mano con la implementación del servicio civil de carrera, pues se encuentra prácticamente detenida en el Congreso local sin señales de que se apruebe. Esto como parte de los obstáculos que presenta un gobierno de tres años, sin planeación a largo plazo.

---

<sup>225</sup> Por ser sede de los poderes del estado y una ciudad metropolitana importante, al concentrarse el 85% de la población estatal, Monterrey tiene que tratar con pobladores de municipios vecinos para ser atendidos en sus demandas.

<sup>226</sup> Tal y como lo señaló el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología: "el primer año arrancan con obras pequeñas, el segundo hace el doble y el tercero bajan en ritmo y no hay proyectos grandes". Entrevista con el Secretario de Desarrollo Urbano, Monterrey, Noviembre, 2004.

<sup>227</sup> Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Monterrey, Julio 2005.

Por ser cabecera de los poderes estatales, el municipio se tiene que enfrentar a la atención de los ciudadanos no sólo de la ciudad regia sino de otros municipios aledaños que no logran diferenciar quién le tiene que prestar los servicios públicos.

Además, la heterogeneidad de demandas de las colonias más rezagadas en servicios básicos<sup>228</sup> dificulta una coordinación óptima entre las áreas, a lo que el ayuntamiento se ha inclinado por incorporar a los inconformes en la solución de las mismas como una manera para enfrentar las necesidades de los regiomontanos.

En el caso de Coyoacán, que normativamente se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública del D.F., pero que funciona de manera cotidiana como gobierno local<sup>229</sup>, las dificultades son mayores pues enfrenta: a) falta de autonomía para manejar su presupuesto, b) poca capacidad para resolver problemas, pues en aspectos importantes el gobierno capitalino decide por ellos y en asuntos menores la delegación son “detonantes y captadores de problemáticas”, c) falta de continuidad de proyectos, d) estructuras demasiado grandes, e) falta de comunicación entre áreas, f) duplicación de funciones, g) ausencia de espacios de discusión, planeación y solución de problemáticas internas, h) falta de sistematización de los procedimientos.

Para abordar este rezago estructural, la Subdirección de Planeación y Modernización Administrativa<sup>230</sup> presentó en este año el “Programa de Mejora de Procesos y Control de Gestión” pero por falta de recursos no fue posible implementarlo.

Con un retraso administrativo de 14 años<sup>231</sup>, hoy en día subsisten viejas estructuras de la administración pública que se resisten a modernizarse por completo. Mucho ha influido en ello la delegación, al no darle el peso y la importancia al área encargada de implementar la modernización administrativa, pues parte de las funciones las ha lleva a cabo el Centro de Servicios y Atención

---

<sup>228</sup> Monterrey contaba con alrededor de 465 colonias, pero con la incorporación del sector “La Alianza” que pertenecían al municipio de Escobedo ahora suman ya 700.

<sup>229</sup> Hay quienes sostienen que existe insuficiencia en el diseño normativo, pese a que las delegaciones tienen más atribuciones que les otorga el artículo 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. a diferencias del 115 constitucional para los municipios, no son propiamente órganos de gobierno y, por lo tanto, no tienen autonomía de gestión. Para ello, han propuesto hacer una reforma al Estatuto de Gobierno del D.F. y las leyes reglamentarias, sin necesidad de hacer una reforma constitucional.

<sup>230</sup> Dicha Subdirección depende de la Dirección de Desarrollo Delegacional, siendo que en otras delegaciones se trata de una Dirección de área que depende de la Dirección General de Administración, tal y como funciona en los municipios.

<sup>231</sup> Se nos ha comentado que para fundamentar normativamente la Planeación, los actuales funcionarios delegacionales del área no encontraron sustento jurídico, no había una memoria administrativa en el momento en que la delegación perredista asume la jefatura delegacional por tercer periodo consecutivo. Entrevista con la Jefa de Evaluación y Desempeño de la Subdirección de Planeación y Modernización Administrativa, Coyoacán, Junio, 2005.

Ciudadana, Cesac, unidad creada para modernizar el sistema de captura automatizado de las demandas ciudadanas.

En ambos gobiernos locales cuando se plantea la posibilidad de separar la política de la administración la mayoría de los funcionarios considera que se trata de un tema que tendría que profundizarse para “saber si se trata de un funcionario nombrado por el gobierno estatal o municipal, ante qué nivel de gobierno o instancia respondería”, en todo caso, el alcalde o los jefes delegacionales y no los administradores (*city manager*) serían los encargados de darle continuidad al conjunto de las políticas locales.

La conformación de la administración local en ambos espacios es diferente: aunque los equipos del alcalde o jefe delegacional están integrados por personas que los apoyaron en campaña, el perfil de los funcionarios locales es de distinta naturaleza. En Monterrey los funcionarios conocen la gestión local ya que han tenido experiencia en administraciones anteriores, en tanto en Coyoacán se trata de personas que desconocen el funcionamiento de la administración local y tienen dificultad para sortear los problemas presentados.

Frente a la competencia política cada vez más abierta, el establecimiento de alianzas para ganar el gobierno ha sido central. En Monterrey, se ha compartido el poder con otro partido político para mantener la gobernabilidad, en Coyoacán se gobierna con los aliados políticos y se margina a los opositores, lo que ha repercutido en la propia estabilidad del gabinete y la gobernabilidad local.

La apertura de la arena política a otros actores es más clara en Monterrey, ya que en el sistema político local están representados los distintos actores desde los partidos políticos, los empresarios, las asociaciones civiles, los grupos de expertos y las organizaciones tradicionales. En Coyoacán no se han integrado al conjunto de los actores políticos, económicos y sociales para incorporarlos en el ejercicio de gobierno.

### **3.6.1.2.3. Influencia y nivel de comunicación de los gobiernos locales en la solución de problemas**

En Monterrey la influencia del gobierno estatal es determinante pero no siempre positivo para el ayuntamiento, ya que las partidas presupuestales que les corresponde difícilmente la entidad puede incrementar las asignaciones sino es por la vía de las los fondos federales para infraestructura social vía el Ramo 33.<sup>232</sup>

Coyoacán, por estar subordinada al D.F. la comunicación con el gobierno capitalino es esencial, aunque esto tampoco representa una solución a los

---

<sup>232</sup> Los municipios tienen tres vías para hacerse llegar recursos: participaciones federales, a través de los programas estatales y los recursos propios del municipio (cobro de impuesto predial, aprovechamientos, productos).

problemas que la aquejan, por el contrario, resulta que cuando se aprueba una ley que impacta a todas las delegaciones, el gobierno capitalino no cumple para dotar de infraestructura y equipamiento para su aplicación. En materia de recursos, la delegación depende de lo que le apruebe la Secretaría de Finanzas.

En materia de coordinación administrativa lo hace de la Oficialía Mayor. Así, la demarcación está más supeditada a lo que las dependencias del gobierno central le establezcan.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la ley de transparencia que ha entrado en vigor desde el 2001 ha implicado mayores trámites, al requerir de infinidad de soportes, informes trimestrales y anuales para transparentar el uso de los recursos públicos y el patrimonio público. Esto ha requerido de mayores recursos y tiempo por parte de los funcionarios que descuidan otras actividades importantes.

La comunicación que se establece con el orden de gobierno superior es abiertamente institucional, independiente de la filiación partidista. Esto es, pueden tener diferencias políticas, incluso enfrentarse en otras instancias pero cuando se trata de establecer convenios de colaboración interinstitucional la comunicación es fluida y de abierta disposición porque saben que “el ciudadano los evaluará en las urnas”. Aunque es patente la falta de asociación interdelegacional o intermunicipal para encontrar soluciones comunes a los problemas afines.

Esto da cuenta de tres puntos: 1) sigue existiendo una relación de subordinación y dependencia financiera de los gobiernos locales hacia la federación (vía el sistema de aportaciones) que les impide actuar de manera autónoma en la generación de mayor riqueza local y atender las áreas básicas de las demandas ciudadanas; 2) la exigencia de mayor profesionalismo, mejores sistemas de control del gasto público y de rendición de cuentas no va acompañado de incentivos para respaldar las gestiones locales; 3) la falta de sistemas de colaboración efectivos que propicie soluciones conjuntas repercute la atención a los problemas de la gestión local.

Dicha situación se vuelve un círculo vicioso para los gobiernos: con recursos económicos limitados, pérdida de capacidad de administración, limitación de recursos humanos, las exigencias crecientes de los ciudadanos y del propio Estado mexicano, los gobiernos locales deben cumplir funciones y obligaciones bajo dichas circunstancias, donde se carece de iniciativa para impulsar cambios concretos encaminados a fortalecer el andamiaje institucional del gobierno sustantivo.

#### **3.6.1.2.4. Estabilidad en el gabinete. Tipo de funcionarios que contratan. Capacitación del personal**

El ayuntamiento de Monterrey ha tenido a lo largo de casi dos años de gestión un solo cambio, el Secretario de Finanzas por cuestiones de salud, el resto de la estructura municipal se ha mantenido. El signo distintivo del gobierno municipal ha

sido “gobernar el gobierno” donde reconocen que el funcionario debe tener la sensibilidad para atender la ciudadanía. Desde el gobierno se considera que debe haber un equilibrio entre eficacia-legitimidad-democracia para contar con equipos consolidados.

Sin embargo, ha de reconocerse que la estabilidad en el ayuntamiento depende de esta vinculación del funcionario con el fuerte prestigio social de las familias que lo sostienen. Se trata además de funcionarios que están educados en las mejores escuelas de prestigio nacional y del extranjero, particularmente de los Estados Unidos, y con una larga trayectoria en los negocios privados. Esto se confirma con el actual alcalde y su equipo.

En Coyoacán, se presentaron cambios a nivel de las direcciones de área (dos), subdirecciones y jefaturas de unidad departamental, estos motivados por: problemas de coordinación y comunicación con las áreas, diferencias en las formas de trabajo, desacuerdos al interior del área, maltrato de los jefes hacia el personal, actos de soborno y corrupción de funcionarios.<sup>233</sup> Esto es prueba de la falta de experiencia en la administración local, los bajos perfiles de los funcionarios de estructura que responden más a criterios políticos que profesionales.

Es de notarse que aunque en los dos gobiernos locales no se ha implementado el servicio civil de carrera por falta de consensos en los congresos locales, esto ha sido diferenciado, pues mientras en Monterrey el funcionario es ante todo un político, no pierde de vista que debe apoyarse en un equipo técnico profesional consolidado.<sup>234</sup>

En Coyoacán, el político que se convierte en funcionario tiene un bajo perfil profesional y se rodea de gente que estuvo con él en actos políticos, organizaciones sociales de carácter contestatario. El jefe delegacional tiene “compromisos políticos” con distintos grupos: aquel que lo llevó al poder y con quienes trabajaron lo largo de su campaña política, quienes en su mayoría son líderes sociales de los distintos barrios y comunidades populares. (Ver cuadro 3.6)

El jefe delegacional intenta conformar un equipo más consolidado, con perfiles profesionales pero se ve obstaculizado por la presencia de corrientes afines que imponen a líderes sociales y políticos con bajo perfil para la administración pública, esto impacta en el desempeño del gobierno ya que se trata de

---

<sup>233</sup> Fue más que evidente el escándalo generado por los actos de soborno del líder de la corriente hegemónica del PRD, la CID ahora IDN, donde fueron cesados un número considerable de funcionarios vinculados con el Profesor René Bejarano Martínez, entre ellos, en la delegación Coyoacán el Director General de Administración, quien sólo duró en su cargo 5 meses. Los demás Directores fueron por motivos de renuncia voluntaria, al presentárseles otra oferta de trabajo como es el caso del Director de Desarrollo Urbano, Director de Fomento Económico.

<sup>234</sup> En Monterrey, el anterior Secretario de Tesorería lo resumía con estas palabras: “el político soy yo, los demás es gente técnica que sabe lo que hace”. Entrevista con el Secretario de Tesorería Municipal, Monterrey, Noviembre de 2004.

funcionarios que aprenden en el camino y tienen dificultad para hacerle frente a los problemas locales.<sup>235</sup>

Normativamente existen criterios que establecen la Secretaría o Dirección de Administración para contratar al personal, éstos son para los mandos medios y bajos, ya que el personal de estructura queda a discreción de cada uno de los mandos superiores que encabezan las direcciones generales. Aquí todavía prevalecen prácticas como el amiguismo, compadrazgo, tráfico de influencias, grupismo.<sup>236</sup>

Hay cuatro tipos de personal: el de base que es sindicalizado; el de estructura; el de confianza que se le paga por honorarios y los eventuales (ordinarios o extraordinarios) Existen áreas que técnicas u operativas que requieren un perfil determinado, otras que por ser más sociales lo que importa es la experiencia y capacidad de comunicarse y la mayor parte del personal de estructura es bajo criterios discrecionales.<sup>237</sup>

En cuanto al personal sindicalizado, éste permanece inamovible con cada cambio de gobierno local, pues los protege un contrato general de trabajo. Por escalafón existe promoción del personal y la capacitación consiste en cursos que el propio gobierno estatal o el sindicato de trabajadores baja a la delegación o municipio.

El personal de estructura lo conforman mandos medios y superiores de la estructura orgánica del gobierno local y es gente que se identifica con el jefe delegacional. No existen criterios establecidos para conformar los equipos de trabajo, más los que establece el manual administrativo sobre el perfil del puesto para cada área.

El personal que trabaja directamente para cada secretario o director es gente que por “la conocen en campañas anteriores y por afinidad y compromiso con el proyecto político” se han “ganado un lugar”.<sup>238</sup> Ellos tiene la posibilidad de incorporar a personal de confianza contratado por honorarios que prestan sus servicios en tanto lo determine el jefe inmediato.

---

<sup>235</sup> Es el caso de la Dirección de Desarrollo Social, la cual su titular cuenta con la primaria y se ha destacado por ser uno de los líderes sociales de mayor peso en la delegación. Su equipo de trabajo está conformado por gente que lo acompañó en actos de campaña, movimientos sociales. Debido a que pertenece a otro grupo local político, las funciones que por normatividad desempeñaba la dirección de desarrollo social fueron divididas para ser transferidas a la recién creada Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana cuyo titular es aliado político del actual jefe delegacional. Esto para debilitar al poderoso despacho de gestión social, el cual representaba el bastión político de los futuros candidatos a delegados.

<sup>236</sup> Entrevista con el Asesor Técnico del Director General de Desarrollo Social de Coyoacán, Junio de 2005.

<sup>237</sup> Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Monterrey, Julio 2005.

<sup>238</sup> Así es como lo definió el Director General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana de Coyoacán. Entrevista con el Director General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, Junio, 2005.

En el caso de Monterrey, se ha capacitado al personal en “grupos interdisciplinarios de situaciones en crisis” para apoyar a determinadas secretarías que por su condición son susceptibles de conflictividad.<sup>239</sup> Los eventuales son los que más inestabilidad tienen en el trabajo, ya que cada seis meses se les renueva contrato, aunque se trata de personal profesionalizado, el hecho de no vincularse con líder, grupo o partido político los hace más vulnerables, y cuando son contratados son los más activos, capaces y responsables.

La capacitación se le da a los mandos medios y superiores que por la propia carga de trabajo de los funcionarios es difícil que asistan con regularidad a los cursos de actualización. Los mandos medios por hacer una doble labor: el trabajo de oficina y el de territorio, la capacitación la dejan en un segundo plano.

La estabilidad del gabinete es un indicador más de que la gobernabilidad local juega un papel central para el sostenimiento de estructuras, actores, procesos e instituciones que faciliten el juego democrático.

### **3.6.1.3. Provisión de servicios**

Se evalúa los servicios que reclaman los ciudadanos, la calidad de los bienes y servicios y el estado de la infraestructura física para conocer el nivel de satisfacción de las necesidades y demandas sociales.

#### **3.6.1.3.1. Servicios estadísticos que emplean para informarse sobre las necesidades de los ciudadanos**

La utilización de las bases de datos del gobierno federal y estatal, los buzones de quejas de las páginas electrónicas del municipio y la delegación, los sondeos, encuestas de opinión que efectúan los gobiernos locales son algunos de los instrumentos para hacerse llegar información sobre las necesidades de los ciudadanos.

Es importante destacar que el canal privilegiado para informarse sobre las problemáticas sociales son los actos de campaña política, donde el candidato a jefe delegacional o alcalde las recoge ya sea de manera escrita o verbal para luego concretarlas en acciones de gobierno. Una vez que son gobierno, además de los canales de información mencionados, se apoyan en las instancias de gobierno local (ventanilla única, centros de atención ciudadana, áreas operativas, direcciones zonales), universidades, institutos y centros de investigación (Tec de Monterrey, PUEG) y las estructuras de participación ciudadana (jueces auxiliares,

---

<sup>239</sup> El Ayuntamiento, la Secretaría de Desarrollo Urbano, la de Seguridad Pública, la de Tránsito y Vialidad, la de Obras Públicas y la de Protección Civil son las que cuentan con el personal capacitado para actuar en caso de situaciones de conflicto. Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Julio 2005



comités o subcomités vecinales, brigadistas, promotores, módulos de atención ciudadana) quienes a través de las visitas domiciliarias hacen llegar al gobierno el sentir ciudadano.

Esto no quiere decir que la ruta antes mencionada facilite al gobierno la toma de decisiones, por el contrario, se reconoce que no existen sistemas efectivos de diagnóstico para que todas las áreas de gobierno operen con una estrategia homologada. Cada cabeza de sector tiene su propia evaluación, actúa de acuerdo a las líneas de trabajo que establece el secretario o director general de cada área, manejando información fragmentada. La falta de un sistema integral regionalizado que permita cruzar información con todas las áreas para tomar decisiones homologadas.

Ante el reconocimiento de tal debilidad, ambos gobiernos han decidido establecer un sistema automatizado de captura donde se conecten todos los equipos del gobierno local a un servidor central para tener comunicación en tiempo real con las áreas operativas y ser más eficaces en la atención al público.

Este sistema está más avanzado en Coyoacán que en Monterrey, aunque en el municipio el proyecto es sentar las bases para lo que denominarán “la ciudad inteligente”.

En general, no existe la práctica cotidiana de tener información homologada que permita tomar decisiones sustentadas en fuentes estadísticas, por el contrario, se reconoce que no existen sistemas efectivos de diagnóstico para que todas las áreas de gobierno operen con una estrategia homologada lo que obstaculiza o retrasa las decisiones de gobierno.

### **3.6.1.3.2. Mecanismos de negociación y comunicación para atender las demandas ciudadanas**

En Coyoacán, el proceso para recibir demandas es demasiado tortuoso: el ciudadano entrega un oficio tanto a la oficina del delegado, al Cesac y al área operativa en espera de que alguna instancia le de respuesta. Esto genera un problema interno porque al área operativa le llega la misma demanda tres veces por distintos lados. Cada área contesta la demanda para cuantificar la atención que ofrece. El Cesac captura todas las solicitudes que reciben las distintas áreas tardándose un promedio una semana, posteriormente el área operativa programa, atiende y envía la respuesta. Esto tarda entre una a dos semanas cuando son demandas de servicios públicos urgentes, instalándose mesas de diálogo entre las autoridades y los demandantes, cuando no lo son tardan entre uno a dos meses.

La delegación tiene en promedio al mes 1,500 solicitudes de servicios, de las cuales se atiende el 50% y rezagos del año pasado.<sup>240</sup> Las demandas proceden de ciudadanos, grupos y organizaciones políticas y sociales, diputados federales,

---

<sup>240</sup> Entrevista con la Jefa de Evaluación y Desempeño, Coyoacán, Junio, 2005.

locales. El sistema automatizado de captura que desarrolla la delegación pretende recortar los tiempos reales para atender las demandas.

Con el lema “entender, atender y resolver” el ayuntamiento de Monterrey da solución a las demandas en una semana, como servicios públicos básicos, las áreas dan el seguimiento y las evalúan. En su mayor parte los casos se resuelven favorablemente. Recibe un promedio de 300 peticiones o solicitudes mensuales que procedentes de las gestiones que hacen los regidores y las que recoge el alcalde en sus recorridos diarios. El municipio intenta descentralizar los servicios<sup>241</sup> creando Centros de Atención Ciudadana o “mini-palacios” para evitar la duplicidad de recepción de solicitudes.

En Coyoacán las demandas son por servicios básicos (agua, poda, tala de árboles, alumbrado, bacheo) donde los ciudadanos se organizan y movilizan para exigirlos. Desconocen que existen áreas donde el gobierno no tiene competencia, sin embargo recurren y presionan a la autoridad local para reclamar su pronta solución. A esto se agrega que el ciudadano no sabe a qué instancias debe recurrir para solicitar algún servicio.

La autoridad delegacional se ve compelida a reorientar el gasto público para atender la demanda que no necesariamente es de interés general, pero por presiones de grupos locales tiene que ceder.

Monterrey, que cuenta con casi el doble de la población y los demandantes se acercan al ayuntamiento para pedir asistencia social, los servicios públicos (agua, basura, alumbrado, salud, pavimentación; asistencia social; seguridad pública) son solicitados por colonias populares que se integraron al municipio y que pertenecían al municipio de Escobedo.

Frente a la heterogeneidad de las demandas y necesidades sociales, algunas de las cuales son razonadas y otras son lo que llamamos irreflexivas, las autoridades locales han tomado cartas en el asunto, ya sea creando sistemas automatizados para evitar duplicidades o descentralizando servicios. Esto no ha evitado que los gobiernos se vean rebasados en su capacidad administrativa y política para atender la demanda ciudadana, ya que en ocasiones no es competencia local y tienen que recurrir a otras instancias para solucionar la problemática.

El tipo de demandas que la ciudadanía presenta a sus autoridades en ambos casos, así como las repercusiones que ejercen en el desempeño de los gobiernos son presentadas en el cuadro siguiente.

---

<sup>241</sup> De 350 servicios públicos que están catalogados, 70 de ellos consideran que son susceptibles de descentralizarse. Esto sería a través del establecimiento de Delegaciones como funcionan en el Distrito Federal. Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Monterrey, Julio 2005.

**Cuadro III.15.**  
**Cuadro de las demandas ciudadanas y su repercusión en el desempeño de los gobiernos locales**

Demandas razonadas

Gobierno local	Repercusiones en el desempeño		
	Dimensión administrativa	Dimensión política	Dimensión socio-cultural
<b>MONTERREY</b>			
<p>Servicios públicos: Agua, basura, alumbrado, salud, pavimentación; asistencia social; seguridad pública</p> <p>Equipamiento urbano: Vivienda, drenaje</p>	<p>El municipio ha cubierto los servicios en zonas urbanas. La incorporación de varias colonias populares al municipio que no cuentan con infraestructura y servicios públicos hace reorientar el gasto para cubrir necesidades. La construcción de vivienda es facultad del estado, el municipio regulariza la tenencia de la tierra</p>	<p>El alcalde se fortalece por tener una posición estratégica frente al resto de los municipios y el propio estado. El alcalde tiene que consensar el Plan de desarrollo y las políticas con los distintos grupos representados para contar con su apoyo políticamente.</p>	<p>La ciudadanía confía en su gobierno; reclama poco y participa por la vía del voto para refrendar o castigar a sus autoridades. Las exigencias hacia el gobierno son escasas y existe poca corresponsabilidad. Las asociaciones de profesionistas, empresariales, sindicatos, asociaciones civiles son los que tienen mayor incidencia.</p>
<b>COYOACÁN</b>			
<p>Servicios públicos: Agua, recolección de basura, poda, tala de árboles, alumbrado, bacheo; seguridad pública</p> <p>Equipamiento urbano: Vivienda, mantenimiento integral a las redes de drenaje, agua y luminarias</p>	<p>La delegación tiene cubierta la totalidad de servicios, pero se presentan problemas de fallas debido a que la infraestructura de las redes de agua, drenaje, luminarias ha llegado al límite de su vida útil. No tiene facultades para incidir en la política de vivienda. Carece de recursos propios para dar mantenimiento integral.</p>	<p>El jefe delegacional se fortalece con su grupo pero pierde legitimidad frente a la ciudadanía y los distintos actores que no se sienten incluidos. Escaso margen tiene para negociar las políticas locales y contar con el apoyo de otros actores políticos, económicos y sociales</p>	<p>La ciudadanía manifiesta descontento con el gobierno; reclama constantemente y participa por la vía de la movilización. Son constantes las exigencias hacia la autoridad y no existe corresponsabilidad. Es escasa la incidencia de las organizaciones civiles, de profesionistas, empresariales en las decisiones locales</p>

Demandas no razonadas

Gobierno local	Repercusiones en el desempeño		
	Dimensión administrativa	Dimensión política	Dimensión socio-cultural
<b>MONTERREY</b>			
Vialidad: pavimentar arterias viales	La construcción de vialidades primarias es facultad del gobierno estatal, el municipio efectúa sólo las obras de pavimentación y mantenimiento de las arterias existentes.	Se realizan obras conjuntas de apoyo y colaboración con el gobierno estatal en los proyectos urbanos. El alcalde tiene un mayor para impulsar proyectos urbanos que tengan el apoyo de los diferentes sectores.	La ciudadanía "premia o castiga" a sus autoridades cuando no toman decisiones de gobierno que mitiguen problemas; la participación está presente cuando se afectan intereses particulares, pero se acatan las decisiones últimas del gobierno estatal (construcción de línea 2 del metro subterráneo)
Transporte urbano	El transporte público es regulado por el gobierno del estado, el municipio sólo participa de manera marginal en la planeación.	El alcalde no cede cuando la población intenta detener algún proyecto, interviene con acciones reactivas y preactivas.	
Comercio informal	El comercio ha proliferado por el desempleo, los bajos niveles salariales.		
<b>COYOACÁN</b>			
Vialidad y transporte	Es competencia del D.F, la delegación sólo propone al gobierno central.	El jefe delegacional carece de iniciativa para incentivar el desarrollo local. Carece de habilidad política para manejar y administrar los conflictos.	Los grupos y sectores organizados se movilizan cuando la autoridad intenta introducir cambios significativos para el desarrollo local; los grupos son los que determinan el rumbo de las políticas locales; la participación está presente cuando se afectan intereses particulares, y se rechazan abiertamente las decisiones últimas del gobierno local (cambios y regularización del uso del suelo)
Mantenimiento de la imagen urbana y rechazo a la planeación urbana	La autoridad tiene escasa incidencia en la planeación urbana, siendo facultad de la Seduvi (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda)	No establece canales de negociación con los grupos opositores. Se encuentra más preocupado por mantenerse y terminar su gestión. La autoridad cede ante las presiones de los grupos opositores, a pesar de que lleva a cabo mesas de diálogo.	
Comercio informal	La delegación propone y sugiere.		

### **3.6.1.4. El desempeño de la política de participación ciudadana**

Se trata de conocer el nivel en que se ejerce la participación: diseño, implementación, evaluación y monitoreo de la política local para dar cuenta si hay coordinación y congruencia de la participación con respecto a las demandas

#### **3.6.1.4.1. Proceso de toma de decisiones**

En ambos espacios locales existen equipos profesionales en las áreas prioritarias de la administración (Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Administración) que ejecutan los planes y programas, que cuentan con una carrera dentro de la iniciativa privada, siendo que en el caso de Monterrey existe una tradición de la incorporación de las elites profesionales dentro de la administración municipal a diferencia de Coyoacán donde el equipo del líder político está conformado por dirigentes forjados en movimientos urbano populares y escasos cuadros profesionales.

En Coyoacán las metas, líneas estratégicas para cada área están establecidas en el manual administrativo. Sin embargo, no siempre se cumplen al pie de la letra. Las decisiones técnicas difícilmente son susceptibles de generar conflicto. Las decisiones políticas llevan a salirse de lo que establece la norma y decidir en función de las presiones sociales y las circunstancias. El proceso se complica cuando la administración se satura con demandas irreflexivas. (Ver cuadro 3.15.) Las decisiones de mayor trascendencia atraviesan por el consenso de los grupos locales quienes, en última instancia, fungen como un cabildo no institucionalizado.

En Monterrey las decisiones que ejecutan los funcionarios atraviesan por el consenso del cabildo quien aprueba su viabilidad. La representación de los siete partidos políticos en el cabildo no implica necesariamente pluralidad, pues aunque las alianzas han formado un bloque mayoritario que le permita al alcalde sacar el 94% de las decisiones por unanimidad,<sup>242</sup> se está lejos de hablar de una auténtica democracia participativa local.

Las decisiones proceden del acuerdo conjunto entre los grupos empresariales, con representación en el gobierno, y los grupos de interés. El área de Modernización Administrativa<sup>243</sup> es la encargada de monitorear el avance del Plan de Desarrollo Municipal, plan que previamente fue consensado con los grupos que tienen representación en el ayuntamiento y el cabildo.

Las decisiones de los dos gobiernos locales se encuentran acotadas en materias como vialidad; transporte; comercio informal, planeación urbana, e incluso seguridad pública. La construcción de vialidades primarias es facultad del gobierno estatal, la autoridad local efectúa sólo las obras de pavimentación y mantenimiento de las arterias existentes. El transporte público es regulado por el gobierno del

---

<sup>242</sup> Entrevista con el Regidor, integrante del Cabildo, Monterrey, Noviembre de 2004.

<sup>243</sup> Dicha área cuenta incluso con un fluxograma para la toma de sus decisiones.

estado, el gobierno local sólo participa de manera marginal en la planeación. El comercio informal ha tratado de contenerse con su parcial reubicación sin lograr resultados eficaces. La seguridad pública ha sido un ámbito ampliamente abordado por las autoridades, destinando cuantiosos recursos para equipamiento, recursos humanos y capacitación del personal, sin embargo, falta una coordinación entre policías y la descentralización del mando (Coyoacán).

La toma de decisiones involucra capacidad del líder político para negociar los proyectos, programas y políticas de gobierno con los distintos actores locales. La fortaleza del gobierno se encuentra en ceder ante los grupos que intenta detener un proyecto o consensarlo.

#### **3.6.1.4.2. Continuidad de las políticas locales**

A pesar de que ambos espacios locales tienen un estatus jurídico-político distinto, la definición, diseño, implementación y evaluación de las políticas locales necesariamente tiene su fundamento en los espacios de contacto directo con la ciudadanía. En el caso de Monterrey esta atribución está claramente estipulada en el 115 constitucional, tan sólo limitado para operar los servicios de salud, contaminación ambiental, protección al consumidor. Las políticas en materia industrial tienen mayor impacto por tratarse de un municipio industrializado, las cuales han ido de la mano con las políticas de ciencia y tecnología para apoyar la industria. La agroindustria ha recibido poco impulso, así como la micro, pequeña y mediana industria necesarias para fomentar el autoempleo, un problema serio en el municipio. La influencia en otros ámbitos ha sido directa para abordar el desarrollo urbano, territorial, de servicios urbanos.

En materia de vivienda,<sup>244</sup> que es competencia del estado, el municipio se ha dedicado a proveer de servicios públicos a los asentamientos irregulares y facilitar las condiciones para la regularización o reubicación de familias en situaciones de riesgo.

Coyoacán que ejecuta los programas del gobierno central, ha dado énfasis a la política social con el llamado Programa Integral Social (PISO) que consiste en apoyos económicos a grupos vulnerables (jefas de familia, adultos mayores, jóvenes) A pesar de ser una delegación con vocación turística no se conocen programas o proyectos en la materia que hayan tenido impacto. Su talón de Aquiles ha sido la política de desarrollo urbano donde se han presentado fuertes resistencias y conflictos por el cambio de uso de suelo, donde las autoridades tuvieron que retractarse de un proyecto de creación de 27 corredores urbanos en las principales avenidas para reubicar el comercio ambulante. Esta oposición le ha costado a la delegación aprobar un plan de desarrollo urbano que no corresponde

---

<sup>244</sup> En Nuevo León, Fomerrey es el organismo de competencia estatal encargado de la construcción de viviendas, la regularización de la tierra.

a la realidad actual, pues data de 1997 aunque los cambios de suelo se han dado de manera discreta y violando la normatividad.<sup>245</sup>

Cabe destacar que en materia ambiental, se ha aprobado la Ley de residuos sólidos aprobado por la Asamblea Legislativa que entró en vigor en octubre del año pasado. Desafortunadamente, las delegaciones tienen que implementar y hacer cumplir la ley pero sin contar con la infraestructura y los recursos necesarios para su correcta aplicación. Esto genera una paradoja: aunque jurídica y políticamente son órganos desconcentrados del gobierno central, funcionan como gobiernos locales al asumir la responsabilidad de implementar los programas del gobierno capitalino. Los encargados de ejecutar las políticas han hecho propuestas interesantes con recursos propios de la delegación para decidir sobre asuntos que requieren decisiones diseñadas y planeadas en la demarcación.

Como en Monterrey, la delegación no genera vivienda<sup>246</sup> sólo otorga apoyos para las áreas comunes en los predios multifamiliares. Aunque se reconoce que la delegación no ha llegado al límite de su capacidad de población y da para crecer más, la oferta inmobiliaria no es accesible para los sectores populares, quienes tienen la mayor necesidad. La delegación apoya la ampliación y mejoramiento de la vivienda y apoya por “justicia social” a los asentamientos irregulares que existen en ciertas áreas localizadas, donde ya cuentan con los servicios básicos pero que no han sido regularizados.

Es una constante la falta de continuidad de las políticas en los dos espacios locales. Se mantienen los programas del gobierno estatal o del gobierno capitalino, pero se impone un “estilo personal de cada gobernante”, esto porque se carece de las estructuras e instituciones locales que permitan desarrollar políticas de largo alcance, aunque éstas serán susceptibles de sufrir adecuaciones para ajustarlas a cada realidad.

Con la llegada de una nueva administración las políticas locales se “reinventan”, con cada plan de desarrollo que promueven nuevas líneas estratégicas de gobierno, ya que consideran que la consulta previa que hacen a la ciudadanía producto de las giras de proselitismo político legitima su implementación. La consulta ciudadana no ofrece canales reales efectivos de participación y se convierte en instrumento de legitimación de los programas de gobierno.

Se intenta que los ciudadanos intervengan en las decisiones de gobierno local de manera corresponsable para evaluar el impacto y trascendencia de las políticas.

---

<sup>245</sup> Se nos ha dicho que incluso por ley está prohibido construir un tercer piso en determinadas zonas por los riesgos que implica, pero que se ha hecho caso omiso a esta disposición. Asimismo, existen domicilios particulares que son rentados como oficinas, casas particulares que tienen un negocio, etc. situación que tiene años sin ser regularizada. Entrevista con el Director de Desarrollo Urbano, Coyoacán, Julio, 2005.

<sup>246</sup> El Instituto de Vivienda (INVI) es el organismo del gobierno capitalino encargado de operar el programa de vivienda en el Distrito Federal. Por disposición del Bando 2, no está permitido en la delegación construir más viviendas.

Como ejemplo de ello se señala que el programa “alarmas vecinales”<sup>247</sup> motive la corresponsabilidad de la ciudadanía en esta materia.

Se considera que el programa va a trascender independientemente del cambio de gobierno porque “los vecinos ya la hicieron suya y no van a permitir que se sustituya por otro programa”<sup>248</sup>

Esto representa un avance importante para involucrar al ciudadano en asuntos que le afectan directamente como el de la seguridad, desafortunadamente el seguimiento y evaluación de la política aún es incipiente pues son las autoridades y no la ciudadanía quien evalúa el programa. Los vecinos no cuentan con la suficiente información para tomar parte en este tema.

En ese sentido, son los grupos partidistas locales quienes determinan y marcan las prioridades de las políticas, ya que por una parte estos grupos están representados en la delegación y los sostiene una base territorial que aunque no es representativa, pesa en el conjunto de las fuerzas políticas locales y, por el otro, la fuerte oposición de colonos y grupos organizados en abierta confrontación con la política del jefe delegacional, dificulta gobernar con el consenso de las mayorías.

Persiste una mayor obstaculización por parte de estos grupos para gobernar y administrar la delegación que apoyo para integrarse en las distintas actividades que benefician a la población. Esto se debe a una falta de habilidad de parte del jefe delegacional para generar consenso entre los grupos y ciudadanos opositores. El contacto con estos grupos es para llegar a acuerdos de carácter político más no para concertar las políticas que implementará el delegado.

Por su parte, el alcalde ha tenido mayor capacidad para manejar de manera eficiente el municipio y gobernar en un clima de acuerdo y negociación con los distintos grupos de poder económico, político y social que confluye en el apoyo político.

La falta de continuidad en las políticas locales, al establecerse nuevas prioridades cada tres años, provoca que no se trabaje con una visión de largo alcance que permita construir instituciones locales sólidas que sostengan las decisiones de los gobiernos locales.

---

<sup>247</sup> Dicho programa intenta que la participación ciudadana en la prevención del delito no se diluya en una visión policiaca y a través de una red de alarmas vinculadas a una central de monitoreo se espera el reporte de cualquier incidente delictivo que se presente en la colonia. Aunque originalmente la central de monitoreo tenía una visión de prevención del delito, ha motivado la demanda de servicios urbanos lo que ha rebasado las expectativas de las autoridades y ya piensan abrir canales de comunicación con distintas áreas operativas para canalizar las solicitudes de servicios públicos.

<sup>248</sup> Entrevista con el Director General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, Junio, 2005.



<b>Cuadro III.16. Características de los gobiernos locales</b>		
	<b>Monterrey</b>	<b>Coyoacán</b>
<b>Crecimiento poblacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En desaceleración, el crecimiento se dirige hacia municipios conurbados, flujos de población por cambios de uso de suelo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aceleración lenta con posibilidades de decrecer, flujos de población por cambios de uso de suelo</li> </ul>
<b>Infraestructura y equipamiento urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Modernización tecnológica</li> <li>◆ Desarrollo de proyectos regionales</li> <li>◆ Escasa coordinación intermunicipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Modernización tecnológica</li> <li>◆ Sistemas de servicios públicos obsoletos</li> <li>◆ Escasa coordinación interdelegacional</li> </ul>
<b>Innovaciones administrativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ausencia de servicio civil de carrera</li> <li>◆ Aparatos enormes</li> <li>◆ Sistemas de gestión: planeación estratégica, control de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ausencia de servicio civil de carrera</li> <li>◆ Aparatos enormes</li> <li>◆ Sistemas de gestión: reingeniería de procesos, control de gestión.</li> </ul>
<b>Tipo de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Partidista</li> </ul>
<b>Innovaciones en mecanismos de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Participación institucionalizada dependiente de la secretaría del ayuntamiento</li> <li>◆ Sistema de captura y monitoreo de respuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Participación institucionalizada dependiente de dirección</li> <li>◆ Sistema de captura y monitoreo de respuestas.</li> </ul>
<b>Tipo de demandas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demandas por altos costos de tarifas y calidad en los servicios públicos.</li> <li>◆ Demandas de servicios básicos (agua, basura, alumbrado, salud, pavimentación, asistencia social, seguridad pública)</li> <li>◆ El ciudadano conoce las instancias a las cuales debe dirigirse para solicitar algún servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demanda por servicios básicos (agua, poda, tala de árboles, alumbrado, bacheo)</li> <li>◆ Movilización de grupos por servicios básicos.</li> <li>◆ El ciudadano desconoce las instancias a las cuales debe dirigirse para solicitar algún servicio.</li> </ul>
<b>Caracterización de élites y grupos locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Consolidación de la elite empresarial, clase política profesional, grupos locales autónomos, nuevos movimientos (ecologistas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Proceso de formación de una clase política semiprofesional, grupos locales partidistas, incipiente influencia del empresariado y las asociaciones cívicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2005.

### 3.6.2. Dimensión política

El espectro de asociaciones, organizaciones y grupos organizados es vasto en Coyoacán<sup>249</sup>, pero su participación tiene distinto peso en las decisiones de gobierno. Las asociaciones culturales, de profesionistas, cívicas que existen, apoyan a la delegación ya sea para promover distintas actividades o dar opinión respecto a un tema en particular; las organizaciones y grupos partidistas están inmersos en la lógica vecinal y dejan escaso margen a los ciudadanos que de manera particular puedan expresar sus demandas. La comunicación con otros actores económicos y sociales es escasa: es reciente el acercamiento de la administración delegacional con la iniciativa privada para consensar políticas de impacto en el ámbito industrial, comercial y de servicios<sup>250</sup> que ayuden a promover e incentivar el desarrollo de la demarcación.

La coordinación entre las delegaciones es mínima, salvo las reuniones que convoque el gobierno del D.F. (dos o tres veces al año) los jefes delegacionales aún del mismo partido político no crean espacios de interlocución para abordar problemáticas comunes, de límites entre delegaciones que hacia futuro tendrá una incidencia mayor.

Aunque “se gobierna para todos”, sin distinción de partido político, lo cierto es que persiste un clima de confrontación entre los distintos actores, prueba de que la participación ciudadana no ha sido el mejor canal de comunicación con los distintos sectores organizados y no organizados. El nivel de organización de la ciudadanía es alto y está latente ante cualquier falta de servicio público, pero la participación en los asuntos públicos es poco informada y crítica de las decisiones del gobierno local.<sup>251</sup>

La desconfianza, el desencanto, la apatía son factores que limitan el despliegue de una política de participación ciudadana consensada, en parte por las disputas entre los distintos grupos políticos por los espacios de poder<sup>252</sup>, quienes ejercen

---

<sup>249</sup> Coyoacán se caracteriza por su amplia participación en asociaciones de derechos humanos, integración social, salud, cultura, género, grupos vulnerables, educación, instituciones civiles, de asistencia privada, cooperativas y fundaciones. Se han creado consejos y comités formados para tener reuniones con este tipo de asociaciones presididos por el jefe delegacional y el director de desarrollo social.

<sup>250</sup> Las cámaras industriales junto con la delegación crearon un Comité de Fomento Económico presidido por el jefe delegacional para acercarse con los micro, pequeño y medianos comerciantes e invitarlos a integrarse a alguna cámara: Canacindra, Caintra y Canaco. A decir de los empresarios, la administración delegacional “tiene buenas intenciones pero no tiene los medios que se requieren para hacer las cosas, es una administración tibia caracterizada porque no hay acciones y proyectos contundentes”. Entrevista con la Presidente de la Rama 55 de la Canacindra, Coyoacán, Junio, 2005.

<sup>251</sup> La organización es en base a intereses: los que demandan servicios públicos de zonas populares; los que pugnan por la recuperación de espacios públicos o preservar la estructura urbana en la zonas de clase medias y altas (Culhuacanes y centro de Coyoacán)

<sup>252</sup> En el caso del PRD son las corrientes políticas con representación en el Comité estatal y delegacional quienes deciden la distribución de los cargos. En este caso, la corriente del Profesor

influencia en la designación del candidato a jefe delegacional y la conformación del gabinete.

Los funcionarios delegacionales establecen una clara distinción entre la participación que se daba en las administraciones priístas y las actuales (de afiliación perredista) donde a la ciudadanía se “le movilizaba de manera clientelar y corporativa, habían estructuras controladas y el ciudadano no opinaba”.<sup>253</sup> En la actualidad se considera que “la participación es más libre, menos represiva, más humana, donde se organiza a la gente en las comunidades”.<sup>254</sup>

Es de señalarse que las estructuras de participación utilizadas en las administraciones del PRI y del PRD no han fortalecido la dinámica de compromiso, corresponsabilidad del ciudadano con las decisiones de gobierno. A pesar de que el ciudadano es cada vez más consciente de sus derechos, los hace valer, y no se deja engañar, no ejerce una crítica autónoma de su gobierno. En general, el ciudadano común carece de canales de participación que pueda utilizar para hacerse escuchar.

En Coyoacán existe organización pero no participación de calidad donde se involucre al conjunto de actores en los asuntos público de manera corresponsable, pues la estrategia de gobierno delegacional ha sido privilegiar un proyecto asistencialista, en lugar de comprometerlos a discutir y consensar las estrategias de gobierno para mantenerlas más allá del gobierno en turno.

No hay un proyecto político que integre la visión metropolitana, local, vecinal, barrial que pueda dar cuenta de los desafíos a los que se enfrentarán en los próximos años los gobiernos locales.

### **3.6.2.1. Modelo ideal de gobernar en Coyoacán**

La visión futura de gobierno se plantea desde dos dimensiones: la administrativa y la política.

La reforma política en el D.F. es una de las asignaturas pendientes de los gobiernos para alcanzar la plena autonomía de las delegaciones. Dicha reforma le permitiría a las delegaciones manejar su presupuesto de manera autónoma, donde el gobierno central descentralice los recursos. Plantean una reforma al Estatuto de Gobierno como el primer paso para darles mayor margen de maniobra.

---

René Bejarano, quien detenta al menos más de 10 delegaciones políticas, es quien definirá el candidato a jefe delegacional en Coyoacán.

<sup>253</sup> Entrevista con el Asesor Técnico del Director General de Desarrollo Social de la delegación Coyoacán, Junio de 2005.

<sup>254</sup> Entrevista con el Coordinador del Centro de Servicios y Atención Ciudadana (Cesac) y el Director General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, Junio, 2005.

Los gobiernos delegacionales tendrían que conformar equipos de trabajo honestos, con vocación de servicio, con capacidad para innovar, austeros, con rendición de cuentas, más cercanos con la gente y que tengan una visión de largo plazo. Se considera que la reelección del jefe delegacional permitiría obtener mejores resultados y consolidar los proyectos de gobierno.

Ser gobierno implica recoger las experiencias exitosas de gobiernos delegacionales al margen de cualquier tendencia partidista y trabajar a favor del fortalecimiento del gobierno.

Una de las mayores debilidades de la administración es, sin duda, la planeación, aquí el modelo ideal se cifra en planear hacia futuro, crear el Comité de Planeación que perdure más allá del actual jefe delegacional y consolidar el sistema de captura en red.

Un gobierno que además de planear esté en la calle para escuchar a la ciudadanía; un gobierno que se vincule con los distintos sectores (empresarios, jóvenes) con una visión integral: ser abierto y plural. Se debe dotar de plenos derechos a los ciudadanos, pues actualmente carecen de una Constitución local, un congreso local y gobierno delegacional autónomos. Se debe implementar la participación de la ciudadanía no sólo en el diseño e implementación de las políticas locales, sino en relación a la aplicación del gasto.

### **3.6.2.2. Modelo ideal de gobernar en Monterrey**

A pesar de que el plan municipal de desarrollo establece las directrices de gobierno tampoco existe continuidad en las políticas. La alternancia entre el PAN y el PRI ha significado cambios considerables, sobre todo, en materia de obras públicas y desarrollo urbano con alto impacto en el municipio industrial. De hecho, una decisión de gobierno que se creía tendría alto impacto en el municipio le costó el gobierno municipal.<sup>255</sup>

El ayuntamiento ha dado prioridad al desarrollo industrial y urbano, que requiere de una fuerte inversión en obras y servicios públicos, lo que implica necesariamente modernizar la administración municipal para hacerla más eficiente. El objetivo de crear “centros administrativos polivalentes” en las cinco delegaciones del municipio habla de la necesidad de hacer uso de la tecnología para hacer más eficientes los trámites. Esta idea de la “ciudad inteligente” nos remite a la capacidad de los gobiernos para adelantarse a los cambios que están experimentando las ciudades intermedias y en proceso de constante crecimiento.

---

<sup>255</sup> Fue el caso de la construcción del puente atirantado en una de las principales avenidas del centro de Monterrey que significó un “obra ostentosa”, sin solucionar el problema de vialidad. Entrevista con diputada local del Congreso de Nuevo León, Noviembre de 2004.

Esto significa un adelanto que es digno de considerarse, aunque los recursos son necesarios para invertir en proyectos de tal naturaleza, se requiere “gobernar el gobierno”. Visto desde esta perspectiva, el gobierno municipal entiende las políticas como “acciones estratégicas de la administración”, es decir, acciones que requieren ser planificadas con una visión de largo plazo.

Los grupos locales (organizaciones empresariales, organizaciones de comerciantes, asociaciones de profesionistas, medios de comunicación) tienen la influencia y el poder económico necesario para decidir sobre el desarrollo futuro del municipio. El espectro de los actores políticos, económicos y sociales es más amplio en la toma de decisiones. En el cabildo, como autoridad máxima del ayuntamiento, están representados los distintos grupos locales que son el contrapeso del ejecutivo en la figura del alcalde. Aunque en el caso de Monterrey más que contrapeso se trata de una mayoría que ha permitido “gobernar el gobierno” en consenso con todos los partidos políticos.<sup>256</sup>

La institución del cabildo como contrapeso real de un gobierno local juega un papel importante en los procesos decisorios de gobierno, pero al estar su legitimidad basada en el voto popular, las funciones legislativas que llevan a cabo se truncan al segundo año de gobierno compartido: en el primero y segundo año se implementa el plan de gobierno municipal donde las comisiones del cabildo sesionan para aprobar las distintas iniciativas, normas y reglamentaciones locales, el tercer año se dedican a hacer las alianzas necesarias para acceder a otros espacios de poder. La excesiva politización del cabildo conlleva a su debilidad para darle continuidad a las políticas locales.

Los organismos empresariales y los grupos de opinión tienen una mayor influencia en los asuntos de gobierno local. Los primeros a través de la inversión en obras,<sup>257</sup> en ciencia y tecnología,<sup>258</sup> el apoyo a la industria, los segundos por medio de su intervención sobre un asunto público de relevancia. El ayuntamiento encuentra que la naturaleza de un gobierno es trabajar con divergencias y coincidencias y que ningún grupo obstaculiza en la medida en que el gobierno sabe cómo conciliar intereses, se trabaja para consensar un proyecto de ciudad.<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> El PRI en Alianza con el PT llegaron en una planilla de unidad con el actual alcalde. La distribución de los cargos se efectuó tanto en el cabildo como en el ayuntamiento. En el cabildo la distribución fue la siguiente. Los otros partidos políticos con representación en el cabildo son: el PRD, PAN, PVEM y PLM.

<sup>257</sup> Los convenios para reducir los trámites para las grandes empresas que promueven una política de desarrollo industrial y empleos. Entrevista con representante de la Cámara de la Industria de la Transformación (Caintra), Nuevo León, Monterrey, Diciembre, 2005.

<sup>258</sup> “Monterrey: “Ciudad del conocimiento” es un proyecto estratégico que impulsa el gobierno junto con el ayuntamiento para insertarla dentro de la red mundial de ciudades.

<sup>259</sup> “Gobernar es trabajar con los grupos, si existen grupos que obstaculizan es porque no se legitimaron los proyectos con ellos, la ciudad se construye de intereses que convergen o confrontan...el gobierno debe crear sinergias para disuadirlos o meterlos al orden dentro del marco de la legalidad... éstos grupos son parte del gobierno, se trata de conciliar, informar de las bondades de un proyecto, entender, y poner orden”. Entrevista con el Secretario del Ayuntamiento, Monterrey, Julio 2005.

La perspectiva de la política interior del gobierno local marca la diferencia en el manejo de los conflictos internos y los grupos que intentan provocar inestabilidad. Esto se manifiesta en la visión de gobernar con la oposición: sus funcionarios consideran las políticas locales como “acciones estratégicas de la administración”.

El tener el manejo y control de situaciones de conflicto social o político es un indicador de desempeño del gobierno en el terreno de la administración, pero no implica que se esté construyendo un gobierno con la ciudadanía. La ciudadanía legitima a su gobierno en las urnas, pero no lo hace de manera constante en los asuntos públicos. Esta situación es vista como normal para el gobierno municipal, quien considera que la ciudadanía tiene representación en los distintos instrumentos de participación: jueces auxiliares, consejos de participación, enlaces ciudadanos, redes ciudadanas.

El ambiente de desmovilización social y política<sup>260</sup> ha generado un gobierno ejemplar pero con poca o nula capacidad para favorecer la participación ciudadana corresponsable del ejercicio de gobierno. La desconfianza, apatía, decepción en la política son factores que han alimentado esta desmovilización social. Aunque el alcalde tiene contacto con ciudadanos, las áreas operativas son las encargadas de la atención proactiva, es decir, la provisión de servicios básicos a los habitantes de las colonias populares. La agenda reactiva, aquella que tiene que ver con los conflictos de mayor magnitud, la lleva el secretario del ayuntamiento encargado de negociar y consensar los acuerdos políticos y las políticas que implementa el alcalde.

La coordinación intermunicipal es incipiente, pese a que se trata de un municipio conurbano con problemáticas compartidas. La vialidad y el transporte son asuntos que faltan por abordar de manera conjunta, aunque se reconoce que existen reuniones de coordinación formal e informal, se trata más bien de intercambios de experiencias e información sobre ambas materias. Las reuniones formales las convoca el gobierno del estado para temas de mayor impacto.

Desde un enfoque optimista, la participación que promueve el ayuntamiento es bien recibida en las colonias, donde los vecinos convocan a reuniones para difundir los programas y acciones de gobierno. El ayuntamiento gobierna con los intereses de una mayoría fuertemente consolidada. El clima es de colaboración entre los grupos de interés y los partidos políticos de oposición, quienes representan el fiel de la balanza.

El nivel de organización de los regiomontanos es mínimo, la participación de los sectores más informados, líderes de opinión, organizaciones empresariales, comerciantes, industriales, círculos de expertos juega un papel central en las decisiones de gobierno.

---

<sup>260</sup> Esto se debe a la incapacidad de los partidos políticos para aglutinar las demandas sociales fuera de la organización de masas. Entrevista con diputada local del Congreso de Nuevo León, Noviembre de 2004.

Estos grupos de interés con representación en las estructuras del gobierno municipal son quienes ejercen influencia en la designación del candidato a alcalde y el cabildo.

Los distintos canales institucionales de participación ciudadana creados: consejos ciudadanos, jueces auxiliares, redes ciudadanas son vistos como “estructuras subordinadas al gobierno municipal” y no auténticas estructuras de colaboración.

Esto ha sido producto de una escasa tradición de participación en asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Los regiomontanos suelen confluír en asociaciones religiosas, clubes de aficionados para el desarrollo individual, están más alejados de la política y quienes si lo hacen son las organizaciones empresariales con representación en los consejos ciudadanos.

Desde la perspectiva del funcionario municipal, se considera que la falta de participación social se debe a que la gente tiene resueltas sus necesidades y por el alto nivel educativo de los regiomontanos saben a donde acudir cuando se les presenta algún problema.<sup>261</sup> Los reclamos son mínimos porque la gente está preocupada en aumentar sus ingresos. El espíritu empresarial permea hacia el conjunto de las clases medias y altas que mantienen lazos familiares o de vecindad con los Estados Unidos y Texas en particular.<sup>262</sup>

La participación se da en dos niveles: en las colonias populares o marginadas, siendo las mujeres las más interesadas en intervenir para que se les dote de servicios básicos; y en las colonias con altos ingresos que demandan mejores servicios. No se establece una distinción entre la participación promovida por los gobiernos panistas y el actual (de afiliación priísta) ya que son estructuras que han permanecido a lo largo de varias administraciones, donde la competencia política ha motivado la profesionalización de sus propios funcionarios.

El regiomontano por su nivel educativo conoce sus derechos y los hace valer a través del voto que ejerce cada tres años. Existen expresiones ciudadanas que no se manifiestan en organizaciones políticas o sociales.<sup>263</sup> La falta de cohesión social fomenta el individualismo y la manifestación pasiva cuando reconoce que se afectan sus intereses inmediatos.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> Entrevista con la Directora de Participación Ciudadana, Secretario de Desarrollo Social, Secretario de Tesorería, Regidor, Secretario General del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, Monterrey, Noviembre-Diciembre, 2004.

<sup>262</sup> Debido al intercambio cultural entre los dos estados fronterizos, producto de la emigración, los regiomontanos están más preocupados por trabajar, ser más emprendedores y competitivos.

<sup>263</sup> “La gente joven y madura tiene un buen trabajo y sus necesidades están cubiertas, su preocupación estriba por los altas tarifas en servicios como gas natural, electricidad, teléfono...vivimos en una de las ciudades más caras”. Entrevista con diputada local que fue lideresa de un movimiento territorial que se opuso al cobro de las altas tarifas del servicio telefónico. Congreso de Nuevo León, Noviembre de 2004.

<sup>264</sup> “La ciudadanía todo observa aunque no se involucre, quieren que se les resuelva sus problemas sean del partido político que sean”. Entrevista con Regidor integrante del cabildo, Monterrey, Noviembre, 2004.

Los regiomontanos cuentan con los canales de participación que fomenta el gobierno municipal para hacerse escuchar, que no son utilizados.

En Monterrey existe participación institucionalizada promovida por el ayuntamiento en las distintas estructuras del gobierno municipal, la participación más activa es de los grupos empresariales, de comerciantes, líderes de opinión que ejercen influencia sobre las acciones de gobierno. La falta de organización ciudadana y una participación dirigida ha dejado en manos del gobierno y los grupos de interés la responsabilidad de gobernar. Aunque la administración es eficiente y hábil para gobernar, socio-culturalmente el gobierno no está construyendo ciudadanía. El modelo está pensado en dos dimensiones: la administrativa y la política.

Aspiran a contar con equipos formados profesionalmente para el servicio público, consolidados, con sensibilidad, liderazgo, capacidad de inventiva, que cuente con los recursos suficientes para ser eficientes administrativamente. A nivel de la planeación se espera que se institucionalice y sea de largo plazo (20 a 30 años)

Hacer que los planes de gobierno no sean teóricos y utópicos, ajenos de la problemática social, y consolidar el Plan estratégico 2020. Consideran que el municipio debe ser un facilitador y conductor de la inversión privada, de ahí que la administración urbana sea un área prioritaria para el futuro del desarrollo urbano del municipio. La ampliación del periodo de gobierno de los alcaldes a cuatro años es vista como una vía para alcanzar la eficiencia administrativa.

El ideal es arribar a una democracia participativa, donde la ciudadanía realmente esté incluida en la toma de decisiones y tenga mayor representación en los órganos de gobierno. Hacer más libre la participación en las decisiones de gobierno. Conjuntar la participación y el consenso de los distintos grupos sociales implica el mayor reto cultural que puede tener resultados más integrales.

El análisis efectuado nos permite afirmar que el desempeño de ambos gobiernos locales está enfocado en dos dimensiones: el administrativo y el político sobre las cuales se ha orientado su perfil. Se considera que el perfeccionamiento técnico de su aparato administrativo y político, así como su capacidad para planear y negociar el desarrollo local son suficientes para concretar y ejercer el gobierno.

El éxito de la reforma del Estado depende en buena medida del fortalecimiento de las capacidades técnicas, políticas y socio-culturales de los gobiernos locales para que éstos puedan llevar a buen puerto una reforma administrativa que les permita consolidar las instituciones locales.

A su vez, el éxito de la reforma administrativa a nivel local se encuentra en función de la inclusión, concertación, cooperación de los distintos actores políticos y sociales en las decisiones de gobierno y de la capacidad creativa del líder político para impulsar una agenda de gobierno encaminada a promover el desarrollo local.



En la dimensión administrativa, los modelos burocrático y de nueva gestión pública aparecen entremezclados en ambos espacios locales para dar lugar a una administración que sin dejar de lado el burocratismo, intentan implementar técnicas de gestión novedosas como la reingeniería de procesos, la calidad total, el gobierno electrónico.

En el caso de Monterrey, el gobernar con políticas públicas ha sido incipiente, ya que los periodos de gobierno son de tres años y los líderes políticos les resulta difícil concretar los programas, más aún darles continuidad. Las redes de políticas públicas han servido para vincular al sector privado con el público en aras de promover el desarrollo económico del municipio, sin embargo, los sectores sociales tienen poca representación e influencia en las decisiones locales.

Por su parte, en Coyoacán las políticas públicas carecen de una plataforma administrativa sólida para darles continuidad. Las redes, como herramientas de elaboración de las políticas locales, tienen un tinte eminentemente político, pues sirven para establecer negociaciones con los grupos afines que comparten el poder y no son utilizadas como una forma de coordinación horizontal entre los actores públicos, privados y sociales.

Las respuestas a los problemas estructurales y locales son producto de la habilidad del liderazgo político que ha logrado edificar el alcalde o delegado en cada espacio local, pero se enfrenta a los escasos incentivos que reciben por parte de la entidad y de la federación para impulsar proyectos de largo alcance.

Dentro de la dimensión política, el enfoque de la gobernanza ha cobrado importancia para explicar varios cambios que han tenido lugar en países en desarrollo. La gobernanza, como forma de gobernar más cooperativa entre la autoridad, la sociedad civil y los actores públicos y privados, encuentra en los espacios locales un área propicia para promover la democracia, la participación, la descentralización, lo que facilitaría la gestión pública para alcanzar el desarrollo local.

Aunque existe la apertura en la arena política, que permite mayor competencia electoral y gobiernos divididos, a nivel local la gobernabilidad es aún frágil en una democracia incipiente.

Políticamente, ambos gobiernos locales tienen legitimidad, porque los ciudadanos los han elegido, pero carecen de una base institucional sólida que les permita edificar la gobernanza local. El desafío consiste en promover la descentralización, la participación, la democracia como alternativas de desarrollo para edificar gobiernos sustantivos.

Por tratarse de espacios donde la ciudadanía y los distintos actores políticos y sociales se encuentran más cercanos a su gobierno, la segunda generación de la participación ciudadana, esto es, la participación responsable, es factible el cambio de la dinámica centralista, sectorial y vertical por una lógica territorial (descentralización) horizontal (democracia) y de redes (participación).

Finalmente, la dimensión socio-cultural que se refiere a la creación y promoción de valores públicos, no tiene referentes empíricos concretos, ya que la cultura política local estuvo envuelta en una serie de vicios ancestrales como el clientelismo, el corporativismo, el paternalismo, el populismo que reprodujeron las administraciones pasadas y socavaron el interés ciudadano en los asuntos de su comunidad y su ciudad.

Desde la perspectiva institucional, el éxito de las democracias modernas está en función de una cultura política participativa. Dentro de esta dimensión, los gobiernos locales tienen la posibilidad de reconstruir el tejido social y alimentar valores públicos que fomenten una participación responsable.

## **CAPÍTULO IV**

#### **4.1. Estrategia de cambio multidimensional**

Las condiciones de desarrollo económico y bienestar presentadas en Monterrey y Coyoacán no son una limitante para evaluar el desempeño de los dos gobiernos locales que tienen en común ser espacios que han alcanzado un grado de desarrollo industrial, comercial y de servicios; a nivel político, el ser espacios que han institucionalizado la participación ciudadana con la creación de instancias de gobierno que atienden las demandas ciudadanas; a nivel socio-cultural, el contar con elites y grupos locales forjadoras de una cultura política determinada, con poder y capacidad suficientes para intervenir en el desarrollo futuro del espacio local.

Estas condiciones pueden favorecer gobiernos sustantivos independientemente del desarrollo económico alcanzado. Aunque no es el objetivo de la presente investigación indagar si el desarrollo económico influye en el desempeño de los gobiernos, consideramos que el desarrollo económico y bienestar de ambos espacios territoriales es fundamental para dar cuenta de una serie de características que ambos gobierno comparten.

La agenda de problemas de la comunidad puede tener un doble efecto: incidir de manera positiva para que los gobiernos mejoren y procuren adaptar la administración local a las necesidades crecientes y diversas de la ciudadanía o repercutir de manera negativa al quedar los gobiernos incapacitados para absorber el cúmulo de demandas y responder con eficacia administrativa, política y socio-cultural en la solución de los problemas públicos. Esto depende de que el gobierno desarrolle una estrategia complementaria en tres dimensiones. En este apartado explicamos cada uno de los componentes del desempeño de los gobiernos desde una visión tridimensional para sentar las bases del gobierno local sustantivo.

##### **4.1.1. Dimensión administrativa**

El desempeño gubernamental ha sido abordado desde una perspectiva dual: técnico-instrumental y política, entendiéndose que de su equilibrio tendremos gobiernos locales con la suficiente capacidad para incorporar los cambios, retos y desafíos de una sociedad compleja, heterogénea y demandante. Somos testigos de que no es suficiente administrar con eficacia y gobernar con legitimidad, se requiere promover desde el gobierno local un conjunto de valores, conductas y prácticas cívicas compartidas y consensados entre los distintos actores políticos, sociales y económicos para consolidar una visión de ciudad local plural, abierta, democrática, corresponsable del desarrollo local.

El desempeño gubernamental abordado desde la ciencia política para la administración pública, particularmente con Robert Putnam, ha significado un importante aporte para señalar que las instituciones locales juegan un papel central para el éxito de los gobiernos, donde la actuación de los actores se

estructura por reglas del juego pero también el comportamiento de los ciudadanos depende de la capacidad de las instituciones, los líderes políticos y el aparato público para fomentar nuevas expectativas colectivas. El ciudadano le imprime su propia dosis para definir el rumbo del éxito institucional a través de sus actitudes, valores, acciones. Los gobiernos adaptan el aparato público para solucionar las necesidades colectivas creando, promoviendo, y alimentando nuevos valores desde la propia organización pública.

Del equilibrio entre las instituciones y las diferencias de los actores depende el éxito del desempeño de un gobierno. En el modelo de gobierno simple de Putnam está representado las dos dimensiones del desempeño: el administrativo y el político, donde las instituciones gubernamentales reciben insumos de su entorno social y éstas producen resultados en respuesta a este entorno, es decir, una institución democrática con alto desempeño debe ser sensible a las necesidades de sus electores y efectiva en el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades. Pero el éxito del modelo está fundado en los factores culturales.

exigencias sociales — interacción política — gobierno — opción política — implementación

Los gobiernos locales no pueden entenderse sólo a partir de su estructura administrativa y la gobernabilidad democrática basada en el voto ciudadano, también debe estar presente la dimensión socio-cultural.

La administración local por ser el canal de comunicación directo con la ciudadanía representa la estructura multidimensional que debe contar con una visión integral de sus elementos, los cuales deben estar interrelacionados para responder al bienestar de los ciudadanos.

Desde el enfoque de los paradigmas de reorganización implementados para llevar a cabo las reformas administrativas, en los espacios locales tienen lugar una combinación de modelos: el burocrático, con el predominio de grandes aparatos públicos para atender las demandas ciudadanas presentándose problemas de coordinación, pero preocupados ahora por la calidad del servicio prestado, por la optimización de los tiempos, sin dejar de lado prácticas patrimonialistas y de nepotismo que impiden la profesionalización del servicio público.

Estos obstáculos no han impedido que los gobiernos locales implementen técnicas de gestión como la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, la calidad total, el gobierno electrónico que han fomentado una mayor competencia, apertura y flexibilidad de las instituciones locales, toma de decisiones estratégica, eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Es incipiente el modelo de reforma democrática caracterizado por la toma de decisiones horizontal y en redes que operan con enlaces entre los actores públicos, privados y sociales. Las redes como solución a los problemas de

coordinación ha sido escasamente retomado por los gobiernos locales, pues gobiernan en contextos altamente politizados, preocupados por alcanzar espacios de poder, donde las acciones de gobierno son de corto plazo sin sentar las bases de una planeación municipal. Hacerlo de este modo implicaría crear las instituciones locales necesarias para darle continuidad a las políticas de gobierno, tejer las redes de política local consensadas con el conjunto de los actores que perdurarán más allá del gobernante en turno.

El ambiente institucional de certidumbre, consenso, credibilidad que establece el gobierno con los distintos actores es fundamental para comenzar a tejer redes para la hechura de las políticas locales, pero éstas no se deben quedar a nivel de grupos locales de interés o de presión para influir en el gobierno o acceder a espacios de poder ya que dificultaría al gobierno conducir esfuerzos conjuntos en el proceso de gobierno (política) y el proceso de decisión (administración). El gobierno local debe coordinar las acciones de política pública y en cualquier momento reorientar el desarrollo local, cuando los actores privados o sociales dejen de hacerlo.

La ambivalencia entre un entorno administrativo flexible y patrones tradicionales en la forma de gobernar, refuerzan la idea de que las organizaciones públicas tienden a convertir sus actitudes en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, donde la fuerza de la inercia es una constante en el gobierno.

Falta camino por recorrer en el terreno de las políticas locales, entendidas como decisiones públicas efectivas en las que se entremezclan iniciativas de organizaciones públicas y privadas en la construcción de una agenda de gobierno que incluya el conjunto de demandas ciudadanas, la definición y abordaje de los problemas locales.

Como toda política susceptible de ser modificada o corregida, los gobiernos locales deberán estar siempre abiertos a aceptar los errores y enmendarlos no con medidas parciales o coyunturales sino con políticas orientadas hacia el desarrollo local. Esto representa un campo de acción de mayores retos, donde los problemas locales son pluridimensionales y cambiantes, donde concurren diferentes actores con intereses y poderes en conflicto lo que requiere no sólo capacidad sino destreza y fórmulas inteligentes para ver en la política un espacio de oportunidades y expectativas para integrar las diferencias y configurar acciones colectivas armónicas y efectivas. En tanto, la política no sea entendida como arena para resolver conflictos a partir de un proyecto consensado, las acciones de gobierno seguirán el curso de acción necesario para administrar, más no para gobernar a la sociedad y construir ciudadanía.

Cuando los gobiernos tengan propósitos claros encaminados a fortalecer el ejercicio de gobierno y de decisión sin menoscabo de la maduración y construcción ciudadana y los distintos intereses que conforman la sociedad, las políticas mantendrán un carácter orientador de largo alcance de las acciones de gobierno, no arenas de disputa y concesión.

Se trata de un juego creativo entre la política, la promoción de valores públicos y la lógica técnico-instrumental para lograr que los consensos entre intereses contrapuestos den claridad, congruencia, efectividad y continuidad a las políticas inicialmente ambiguas e indefinidas.

De igual manera persisten rezagos en la definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas ya que el gobierno local es muchas veces ejecutor de programas del gobierno estatal y las políticas que puede diseñar están envueltas en un clima de inercia, inmediatez e improvisación en la ejecución de las decisiones, las alianzas entre actores políticos, sociales y económicos se da con un carácter circunstancial. Los gobiernos locales con mayores dificultades financieras y de tiempo para concretar proyectos de gobierno tienen que jugar creativamente con esta doble lógica de la toma de decisiones, la técnica y la política para hacer viable, factible y coherente el proceso de las políticas locales.

La dimensión administrativa, referida a la organización interna y la gestión local, en la esfera técnico-administrativa han habido avances considerables para hacer más eficiente la administración con la adaptación de la estructura orgánica a las nuevas condiciones locales. Entre ellos destaca una mayor racionalización de los recursos, la automatización y tecnificación de la administración local para hacer más ágiles los trámites y responder en menor tiempo a las solicitudes de los ciudadanos. Se plantea desde un sistema de captura y monitoreo de respuestas hasta la creación de centros de atención ciudadana para agilizar los trámites y sentar las bases del gobierno electrónico.

Aunque el proceso de las demandas ciudadanas cuenta con canales institucionales definidos, incluso con tiempos establecidos para responderlas, aún pesa la falta de coordinación entre áreas operativas, la duplicación de funciones, la evaluación de las políticas en base a encuestas pagadas por el propio gobierno para valorar sus avances y no en función de parámetros o indicadores construidos por el área correspondiente para medir y evaluar el desempeño de las áreas administrativas.

En materia de provisión de servicios pese a estar cubiertas las necesidades básicas de los habitantes, las demandas tienden a incrementarse y movilizar la estructura de gobierno para responder de manera eficiente. No basta con tener una estructura grande para cubrir los servicios públicos, se requiere calidad de los servicios ya que en muchos casos la infraestructura física no es óptima. Los gobiernos se enfrentan con equipamiento e infraestructura obsoleta que representará una grave situación por enfrentar, mayores recursos económicos y humanos que la administración local tendrá que costear.

Ante la heterogeneidad de las demandas y necesidades sociales, las autoridades locales han tomado cartas en el asunto, ya sea creando sistemas automatizados para evitar duplicidades o descentralizando servicios. Podemos ver que en Coyoacán existe un mayor rezago en la atención a las demandas, donde la ciudadanía es más exigente y participativa a diferencia de Monterrey, que cuenta

con casi el doble de la población y los demandantes se acercan al ayuntamiento para pedir asistencia social, los servicios públicos los impulsa el ayuntamiento junto con las nuevas obras que emprende. Esto permite tener un gobierno eficaz administrativa y políticamente pero no socio-culturalmente hablando ya que la ciudadanía permanece pasiva ante lo que haga o deje de hacer su gobierno y sólo se ve legitimado por el voto.

En materia de la participación ciudadana, los gobiernos locales se han caracterizado por escuchar, establecer comunicación y acuerdos con los grupos locales para consensar proyectos públicos. Esta labor concentrada en el encargado de la política interior del gobierno local es vital para establecer los arreglos institucionales.

La descentralización ha sido un catalizador de los procesos de mejora de los servicios públicos, con la introducción de tecnología informática para reformar las estructuras administrativas. “Escuchar, atender y resolver” o “facilitar la gestión al ciudadano” son los objetivos conseguidos con éxito de una forma más clara que ha acercado a la administración y los ciudadanos.

Su intervención en este aspecto debe ser reactiva con claras líneas de acción tendientes a innovar la gobernación local: mejorar los mecanismos de atención y seguimiento a las demandas ciudadanas mediante sistemas automatizados de captura, el establecimiento de mecanismos de evaluación del impacto de las decisiones y sistemas de análisis y desarrollo político que ofrezcan capacidad de solución oportuna a situaciones de crisis o conflicto.

Esto es fundamental para adelantarse a situaciones que pueden generar inestabilidad o ingobernabilidad como los grupos de interés local capaces de modificar el rumbo de la política local con la consecuente debilidad del gobierno. Esta paralización que pueden provocar los grupos locales se debe a la falta habilidad política para alcanzar acuerdos consensados para integrarlos a las acciones de gobierno sin menoscabo del proceso de decisión.

Las problemáticas comunes que comparten los gobiernos locales como la inseguridad, falta de servicios públicos, cambios en el uso de suelo requieren del esfuerzo conjunto de autoridades y ciudadanos en un marco de mutuo entendimiento y diálogo, donde el primer responsable es la autoridad para generar las condiciones de apertura. Existen problemas que requieren de la intervención de otras instancias y niveles de gobierno: desempleo, pobreza, transporte y vialidad para los cuales los gobiernos locales deben constituirse en fuertes promotores de iniciativas que ayuden a superar los contrastes sociales.

Hasta el momento, el desempeño de la política de participación ciudadana en los espacios locales ha respondido a criterios consultivos no vinculantes para las autoridades locales. Se cuenta con una estructura institucionalizada de la participación que no permite desplegar esfuerzos individuales y colectivos con capacidad para intervenir ante cualquier institución local en la construcción de su



gobierno, ser autónomos y competentes para cumplir con sus tareas ciudadanas de manera responsable. Esto es, sentar las bases de la participación responsable.

El alcalde tiene una alta capacidad para gobernar legitimados por el voto ciudadano, preside una administración altamente eficiente, pero sin construir ciudadanía, corresponsable de las decisiones de gobierno. Por el contrario, el jefe delegacional tiene una selectiva capacidad para gobernar, que intenta modernizar la administración local pero donde la ciudadanía se retrae porque no encuentra los canales óptimos para intervenir en los asuntos públicos tampoco favorece la gobernaza local. Se administra y gobierna en un contexto de desmovilización social, falta de cohesión social o fuerte confrontación política que impide el co-gobierno.

Para fortalecer la dimensión administrativa en un clima que favorezca la gobernanza local, se tendría que contar con mecanismos de control y responsabilidad pública como la implementación del servicio civil de carrera, el desarrollo de modelos de capacitación por competencias laborales, la construcción de indicadores de gestión que midan y evalúen socialmente el impacto de las decisiones públicas, son fundamentales para fortalecer no sólo los procesos internos de gestión sino el conjunto de las instituciones creadas para dar continuidad a las políticas locales.

#### **4.1.2. Dimensión política**

En la dimensión política, la legitimidad del gobierno local está basada en el voto que convierte al ciudadano en un actor pasivo y dependiente de las decisiones de gobierno, por su parte las orientaciones de la administración pública hacia los ciudadanos son de proporcionar un servicio sin fomentar la transmisión de valores que formen ciudadanos dispuestos a reconocer sus obligaciones.

La participación electoral ha sido insuficiente para establecer gobiernos locales sustantivos. Consideramos que desde los espacios locales es posible construir una democracia de calidad basada en la corresponsabilidad mutua de administrar y gobernar, donde existan mecanismos para garantizar la rendición de cuentas por parte de los políticos y hacer partícipes a los ciudadanos en la solución de problemas locales.

La responsabilidad de los gobiernos, en ese sentido, es crear las instituciones locales que consoliden el proyecto de gobierno con proyección hacia el futuro. Esto requiere de un clima de acuerdos y consensos establecidos previamente entre los grupos, las elites políticas, sociales y económicas locales, además de los ciudadanos que no se encuentran representados. Debido a su fuerza y capacidad para ser contrapesos importantes en las decisiones públicas, los gobiernos tendrían que manejar hábilmente los conflictos y la competencia política generando mayor pluralidad no para atomizar el contexto local sino para dar

mayor margen de acción a distintas configuraciones de poder local. La ciudadanía vería en esta pluralidad un canal para hacerse escuchar e intervenir.

Los conflictos en la arena política pueden tener un doble efecto: ayudar a disminuir el ambiente de confrontación actuando con la ley en la mano y estableciendo los acuerdos encaminados a trabajar por la ciudad. Desafortunadamente, aún prevalecen los intentos de modernización administrativa y la persistencia de viejas formas de interacción política entre ciertos sectores de la población con el gobierno. Esto tendría que reorientarse, para generar un clima donde los actores confíen en las soluciones que plantea el gobierno y, a su vez, éstos se comprometan a trabajar con el gobierno.

En este terreno donde los servicios públicos y las cuestiones sociales no son objeto de negociación, ni intercambio entre autoridades y grupos de presión sino luchas interminables, el gobierno debe erigirse en verdadero árbitro de los problemas, no en amortiguador de conflictos que parecen no tener solución concertada.

En la actualidad los gobiernos locales están limitados jurídica y políticamente a funciones de mantenimiento y administración de los servicios públicos, no tienen capacidad para generar nuevas leyes, normas o disposiciones que afectan su entorno, menos para diseñar e implementar políticas locales de impacto duradero.

Cabe reconocer que el proceso de descentralización en el ámbito de la política que inicia con la reforma municipal de 1983 no tuvo efectos positivos para la reconfiguración del espacio local que condujera al fortalecimiento de la autonomía política y financiera porque, según se desprenden de las entrevistas, dicho proceso no los favoreció, siguen dependiendo de su capacidad recaudatoria o de los recursos “virtuales” que les transfiera la instancia superior de gobierno. Se otorgó cierto poder a los gobiernos locales sin sacrificar el poder central.

La descentralización ha tenido sus aciertos: activar a los gobiernos locales en la búsqueda de la eficiencia administrativa, no así en el plano político que ha sido un proceso más lento ya que los grupos y elites locales observan con reserva al gobierno y en escasas ocasiones trabajan conjuntamente con el gobierno para implementar las políticas y proyectos de gobierno.

La promoción de la participación de los ciudadanos en el control de los recursos disponibles sufre un vuelco: se plantea inicialmente en los programas electorales como un valor en sí mismo para la construcción de un gobierno local. Sin embargo, en el momento en que los equipos y estructuras locales se consolidan y las necesidades se centran en la gestión de los recursos disponibles, es cuando se regula e institucionaliza los efectos de la participación para convertirse en un mecanismo de participación no vinculante para las autoridades en la gestión de los servicios públicos.

Este tránsito de la participación política fundamentalmente electoral a la participación en la gestión local pierde su valor intrínseco de construir un gobierno local, pues es definida como mecanismos de consulta a los ciudadanos y grupos locales sobre políticas específicas. Esto fortaleció en última instancia a los grupos y elites locales en detrimento del ciudadano común, ya que los primeros con mayor capacidad de negociar y defender sus intereses reclaman mayores espacios para influir en el rumbo del desarrollo local.

Si bien en algunos casos la participación adquiere más tintes políticos que de efectivo control de los recursos públicos (Coyoacán) y en otros la colaboración se da para fortalecer a la administración local (Monterrey), en ambos la ciudadanía interviene de una manera marginal en la solución de problemas concretos. Esto motivado por un sistema político local fragmentado y polarizado.

En el caso de Coyoacán se trata de una participación activa que no contribuye a gobernar porque constantemente se exige a la administración soluciones que quedan fuera de su ámbito de competencia. Políticamente los grupos locales influyen pero con una visión de corto plazo, su incorporación en la administración es coyuntural lo que hace que cada tres años se reinvente el ejercicio de gobierno y la administración. Políticamente esta participación fortalece la legitimidad del líder político y los grupos locales pero administrativamente es incapaz de concretar políticas y proyectos de largo alcance.

Monterrey que cuenta con la mejor estructura administrativa para hacer frente a las demandas sociales y una capacidad de gobierno con mayor margen de maniobra para determinar el rumbo del municipio de manera más ordenada, constatamos que la participación de los regiomontanos se limita al ejercicio del voto electoral, sin que tenga lugar una intervención más activa y comprometida en sus tareas ciudadanas.

Los grupos y elites locales trabajan para salvaguardar los intereses particulares en detrimento del desarrollo local aunque esto no impide llegar a acuerdos mínimos. La capacidad política de los gobiernos –gobernanza local- es aún incipiente, aunque hay mayor credibilidad social, ésta última no se ha traducido en acuerdos para sostener políticas de largo alcance.

Para fortalecer la dimensión política en un clima que favorezca la gobernanza local, sería necesario establecer mecanismos de control y colaboración del ejercicio de gobierno que consistieran en formas de compromiso político establecido en tiempos de competencia electoral, cuerpos colegiados legitimados por el voto popular con mayor incidencia en la toma de decisiones, con contrapeso real al gobierno local. Esto implica que el gobierno local constantemente se encuentre consensando y acordando las políticas entre los distintos actores.

### 4.1.3. Dimensión socio-cultural

Esta dimensión que considera la formación de valores y actitudes desde la administración local, es un proceso lento pero dinámico por el cual los funcionarios, grupos, elites, organizaciones cívicas y sociales y ciudadanos aprenden las respuestas que deben dar a los problemas públicos.

Los valores, entendidos como forma de concebir la realidad que genera comportamientos determinados en los individuos y colectividades,<sup>265</sup> influyen de manera directa en el desempeño de los gobiernos porque definen la identidad hacia ciertas acciones, actitudes, comportamientos que son vistos como positivos para cumplir con los objetivos trazados. Se trata de compromisos compartidos entre los funcionarios y sus equipos para dar congruencia y estabilidad a la administración local.

La formación de valores recuerda a Tocqueville y Putnam. Tocqueville quedó asombrado por el valor de una cultura cívica basada en un sinnúmero de asociaciones de carácter civil que daban sustento a la democracia. Putnam, para explicar en qué se basaba la eficiencia y funcionamiento de las instituciones se remitió a la confianza, redes y normas de reciprocidad. Estos valores que los individuos internalizan y que son reforzadas por sanciones informales y formales, facilitan la coordinación y cooperación para obtener beneficios colectivos.

Valores internalizados como estimular la autonomía y la iniciativa, adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, capacidad para adecuarse a los cambios que experimenta el entorno local, trabajar con estructuras organizativas sencillas y grupos profesionales reducidos, crear e innovar en beneficio de la comunidad llevan cierta dosis de eficacia administrativa pero que se traducen a largo plazo en el fortalecimiento y consolidación de los gobiernos locales sustantivos. Esto implica un reto cultural fuerte pero con resultados integrales, ya que se trata de un proceso de construcción de una cultura política en la que el funcionario deje atrás vicios, prácticas tradicionales e inercias para crear, promover y alimentar valores públicos.

Las evidencias empíricas muestran que la percepción que el funcionario tiene de los ciudadanos es clara: los consideran gente informada, conscientes de sus derechos, exigentes, participativa, preparada a la cual deben atender. Consideran más bien que la participación es de dos tipos: la de ciudadanos que ayudan a las tareas de gobernar y los que obstruyen porque persiguen intereses particulares. Esto nos remite a la clásica definición de la cultura política y la cultura cívica de Almond y Verba.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> Carles Ramíó Mates. *Op. cit.*, pág. 12.

<sup>266</sup> La cultura política es una particular distribución de orientaciones hacia los objetos políticos entre los miembros de una nación, tales como el sistema en general, las estructuras o instituciones, los actores, los resultados de la acción pública, el individuo o la comunidad a la que pertenece. La

Se trataría de un conjunto de valores culturales promovidos por los líderes políticos, funcionarios, grupos y elites locales que permearían hacia la ciudadanía. De la administración local tendría que derivarse la confianza en las instituciones y los actores. Los funcionarios perciben que la tradicional antipatía de los ciudadanos hacia los gobernantes ha sido parte de una cultura política heredada del viejo régimen donde se movilizaba a la gente de manera corporativa y clientelar, a diferencia de los tiempos actuales donde los ciudadanos comienzan a reclamar cambios en el sistema político y las instituciones. Estos cambios han contribuido a la formación del ciudadano despreocupado, desinteresado en la política y su interés se ha desplazado a la autorrealización, el individualismo y la libertad.

Esto sugiere deficiencias en las instituciones por parte de los ciudadanos traducida en desconfianza. Como lo sugiere una politóloga norteamericana, la desconfianza ciudadana hacia las instituciones puede estar relacionada con los cambios en el proceso político que ofrecen menos oportunidades para la inclusión y la participación de los ciudadanos.<sup>267</sup>

En esta dimensión, el desempeño de los gobiernos locales ha sido pobre ya que entienden a la democracia como sinónimo de ganar elecciones y no como la formación de principios compartidos como la colaboración, la autocrítica, la rendición de cuentas, la equidad y la participación considerados más como requisitos e instrumentos para hacer más eficiente la administración local y no como valores públicos en sí mismos.

El funcionario opina que el ciudadano es cada vez más participativo e informado, aunque cree que ciertos sectores carecen de medios adecuados para intervenir en los asuntos públicos por la falta de información y comunicación del gobierno con la ciudadanía. Consideran que la gente se moviliza y actúa en función de sus necesidades inmediatas, lo cual es producto de la falta de canales más abiertos y diversos de participación.

Ante esto, el líder político y la administración local poco contribuyen a cambiar esta situación, menos aún los grupos y elites locales que con una lógica semejante insisten en defender intereses particulares.

La cultura política local requiere transitar a una segunda generación de la participación ciudadana ante el incremento de las demandas, el cambio de valores, las percepciones y las nuevas preferencias ciudadanas sobre la acción

---

cultura cívica es una particular combinación de actitudes, una "juiciosa mezcla de respeto a la autoridad y una firme independencia" que conduce al mantenimiento de la estabilidad democrática. Eloísa del Pino Matute. "La naturaleza de la relación entre los ciudadanos y la administración pública y sus implicaciones para la gobernanza democrática", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

<sup>267</sup> Pipa Norris. *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

local, que reclama no sólo respuestas eficientes de un aparato público o habilidad política para sortear los problemas sino determinación para construir una ciudadanía sustantiva, autónoma para criticar a su gobierno y responsable para asumir la parte que le corresponde.

La legitimidad de los gobiernos locales se encuentra en la apertura de sus estructuras político administrativas a la participación o cooperación con el conjunto de actores sociales, económicos y políticos en el ejercicio de gobierno

Según se desprende de las entrevistas, los valores relacionados con la gestión que aprecian los funcionarios de los ciudadanos son los de corresponsabilidad, colaboración, crítica, tolerancia, que su participación se amplíe a otros ámbitos de decisión (como el presupuesto) desde el diseño, la implementación y evaluación de las políticas locales que no pueden estar confinados a la reglamentación, lo que obliga a los responsables públicos repensar nuevos canales de participación, mejorar las políticas locales y la democracia en general.

La incorporación de los ciudadanos en la gestión y el gobierno local es fundamental para la democracia, pero una ciudadanía responsable y autónoma es esencial para la gobernanza local. El alejamiento del ciudadano de los asuntos locales no sólo puede deberse a la desconfianza hacia la política y las instituciones sino a que no encuentra pautas de conducta promovidas por estas instituciones y los actores públicos y privados que los motiven a participar de manera propositiva.

En última instancia, la desconfianza puede derivar en la negativa de los ciudadanos a mantener las instituciones locales, en no conseguir el cumplimiento voluntario de las leyes, en erosionar el apoyo a la democracia.

La confianza surge de la existencia de redes de compromiso y participación cívicas que facilitan la comunicación y el conocimiento mutuo.<sup>268</sup> Si los gobiernos locales comienzan a administrar y gobernar en redes con la colaboración de las organizaciones sociales, los actores públicos y privados y la ciudadanía es probable que comience a gestarse una relación donde el ciudadano valore y piense a la administración local con actitudes críticas positivas y donde la administración sea más abierta y receptiva.

De modo que, la administración local juega un papel central en la función de gobernar no sólo en el sentido de hacer más efectiva y eficiente el aparato público o la capacidad de conducir el desarrollo local sino de promover la autodeterminación cívica no sólo de los actores públicos, privados y sociales sino

---

<sup>268</sup> Putnam afirma que las redes horizontales (asociaciones vecinales, clubes deportivos, etc.), promueven la cooperación de las personas para resolver problemas comunes. Las redes verticales, como las que se establecen entre patrones y clientes no pueden desarrollar la confianza ni la cooperación. La confianza, la reciprocidad y cooperación, son elementos constitutivos de las relaciones e instituciones de capital social. Cuanto más elevado es el nivel de confianza en una comunidad, mayor es la cooperación. Putnam, Robert. *Op. cit.*, 137.

de la construcción de ciudadanía sustantiva. La gobernanza local, más difícil de construir pero no imposible de alcanzar, implica mayores retos pues se trata de fortalecer a los gobiernos locales sin detrimento de la ciudadanía, no se trata de que el gobierno local sea el centro de las soluciones a los problemas sino de involucrar a los distintos actores y la ciudadanía.

En el proceso para favorecer la gobernanza local será necesario establecer mecanismos de control y evaluación de la gestión local que consiste en códigos de conducta, valores públicos internalizados por la burocracia local que puedan ser difundidos y aprendidos por los distintos actores públicos, privados, sociales y la ciudadanía en general. Aunque el sólo involucramiento de actores en el diseño e implementación de políticas con metas y valores puede llevar al conflicto y hacer más difícil el logro de políticas para la sociedad, el gobierno local debe estar abierto para enfrentar necesidades y demandas que cambian constantemente y responder gobernando de abajo hacia arriba.

El proceso de gobernanza<sup>269</sup> requiere conjugar autoridad, talento administrativo y político para implementar las políticas locales, negociación con los actores para consensar proyectos, respuesta a las demandas de la ciudadanía y capacidad para difundir valores públicos a través de la estructura administrativa que en cierta medida le va a permitir su retroalimentación en la sociedad local para ver qué han realizado, en qué han fallado y cómo reorientarlo no sólo desde la técnica y la política sino socio-culturalmente.

#### **4.2. Límites del gobierno local sustantivo**

El desempeño de los gobiernos locales visto desde un enfoque multidimensional está orientado a alcanzar la gobernanza local. En la medida en que los gobiernos no sean eficientes administrativamente, políticamente con capacidad para gobernar en un clima fragmentación entre actores públicos, privados y sociales y tener la habilidad para generar consenso y promotores de valores públicos que erijan ciudadanos corresponsables ante las decisiones públicas, disminuirán la legitimidad y credibilidad social de las administraciones públicas con quienes los ciudadanos están en permanente contacto.

El desempeño de los gobiernos locales atraviesa además de los criterios técnicos y políticos por la generación y vertebración de una cultura cívica fomentada desde la administración local.

---

<sup>269</sup> Implica la articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad; generar consenso respecto de esas prioridades y objetivos; tener objetivos consistentes y coordinados para generar una visión más amplia y un equilibrio de intereses; lograr los objetivos y las metas planteados; la retroalimentación y la responsabilidad en la toma de decisiones. Guy Peters. "La capacidad de gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro? En Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 27, Caracas, Venezuela, Octubre 2003.

Estas dimensiones permiten vislumbrar las capacidades y límites de los gobiernos locales para ofrecer algunas consideraciones posibles que contribuyan a la legitimidad de las acciones de la administración local.

- Las resistencias al cambio de la cultura organizacional sobre todo del personal de base y el escaso aprendizaje de los gobiernos locales que duran tres años. Todo esto significa una falta de tradición para administrar en situaciones de cambio constante, un déficit en los valores públicos con tendencias burocráticas y gestión estratégica. Poco peso se le ha dado a la formación y socialización de recursos humanos para responder e incidir en el cambio de valores públicos.
- Los políticos y los funcionarios locales no han logrado disminuir los valores burocráticos pero han apostado a la modernización de sus administraciones.
- Los grupos y elites locales han aprovechado los espacios que cede el gobierno local para influir, incluso, modificar los proyectos de gobierno en particular y el desarrollo local en general.
- Los ciudadanos tradicionalmente despreocupados por la administración local adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica estéril. La ciudadanía atomizada se ha preocupado poco por exigir resultados concretos con un fuerte compromiso para involucrarse en las soluciones. Su participación colectiva se ha traducido en mecanismos de consulta no vinculantes para las autoridades. A nivel individual, los ciudadanos buscan los apoyos económicos y la solución inmediata de todo tipo de servicios públicos.
- En ese sentido, el tránsito de una participación ciudadana a una participación responsable implica la transformación del rol del ciudadano reactivo al ciudadano con autonomía para criticar a su gobierno y responsable de sus obligaciones ciudadanas.
- Las asociaciones civiles, profesionales, ONG's, etc. no sido actores trascendentes que incidan en la promoción de valores democráticos, su participación se ha concentrado en presentar proyectos a la administración local sin ser tomados en cuenta la mayoría de las ocasiones.

#### **4.3. Riegos del gobierno local sustantivo**

- El proceso de gobernar bajo el modelo propuesto puede hacer que los gobiernos queden incapacitados para consensar los distintos puntos de vista y movilizar a la ciudadanía hacia los proyectos por falta de una visión integral de ejercicio de gobierno y por considerar más redituable la



dimensión política por el escaso tiempo que tienen para concretar el programa político.

- El gobierno tradicionalmente acostumbrado a ser gestor de políticas locales y a gobernar bajo un esquema jerárquico y vertical puede ver en las redes de políticas la disminución de su poder para coordinar de una manera más eficiente y efectiva las políticas.
- Los actores públicos, privados, sociales y la ciudadanía desconfiarán lo suficiente de su gobierno como para establecer acuerdos mínimos si no encuentra reglas claras establecidas.
- El rechazo puede ser mayor como para impedir la creación de un conjunto de instituciones locales que den permanencia y continuidad a las políticas locales.
- La desconfianza puede derivar en la negativa de los ciudadanos a mantener las instituciones locales, en no conseguir el cumplimiento voluntario de las leyes, en erosionar el apoyo a la democracia.
- Generar una tradición centralista en los gobiernos locales que se organizan y operan en estructuras verticales y jerarquizadas, cuando no existe maduración y capacidad de los actores y la ciudadanía local;
- Las políticas por redes en el espacio local puede dar lugar a la formación de elites organizacionales que cuenten con todos los recursos de información, infraestructura para tomar decisiones y controlar el diseño y la implementación de las políticas en menoscabo de aquellos actores y ciudadanos que no están organizados.
- La inclusión de todos los actores dificultaría la toma de decisiones colectivas pero, en cambio, mientras sean sólo pocos los actores que tomen parte en los asuntos públicos, mayor será el número de excluidos que no legitimen las acciones de gobierno.
- El gobernar con programas vinculados a grupos particulares de clientela política o grupos de expertos puede dificultar la cooperación de actores interesados en participar y poner en peligro el interés público de la comunidad
- Las redes de políticas parcialmente pueden obstaculizar la toma de decisiones conjuntas al haber objetivos y valores contrapuestos, situación que puede representar un peligro para la gobernanza orientada a ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones;

- La autonomía de los ciudadanos más preparados e informados puede fragmentar la capacidad de gobierno en detrimento de otros sectores de la población.
- Los valores públicos democráticos proyectados por el líder político y la burocracia local pueden entrar en conflicto con la cultura ciudadana acostumbrada a exigir sin hacerse responsable de sus obligaciones ciudadanas

#### **4.4. Actores y estrategias de cambio emprendidas desde los gobiernos locales**

De una administración congruente, flexible, abierta depende un desempeño factible de los gobiernos locales. En primera instancia, los políticos deberán definir el modelo de administración pública futura: un modelo de gestión que de continuidad a las políticas de corto, mediano y largo plazo así como las relaciones que establecerán los distintos actores, con la firme idea de construir gobierno con los ciudadanos y no por encima de ellos.

Para ello, el político en su relación con los funcionarios debe exigirles su profesionalización, aún ante la ausencia de un servicio civil de carrera y su apego a los valores que ambos se encargaran de difundir entre el personal.

En esta tarea, el político no debe perder de vista que el ciudadano participa en tanto crítico de las políticas públicas y preocupado de las decisiones que se tomen para solucionar los problemas pero además que los grupos y las elites locales son indispensables para consensar los proyectos futuros.

El funcionario en su relación con los ciudadanos impulsará la formación y socialización de valores públicos que impulse la eficiencia administrativa y sirva para contar con aparatos que responden de manera oportuna a los cambios impuestos por la dinámica social.

No menos importante debe ser su relación con los grupos y las elites locales motivándolos a cooperar en la implementación de las políticas. Los valores públicos deben ser trasladados hacia el conjunto de los actores sociales, políticos y económicos.

El gobierno local debe modular la relación de los grupos, elites locales y los ciudadanos en un marco de respeto, tolerancia e independencia para alcanzar acuerdos y consensar los proyectos en aras de mejorar la administración local, buscando en todo momento estrategias que incorporen a los ciudadanos en la solución de los problemas públicos.

En la construcción del gobierno el involucramiento de los actores públicos, privados y la ciudadanía debe darse sobre la base de los compromisos mutuos y aceptar que aunque se establezcan en situaciones coyunturales deberá prevalecer un marco mínimo para gobernar en contextos de alta complejidad. El reto de nuestros gobiernos locales no sólo será el aprender a gobernar sino el gobernar en la pluralidad y complejidad, en la búsqueda constante por construir la gobernanza local. (Ver cuadro 4.1)

**Cuadro IV.1.  
Relaciones entre actores locales y las estrategias de cambio**

<b>Relaciones entre actores</b>	<b>Estrategias de cambio</b>
Políticos-ciudadanos	Transitar de la democracia representativa a la autodeterminación ciudadana, es decir, la autonomía en la crítica hacia las autoridades y la responsabilidad en la solución de problemas.
Funcionarios-ciudadanos	Formación y socialización de valores públicos hacia la ciudadanía. Dar a conocer la misión, visión, valores estratégicos de la administración local.
Grupos y elites locales-ciudadanos	Independencia y tolerancia para aceptar diferencias y conciliar proyectos para trabajar con el gobierno.
Políticos-funcionarios	Exigir su profesionalización de los empleados públicos. Los políticos deben ser los primeros en infundir y respetar los valores públicos.
Políticos-grupos y elites locales	Colaboración para consensar el proyecto de gobierno y las políticas locales.
Funcionarios-grupos y elites locales	Cooperación en la implementación de políticas locales.
Gobierno-redes de actores públicos, privados y ciudadanía	Capacidad para gobernar en situaciones de alta complejidad = gobernanza local.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

La gobernanza local implica mayores retos pues se trata de fortalecer a los gobiernos locales sin menoscabo de la ciudadanía, no se trata de que el gobierno local sea el centro de las soluciones a los problemas sino de involucrar a los distintos actores y la ciudadanía.

La construcción de gobernanza local se puede realizar con mayor éxito cuando existe una visión multidimensional del desempeño, cuando el gobierno tiene la capacidad para hacer que el interés público funcione efectivamente, cuando se tiene una visión integral del desarrollo local.

La gobernanza local como alternativa de desarrollo local, resulta ser un proceso difícil de edificar porque implica desechar viejas prácticas y fomentar nuevos hábitos y actitudes. Pero al mismo tiempo, los gobiernos locales tienen mayores posibilidades de restituir el tejido social con la promoción de valores públicos, construir instituciones sólidas y conformar aparatos públicos profesionalizados en el marco de una estrategia de redes y sinergia establecida con el conjunto de actores locales.

## **CONCLUSIONES**

La presente investigación contribuye a entender el tema del desempeño gubernamental que ha sido abordado desde una perspectiva dual: técnico-instrumental y política, entendiéndose que de su equilibrio tendremos gobiernos locales con la suficiente capacidad para incorporar los cambios, retos y desafíos de una sociedad local compleja, heterogénea y demandante.

Del análisis efectuado se desprende que el desempeño de Monterrey y Coyoacán está centrado en dos dimensiones -el administrativo y el político- sobre las cuales se ha orientado su perfil. Se considera que el perfeccionamiento técnico de su aparato administrativo y político, así como su capacidad para planear y negociar el desarrollo local son suficientes para concretar y ejercer el gobierno.

Las dos dimensiones del desempeño referidas tienen pesos distintos en cada espacio local. En Monterrey se tiene una alta capacidad para gobernar legitimada por el voto ciudadano, lo que permite al gobierno administrar de manera eficiente. Sin embargo, el ciudadano no participa de manera responsable en las decisiones de gobierno, quienes lo hacen son los grupos de interés, los grupos de presión, los círculos de expertos que tienen mayor representatividad e influencia en las acciones locales. Esta situación permite tener un gobierno eficaz administrativa y políticamente pero no socio-culturalmente hablando ya que la ciudadanía permanece pasiva ante lo que haga o deje de hacer su gobierno. Aquí no se está construyendo ciudadanía responsable.

En Coyoacán se tiene una selectiva capacidad para gobernar, es decir, se gobierna con los aliados o grupos que demandan espacios dentro de la administración. La modernización de la administración local se ve obstruida por los mismos grupos locales. Los actores políticos, económicos y sociales no son incorporados en las decisiones de gobierno y la ciudadanía no encuentra los canales óptimos para intervenir en los asuntos públicos. Esta situación tampoco favorece la gobernanza local.

No es suficiente administrar con eficacia y gobernar con legitimidad, se requiere promover desde el gobierno local un conjunto de valores, conductas y prácticas cívicas compartidas y consensados entre los distintos actores políticos, sociales y económicos para consolidar una visión de ciudad plural, abierta, democrática, corresponsable del desarrollo local.

El desempeño de los gobiernos locales de Coyoacán y Monterrey ha privilegiado dos dimensiones que se mueven entre distintas tendencias, a saber:

Administrativamente:

- Los gobiernos locales se desenvuelven en un contexto de limitación de recursos financieros que impide asumir funciones de planeación y promoción del desarrollo socioeconómico. Esta situación los convierte en simples administradores de servicios básicos.
- En la ciudad regía la transparencia y rendición de cuentas ante los órganos de fiscalización de la legislatura estatal y la ciudadanía conmina al ayuntamiento a contar con una administración eficiente para abrir los procesos internos sin que ello implique agilidad en los mismos. Se está ante una administración poco acostumbrada a ser vigilada por los ciudadanos.

Monterrey tiene más herramientas técnico-administrativas y políticas para consolidar un gobierno local, pero el tipo de participación que ejercen los regiomontanos no favorece la gobernanza local. El sistema político regio promueve un juego democrático abierto y competitivo acotado a los actores económicos y políticos más dinámicos, en detrimento de otros actores no representados o menos participativos.

En la delegación, la rendición de cuentas ante los órganos de fiscalización competentes se convierte en un acto de confrontación entre los grupos legislativos partidistas y el jefe delegacional y un acto formal de gobierno para legitimarse ante la ciudadanía sin tener consecuencias positivas para el desempeño del gobierno.

Coyoacán se caracteriza por tener una rica tradición de participación ciudadana y gobiernos con alta credibilidad social, sin embargo, las administraciones delegacionales tienen dificultades para impulsar la modernización de sus aparatos públicos por las fuertes pugnas que se suscitan al interior de los grupos. El sistema político promueve un juego democrático limitado a los grupos aliados, en detrimento del conjunto de los actores económicos, políticos y sociales.

Por un lado, los gobiernos locales no están acostumbrados a rendir cuentas y transparentar las acciones públicas, pues encuentran en ello una carga de trabajo extra que implica mayores procedimientos administrativos y aunque se tenga el aparato público para reducir esfuerzos, esta labor no se toma como una acción que fortalezca a los gobiernos. Por el otro, la exigencia de mayor profesionalismo, mejores sistemas de control del gasto público y de rendición de cuentas no va acompañado de incentivos institucionales para respaldar las gestiones locales.

- En los dos espacios locales tienen lugar una combinación de modelos: el burocrático y tendencias incipientes de la nueva gestión pública. El modelo burocrático tiene lugar con el predominio de grandes aparatos públicos para atender las demandas ciudadanas, los problemas de coordinación presentados para hacer más eficiente y expedita la atención al ciudadano que se conjugan con las prácticas patrimonialistas y de nepotismo que impiden la profesionalización del servicio público.

Las medidas de gobierno que permiten hablar de una gestión local que retoma algunos principios y prácticas de la nueva gestión pública son: la preocupación por la calidad del servicio prestado, la optimización de los tiempos para solucionar las demandas ciudadanas, la introducción de técnicas de gestión como la reingeniería de procesos, la calidad total, entre otras. Ello provoca una suerte de adaptación que se ve trastocado por el predominio de fuertes tendencias hacia la centralización, las normas, las tareas internas y no hacia la descentralización.

- Es incipiente el modelo de reforma democrática caracterizado por la toma de decisiones horizontal y en redes que operan con enlaces entre los actores públicos, privados y sociales. Las redes como solución a los problemas de coordinación ha sido escasamente retomado por los gobiernos locales, pues gobiernan en contextos altamente politizados, preocupados por alcanzar espacios de poder, donde las acciones de gobierno son de corto plazo sin sentar las bases de una planeación local y la construcción de instituciones sólidas de largo alcance.
- En Monterrey los problemas estructurales son atendidos priorizando las necesidades de un municipio metropolitano con fuertes tendencias hacia el despoblamiento de su zona central y el crecimiento industrial, comercial y de servicios. Los problemas locales son atendidos con una visión de largo plazo, donde se pretende crear centros administrativos polivalentes con acceso a la “ciudad inteligente”. Ello, representa un paso importante para resolver de manera inmediata las demandas de servicios públicos y promover gradualmente los cambios en la cultura administrativa, pero no así para formar una ciudadanía responsable de sus deberes cívicos.

En Coyoacán, los problemas estructurales se enfrentan a la falta de recursos y de autonomía para incidir en su solución aunque cotidianamente atiende demandas como cualquier otro gobierno. Los problemas locales intentan ser manejados con mayor agilidad a través de un sistema de captura para conectar todos los equipos a un servidor central, tener comunicación y respuesta en tiempo real con el objetivo de efficientar la prestación de los servicios. Esto se enfrenta a la vicisitud del tiempo que dura el gobierno y la capacidad para enfrentar las dificultades presentadas.

El gobierno se ve apremiado por el tiempo y realmente no consigue consolidar los proyectos de gobierno. Además, la ciudadanía aún no está preparada para asumir un papel más responsable y activo en la solución de los problemas locales. En ambos casos, el nivel de gobierno superior (estado) deja la responsabilidad de asumir y hacer efectivo el desarrollo local.

La respuesta a los problemas estructurales (inseguridad pública, el desempleo, la pobreza) y locales (falta de servicios públicos, comercio ambulante, cambios de uso de suelo, vialidad y transporte) que comparten Monterrey y Coyoacán está en función de los incentivos que otorgan los niveles de gobierno superiores (estado, Federación) y de la propia habilidad y capacidad creativa del alcalde o jefe delegacional para dar soluciones de corto, mediano y largo plazo.

Los gobiernos locales con problemas estructurales y locales semejantes, pretenden incidir más allá de lo que sus facultades les permite (Monterrey) o contener parcialmente los problemas sin pugnar por mayores atribuciones y autonomía presupuestal (Coyoacán) en aras de construir una nueva institucionalidad para las delegaciones político-administrativas. En última instancia, la capacidad creativa y persistente de los líderes políticos hace la diferencia para sostener y consolidar gobiernos sustantivos.

- En Monterrey el nivel de trabajo entre el gobierno y los empresarios tiene su origen en la fuerza y poder que históricamente han tenido los grupos empresariales para trabajar conjuntamente con el ayuntamiento en el desarrollo económico, político, social y cultural del municipio. Lo que abre una enorme diferencia en la proyección del gobierno hacia un desarrollo local más justo y equitativo.

En Coyoacán la desarticulación empresa-gobierno, es producto de la falta de interés en generar una mayor vinculación con la iniciativa privada para la generación de empleo, mayor contacto con las micro, pequeña y mediana empresa.

La incorporación de los actores productivos al desarrollo local forma parte de una estrategia de largo alcance para construir la gobernanza que adquiere distinto valor en cada contexto local. La falta de esta estrategia puede verse como consecuencia de una visión fragmentada que tienen los gobiernos del desarrollo local.

- Monterrey con una larga tradición en planeación no ha escapado del problema del uso del suelo, gestando estructuras urbanísticas como la Macroplaza que han venido a borrar los vecindarios y desarraigar el sentido de pertenencia de los pobladores hacia sus barrios. Ante la incertidumbre y agotamiento del uso potencial del suelo los pobladores han preferido vender su propiedad y poblar las montañas, lo que lleva al deterioro de



conjuntos habitacionales y comercios ahuyentando a la población hacia las periferias ya sea bajo la forma de barrios exclusivos o zonas populares marginadas.

En Coyoacán al verse normativamente impedidos para aprobar cambios en los usos de suelo, se aprueba un plan que rebasa las expectativas urbanas, en medio de fuertes conflictos de intereses con grupos de vecinos, algunos vinculados con partidos políticos, o por falta de información, consulta y negociación del jefe delegacional con los actores involucrados.

La planeación local no ha sido una herramienta utilizada por los gobiernos para promover el crecimiento urbano, por el contrario, se han privilegiado intereses de grupos específicos por encima del desarrollo económico, social y urbano local.

- La estabilidad en el gabinete se encuentra en función de la visión que se tenga desde el gobierno: en Monterrey se considera que debe haber un equilibrio entre eficacia-legitimidad-democracia para contar con equipos consolidados que den resultados sólo durante la gestión más no para dar continuidad a las políticas locales, aunque algunas puedan ser bastante prometedoras y consistentes. En este caso, la estabilidad del gabinete se negocia con los actores políticos, económicos y sociales al inicio de la gestión del alcalde.

En Coyoacán la falta de experiencia en la administración local, los bajos perfiles de los funcionarios de estructura responden más a criterios políticos que profesionales, ha tenido consecuencias evidentes para el desempeño del gobierno. Se ha tenido que negociar la estabilidad del gabinete a cambio de mayores concesiones a los grupos aliados que anhelan alcanzar el poder.

Frente a la competencia política cada vez más abierta, el establecimiento de alianzas para ganar el gobierno ha sido central. En Monterrey, se ha compartido el poder con otro partido político para mantener la gobernabilidad, en Coyoacán se gobierna con los aliados políticos y se margina a los opositores, lo que ha repercutido en la propia estabilidad del gabinete y la gobernabilidad local.

La estabilidad del gabinete es un indicador más de que la gobernabilidad local juega un papel central para el sostenimiento de estructuras, procesos, actores e instituciones que faciliten el juego democrático.

- La ausencia del servicio civil de carrera tiene consecuencias diferenciadas: mientras en Monterrey el funcionario es ante todo un político, no pierde de vista que debe apoyarse en un equipo técnico profesional consolidado que haga posible impulsar un proyecto local de largo aliento.

En Coyoacán, el político que se convierte en funcionario tiene un bajo perfil profesional y se rodea de gente que estuvo con él en actos políticos, organizaciones sociales de carácter contestatario. El jefe delegacional tiene “compromisos políticos” con distintos grupos: aquel que lo llevó al poder y con quienes trabajaron a lo largo de su campaña política, quienes en su mayoría son líderes sociales de los distintos barrios y comunidades populares.

La ausencia del servicio civil de carrera no exime a los gobiernos locales de asumir la responsabilidad de contar con equipos profesionales para hacerle frente a la complejidad y heterogeneidad de los problemas y las demandas ciudadanas. La ausencia del servicio público en los espacios locales habla del nivel de compromiso que establece el funcionario con la ciudadanía.

- En ambos contextos locales no existe la práctica cotidiana de tener información homologada que permita tomar decisiones sustentadas en fuentes estadísticas, por el contrario, se reconoce que no existen sistemas efectivos de diagnóstico para que todas las áreas de gobierno operen con una estrategia homologada lo que obstaculiza o retrasa las decisiones de gobierno.
- Las demandas razonadas y no razonadas tienen una repercusión distinta en el desempeño de cada gobierno local: en tanto en las primeras, los gobiernos locales pueden tener una mayor posibilidad de hacerles frente y resolverlas lo que representa una oportunidad para fortalecerlos política y socio-culturalmente; en las demandas no razonadas no cuentan con recursos e incentivos para impulsar y promover el desarrollo local. Esto no impide que cada gobierno pueda aprovechar una situación que le es adversa siempre y cuando tenga los recursos y la habilidad para manejarla.
- El proceso de toma de decisiones atraviesa por el consenso de los actores políticos, económicos y sociales. Una decisión mal tomada tiene consecuencias negativas no sólo para el líder político y su grupo sino para el desarrollo local.

En Monterrey las decisiones proceden del acuerdo conjunto entre los grupos empresariales, con representación en el gobierno y los grupos de interés. Las decisiones que ejecutan los funcionarios atraviesan por el consenso del cabildo quien aprueba su viabilidad. La representación de los partidos políticos en el cabildo no implica necesariamente pluralidad, pues aunque las alianzas han formado un bloque mayoritario que le permita al alcalde sacar las decisiones por unanimidad, se está lejos de hablar de una auténtica democracia participativa local.

En Coyoacán las metas, líneas estratégicas para cada área están establecidas en el manual administrativo. Sin embargo, no siempre se cumplen al pie de la letra. Las decisiones técnicas difícilmente son susceptibles de generar conflicto. Las decisiones políticas llevan a salirse de lo que establece la norma y decidir en función de las presiones sociales y las circunstancias. El proceso se complica cuando la administración se satura con demandas irreflexivas. Las decisiones de mayor trascendencia atraviesan por el consenso de los grupos locales quienes, en última instancia, fungen como un cabildo no institucionalizado.

La toma de decisiones involucra capacidad del líder político para negociar los proyectos, programas y políticas de gobierno con los distintos actores locales. La fortaleza del gobierno se encuentra en no permitir que los grupos intenten detener un proyecto sino en negociarlo con la pluralidad de los actores locales.

- En ambos gobiernos existe una falta de continuidad en las políticas locales, al establecerse nuevas prioridades cada tres años, lo que provoca que no se trabaje con una visión de largo alcance que permita construir instituciones locales sólidas que sostengan las decisiones públicas.

En Monterrey las políticas en materia industrial tienen mayor impacto por tratarse de un municipio industrializado, las cuales han ido de la mano con las políticas de ciencia y tecnología para apoyar la industria. La agroindustria ha recibido poco impulso, así como la micro, pequeña y mediana industria necesarias para fomentar el autoempleo, un problema serio en el municipio. La influencia en otros ámbitos ha sido directa para abordar el desarrollo urbano, territorial, de servicios urbanos.

En Coyoacán las políticas que tienen mayor continuidad son los programas del gobierno central y las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa (Ley de residuos sólidos). A pesar de que se trata de una delegación con vocación turística no se conocen programas o proyectos en la materia que hayan tenido impacto. Su talón de Aquiles ha sido la política de desarrollo urbano.

Es una constante la falta de continuidad de las políticas en los dos espacios locales. Se mantienen los programas del gobierno estatal o del gobierno capitalino, pero se impone un “estilo personal de cada gobernante”, esto porque se carece de las estructuras e instituciones locales que permitan desarrollar políticas de largo alcance.

Con la llegada de una nueva administración las políticas locales se “reinventan”, con cada plan de desarrollo que promueven nuevas líneas estratégicas de gobierno, ya que consideran que la consulta previa que hacen a la ciudadanía, producto de las giras de proselitismo político, legitima su implementación.

La consulta ciudadana no ofrece canales reales efectivos de participación y se convierte en instrumento de legitimación de los programas de gobierno.

- En Monterrey el alcalde ha tenido mayor capacidad para manejar de manera eficiente el municipio y gobernar en un clima de acuerdo y negociación con los distintos grupos de poder económico, político y social que desemboca con el apoyo político.

En Coyoacán la fuerte oposición de colonos y grupos organizados en abierta confrontación con la política del jefe delegacional, dificulta gobernar con el consenso de las mayorías. Esto se debe a la supeditación política y la falta de habilidad de parte del jefe delegacional para generar consenso entre los grupos y ciudadanos opositores, lo que ha provocado que sean éstos grupos quienes determinen y marquen las prioridades de las políticas. El contacto del jefe delegacional con estos grupos es para llegar a acuerdos de carácter político más no para concertar las políticas locales.

Así, el apoyo u oposición de los grupos y la ciudadanía está en función de la estructura de oportunidades que ofrezca el líder político al conjunto de los actores locales. Aunque no se tengan las instituciones locales que sostengan las políticas, la habilidad del líder político es fundamental para avanzar hacia la gobernanza local.

Políticamente:

- El desempeño se encuentra en función de la estructura del sistema político local y de la estructura de oportunidades con que los gobiernos cuentan para hacer concurrir los diferentes intereses de los actores, la formación de una ciudadanía responsable y el establecimiento de las alianzas en beneficio de la sociedad local.

En Monterrey el sistema político abierto y competitivo que ha estimulado el gobierno con los actores más dinámicos, le han permitido establecer alianzas para sostener el crecimiento local, fortaleciendo la estructura de oportunidades y el aparato administrativo. Sin embargo, la escasa organización ciudadana ha dejado en manos del gobierno y los grupos de interés la responsabilidad de gobernar. Aunque la administración es eficiente y hábil para gobernar, socio-culturalmente el gobierno no está construyendo ciudadanía.

En Coyoacán el sistema político selectivo y altamente polarizado y fragmentado, dificulta la continuidad de las políticas locales aunque, en todo caso, es la ausencia de instituciones lo que impide aterrizar proyectos de gobierno. La fuerte tendencia a participar de los distintos sectores no es aprovechada por la administración local en aras de establecer acuerdos mínimos para consensar las políticas locales.

La administración comienza a ser eficiente, existe una selectiva capacidad política para gobernar y socio-culturalmente hay una rica tradición de participación que no ha sido correctamente encauzada para construir ciudadanía.

- La apertura de la arena política a otros actores es más clara en Monterrey, ya que en el sistema político local están representados los distintos actores desde los partidos políticos, los empresarios, las asociaciones civiles, los grupos de expertos, las organizaciones tradicionales así como distintas asociaciones civiles. En Coyoacán no se han integrado al conjunto de los actores políticos, económicos y sociales para incorporarlos en el ejercicio de gobierno. Esto tiene consecuencias directas para el ejercicio de gobierno, pues los actores encuentran en ello un elemento de confianza para trabajar con él o frenar cualquier iniciativa encamina a promover el desarrollo local.
- En ambos gobiernos, las estructuras de participación utilizadas no han fortalecido la dinámica de compromiso y corresponsabilidad del ciudadano con las decisiones de gobierno. A pesar de que el ciudadano es cada vez más consciente de sus derechos, los hace valer, y no se deja engañar, no ejerce una crítica autónoma de su gobierno. En general, el ciudadano común utiliza poco los actuales canales de participación para hacerse escuchar e intervenir de manera activa y responsable.

En Monterrey, el nivel de organización de los regiomontanos es mínimo, la participación de los sectores más informados, líderes de opinión, organizaciones empresariales, comerciantes, industriales, círculos de expertos juega un papel central en las decisiones de gobierno pero el ciudadano tiene poco margen para intervenir directamente en las decisiones de gobierno. La ciudadanía legitima a su gobierno en las urnas, pero no lo hace de manera constante en los asuntos públicos. Esta situación es vista como normal para el gobierno municipal, quien considera que la ciudadanía tiene representación en los distintos instrumentos de participación: jueces auxiliares, consejos de participación, enlaces ciudadanos, redes ciudadanas. Aunque el espectro de los actores políticos, económicos y sociales es más amplio en la toma de decisiones, lo que favorece un clima de mayor estabilidad política, no se cuenta con incentivos para formar a un ciudadano que participe con responsabilidad en asuntos centrales para el desarrollo local.

En Coyoacán existe organización pero no participación de calidad donde se involucre al conjunto de actores en los asuntos públicos de manera corresponsable. La delegación gobierna con los aliados sin incorporar a los grupos opositores al proyecto local. El clima de confrontación impide al gobierno consolidar los proyectos de largo plazo.

El nivel de organización de coyoacanenses es alto, pero la participación es de carácter política que se convierte en una barrera para implementar las decisiones de gobierno. Sin una participación responsable, los gobiernos tienen pocas posibilidades de impulsar el desarrollo local.

De todo ello, se deduce que los gobiernos locales no pueden entenderse sólo a partir de su estructura administrativa y política basada en el voto ciudadano, también debe estar presente la dimensión socio-cultural.

Los gobiernos de Monterrey y Coyoacán no han promovido la dimensión socio-cultural, la cual consiste en la formación de valores y actitudes desde la administración local por parte de los funcionarios, grupos, elites, organizaciones cívicas, sociales y ciudadanos en general para dar respuestas conjuntas a problemas locales divergentes.

El modelo de desempeño que planteamos promovería la gobernanza local. Para ello, los gobiernos locales deben considerar una serie de mecanismos de control necesarios para orientar su desempeño en tres dimensiones:

- 1) En la dimensión administrativa, los mecanismos de control y responsabilidad pública como la implementación del servicio civil de carrera, el desarrollo de modelos de capacitación por competencias laborales, la construcción de indicadores de gestión que midan y evalúen socialmente el impacto de las decisiones públicas, son fundamentales para fortalecer no sólo los procesos internos de gestión sino el conjunto de las instituciones creadas para dar continuidad a las políticas locales.
- 2) En la dimensión política, los mecanismos de control y colaboración del ejercicio de gobierno que consistieran en formas de compromiso político establecido en tiempos de competencia electoral, cuerpos colegiados legitimados por el voto popular con mayor incidencia en la toma de decisiones con contrapeso real al gobierno local promoverían que el gobierno local constantemente se encuentre consensando y acordando las políticas entre los distintos actores.
- 3) En la dimensión socio-cultural, los mecanismos de control y evaluación de la gestión local que consiste en códigos de conducta, valores públicos asimilados por la burocracia local que puedan ser difundidos y aprendidos por los distintos actores públicos, privados, sociales y la ciudadanía en general fomentarían la apertura del gobierno local para enfrentar necesidades y demandas que cambian constantemente y la formación del ciudadano preparado para asumir sus deberes cívicos.

La combinación y mezcla de estas dimensiones son muy variadas y dependen de las necesidades de cada contexto local, los límites y riesgos que lleva el establecimiento del propio gobierno sustantivo.

El desempeño de los gobiernos locales visto desde un enfoque multidimensional está orientado a alcanzar la gobernanza local. En la medida en que los gobiernos no sean eficientes administrativamente, políticamente con capacidad para gobernar en un clima fragmentación entre actores públicos, privados y sociales y tener la habilidad para generar consenso y promover valores públicos que erijan ciudadanos corresponsables ante las decisiones públicas, disminuirán la legitimidad y credibilidad social de las administraciones públicas con quienes los ciudadanos están en permanente contacto.

En este proceso de construcción de la gobernanza local a través de la participación responsable concebimos un modelo de los mecanismos directos e indirectos de la gobernanza con incidencia directa en el desempeño de ambos gobiernos locales que permita vislumbrar qué tipo de participación es propicia para la promoción de lo que hemos denominado un gobierno local sustantivo.

La construcción de la gobernanza local se puede realizar con mayor éxito cuando existe una visión multidimensional del desempeño, cuando el gobierno tiene la capacidad para hacer que el interés común prevalezca y se tenga una visión integral del desarrollo local.

La democracia local funciona cuando existe apertura del sistema político, cuando se integra el conjunto de los intereses de los actores políticos, económicos y sociales, cuando el líder político estimula la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones y circunstancias para el conjunto de los actores y cuando la participación de la ciudadanía es responsable en sus demandas, autónoma en la crítica de su gobierno y comprometida de sus deberes cívicos.

En última instancia, la gobernanza local requiere conjugar autoridad legítima, talento administrativo y político para negociar y dar continuidad a las políticas locales a través de una perspectiva de redes, conjugar eficiencia administrativa y habilidad política para promover valores públicos. De este modo, los gobiernos locales son pieza fundamental para comenzar a edificar la gobernanza local desde una perspectiva multidimensional.

# **ANEXOS**



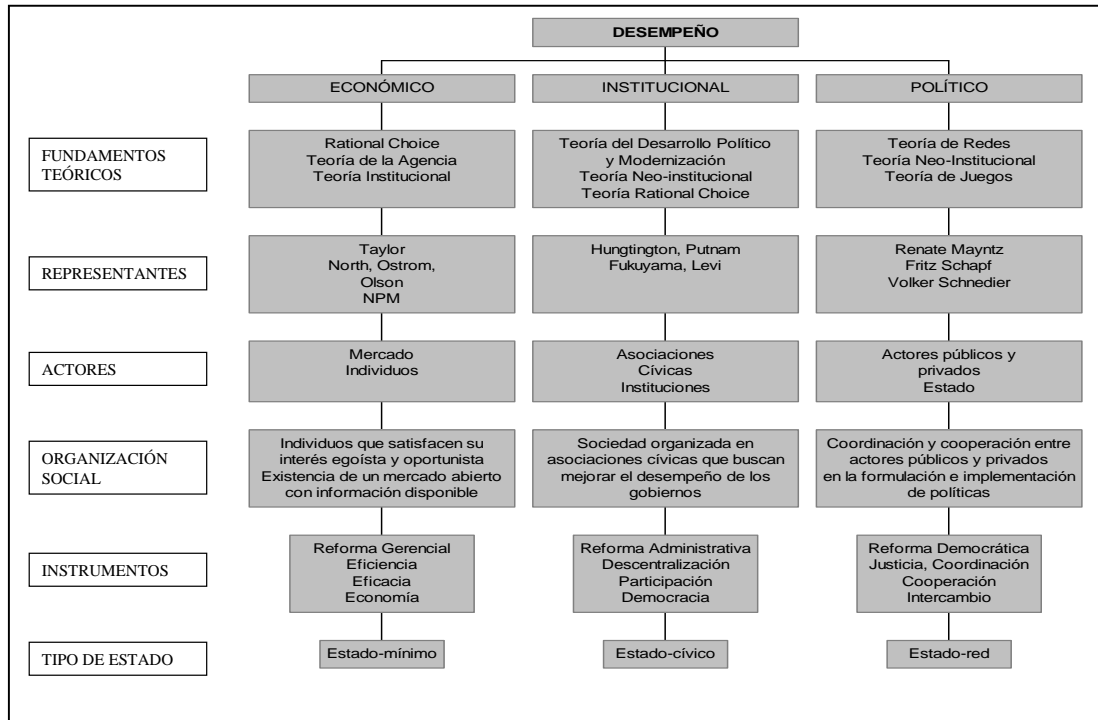
## Capítulo I

**Cuadro I.4**  
**Corrientes teóricas del Desempeño**

<b>Perspectiva</b>	<b>Desempeño económico</b>	<b>Desempeño institucional</b>	<b>Efectos en resultados de políticas</b>	<b>Mejoran administración pública</b>	<b>Aumentan servicios/ bienes públicos</b>	<b>Desempeño político</b>
Economía institucional, multi-disciplinario	North Putnam Fukuyama et.al.	Putnam Ostrom Bates Levi et.al.	North Putnam		Putnam Ostrom	
Ciencias políticas, Economía institucional	Haggard Grindle Naim et.al.	Haggard et.al. Nelson Weaver y Rochman	Naim Cox McCubbins	Geddes Grindle Naim MacCubbins	Graham	Mayntz, Fritz Schapf Volker Schnedier
Administración Pública, Gestión Pública				Wilson MacCubbins	Wilson	

Fuente: Elaborado con base en Carol Graham y Moisés Naim. "La Economía Política de la Reforma Institucional en América Latina", Presentado a la Conferencia de la Fundación MacArthur/BID sobre Reformas que Mejoran la Eficiencia y la Equidad en América Latina, Abril, 1997.

**Cuadro I.5**  
**Evolución teórica del Desempeño**



Fuente: Elaboración propia, 2005.

La información básica utilizada en la presente investigación se recopiló en los meses de noviembre y diciembre del 2004 para el caso de Monterrey y junio y julio de 2006 para Coyoacán, empleando entrevistas a profundidad. Adicionalmente se utilizaron otras fuentes: análisis secundarios de datos de otros estudios sobre los gobiernos locales, documentos escritos, fuentes de datos oficiales.

#### Las entrevistas

<b>CARGO</b>	<b>MONTERREY</b>	<b>COYOACÁN</b>	<b>CARGO</b>
Presidente municipal	Ricardo Canavati Tafich	Prof. Miguel Bortolini Castillo	Jefe Delegacional
Presidente municipal anterior	Lic. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez (2000-2003)	Dip. María de Lourdes Rojo Inchaustegui	Jefa Delegacional (2000-2003)
Secretario General del Ayuntamiento	Lic. Edgar Rodolfo Olaiz Ruiz	Ing. Enrique Aguilar Sánchez	Dirección General Jurídica y de Gobierno
Secretario de Tesorería	C. Anastasio Villareal Arreola	Gertrudis Mercado Cruz	Dirección General de Administración
Director de Modernización Administrativa	Ing. Octavio Gerardo Navarro Gómez del Campo	Lic. Hilda Eurídice	JUD Desempeño y Evaluación. Subdirección de Modernización Administrativa
Secretario de Desarrollo Social	C. Ásael Sepúlveda Martínez	Carlos Ortiz Chávez	Dirección General de Desarrollo Social
Secretario de Obras Públicas	Ing. Fernando Garza Martínez	Arq. Gabino Balandrán Díaz	Dirección General De Obras
Secretario de Desarrollo Urbano	Ing. Jorge Alfredo Longoria Treviño	Arq. José de Jesús Ruiz Cruz	Dirección De Desarrollo Urbano
Directora de Atención Ciudadana	C. San Juanita de Jesús	Lic. Miguel Sosa Tan	Dirección General de Seg. Pública y Participación Ciudadana
Director de Desarrollo Institucional Municipal (Estatal)	Prof./ C.P. Chuy Montemayor Salazar	C. Félix Manuel Bermúdez Gálvez	Director General de Desarrollo Delegacional
Coordinador de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal (Estatal)	Lic. Manuel García Cirilo		NO EXISTE CARGO
Líderes Políticos	Dip. Alicia Margarita Ayala Medina (PRI)	Dip. José Medel Ibarra (PRI)	Plurinominal
Líderes Políticos	Dip. María Guadalupe Rodríguez Martínez (PT)	Dip. Adrián Pedrozo Castillo (PRD)	Distrito XXXI, PRD
Líderes Políticos	Dip. Jorge Humberto Padilla Olvera (PVEM)	Dip. Obdulio Ávila Mayo (PAN)	Plurinominal (Coyoacán)

Jueces de barrio/ Comité vecinal		Lic. Carlos Franco	Comité vecinal seguridad pública
Sindicato Único de Servidores Públicos del Edo.	C. Juan Manuel Cavazos Uribe	C. Enrique Hanff	Sindicato Unico de Trabajadores del Distrito Federal
Directora de Coordinación Industrial, Caintra	Lic. Beatriz Landa	Lic. Miriam Saldaña	CANACINTRA

Nota: en ambos espacios locales no se pudieron llevar a cabo las entrevistas de los siguientes funcionario s locales: Alcalde (Monterrey), Jefe delegacional (Coyoacán), Jefe delegacional anterior (Coyoacán), Director de Desarrollo Social (Coyoacán), Director de Desarrollo Delegacional (Coyoacán). A pesar de que se había agendado con bastante tiempo la entrevista con el alcalde y los jefes delegacionales, debido a múltiples compromisos de éstos no fue posible realizar las entrevistas. En algunos otros casos, los tiempos electorales no permitieron concretar el resto de las entrevistas, pues algunos funcionarios prefirieron no dar la entrevista para evitar supuestos “escándalos públicos”. Fue el caso de los directores de Desarrollo Social y Desarrollo Delegacional de Coyoacán. A pesar de que se les explicó que el objetivo de las entrevistas era eminentemente académico y que la información proporcionada por ellos sería confidencial, se negaron a darnos la entrevista.

## GUIA DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD\*

### Dimensión administrativa

- 1) ¿Cuáles son los problemas más importantes de la delegación? Estos problemas que me está mencionando ¿son específicamente de la delegación o son problemas que conciernen al Distrito Federal?
- 2) ¿Cómo funciona la administración en la atención de esos problemas?
- 3) ¿Qué tanto influye en la solución de estos problemas el gobierno del D.F.? En términos generales ¿hay buena comunicación con el gobierno capitalino?
- 4) Independientemente de los problemas de recursos ¿cuáles son los principales obstáculos del funcionamiento interno de la delegación para atender mejor las demandas y problemas de Coyoacán? ¿qué problemas hay en la atención a la gente, a los ciudadanos?
- 5) Cuando un grupo tiene una demanda ¿cómo se le da respuesta y cómo se procede? ¿cuáles son los mecanismos de comunicación y negociación?
- 6) ¿Qué opinión tiene sobre el proceso de toma de decisiones, ejecución y evaluación? (opinión sobre gestión de los funcionarios delegacionales?)

### Dimensión pública

- 7) ¿Cómo se determina el presupuesto delegacional? ¿hay puntualidad en su ejecución y en la rendición de cuentas?
- 8) ¿Qué tipo de políticas se están ejecutando en el ámbito industrial, de servicios, urbano y territorial?
- 9) ¿Qué proyectos o políticas tiene la delegación con respecto a contaminación ambiental, protección al consumidor, servicios de salud?
- 10) ¿La delegación cuenta con algún servicio de cuidados infantiles para las personas que trabajan?
- 11) ¿La delegación cuenta con programas de entrenamiento y capacitación para el trabajo?
- 12) ¿Cuál es la situación del problema de la vivienda en esta delegación? ¿qué está haciendo al respecto la delegación?
- 13) ¿Cómo se informa la delegación de las necesidades de los coyoacanenses? ¿se da seguimiento a los resultados de las políticas de la delegación? ¿qué tipo de servicios estadísticos y de información se utilizan para ello?
- 14) ¿Qué tanta estabilidad ha tenido el gabinete desde que la actual administración? ¿a qué se deben los cambios o la falta de cambios?
- 15) ¿Qué tipo de funcionarios contratan, hay criterios de selección? ¿cuáles son los criterios de selección?
- 16) ¿Cómo se definen las políticas públicas, cómo se ejecutan? ¿Hay algunas que persisten más allá de los delegados en turno?

### Dimensión política

- 17) ¿Quiénes tienen mayor peso en la definición de las políticas locales los partidos o los grupos locales?
- 18) ¿Qué tanto ayudan u obstaculizan estos grupos a administrar la delegación?
- 19) ¿Con qué frecuencia se reúnen o tiene contacto con los grupos sociales locales? ¿Y con las otras delegaciones?
- 20) Y otro tipo de asociaciones ¿qué tanto cooperan con la administración?
- 21) ¿Y la delegación, crea estímulos para nuevas formas de iniciativa privada?
- 22) ¿Qué tan bien visto está en esta demarcación político-administrativa o entre los partidos políticos que se hagan acuerdos con personas de otro partido?
- 23) ¿Quién tiene mayor influencia en la designación de los candidatos para jefes delegacionales, la formación de la administración local, la legislación local: los líderes nacionales del partido, los líderes estatales del partido?
- 24) Desde el último gobierno federal: ¿ha cambiado la manera de administrar en la delegación?

### Dimensión legislativa (Para diputados locales)

- 25) ¿Qué tanta capacidad tiene la delegación para generar normas, reglamentos o leyes que ayuden a la solución de problemas? ¿Qué tanto influye la delegación para que se implementen otras leyes ya aprobadas? ¿Con qué rapidez o demora se recogen estas leyes? ¿A qué se debe? ¿Qué leyes o iniciativas ha impulsado la delegación?
- 26) En los últimos tiempos ¿qué leyes importantes se han aprobado para beneficio de la delegación?

### Participación

- 27) ¿Qué tanto la gente de la delegación participa en asociaciones cívicas? ¿qué hace que la gente participe o no participe en los asuntos o problemas de la delegación? (*diferencias con otros periodos*)
- 28) ¿Qué tanto la gente hace valer sus derechos? ¿Qué tanto nivel de organización hay?

### Autoevaluación del desempeño

- 29) ¿Cómo está funcionando el plan de desarrollo urbano de la delegación Coyoacán?
- 30) Si usted tuviera que decir en pocas palabras cuál es su “manera ideal” de administrar y gobernar una delegación ¿cuál sería su modelo? (*cuanto falta*)

\* Aclaración: Las preguntas se van a adecuar al área respectiva del entrevistado.

# **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en *Revista del Colegio*, Número 4, Año II, Octubre, 1990.

----- *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992.

----- *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992.

----- "Coordinación Social y Administración Pública", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

Arellano Gault, David. "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pendientes y advertencias sobre su uso", en *Gestión Pública*. México, UNAM, 1999.

Arellano Gault, David y José de Jesús Ramírez Macías. "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México". Panel: La evaluación de la gestión pública como herramienta para modernizar el Estado. V *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre, 2000.

Arzaluz Solano, Socorro. "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto", en *Memoria del Congreso de IGLOM*, Agosto, 1999.

Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*. México, Instituto de Administración Pública, 1992.

----- *Fundamentos Institucionales del Mercado*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2002.

Balán Jorge: Harley I. Browning; Elizabeth Jelin. *El hombre en una sociedad en desarrollo: movilidad geográfica y social en Monterrey*. México, FCE, 1997, 448 pág.

Banco Mundial, 1997. OCDE. *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. PUMA, México, 1996.

----- *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Banco Mundial, Washington D.C. 1997.

Bardhan, Pranab. "Democracia local y Gobernanza", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 16, Barcelona, España, 2004, pág. 7-14.

Barrera Zapata y Ma. Del Pilar Conzuelo Ferreyra. *Descentralización y Administración Pública en los estados federados. Ensayo analítico-metodológico*. México, IAPEM-UAEM, 1989.

Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Bataillon, Claude. *Espacios mexicanos contemporáneos*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Bazdresch Parada, Miguel. "Cambio municipal y participación social", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003.



Beltrán, Ulises y Santiago Portilla. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Blanca Torres (compiladora.) *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México, 1986.

Benítez Zenteno, Raúl. "Población de desarrollo en la gran Ciudad de México", en Álvarez, Lucía (coord.) *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones, CIICyH-UNAM, México, 1997.

----- "La transición demográfica en México", en *Gaceta UNAM*, Cuarta época, Vol. III, Suplemento Núm. 14, junio 21. Benítez Zenteno, Raúl. (1983) "La población y el desarrollo en México", en *Los factores del cambio demográfico en México*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1984.

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. México, FCE, 1989.

Bolos, Silvia. *Participación y Espacio Público*. México. México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.

Borja, Jordi. "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas", *Revista Institución y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, julio de 2001.

Borja, Jordi. "Descentralización es redistribuir el poder político", en *Economía Informa*, Facultad de Economía-UNAM, México, No. 101, febrero, 1983.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 38, No. 150, julio-septiembre de 1998, Caracas, Venezuela.

----- "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, 2003.

Brito, Morelba. "Buen gobierno" local y calidad de la democracia". *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 12-13, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córcega, Barcelona España, 2002.

Cabrero Mendoza, Enrique. "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México". México, *Documento de trabajo CIDE*, s/f.

----- "El despertar de los municipios urbanos. Nuevos retos y oportunidades en la gestión hacendaria y financiera en gobiernos municipales de México", en *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 591-614.

----- *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira. "El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. México, CIDE-Miguel ángel Porrúa, 1998.

----- "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, No. 2, México, CIDE, Segundo semestre de 2000.

----- (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

----- Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. México, *Documento de trabajo CIDE*, No. 129, 2003, 21 pág.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa. Base metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro y Gildardo Héctor Campero Cárdenas. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, Octubre de 2003.

Castells, Manuel. *Hacia el Estado-red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Seminario Internacional*, Brasil, 1998.

Cavazos Garza, Israel. (coord.) *La enciclopedia de Monterrey*, Vol. III, Monterrey, Nuevo León, 1996.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*", 14 de octubre de 1998.

Cerutti, Mario. *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.

Colmenares Páramo, David. "La administración pública y la corresponsabilidad ciudadana: una nueva cultura", en Vázquez Nava, María Elena. *Participación Ciudadana y Control Social*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 286 pág.

Consejo Nacional de Población, 1998.

Conzuelo Ferreira, Ma. Del Pilar. "La evaluación del desempeño y su situación en las administraciones estatales de México". 3ª Reunión de trabajo: *Foro Nacional Permanente de Profesionalización*, Querétaro, 17 de mayo de 2002.

Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1992.

Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1991, pág.

----- "La participación ciudadana en América Latina", en *Participación Ciudadana*, Serie Antologías, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1996, pp. 69-76.

Darmohraj, Adrián. "*Las reformas administrativas en América Latina. Un análisis crítico de los casos de Colombia, Chile y México en Perspectiva Comparada*", s/f.

Delegación de Coyoacán. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Coyoacán*, México, 2004.

Espinosa García, Mario. "*Alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la Ciudad de México: un análisis desde el funcionamiento de los comités vecinales*", Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, Octubre 2002.

Fleury, Sonia. "Gobernabilidad democrática en América Latina", en Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "*Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*", 2002.

Fleury, Sonia. "Reforma del Estado", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, Caracas, Venezuela, 2003.

Flores Alonso, María de Lourdes. "Reforma del Estado y Reforma Administrativa". *Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública*. México, 1998.

Forester, John. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en en Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992.

García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 1993.

Garza, Gustavo; Pierre Filion y Gary Sands. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2003.

Garza Villarreal, Gustavo. *Atlas de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, 1995, 509 pág.

----- . *La gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 1998, 473 pág.

----- . "Estructura urbana y gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey", en, Ceballos, Manuel (coordinador), *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1998.

Gil Villegas, Francisco. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (compiladora.) *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México, 1986.

Gobierno del Distrito Federal, Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. *Manual Administrativo*. México, Distrito Federal, 27 de febrero de 2004.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coord.) *México, hoy*. México, Siglo Veintiuno editores, 1986, 419 pág.

Guerrero, Omar. "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Número 2, Segundo semestre de 1997.

Guillén López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México, El colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

----- . "Federalismo, gobiernos locales y democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, No. 17, IFE, 1999, pág. 13-49.

----- . "Los gobiernos municipales y la democracia en México", en *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*. México, IFE, 1999, pág. 131-149.

Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México", en *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República Mexicana*. México, Miguel Ángel Porrúa-IIS, 2004, 541 pág.

Guttman, Dan. "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas. Sus conflictos, sus defectos y sus características", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 1, Primer semestre de 2004.

INEGI. (2000) *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.

Jolly, Jean-Francois. "Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas", *Institut des Hautes études de l'Amérique Latine-IHEAL*. Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 2002.

Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales sobre participación", en *Instituciones y Desarrollo*, [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Diciembre 1998.

Lauro García, Luis (coord.) *Nuevo León, hoy. Diez estudios sociopolíticos*. México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998, 223 pág.

Levi. Margaret. "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". *Politics and Society*, 1996, 24 (1): 45-55.

*Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León*, 2002.

*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 1998.

Majone, Giandomenico . "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1992.

Maíz , Rocío. "La formación de elites locales en Monterrey en la primera mitad del siglo XIX", *Documento de trabajo*, Nuevo León, Universidad de Monterrey, 2002.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública, A.C., 1997.

Martínez Assad, Carlos. "La Ciudad de México y el cambio incumplido", en Álvarez Enríquez, Lucía, et al. (Coord.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 45-65.

Marván Laborde, Ignacio. "*La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*". Documento de trabajo, México, CIDE.

Mayntz, Renate. "Nuevos desafíos de la Teoría de Governance". Francia, *Jean Monet Chair Paper* RSC No. 98/50.

Mayntz, Renate. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Caracas, Venezuela, *Reforma y Democracia*, No. 21, Octubre de 2001.

Meadowcroft, James. "Participación y estrategia para el desarrollo sostenible", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, pág. 123-138. *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Corsega 255, 5º 1ª, Barcelona, España. , [www.iigov.org](http://www.iigov.org).

Medina Plascencia, Carlos. "Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental", en Gadsden y Marín (eds.) *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*. México, Guanajuato, 1993.

Mellado Hernández. Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdés, 2001, 171 pág.

Méndez, José Luis. "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros", en Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero. (coordinadores) *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal. México, Colegio Mexiquense-UAEM, 1995.

----- "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, en Revista *Reforma y Democracia*, No. 13, febrero de 1999, Caracas.

Merino, Mauricio. Introducción. *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, El Colegio de México, 1994.

----- *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México, 1998, 294 pág.

----- "La participación organizada en el gobierno local", en *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*. Memoria del Segundo Congreso de IGLOM, IGLOM, Santiago de Querétaro, 2002, pp. 230-263.

----- "Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional", México, Documentos de trabajo No. 145, CIDE, 2004, 21 pág.

Mirón Lince, Roza María y Germán Pérez. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México, Plaza y Janés-Plaza y Valdés-UNAM, 1988, 196 pág.

Mintzberg, Henry. "El capitalismo necesita del equilibrio", Reproducción del original de Harvard Business Review, *Revista Gestión*, No. 4. Buenos Aires, Argentina, 1996.

Moctezuma Barragán, Esteban. *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México, FCE, 1999.

Morris, David y Karl Hess. *El poder del vecindario. El nuevo localismo*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili, 1975.

Navarro Yáñez, Clemente J. *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2002, 181 pág.

Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

Norgaard, Ole. "Democracy, Democratization and Institutional Theory", en *Governanza*. [www.iigov.org.mx](http://www.iigov.org.mx). En Carol Graham y Moisés Naim. "La Economía Política de la Reforma Institucional en América Latina", Presentado a la *Conferencia de la Fundación MacArthur/BID sobre Reformas que Mejoran la Eficiencia y la Equidad en América Latina*, Abril, 1997.

North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993.

Olmedo Carranza, Raúl. *Descentralización. Principios, teóricos y ejemplos históricos. Iniciación a la economía de México*. No. 1, México, Grijalbo, 1984.

Olson, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Osborne y Gaebler. *La reinvencción del gobierno. El espíritu empresarial en el sector público*. México, Editorial Gernika, 2002.

Ostrom, Elinor. *Gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE, 1992.

Oszlak, Oscar. "De Menor a Mejor: El desafío de la "Segunda Reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela, 1999.

Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México, 1940-1990*. México, El Colegio de México, 1991.

Partido Lara, Othón. "*La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, Octubre 2002.

Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey*. Monterrey, Nuevo León, No. 155, 13 de Noviembre de 2002.

Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2003.

Pozas, María de los Ángeles. "En Monterrey, luz y sobra de la globalización", *Proceso*, no. 1324, 17 de marzo de 2002.

Prats, Joan. "Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática". *Quórum*, No. 1, 2000.

Putnam, Robert D. Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti y Franco Pavoncello. "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 1, 1983, pp. 55-74.

Putnam, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Venezuela, Editorial Galac, 1994.

----- *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. España, Editorial Galaxia Gutenberg, 2002.

Rabotnikof, Nora. *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. México, Instituto Federal Electoral, Colección "Temas de la Democracia", Ensayos número 1, 1997.

Ramió Mates, Carles. "Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". Caracas, Venezuela, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 21, octubre de 2001.

Ramírez Kuri, Patricia. "*Institucionalidad local y participación ciudadana en la Delegación Coyoacán*". México, 2º Congreso IGLOM, Red de Investigadores en gobiernos locales.

Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999, 335 pág.

Rosique Cañas, José Antonio. "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano", en Iztapalapa, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, México, Año 19, No. 46, julio-diciembre de 1999.

Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México, UI-Plaza y Valdés Editores, 1996.

Salgado Gómez, Antonio. “*Segregación socio residencial en Monterrey*”, Colegio Mexiquense, Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio, Documento de trabajo, 1997.

Sánchez González, José Juan. “*Gestión Pública y Governance*”. México, IAPEM, Mayo 2002.

----- *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México, IAPQROO-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México, Alianza Universidad, 1988.

Schteingart, Martha. (2002) “Infraestructura y servicios urbanos en la Ciudad de México”, en Álvarez Lucía et al. *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-CII CyH-CONACULTA-INAH, México, pág. 468.

Secretaría de Gobernación. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México, 2001.

----- Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Nuevo León, “*Los municipios de Nuevo León*”, en Enciclopedia de los municipios de México, Monterrey, Nuevo León, 1988.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política Presupuestal. *Reforma al Sistema Presupuestario*. México, 1998.

Sepúlveda, Ricardo J. “*La Reforma de Gobierno en la Reforma del Estado*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

Shepherd, Geoffrey. “El desafío de la reforma administrativa en América Latina”, *Revista Reforma y Democracia*, Número 13, Caracas, Venezuela, febrero, 1999.

Stiglitz, Joseph. “Participación y Desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, en Congerencia sobre “*Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo*”, 26 y 27 de Febrero de 1999, Seúl, Corea del Sur.

Stuart S. Nagel. Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildasky (compiladores) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

Thoening, Jean-Claude. (1997) “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Número 1, primer semestre de 1997, pág. 28.

United Nations Development Programme. *Reconceptualising Government Discusión*. Paper 2, Management Development and Governance Division.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997.

Valencia Sandoval, Jorge Alberto. “El desempeño de la administración pública en las sociedades democráticas y competitivas”, Panel: Administración Pública, intensidad ciudadana y corresponsabilidad social. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid España, 2-5 noviembre, 2004.

----- "El impacto de la globalidad en el desempeño del Estado", Panel: Globalidad, Estado y Administración Pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 octubre, 2003.

Vellinga, Menno. *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*. México, Siglo XXI Editores, 1988, 216 pág.

----- *Monterrey: Industrialización y movilidad social*, en CIUDADES, número 6, abril-junio de 1990.

----- *Monterrey, Siete estudios contemporáneos*. Nuevo León, Monterrey, FFyL, 1998, 2799 pág.

Villanueva Ángel, Luis E. La necesidad de la implementación y reforzamiento de metodologías y mecanismos de evaluación del desempeño del elemento humano en la administración pública mexicana, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 octubre, 2003.

Villasante, Tomás R. *Cuatro redes para vivir mejor. Del desarrollo local a las redes para mejor vivir*. Volumen 1. Buenos Aires, Argentina, Editorial Lumen Hvmánitas, 1998.

Von Haldenwang, Christian. "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". En *Revista de la CEPAL*, No. 85, Abril, 2005.

Ward, Peter. Mexico. *Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002*. México, Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Yehezkel, Dror. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cutura Económica, 1994.

Ziccardi, Alicia. (coord.) *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*. México, Instituto Mora, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO México, 1991, 126 pág.

----- *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1995.

Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México, IIS-UNAM, 1997.

----- "Municipio y región", en *Agenda de la Reforma Municipal en México*. México, *Cuadernos de debate*, Sans Serif, 2000.

----- *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México, UNAM-IIS-INDESOL-COMECSO, 2004, 462 pág.

Cristina Zurbriggen. "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", Venezuela, 2001, en [iigov.org.mx](http://iigov.org.mx).