



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA PROPUESTA DE GOBERNANZA MUNICIPAL EN
TLALNEPANTLA DE BAZ**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

OSVALDO OSCAR RAMOS GARCÍA

Asesor: Dr. Juan Montes de Oca Malvárez

Santa Cruz Acatlán, Estado de México

Enero 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

A mi Alma Máter, la Universidad Nacional Autónoma de México, por ofrecerme la oportunidad de alcanzar mis sueños.

Con especial cariño y admiración a mis padres, quienes me han brindado amor y apoyo incondicional.

A mis hermanos, quienes han sido los pilares de mi vida. A mis sobrinos y cuñados, quienes le inyectan alegría y satisfacción a mis días.

A mis amigos por todas las batallas que compartimos.

Al Dr. Juan Montes de Oca, mi tutor, y quien me ha brindado su entrañable amistad. Al Dr. Juan Carlos Gutiérrez, a la Lic. Carina Galar, a la Mtra. Teresa Garduño y al Dr. David Aguilar por sus puntuales y acertados comentarios para mejorar este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)	11
1.1 El Estado Moderno	11
1.1.1 La razón de Estado	16
1.1.2 Arcana Imperii	21
1.2 Ciencias Camerales y de Policía	22
1.3 Ciencia de la Administración	27
1.4 El Estado de Bienestar	30
1.4.1 (In) Gobernabilidad del Estado Social	32
1.5 Fallas estructurales y económicas en la Reforma del Estado	38
CAPÍTULO 2 LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA NGP	42
2.1 Nacimiento de diferentes enfoques en la administración pública	42
2.2 Nueva Gestión Pública (NGP)	44
2.2.1 Usos de la NGP: como Gestión Privada y Pública	48
2.3 Nueva Gestión Pública: sus orígenes	52
2.4 Nueva Gestión Pública: su conceptualización	58
2.5 Orientaciones y modelos de la Nueva Gestión Pública	65
2.5.1 Orientación de la NGP hacia Resultados	66
2.5.2 Dimensión democrática y política de la NGP	67
2.6 Dilemas de la Nueva Gestión Pública	70
CAPÍTULO 3 GOBERNANZA: NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	73
3.1 Nuevo proceso de gobernar: de la NGP a la gobernanza	73
3.1.1 De la vieja tradición del gobierno a la gobernanza abierta e incluyente.	76
3.2 Definición y características principales de la Gobernanza	80
3.2.1 Vinculación Gobernanza-Buen gobierno y componentes vertebradores de gobernanza	85
3.3 La larga marcha del Gobierno Municipal a la Gobernanza Local: avances en la implementación de la NGP y la Gobernanza.	90
3.4 Gobernanza Municipal	91

3.4.1 Descentralización	92
3.4.2 Redes de participación	95
3.5 Evaluación y Rendición de cuentas en el marco de la Gobernanza municipal	97
3.6 Usos de la “adopción” de la NGP y Gobernanza en el ámbito municipal en México.	100
CAPÍTULO 4 TLALNEPANTLA DE BAZ 2009-2013: GOBERNANZA EN CONSTRUCCIÓN	103
4.1 Innovar en los contextos municipales: retos y oportunidades	103
4.1.1 Experiencias respecto a la innovación en el gobierno municipal	104
4.2 Estudio de caso: Tlalnepantla de Baz	106
4.2.1 Geografía y demografía	106
4.2.2 Contexto económico	107
4.2.3 Contexto político	108
4.2.4 Tipología Municipal de Tlalnepantla de Baz	109
4.3 Implementación de la NGP en el Gobierno Municipal 2009-2012: Municipio de compromisos	110
4.3.1 Cambios en la estructura organizacional	113
4.3.2 Evolución de la estructura financiera.	116
4.3.3 Transparencia y Acceso a la Información Pública	125
4.3.4 Mecanismos para la participación ciudadana	128
4.4 Gobernanza en Construcción Tlalnepantla 2013-2015: Ciudad Confiable.	131
4.4.1 Planeación Participativa para el Desarrollo	132
4.4.2 Gobernanza Compartida y Presupuestos Participativos	134
4.4.3 Gobierno de Proximidad: Cabildo Itinerante y Audiencias públicas	138
4.4.4 Gobierno electrónico y Simplificación administrativa	140
CONCLUSIONES	146
FUENTES DE CONSULTA	152
ANEXOS	162

INDICE DE CUADROS, DIÁGRAMAS Y GRÁFICAS

Cuadro 1 Usos de la gobernabilidad	37
Cuadro 2 NGP: convergencias entre el modelo Posburocrático y el de Reinversión del gobierno	56
Diagrama 1 Sistema de Gobernanza (PNUD)	82
Cuadro 3 Ejes de una gobernanza de calidad	89
Cuadro 4 Redes de participación de Rhodes y Marsh	96
Diagrama 2 Rendición de cuentas en el ámbito municipal	98
Cuadro 5 Usos de la NGP y gobernanza a nivel municipal	102
Cuadro 6 Mapa de localización Tlalnepantla de Baz	106
Cuadro 7 Ubicación geográfica y colindancias	107
Cuadro 8 Periodos de gobierno estatal y municipal	109
Cuadro 9 Misión y visión de Tlalnepantla 2009-2012	113
Cuadro 10 Nueva estructura de la administración de Tlalnepantla 2009-2012	115
Gráfica 1 Ingresos municipales de Tlalnepantla de Baz 2009-2013	117
Gráfica 2 Dependencia financiera del municipio de Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (ingresos totales vs participaciones)	118
Gráfica 3 Capacidad Financiera administrativa del municipio de Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (ingresos propios/gasto corriente)	118
Tabla 1 Estado Analítico de Ingresos Presupuestales Comparativo de Tlalnepantla de Baz 2009-2013	119
Gráfica 4 Egresos municipales de Tlalnepantla de Baz 2009-2013	120
Gráfica 5 Inversión municipal en Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (gasto de inversión/ingresos totales)	121
Gráfica 6 Gasto por amortización de pasivos de Tlalnepantla de Baz 2009-2013 (Egresos totales/gasto de deuda)	122
Gráfica 7 Ingreso, egreso e inversión per cápita en Tlalnepantla de Baz 2009-2013	122
Tabla 2 Estado Analítico de Egresos Presupuestales Comparativo de Tlalnepantla de Baz 2009-2013	123
Gráfica 8 Solicitudes de Acceso a la Información Pública Tlalnepantla de Baz	127
Cuadro 11 Participación ciudadana	130
Diagrama 3 Pilares de Gobernanza y Buen Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015	132

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas la administración pública ha sufrido una transformación vertiginosa, que tiene que ver con el nacimiento de nuevos enfoques, que intentan fijar diferentes objetos de estudio dentro de la disciplina y su aplicación dentro del ámbito profesional: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza. El nacimiento de estos enfoques, tanto teórica como profesionalmente, se dio en el preludio de un reacomodo y reconfiguración del orden político, económico y social, bajo la primicia del ajuste estructural, después de desastrosos años y álgidas crisis políticas y económicas que surgieron después de los daños hechos por el estado de bienestar y en los países latinoamericanos, estados populistas de la década de los ochenta.

La redefinición del perfil contemporáneo de los gobiernos, al agotarse el modelo interventor, se propuso redefinir la funcionalidad de los entes gubernamentales, pero limitándose en todo momento solo las áreas prioritarias y estratégicas de la función pública, como lo enmarca nuestra Constitución Política en los Art, 25, 26 y 27; como también reasentar los procesos de pluralidad democrática que se daban alrededor del mundo, principalmente, con el ascenso del modelo liberal-democrático y capitalista al darse la caída del muro de Berlín.

Singularmente en México estos procesos surgieron en paralelo con una oleada de transformación del régimen político entre las décadas de los ochenta y noventa. Dichos cambios contemplaron un nuevo sistema de pesos y contrapesos entre poderes públicos (con el reconocimiento de jure y de facto del poder legislativo y judicial), reconocimiento de diferentes partidos políticos en el sistema electoral y de partidos (con la autonomía del Instituto Federal de Electoral), se liberalizó la opinión pública, hubo una explosión de organizaciones civiles, y en general un proceso ambicioso de descentralización, con la reforma a la Constitución de 1983 al Art. 115, de funciones, recursos y responsabilidades de la federación a las entidades federativas y a los municipios.

A tres décadas de estas mudanzas de orden estructural y funcional, donde se depositaron expectativas exageradas en el ámbito municipal, hoy parecen diluirse ante la fragilidad institucional del municipio, además de la debilidad en su capacidad de acción, y limitaciones de sus recursos y facultades.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza (“pública”, democrática”) son categorías o enfoques de la administración pública que aun cuando son difíciles de precisar sus contornos, conceptos, valores y fines, ofrecen esquemas y análisis que nos permiten entender la dinámica contemporánea de la administración pública y los gobiernos, en especial del orden municipal. Sobre todo postulan estrategias, medidas y acciones, para sacar del marasmo a las estructuras tradicionales de gobierno de los municipios y solucionar la diversidad de problemas que enfrentan. De manera que buscan desde sus apreciaciones, en los diferentes proyectos políticos y administrativos, incrementar la eficacia del desempeño gubernamental e incluir la participación de la ciudadanía en las decisiones en la definición de los objetivos públicos.

Empero, si bien la NGP promete soluciones a prácticamente todas las fallas de gobierno que aquejan a los diversos países en materia administrativa y organizacional-, no ha sido fácil la convivencia o cohabitación con procesos de otra naturaleza más bien de carácter político, como son aquellos procesos que buscan promover la construcción de una nueva gobernanza,¹ más aún cuando los procesos de implementación de estos enfoques se hacen en los municipios metropolitanos de las megalópolis, donde influyen una gran cantidad de variables, actores y contextos organizacionales movedizos.

Entonces, la importancia de estudiar la gobernanza en el orden local se basa en el supuesto de que implícitamente el gobierno maneja los asuntos de su competencia de manera ágil, eficaz y con signos vitales de innovación, pero lo que faltaría complementar en el contexto

¹ Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México, p. 11.

municipal sería cómo lograr su acreditación de legitimidad con los actores sociales, privados y públicos, y la manera de que sus decisiones sean sustantivas y favorezcan el beneficio público. Como acto directivo, la gobernanza busca que exista un liderazgo sostenido por alguna de las partes para desarrollar los debates, decisiones e implementación de las políticas públicas bajo la estructura de un proceso político y social, más que meramente gubernamental.

Al respecto, aun cuando se han descubierto las debilidades endémicas del municipio, es indudable que los gobiernos municipales en el escenario contemporáneo son un espacio estratégico y de oportunidad para convertirse como gobiernos facilitadores que ofrezcan oportunidades para el desarrollo de redes de empresariedad local; y también son los que por su cercanía con la ciudadanía y los problemas inherentes a su desarrollo social, urbano y económico, se deben consolidar como los constructores/configuradores de una nueva dinámica democrática en este ámbito de actuación, y generar resultados que solucionen los principales problemas públicos.

Por lo tanto, el objeto de estudio de esta investigación es la gobernanza de la administración pública municipal de Tlalnepantla de Baz. Considerando que el objetivo general será analizar los alcances y límites del proceso de modernización de la administración pública municipal bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en Tlalnepantla de Baz, para identificar si estos cambios favorecieron la construcción de una agenda de gobernanza local en el periodo 2009-2013.

Por ello la hipótesis de esta investigación es que el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz (2009-2012) implementó técnicas y estrategias de la NGP para aumentar la capacidad de gestión y generar una relación directa de comunicación y acceso a la información pública a la ciudadanía, lo cual ha generado, la puesta en marcha de políticas públicas en forma de gobernanza en el actual gobierno. Por lo tanto se busca responder a un planteamiento inicial ¿Cuáles son los factores que posibilitan o limitan la construcción de gobernanza

municipal, específicamente en los municipios metropolitanos? ¿Pueden cohabitar procesos de modernización administrativa de diferentes características (NGP y Gobernanza) en un mismo periodo o se deben complementar en diferentes fases? ¿Qué condiciones permiten hablar de NGP y Gobernanza en el municipio de Tlalnepantla de Baz?

El método a utilizar para el desarrollo de la investigación es el analítico-exploratorio, pues busca definir a través de material especializado y vigente las actuales posturas de la administración pública añadiendo elementos para la construcción de una base conceptual sobre la gobernanza municipal, además de que se busca explicar la vinculación entre las variables para dicho proceso. Por otra parte es exploratorio, debido a que indaga hechos concretos de la realidad municipal que están interactuando para la formulación del objeto de estudio. Teniendo en cuenta que la interacción y sus supuestos pueden servir para definir con mayor certeza un fenómeno donde existe una gran cantidad de variables. Con esta investigación no se buscan conclusiones definitivas ni generalizables, pero si permite definir el problema de investigación y emanar hipótesis. Con ello se busca entender la contextualización del fenómeno.

Derivado de lo anterior, esta investigación está integrada para su abordaje en cuatro capítulos. En el primer capítulo se hace un análisis histórico de los principales conceptos que permean los asuntos públicos, para comprender el sentido y las circunstancias que envolvían los secretos de la esfera gubernamental, desde el nacimiento del estado Moderno pasando por las ciencias camerales y de policía, hasta el periodo de ingobernabilidad de los estados sociales; con el objetivo de encontrar el hilo conductor del nacimiento de la NGP.

En el segundo apartado se especifica con profundidad cuáles fueron los motivos por inclinarse por el enfoque de la NGP en un contexto de cambios políticos, sociales y económicos a nivel mundial y como afectaron en particular en Latinoamérica. Se analizan también los rasgos característicos, modelos y principales líneas de conocimiento de los pensadores autorizados. Sin embargo también se fijan restricciones

sobre su uso excesivo en los valores económicos, por lo tanto es importantes revisar sus dilemas respecto a valores políticos.

En el tercer capítulo se abordan y analizan las características del nuevo proceso directivo del gobierno, sus mecanismos y pilares necesarios para que adquieran ese estadio, lo cual implica distinguir entre gobierno burocrático y centralizador, y gobernanza como una forma de gobernar descentralizada y con estructuras horizontales. A su vez también considerar para el ámbito local las redes de política como principal impulsor de estas nuevas relaciones entre los actores públicos, privados y sociales.

En el cuarto capítulo se aborda el estudio de caso, donde se pretende analizar los alcances y límites en la implementación de la NGP en el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz, donde se destaca el buen manejo de finanzas públicas y cambios estructurales en la organización, además de la aceptación del principio de acceso y publicidad de la información pública; con el objetivo de propiciar la construcción de una nueva agenda en la formulación de políticas públicas en forma de gobernanza que está realizando el actual gobierno.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, donde se hace un breve recuento de los conceptos analizados y se fija una postura respecto a la evidencia analizada en el estudio de caso, para demostrar o refutar la hipótesis planteada. Asimismo se incluye la bibliografía, hemerografía, sitios web y leyes y documentos legales citados en la investigación, y anexos respecto al estudio de caso.

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP).

Quien domine al estado de excepción,
domina con ello al Estado.

Arnold Clapmar

1.1 El Estado Moderno

El Estado entendido como un fenómeno histórico e institucional está en una constante renovación en sus estructuras, organizaciones y reglas, producto del influyente contexto que presiona sobre él; en este sentido las fuerzas endógenas y exógenas intervienen en el desarrollo de sus capacidades, permeadas del factor político-social y económico, que hacen aceptar o rechazar sus contenidos. Es por esto que aun cuando el Estado es influido por presiones que critican su disgregación, sigue siendo el centro del debate, y principal motor para dar respuestas a las expectativas sociales en un turbulento medio como el actual.

El Estado es un término que en su gran recorrido histórico ha sido ampliamente estudiado por las ciencias sociales, mismas que alimentan su objeto de estudio a partir de este; profundizando en sus antecedentes, diagnosticando su desarrollo y analizando su crisis. Este concepto guarda una interrelación productiva e importante con el gobierno, la administración pública y el régimen político, siendo muchas veces confundido.

Conceptualmente cuenta con una gran riqueza y bajo su desarrollo histórico el Estado es estudiado en sí mismo, en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etc., como un sistema complejo considerando en sí mismo y sus relaciones con los

sistemas contiguos.² El Estado es quizá el único medio que hemos conocido para poder asegurar la vida asociada sin tener que recurrir a explicaciones dogmáticas, siendo a la vez el único ente que afirma el ejercicio del poder con eficacia. En este sentido, se resalta al Estado como un ente necesario para la convivencia humana, que instituye un ejercicio del poder sobre la sociedad, que está organizado y determinado para cumplir una doble función de superioridad: uno político y otro administrativo.³

Atendiendo a estos dos elementos fundamentales para la consolidación del Estado, se puede, inevitablemente, hacer una distinción entre el Estado moderno y otras “*situaciones políticas*” formadas desde la antigüedad.⁴ El Estado moderno con su carácter unificador –mas no centralizador-, tal y como hoy lo conocemos, fue ajeno a la antigüedad, época en las que se usaron diferentes denominaciones. Como antecedente del Estado moderno, la *res publica* de los romanos, era un término utilizado para referirse al *status* de la *cosa pública*. Literalmente, “la palabra *estado* significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad, así como el *ser* de esas mismas cosas, su fluir”.⁵

² Bobbio, Norberto (2012), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México, p. 70.

³ “Quien describió con extraordinaria lucidez este fenómeno fue Max Weber que contempló en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos de parte de los poseedores del capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, del Estado moderno definido mediante dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza”. *Ibid.*, p. 91.

⁴ “El *podestá* y el *capitano* -como situaciones políticas previas a la formación del Estado- significan un poder superpuesto a la sociedad y racionalizan la vida política. En el *podestá* se encuentra en germen y microscópicamente principios que inspirarán más tarde al Estado absolutista”. García Pelayo, Manuel (1962), *Estudio Introductorio*, en Botero, Giovanni, *La razón de Estado y otros escritos*, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, p. 16; véase también, Patricio E. Marcos (1977), *El Estado*, Ed. Edicol, México.

⁵ Guerrero Orozco, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, FCE, México, p. 302.

Fue precisamente Maquiavelo, según los historiadores del Estado moderno, quien acuñó tal palabra. Aunque cabría resaltar que lo expuso de una manera generalizada para designar aquel ámbito de la vida política donde se ejerce un poder regio. Como él mismo lo dice, los Estados pueden ser o repúblicas o principados. Diferenciación que formula para identificar el ejercicio del poder sobre los hombres. De hecho en *El Príncipe* sólo se expone la sabiduría de cómo mantener el poder en los segundos. Es decir, no es un libro moral o inmoral: es simplemente un libro técnico, que dice lo que es útil y lo que es inútil.

“Cuando Maquiavelo habla de Estado se refiere al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo. El Estado es entendido de esta manera no es el Estado-sociedad sino el Estado maquina”.⁶

Con el paso del tiempo la definición del Estado se fue ajustando a las requerimientos de la sociedad, ante ello fue le Chevalier, quién bajo una línea contractualista definió al Estado como “una sociedad civil, por la cual, se une una gran multitud de hombres bajo la dependencia de un soberano a fin de gozar, por su protección y sus cuidados, de la felicidad y seguridad que faltan en el estado de naturaleza”.⁷

Sin embargo, quien le dio un contenido de racionalidad fue Juan Jacobo Rousseau, quien afirmó que una vez constituido el pacto social, “la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de *Ciudad* y hoy el de República o *Cuerpo político*, el cual es denominado *Estado* cuando es activo, y *Potencia* en comparación con sus semejantes”.⁸

Así es como la consolidación del Estado Moderno fue resultado, por una lado, “de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la Iglesia y el imperio, la Iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales; y el otro, de la formación de comunidades nacionales, particularmente España, Francia

⁶ Bobbio, Norberto (2012), *op. cit.*, p. 65.

⁷ De la Cueva, Mario (1975), *La idea de Estado*, FCE, México, p. 83.

⁸ Rousseau, Juan Jacobo (2005), *El Contrato Social*, Ed. Tomo, México, p. 24.

e Inglaterra”.⁹ En este suceso concurren la resistencia de factores e intereses medievales y la emergencia de bríos sociales que intentan desarrollar una sociedad moderna. Es decir, chocan el Medioevo y la modernidad occidental. Disputas que se estructuran bajo la luz de la lucha de clases, y donde se alientan nuevas transformaciones sociales, políticas y culturales para la formación de la sociedad civil moderna.

Por ello, el Estado [moderno] “no es un dato, tampoco un concepto formal, menos una idea sin sentido. *Es una organización que se forma con fines precisos, entre otros, garantizar que su poder sea construido para dar paso a la seguridad y el desarrollo de la sociedad*”.¹⁰ No es casualidad que Hobbes, en el siglo XVII, propusiera la centralidad en un poder soberano, denominado Estado político o por institución, que introduce restricciones para alcanzar la conservación; logrando una vida más armónica, y por ende, someter y poner a raya las pasiones naturales. Para él, el Estado es “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común”.¹¹

De este hecho, se destaca que el Estado moderno es fiel y consecuente con la misión histórico-política que tuvo como último propósito desterrar desde sus raíces a la sociedad feudal. Fue un evento de características inusitadas, pues la monarquía feudal estaba retardando el avance y expansión de la economía capitalista, debido a que esta acentuaba su relación en un sentido personal, patrimonial y señorial que no dejaba espacio a las nuevas formas productivas.

⁹ De la Cueva, Mario (1975), *op. cit.*, p. 50

¹⁰ “Los Estados no se explican a sí mismos, sino con base en las condiciones que favorecen su plenitud, eficacia o declive. Lo importante en la vida estatal es que tenga los elementos que favorecen su pervivencia en el ámbito de poderes disímolos, teniendo los medios que aseguren su mejor conservación”. Uvalle Berrones, Ricardo (2010), *Las nuevas racionalidades de la gestión pública*, IAPEM, México, pp. 19-21. Las cursivas son propias.

¹¹ Hobbes, Thomas (2011), *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, FCE, México, p. 37.

“Le correspond [ió] al Estado absoluto ser el portador de nuevas relaciones políticas no sustentadas en la servidumbre y las costumbres señoriales, sino en el reconocimiento incipiente de la calidad de los individuos privados, es decir, sujetos de derechos y obligaciones. La lucha política entre la burguesía y la aristocracia”.¹²

El desarrollo de la economía mercantil en contraposición con la economía agrícola feudal abre nuevas formas de intercambio, ahora ya no sustentadas en la renta de la tierra sino en la producción de mercancías. Así es como el advenimiento de la economía mercantil, influye en la modificación de las relaciones de poder dadas entre el Estado y la sociedad. Extirpar los privilegios medievales de clase, es condición insoslayable para el advenimiento y desarrollo de la nueva sociedad civil.¹³

La formación de nuevas relaciones mercantiles y económicas dentro del Estado moderno adquiere por antonomasia un carácter capitalista, que conlleva a su vez una dominación de clase. Omar Guerrero apunta con sumo cuidado que:

“El Estado capitalista es el producto de las clases y sus conflictos, una organización política necesaria para sostener la imagen de unidad social ahí donde las clases están separadas por sus condiciones e intereses. Un Estado de esta naturaleza habrá de ser, y es, fuerte y, por tanto, disfrutará de independencia relativa frente a las clases dominantes. El capitalismo no inventa el Estado; lo engendra en su seno, hereda y adapta la centralización de Estados precedentes, como condición de su unidad de producción”.¹⁴

¹² Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción. La forma del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México, p. 38

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo (1992), *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, Plaza y Valdés, México, p. 45.

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar (1991), *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, México, p. 29. El nacimiento del Estado moderno es en conclusión una contradicción, donde se afirma la libertad; y por el otro, se la niega o se la limita, presentando al Estado moderno como Estado liberal, como la institucionalidad propia y verdadera de la libertad, de la misma manera que la sociedad civil, el mercado del capital, se presenta como las relaciones libres de producción e intercambio, la realización acabada y verdadera de la libertad en su procuración de bienes y servicios. La paradoja de un Estado de libertad total, sin la posibilidad de liberarse de él. En el fondo, se trata de una utopía. Aguilar Villanueva, Luis F. (1982), *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México, p. 27.

La formación del Estado moderno fue en corolario la superación a la atomización de siglos de pugnas, que terminaron, inevitablemente, en la consolidación de una centralización de los poderes públicos, a saber: la monarquía absoluta. De este modo el Estado moderno tiende a diferenciarse y destruir los vínculos de fuerza, interés y estructura contemplados en el pasado medieval. Reclama poder, centralidad, liderazgo, en suma: poder absoluto. En el resultado de tal transformación “es indispensable que el liderazgo de la sociedad sea retenido, encauzado y consolidado desde el Estado”.¹⁵

Bajo la mirada sociológica de Max Weber, el Estado, al igual que otra entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos sostenido mediante el monopolio legítimo de la violencia. Con una fuente organizativa burocrática, que sólo responde a un centro de poder, también se expropia a los funcionarios estamentales, para ponerlos a servicio del príncipe.¹⁶ Por lo tanto, el cimiento estructural que sustenta la dominación política, es la organización (administrativa) del poder. Esta era la primera etapa en la cual la monarquía asumía la dirección de la sociedad para asegurar su propia vida y evitar la disolución del Estado.

1.1.1 La Razón de Estado

El desenvolvimiento del Estado moderno no ha sido lineal, predeterminado ni bajo supuestos de eterna comodidad. Ha sido errático, inestable y desafiante, porque en él han existido condiciones adversas que presionaban contra su reconocimiento, o en el peor de los supuestos se trataba de usurpar su poder.

Mantener estable la llama de la vida del Estado moderno no fue una proeza fácil. El Estado como ente activo necesita encausar los medios necesarios para su sobrevivencia. Es más, con un paso arrollador se

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar (1991), *Ibid.*, p. 17.

¹⁶ Weber, Max (2004), *El político y el científico*, Ed. Coyoacán, México, pp. 7-15

adjudica las actividades de sumo poder para derrotar a enemigos internos o externos, para asegurar la convivencia pacífica.¹⁷ El origen de la razón de Estado es “principio vital del Estado moderno, [...] es concepto que explica la formación del poder estatal. Indica momento en que se invoca, proclama y defiende el derecho del Estado para vivir, sobrevivir y conservarse como organismo político”.¹⁸ La razón de Estado, en cuanto técnica de conservación y ampliación de poder político, adquiere todo su aliento y vigencia cuanto más tensas son las relaciones políticas.

Entonces la razón de Estado corre en paralelo con la misma formación del Estado moderno, pues, esta crea las condiciones óptimas para asegurar que la vida política del Estado sea sana y fortalecida. Es por lo tanto, un nuevo instrumento del Estado que reclama *imperium*, ya sea sobre las cosas o individuos. La centralidad del poder es su esencia.

“El monopolio del poder será una constante en la vida del Estado moderno que se inicia cuando expropia a los poderes feudales las atribuciones que tenían como la administración e impartición de la justicia señorial. En la visión del Estado moderno, una condición de su efectividad consiste que el poder político no sea compartido, sino unitario. En este sentido, la unidad del poder se asocia con la razón de Estado porque ésta alude a que el ejercicio de la dominación no se lleva a cabo con eficacia, cuando el propio Estado no se impone a los otros poderes de la sociedad”.¹⁹

Para Jesús Reyes Heróles, la razón de Estado corresponde exclusivamente al Estado: “con propiedad, es razón de Estado y para el Estado [...], y la idea [de razón de Estado] en muchos momentos se

¹⁷ “La Razón de Estado no supone sino que implica dominar a los individuos y la sociedad. No es despotismo o tiranía, sino medio para gobernar desde el Estado a la sociedad. Tanto el despotismo como la tiranía, son gobiernos que abusan y debilitan a la sociedad. En cambio, la razón de Estado tiene como propósito encauzar las fuerzas de la sociedad a partir de reglas políticas que impulsan, con energía propulsora, las fibras del poder estatal.” Uvalle Berrones, Ricardo (1991), *op. cit.*, p. 56

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Uvalle, Berrones. Ricardo (2010), *op. cit.*, p. 22.

confunde con la biografía misma del Estado”.²⁰ Cabe aclarar que, la diferencia entre la tendencia inaugurada por la razón de Estado y la praxis de los tiempos anteriores era:

a) Que dicha praxis tenía carácter empírico, no sustentándose en un logos; en cambio, la razón de Estado es una técnica racional y objetiva sustentada sobre la correspondiente teoría, sobre una propia ratio;

b) La razón de Estado apela de principio a fin al logos político; en la Edad Media los actos eran enjuiciados bajo normas ajenas a la política.²¹

Interpretado bajo el historicismo de Meinecke, la razón de Estado, es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento.²² Es así que su nacimiento se da entre los siglos XVI y XVIII, etapa en la que impera el desorden provocado por los numerosos núcleos de poder que había en la Edad Media. Dentro del cuerpo de la ciencia es configurada en la teoría política, pues invocó ser una amplia y destacada tecnología relativa al uso del poder. En su origen, se convirtió en una doctrina típica del alto absolutismo, fue un “intento de entenderse las inteligentemente con una dimensión de esa nueva realidad que es el Estado mismo, como última instancia política en la tierra, surgida a costa de poderes universales y de los locales”.²³

En extenso, se considera a “la razón de Estado, [...] como un conocimiento, un logro cuyo objeto es la perpetuación y ampliación del dominio que se llama Estado. Su propósito es fortalecer y consolidar al Estado. Las discrepancias comienzan en el modo de emplear ese

²⁰ Reyes, Heróles, Jesús (1982), *En busca de la razón de Estado*, Cuadernos de teoría política, M.A. Porrúa, México, p. 31

²¹ Pelayo-García, Manuel (1962), *Estudio Introductorio* en Botero, Giovanni, *op. cit.*, p. 34.

²² Meinecke, Friedrich (1959), *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, IEP, 1959, citado por Reyes Heróles, Jesús (1982), *op. cit.*, pp.28-31.

²³ Pelayo-García, Manuel (1962), *Estudio Introductorio*, en *Ibid.*, p. 34.

conocimiento, en la manera de convertirlo en *tecnología de Gobierno al servicio del Estado*".²⁴

La razón de Estado como rama de la dominación política y de la ciencia que la explora, existe en cuanto hay un príncipe capaz de manejar los asuntos de gobierno con racionalidad y astucia. Considerada como tecnología, la razón de Estado es una técnica concreta del quehacer estatal.

Íntimamente vinculada con el realismo político, la razón de Estado tiene como premisa que su ejercicio sea independiente y hasta contrapuesto a elementos religiosos y morales. Esto da por supuesto que los fundamentos teológicos del poder queden rezagados de las relaciones de dominación. El carácter laico de la dominación de la política es desnudada por Maquiavelo, y punto de partida para estipular la existencia del Estado sobre bases eficaces.

La política adquiere y requiere autonomía frente asuntos religiosos. Entendida de acuerdo a lo que es y significa el Estado, y no lo que se debería ser. En sentido positivo, la política es diseñada y orientada a la dominación política.

Con el ascenso de la monarquía absoluta al poder, el príncipe es la piedra de toque para configurar toda la acción del Estado. Instituyéndose como una *Dictadura Comisarial*, al Estado le es inmanente integrar racionalismo, tecnicidad y ejecutividad, los cuales asegura Carl Schmitt son los indicios más importantes para demostrar la formación del Estado moderno y su derecho a la dominación.

“Con él comienza, como un reflejo teórico suyo, la teoría de la razón de Estado, es decir, una máxima socio-política que se levanta por encima de la oposición de derecho y agravio, derivada tan sólo de las necesidades de la afirmación y la ampliación de poder político”.²⁵

²⁴ Guerrero Orozco, Omar (1991), *Estudio introductorio*, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. cit.*, p. 13.

²⁵ Schmitt, Carl (1999), *La dictadura, desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Alianza, Madrid, p. 45.

Sin embargo, para Foucault, la razón de Estado, a diferencia de lo entendido en Maquiavelo, implica acrecentar el poder. Para él, la doctrina de la razón de Estado, tuvo como propósito identificar y diferenciar los principios y métodos del gobierno del Estado, en comparación a aquellos relativos de la familia, la Iglesia o de una comunidad en particular. Identifica a su vez cuatro momentos para entender su esencia:

1. La razón de Estado es concebida como un arte basado en reglas, las cuales, a su vez, descansan en costumbres y tradiciones; pero no sólo en ellas, también en el conocimiento tradicional. Era una racionalidad específica del arte del gobernar los estados.

2. El Estado basa su racionalidad en su misma naturaleza. El arte de gobernar es racional si el reflejo que lo provoca acata la naturaleza de lo que se gobierna, es decir, el Estado.

3. La razón de Estado tiene una estrecha relación con la obra de Maquiavelo. La cual señala como mantener el poder, y no como acrecentarlo.

4. Supone un tipo específico de conocimiento. El gobierno sólo es posible si la fuerza del Estado es conocida. Pero también se debe evaluar la fuerza de los Estados enemigos.²⁶

Por tanto, la razón de Estado adquiere toda su vitalidad al encargarse de tareas inherentes a su esencia. Su salud y fuerza yace en la vida óptima de los individuos, alcanzando su bienestar sólo a través de un Estado próspero. Ante tal empresa, el Estado dispone, en la misma época de la monarquía absoluta, de la *ciencia de la policía y las ciencias camerales*.

El contenido social de los alcances de estas ciencias, es lograr alcanzar legitimidad, demostrar con hechos concretos la esencia de la dominación y encontrar bases sólidas para el orden político y administrativo.

²⁶ Foucault, Michael. Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología de poder y la razón de Estado, citado en Guerrero, Omar (1989), *Notas sobre la teoría de la razón de Estado*, Revista de la Academia de la Investigación Científica Colegio, México, Vol. 40, No. 1, p. 33.

“Si la razón de Estado es una tecnología que enseña cómo utilizar la contundencia del poder estatal atendiendo al principio vital de conservación, la ciencia de la policía es la tecnología que orienta cómo la salud y vigor del Estado dependen de la existencia de una sociedad fuerte”²⁷

Desarrollar todo este potencial de acción sin dificultades exige utilizar arcanas y estratagemas para incrementar la legitimidad del poder.

1.1.2 *Arcana Imperii*

A pesar de la polémica en la que se vio envuelta el principio de la publicidad en la antigüedad, no fue sino hasta la centuria del XVIII que la controversia es observable, y patentizada a través del poder absoluto, “como una fórmula mediante la cual el soberano podía afirmar el derecho de imperio (*iura imperii*)”.²⁸

Conceptualmente hablando, el problema de la publicidad sirvió para hacer referencia a las cualidades que representan las dos formas típicas de gobierno: la república y el principado. Este segundo, contemplaba y ejercía un recurso de poder llamado *arcana imperii*, es decir, secreto de Estado ejercido en el Estado moderno, previsto como un remedio excepcional.

“De ella deriva la *arcana imperii*, a saber, un catálogo de prácticas ocultas para garantizar el mantenimiento del dominio sobre el pueblo al cual juzga de menor de edad”.²⁹

El contenido histórico de los *arcana imperii* demuestra el problema que distingue una época de profunda transformación de la imagen del Estado y de las relaciones reales entre súbditos y el soberano. La condición del soberano, como principal responsable de la conducción del Estado y su conservación, es no tener que revelar las razones de

²⁷ Uvalle Berones, Ricardo (1991), *op. cit.*, p.43.

²⁸ Guerrero Orozco, Omar (2010), *op. cit.*, p. 313.

²⁹ Habermas, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública., p. 89, citado por Guerrero Orozco, Omar (2010), *Ibid.*, p.312.

sus mandatos a los destinatarios. Pues entre las razones que socorren lo secreto hay dos que son dominantes y recurrentes:

1. La necesidad de rapidez en toda decisión que atañe los intereses supremos del Estado, y;
2. El desprecio por el vulgo, considerado como un objeto pasivo de poder, dominado por pasiones que le impiden tener una idea racional del bien común y lo convierten en fácil presa de los demagogos.³⁰

El autor más conspicuo sobre los misterios o secretos del Estado, es Arnold Clapmar. En su planteamiento refiere que existen dos distinciones muy marcadas entre *las arcanas*; el *lus imperii* -derecho de imperio- y *lus dominationi*. El primero constituye el poder del derecho, o simplemente a la situación de poder existente de hecho, en los tiempos normales, cuando reina la paz y tranquilidad. Mientras que el segundo se rige bajo condiciones de extremo peligro o acontecimiento que ponen en jaque la protección y defensa de las personas, y por ende del Estado.³¹

Por conclusión se entiende que, la teoría de los arcanas profesa que el poder del príncipe es más eficiente, y por tanto apegado a su objetivo, cuanto más permanece escondido de la mirada indiscreta del vulgo, esto es, cuanto más invisible es.³²

1.2 Ciencias Camerales y de Policía

Los antecedentes de la administración pública moderna, tal y como hoy la conocemos, tienen bases ancestrales, pero para los propósitos de esta investigación, sólo exploraremos los antecedentes inmediatos a la

³⁰ Bobbio, Norberto (2012), *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 106.

³¹ Schmitt, Carl (1999), *op. cit.*, pp. 45-50. "Son, en el entender de Clapmar, las fuerzas propulsoras internas del Estado que operan soterradas, en contraste con otras fuerzas políticas que se desplazan en la superficie. Son, asimismo, un *logos* que adiestra los gobernantes para evitar una mutación súbita de una forma de gobierno a otra". Guerrero Orozco, Omar (2010), *op. cit.*, p. 313.

³² Bobbio, Norberto (2012), *op. cit.*, p. 35.

creación de las Ciencias de la administración, formuladas por Juan Jacobo Bonnin, en el año 1808.

A principios del siglo XVI, en toda Europa se suscita una transición de enormes magnitudes en lo social y político. La transición del orden feudal sustentado por las estructuras autocráticas dio paso al Estado absoluto que enraizó entre los siglos XVI y XVIII. Esta última centuria es la época de crecimiento económico anclado y desarrollado a partir del perfeccionamiento de la economía mercantil y de progreso político, cuyo logro cimero es la consolidación del Estado moderno. Y periodo donde nace el movimiento cameralista.

A pesar de que el Estado moderno adquiere toda su vitalidad cuando reclama la centralización de todos los poderes feudales, este no puede ejercer todo su *imperium* sin la necesidad de un cuerpo administrativo.

La clave de la relación directa entre el príncipe y los súbditos nace de la necesidad de preverles de prosperidad y seguridad a los segundos. Para realizar tal hazaña el príncipe cuenta con todo un aparato administrativo sujeto a sus mandatos. Que incrementa y afirma su poder para generar gobernabilidad.

Los alemanes entendían por policía no una institución o un mecanismo que funciona dentro del Estado sino una “tecnología gubernamental característica del Estado: dominio, técnica, objetivos donde interviene el Estado”.³³ Esta actividad unificadora es la policía. Pero sus genes son de pasado feudal, ya que su organización nuclear radica en la Cámara, que en el absolutismo revolucionó para atender las tareas del Estado.

Para Turquet de Mayenne, lo fundamental es desarrollar un programa-utópico donde se mezcle la democracia y la aristocracia para el sostén de un Estado Absoluto que el autor denomina indistintamente

³³ Foucault, Michael. *El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, citado por Guerrero Orozco, Omar en *Estudio introductorio*, Uvalle, Berrones, Ricardo (1991), *op. cit.*, p. 7

como “la ciudad, la República, o simplemente, la Policía.”³⁴ Así, la organización del Estado supone cuatro ramas: justicia, ejército, tesorería y policía. A esta última se le asigna el papel más importante, relacionado con la moral, que a su vez debe promover: la claridad, lealtad, cooperación amistosa y honestidad. La policía dentro del marco de la organización administrativa del Estado es:

a) La realidad que lo abarca todo: se extiende dentro de todas las condiciones de la gente, todo lo que hace no emprenden.

b) Lo que busca vigilar la policía es un hombre vivo, activo, productivo. El verdadero objeto de la policía es el hombre.

c) Es la intervención totalitaria del Estado en la vida de los hombres, que tiene por finalidad: hacia lo que produce la ciudad “adorno, forma y esplendor”, y; fomentar el trabajo, las relaciones de intercambio y la ayuda mutua entre los hombres.³⁵

En corolario, la policía puede ser considerada una de las primeras formas de organización y acción racional del Estado en la administración del poder político sobre los hombres. Para Delamare, en el *Traité de pólíce* (1705-1710), la policía no tiene una pretensión doctrinal, sino una exigencia de síntesis empírica, destinada principalmente a informar acerca de las prácticas administrativas y de los medios de asegurar la buena gestión de los servicios.³⁶

Consecuentemente, la ciencia de la policía es la tecnología que orienta cómo la salud y el vigor del Estado depende de la existencia de una sociedad fuerte; a través de un ámbito específico que se refiere a las capacidades administrativas del Estado para mejorar el rendimiento de la vida social. Se trata desde luego del buen gobierno, el cual retoma de la ciencia de la policía los elementos doctrinarios que lo hacen factible.³⁷

³⁴ Foucault, Michael, *Ibid.*, citado por Guerrero Orozco, Omar (1985), *op. cit.*, p. 29.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Chevalier Jacques y Daniele Loschak (1990), *La Ciencia administrativa*, INAP-FCE, México, p. 13.

³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo (1991), *op. cit.*, p. 43.

Por lo tanto, la policía se orienta a incrementar el poder del Estado, ya no por medio de las arcanas, engaños y estratagemas del príncipe, sino a través de la satisfacción de las demandas de los súbditos, principalmente con el uso de la razón.

Fue Juan Enrique von Justi, quien en 1755 le dio a esta materia un tratamiento ordenado. “La policía es una ciencia tan poco conocida que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundada sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo, e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella”.³⁸

Su marco de referencia doctrinal estuvo basado en la distinción política-policía. Definió a esta última en sentido positivo como: “las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que estas cosas son administradas”³⁹ Mientras que a la primera le dio por objeto: la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y, de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras.⁴⁰

En conclusión, la policía, coincide plenamente con las exigencias de monarquía absoluta, para elaborar técnicas y prácticas administrativas sofisticadas para la mejor marcha de los asuntos reales. Entonces, la cameralística tiene dos momentos cruciales históricos:

i. Las técnicas que sirvieron para incrementar el poder del rey por la vía de la administración estatal, y;

³⁸ Juan Enrique von Justi. *Elementos generales de policía*, citado por Uvalle Berrones, Ricardo (1991), *Ibid.*, p. 256.

³⁹ Guerrero Orozco, Omar, *Estudio introductorio*, en Uvalle Berrones, Ricardo (1991), *Ibid.*, p. 19.

⁴⁰ Uvalle Berrones, Ricardo (1991), *Ibid.*, p. 256.

ii. El conocimiento acumulado de las normas internas de la administración pública (ciencias camerales).

El Cameralismo tiene su origen en la época feudal donde cumplía con funciones de la tesorería. No sin cambios hechos en la época absolutista, esta inaugura un trabajo sin precedente en el aparato administrativo. Su propósito principal era potenciar el desarrollo integral del Estado. Por lo tanto, “el cameralismo es un estudio de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo”.⁴¹

"El término Kameralien por el cual se designa esta ciencia proveniente de la palabra camera (cámara): en efecto, la administración absoluta se caracteriza por la organización colegiada de las autoridades (...) En cuanto a la expresión “ciencia de la policía”, debe ser interpretada no tanto en relación con la significación actual de Estado policía opuesto a Estado de derecho sino teniendo en cuenta la concepción muy amplia de la noción de policía en esta época, que tiende a englobar toda la administración interior”⁴²

Con toda precisión Montes de Oca Malvárez⁴³ afirma que, a partir de esos importantes fundamentos, el cameralismo toma su función como ideología al interior del Estado absolutista. Haciendo notar su periodización: el primero tuvo un periodo de vida original (ciencia de la policía) que cubre los siglos XVI y XVII; y su segundo periodo, que puede llamarse el académico (ciencias camerales), cubre el siglo XVIII.

En el momento en que, según la expresión de Small, el cameralismo de los libros ha dejado el seno de las oficinas y abandonado el carácter secreto de sus preposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en doctrina, es decir, un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia, así como el siglo XVI lo es la publicidad.

⁴¹ Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, IAPEM-IAPQROO- M.A. Porrúa, México, p. 101.

⁴² Chevalier y Loschak. *Ciencia administrativa. Teoría general*, p. 20, citado por *Ibid.*, p. 100.

⁴³ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011), *Nueva gestión pública en el proceso de modernización de la administración pública en México*, UNAM FES Acatlán, México, p. 23.

Todo está listo para que la centuria del XVIII el cameralismo se transmute en las ciencias camerales.⁴⁴

Estas ciencias estaban conformadas por tres grandes ramas: la policía, la economía y la cameralística. Su principal promotor es el catedrático alemán Lorenzo von Stein, quien en su paso por las universidades de Viena consolida sus aportaciones. Sánchez González⁴⁵ argumenta que fue Stein el primero en haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, pues definió a la administración pública como: “la actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto la vida propiamente exterior del Estado”.

1.3 Ciencia de la Administración

Al concluir la Revolución Francesa, un nuevo orden nacía, pues se superaba el poder o dominio de la monarquía absoluta, con una vida aproximada de dos siglos -considerada para algunos el antiguo régimen-, para dar paso a la instauración de un Estado liberal, y por ende Estado de derecho; pero para superar al viejo régimen este aún guarda residuos de aquel: el Estado naciente de la Revolución capitalizó la centralización de poder para su mantenimiento.

Fue precisamente Jean Charles Bonnin, quién vio transcurrir dichos procesos políticos y sociales en toda Europa, y en particular Francia. Él culminó un proceso que se había iniciado con las ciencias camerales y de policía, en el plano teórico, pero también en el práctico. Bonnin entendió que el caldo de cultivo de la constitución administrativa de Francia contenía restos del pasado lejano, y del presente, lo cual dificultaba esclarecer el ajuste entre los principios que debían guiar a esta y el contexto volátil.

La demanda no era fácil, pues suponía ajustar una serie de normas al contexto. De ahí el interés de Bonnin por solicitar un código

⁴⁴ Guerrero Orozco, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, HARLA, México, p. 7.

⁴⁵ Sánchez González, José Juan (2007), *op. cit.*, p. 103.

administrativo que diera orden al país. Bajo esta consideración Bonnin busca desterrar los restos del cuadro administrativo absolutista, configurando una nueva modalidad de dirección:

“...la administración pública es un proceso vital del Estado y de la sociedad, es decir, una parte de su entramado organizativo existencial, de sus relaciones y sus costumbres, requiere para su operación de normas consecuentes consigo misma, depuradas de reglamentaciones antiguas, así como una recomposición sistemática para su adecuada aplicación. Requiere de un código administrativo que impulse la transformación del Estado con leyes, al Estado de derecho”.⁴⁶

No es casualidad que en Francia, después de haber enfrentado inmensa convulsión, se haya dado el pensamiento cimero por atender los asuntos relacionados con la solución de los problemas públicos a través de la estructura administrativa del Estado.

Es así que con el surgimiento de los Estados constitucionales, se da la formación de la administración pública, que tiene la encomienda de satisfacer las necesidades sociales de los individuos, ahora bajo un papel de ciudadanos. El hecho es evidente, pues la policía dejó de ser la herramienta de eficacia de los regímenes absolutistas, y transfiguró a la medida de seguridad pública, en una especie de inquisición política.

Si bien Enrique von Justi, padre fundador de la policía, comprendía que la policía eran “las leyes y reglamentos referentes al interior del Estado, que se orientan a afirmar y aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, así como a procurar la felicidad de los súbditos”.⁴⁷ Bonnin consideraba que esta no contenía un factor de cientificidad, pues no era explicable de manera generalizada para todas las latitudes. Con base en los principios de la policía, la administración adquirió toda su vitalidad como un campo del dominio del Estado sobre los hombres y las cosas, mantiene su esencia, pues supone que el uso de la fuerza del Estado, es la potencia constructora que persigue tales fines.

⁴⁶ Guerrero Orozco, Omar (2010), *Ibid.*, p. 346.

⁴⁷ Justi, Juan Enrique Gottlobs de, *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer, 1784 (1756). p. 18, citado por Guerrero Orozco, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, p. 35.

En este caso, Bonnin consideró que era necesario “el estudio de la administración pública desde el momento en que se encuentra ante sí el desarrollo de la sociedad y por el avance de las demás disciplinas que de alguna manera inciden en el trabajo gubernamental. Por ello, la administración es el pensamiento necesario del nuevo grado de desarrollo social, a partir de la separación inmediata del interés público e interés privado”.⁴⁸

Va de suyo, que aun cuando la preocupación inmediata era restablecer el orden en Francia a través del aparato administrativo, a Bonnin le inquieta construir una doctrina administrativa a partir de tres consideraciones: a) como ciencia, arte e institución política; b) de ninguna manera se piensa en el divorcio de las tres instancias de la doctrina; por el contrario, forman un sistema que deriva de la naturaleza de las cosas administrativas; y 3) estriba en una gran diferencia con la doctrina actual en la medida que separa estas manifestaciones del fenómeno administrativo.⁴⁹

Con el adjetivo “público”, la administración detonó todo su potencial, para abarcar todas las acciones de la vida colectiva que le incumben al Estado, y más aun con referencia a ciudadanos, su bienestar y libertad. Ante ello la administración pública, según la definición de Bonnin es “la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”.⁵⁰

El hallazgo de Bonnin consistía entonces en reconocerle a la administración pública un carácter propio y distintivo; cualidad que reflejaba a todas luces un papel mediador entre el Estado y la sociedad. Por consiguiente, “la administración pública es más que una técnica y manejo eficientes, porque se interesa primordialmente por los

⁴⁸ Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, IAPEM-Plaza y Valdés, México, p. 69.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Guerrero Orozco, Omar (2000), *op. cit.*, p. 35.

problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de los problemas es común es lo que forja los rudimentos de la administración pública”.⁵¹

En otras palabras, la administración pública es inherente a la forma de asociación que da nacimiento al Estado; como representación del todo (el Estado) debe asegurar una acción cooperativa. En conclusión, el Estado moderno es un Estado administrativo, que a través de su acción pondera el bienestar de la sociedad, por lo tanto también es un Estado social.

“La administración es una consecuencia natural del Estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración. Así es que siempre encontramos a la naturaleza, hasta en el despotismo. Efectivamente, las leyes no instituyen a la administración, ni tampoco a la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darle impulso vital en tal o cual dirección”.⁵²

1.4 El Estado de Bienestar

Durante el siglo XX se dio paso a un “nuevo tipo de Estado” caracterizado por propiciar una igualdad de oportunidades, ya no visto desde el ángulo jurídico de la doctrina liberal, sino desde la compleja estructura socioeconómica que pugnaba la doctrina democrática. Este hecho marcó la tendencia abierta del Estado hacia la producción y distribución de bienes y servicios, que pretendían restablecer la oferta y demanda, para hacer frente a los efectos nocivos de la Gran Depresión económica de 1929 y de las Guerras Mundiales. A partir de esos momentos el Estado tomó las riendas para distribuir de forma equitativa la producción de bienes y servicios, promoviendo grandes proyectos de infraestructura para reactivar la economía; aunado a esto

⁵¹ Guerrero Orozco, Omar (2010), *op. cit.*, p. 298.

⁵² Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de administración pública*, FCE, México, p.365.

buscó a través de cargas fiscales progresivas generar pleno empleo en los sectores productivos.

Sanabria López, argumenta que se puede entender por Estado de Bienestar a “la forma de organización del poder político que garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud y educación a toda la población como un derecho y no como beneficencia, además de apoyar ciertas demandas particulares provenientes del capital y trabajo, con el propósito de disminuir la confrontación entre ambos”.⁵³ En corolario, el desarrollo del Estado benefactor se entendió como la condición fundamental de realización de la sociedad, ligada a los principios que anteriormente había cumplido el Estado -como ordenamiento jurídico, organización y administración de la sociedad-. El Estado Benefactor al realizar tareas socialmente legitimadas se dotó de capacidades de ordenamiento social a través de las relaciones de producción.

“Este Estado social de derecho, comúnmente llamado "benefactor", "asistencial", ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, *organización y administración de la sociedad*”.⁵⁴

Entonces, la intervención progresiva del Estado fue una ampliación en la regulación dentro del mercado (sociedad civil) tendiente a modificar las capacidades entre los privados para asegurar que sean sustancialmente libres e iguales.

La preocupación que otrora destacaba el Estado liberal de diferenciar lo “público” y “privado” en la esfera del Estado quedó relegada en este periodo, debido al ajuste que emprendía el Estado por componer una sociedad poco diferenciada. Es decir, lo “público” confluyó con lo “social” para que a su vez lo social fuera materializado y vinculado a lo meramente gubernamental. Como caja de resonancia la

⁵³ Sanabria López, Juan (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, UNAM-FES Acatlán, México, p. 71.

⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. (1982), *op. cit.*, p. 59.

administración pública comenzó a ampliar sus estructuras para lograr abarcar todas y cada una de las demandas socialmente aceptadas por el Estado para mejorar el desarrollo económico y social de su entorno.

1.4.1 (In) Gobernabilidad del Estado Social

Las dificultades inherentes a la hora de gobernar en los países occidentales, en la segunda mitad del siglo XX, despertó gran tentación en el mundo intelectual. Generalmente, esta etapa estuvo caracterizada por problemas económicos intrincados con las enormes fallas de diseño institucional de los Estados, y de su relación con el manejo de la economía bajo los principios keynesianos. De ahí, que las vicisitudes de la economía impactaran en la operatividad del gobierno, en un sentido administrativo y político, y viceversa.

Con base en estos elementos, la percepción optimista desarrollada por la economía keynesiana, fue remplaza de manera inmediata por la pesimista, donde ya no abundaba el proceso de estabilidad económica, sino el de declive en las finanzas públicas y falta de legitimidad en los asuntos políticos por parte de los gobiernos.

La gobernabilidad/ingobernabilidad es un concepto, relativamente, nuevo dentro de la Administración Pública y la Ciencia Política (bajo el enfoque sistémico de David Easton) para enmarcar los problemas asociados con la (in)capacidad de las estructuras gubernamentales para resolver los problemas sociales, políticos, económicos y demográficos.

Se entiende por gobernabilidad “al conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorable para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”.⁵⁵

⁵⁵ Alcántara Sáenz, Manuel (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, CNCPyAP-FCE, México, p. 20, citado por Guerrero Orozco Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM-M.A. Porrúa, México, p. 178. Véase también en Camou, Antonio

El diagnóstico intelectual situaba la disfuncionalidad del quehacer del gobierno en dos focos: el primero, formulado por economistas neoliberales liderados por Buchanan y Wagner, cuyo principal punto de partida se basaba en el presupuesto de la mala relación entre el keynesianismo y la democracia, de suerte que "la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crea una mezcla inestable"; mientras, la segunda se refería a la posición negativa de la gobernabilidad como el producto de una "sobrecarga" de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal. La acusación que se vertía sobre las políticas del Estado de bienestar era haber enfatizado los derechos y dado mayor importancia a la igualdad, además de subrayar el debilitamiento de la familia y de los vínculos comunales dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales.⁵⁶

Esta última corriente interpretaba que la disfuncionalidad del Estado, era signo inequívoco del aumento en la complejidad de gobernar en las sociedades plurales. Preveían con preocupación que la viabilidad de la democracia afectara de manera sustancial las capacidades institucionales y fiscales del Estado social.

La primera voz en llamar la atención sobre el asunto la planteó el influyente libro *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*, publicado por Crozier, Huntington y Watanuki, en 1975, que despertó una serie de

(Comp.) (2001), *Estudio preliminar en Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO-IIS UNAM- Plaza y Valdés, México, pp. 15-37.

⁵⁶ Alcántara Sáenz, Manuel (1992), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, pp. 33-34. Por "sobrecarga" se entiende la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y de los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos por darles respuesta. La propuesta práctica, que se desprenderá lógicamente de la propensión de la democracia social a la crisis, consistirá en la necesidad de reducir la demanda social y/o incrementar la capacidad de desempeño y respuesta gubernamental a la demanda. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, p. 56

inquietudes respecto a la tendencia de que los Estados sociales (democráticos) con su dilatado aparato gubernamental, estaban encaminados a crear una “sobrecarga” en las demandas de la ciudadanía. Para estos autores existen cuatro tendencias que generan disfuncionalidades en el sistema democrático, el cual se presenta como una imagen prototipo de la tesis del riesgo:

i) A la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo;

ii) A la "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales;

iii) A la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y

iv) Al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.⁵⁷

En este sentido, como bien lo apuntó Norberto Bobbio, la democracia se caracteriza por facilitar la demanda y dificultar la respuesta, en comparación con los regímenes autocráticos, donde la demanda es difícil y la respuesta fácil. De ahí, que después de diagnosticada la patología de los Estados sociales democráticos se configuraran dos soluciones autocráticas: la primera, justificada en el fortalecimiento del poder ejecutivo, o; poner nuevos límites a la esfera de decisión que pueden ser tomadas en base en la regla típica de la democracia. En conclusión los dos remedios hacen énfasis en mejorar el funcionamiento de los órganos que toman las decisiones públicas, o la limitación drástica de su poder.⁵⁸

La (in)governabilidad, entendida conceptualmente, le concierne exclusivamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna

⁵⁷ Citado por Alcántara Sáenz, Manuel (1992), *Ibidem*, p.33.

⁵⁸ Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, FCE, México, p. 107.

manera se relaciona con la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico y social.⁵⁹

Va de suyo que, visto desde la mira gubernamental, la (in) gobernabilidad designaba la habilidad para mantener el orden en una administración; a partir de esta atención, Juan Montes de Oca, considera que ha habido diversas gobernabilidades en el paso del tiempo como lo es la dictatorial y la autoritaria.⁶⁰ Estas últimas con un íntimo vínculo con la Razón de Estado, y que además fueron inherentes en la opacidad de las acciones del Estados en su formato socialista.

No es sorpresa que en los Estados con una amplia intervención económica en el mercado, aumentaran su poder en el plano político vía acciones populistas bajo un estructurado discurso demagógico. Sin embargo, las decisiones y reacciones de la vida pública quedaban aún muy lejos de la opinión y/o participación ciudadana. La gobernabilidad como orden social producto del quehacer gubernamental, consistía en preguntarse sobre “las capacidades del gobierno, considerando a la sociedad como algo por definición que ha de ser gobernado y administrado, debido a que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación. Para la gobernabilidad la sociedad es entendida como el problema más que parte de la solución del problema”.⁶¹

En este caso, la gobernabilidad es asunto de vital importancia para la vida de la sociedad y el Estado. Inscrita en el modo de gobernar, alude a las capacidades que deben tenerse para evitar que los conflictos estallen; [...] la gobernabilidad se focaliza en la capacidad

⁵⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, pp. 53-69.

⁶⁰ Montes de Oca, Juan (2011), *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*, Breviarios IEEM, México, p. 5.

⁶¹ Sánchez González, José Juan (2012), *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*, en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (Coord.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. IAPEM-IIS UNAM, México, p. 220.

que tiene el sistema de instituciones para atender, procesar y resolver cuestiones puntuales.⁶²

Sus causas, según Aguilar Villanueva se desprenden de "...la probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebase las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos se debe principalmente al patrón de gobernación de los gobiernos sociales".⁶³

La crisis de la gobernabilidad fue esencialmente crisis fiscal del Estado social, debido al largo periodo de desequilibrio entre los ingresos y egresos de los gobiernos y su sector paraestatal, produciendo un incesante ascenso en las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida y el aseguramiento de empleos, mientras la economía, manejada desde el balcón presidencial, permanecía estancada o retrocedía producto de la inflación. Estos factores hacían evidente el mal manejo de la economía bajo el intervencionismo estatal, lo cual vaticinaba un acaecimiento en la capacidad administrativa, y por ende, una marcada ingobernación.⁶⁴

Para entender el nivel de gobernabilidad de un sistema político y administrativo, según Alcántara Sáenz, se deben presentar algunas de estas cuatro características:

i) La indisciplina, manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos;

ii) La inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes;

iii) La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar

⁶² Uvalle Berrones, Ricardo (2012), *Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública*, en *Ibidem*, p. 50.

⁶³ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, pp. 53-69.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 89; véase también, Sánchez González, José Juan (2012), *op. cit.*

el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado, y

iv) La ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.⁶⁵

Para Sánchez González, la diversidad de los usos de la ingobernabilidad se desprende de clasificarlos en 3 grandes campos: el primero responde a las razones por las que surge la ingobernabilidad, que responden en general a la falta de previsión de los estados sociales, cuando se destacan estos puntos, después se define lo que es; los segundos se refieren a las situaciones que ocurren cuando se carece de gobernabilidad y efectos nocivos que producen en los gobiernos y ciudadanos; y, los últimos que definen la gobernabilidad conforme a los objetivos que persigue. (Véase cuadro 1)

Cuadro 1 Usos de la gobernabilidad

Tipos de gobernabilidad	Adjetivos
Causas	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrecarga de demandas • Déficit fiscal • Insuficiencia de racionalidad
Carencias	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de la autoridad • Incapacidad de los gobernantes • Control gubernamental • Traslado en el mandato de electores
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> • Razón de Estado • Buen gobierno • Estabilidad • Transición democrática

Fuente: Sánchez González, José Juan (2012). *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*, en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (Coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza...*, IAPEM-IIS UNAM, México, p. 230.

Consideramos que la tercera característica resalta la impotencia de la acción administrativa del gobierno, pues, la misma estructura organizativa burocrática de las agencias gubernamentales fue la que dificultó llevar a cabo las acciones previstas en los planes de gobierno.

⁶⁵ Alcántara Sáenz, Manuel (1992), *op. cit.*, p.30.

Ante este hecho, resulta crucial, las afirmaciones de Omar Guerrero en cuanto a asociar las causas de la ingobernabilidad en la fase de implementación.

“La implementabilidad es un sustento básico del gobierno porque lo provee como prestador de servicios públicos, y rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad. Un gobierno con alta implementabilidad constituye un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública, cuya índole se puede resumir en un resultado positivo: *policy determina a política*”.⁶⁶

1.5 Fallas estructurales y económicas en la Reforma del Estado

Indiferentemente se la ha asignado a la reforma como un sinónimo de revolución, pero hay marcados contrastes entre ambos. Huntington señala que, aunque la línea divisoria entre estos términos es vaga, a la reforma se le puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas políticos y sociales. Mientras que la revolución involucra un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental, y el liderazgo sociopolítico.⁶⁷ Es decir, el cambio que afecta a las instituciones del Estado es limitada, gradual y específica. La reforma del Estado es naturalmente un hecho singular, se establece según las características del mismo Estado en referencia.

El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición del dominio entre lo público y privado. Referido como parte de un proceso de retracción estatal, que contribuye a una nueva relación entre el Estado y la sociedad en un contexto de globalización. Parece válido afirmar, siguiendo a Arellano Gault y Cabrero Mendoza, que

⁶⁶ Guerrero Orozco Omar (1999), *op. cit.*, p. 178.

⁶⁷ Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio.*, p. 303, citado por Sánchez González, José Juan (1998), *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, p. 36.

paulatinamente se viene recuperando la conciencia de que lo público es distinto y más amplio que lo gubernamental

Conceptualmente hablando, la reforma del Estado significa cambios o estrategias para redefinir las reglas de juego y las instituciones, o en mayor grado del Estado para intervenir en la esfera económica y política configurando nuevos instrumentos para afectar su organización institucional, realizando cambios constitucionales y lograr por lo tanto una desregulación de la economía.

Implica conjuntamente modificar niveles y formas de vida que, reacomoden las relaciones de poder sociedad-Estado. Involucra el reconocimiento de nuevos actores con capacidades y energías para hacer posible la cooperación en el ámbito público. Pero, sin duda estos cambios serían del todo insostenibles sin aplicar estrategias unitarias para reformar al conjunto gubernamental.

El auge del concepto “crisis” o ingobernabilidad fue consecuencia de dos factores que influyeron en su estudio. Por un lado, la visión desgastada de las estructuras gubernamentales, calificadas de “obesas”, “patrimonialistas”, “burocráticas” y “verticales”, que llegaban a su fin con la caída del Estado benefactor. Y en segundo plano, con el poderoso renacimiento de la economía neoclásica.

La literatura neoclásica hablaba de “fallas del mercado”, con el fin de señalar el campo donde era exigida y legítima la intervención estatal (bienes públicos, monopolios naturales, asimetrías de información y externalidades) y “fallas del Estado” (tendencias a la ineficiencia y conflicto social), para señalar cuáles eran las áreas en las que el gobierno debía razonablemente retirarse, dejar de hacer, o encontrar instrumentos directivos diversos a su ineficiente intervención directa del ciclo económico. Ante ello, la consigna era reducir el tamaño del Estado, por conclusión, reformar el Estado. Fue y es considerada, generalmente, como un “medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social.

En ocasión de la crisis del Estado, la necesidad era introducir políticas restrictivas para enmendar las finanzas públicas de los Estados desarrolladores –y de formato autoritario-, para reconstruir la capacidad operativa del gobierno. De inmediato las medidas correctivas de la política de ajuste fueron “las dimensiones del Estado”. El principal argumento para desafiar las leyes del Estado faraónico descansó en recortar el aparato burocrático hipertrofiado. Asumiendo que, la administración pública fue arrastrada por el modelo desarrollista y se convirtió en el principal dispositivo de deslegitimidad.

Sin embargo, este no fue el único factor que influyó en el debate en torno a la Reforma del Estado. Pues, por otro lado, se hacía visible la insurgencia de los ciudadanos bajo la bandera de la transición democrática.

El proceso de democratización obligaba a los gobernantes de todas latitudes, abrir el poder público en el marco de condiciones de competencias electorales justas y apegadas a la ley. Respecto a la democratización de la administración pública, se considera necesario y obligatorio que en esta se desmantelara en uso clientelar de los recursos y bienes y servicios públicos. Con cuestionamientos fundados desde la economía, para Ayala Espino, el problema esencial de la reforma del estado se localiza en dos interrogantes:

I. La estructura orgánica y funciones concretas que el estado reformado o nuevo estado debe asumir en el cambio desde un estado influyente en la producción y el bienestar social, hacia un estado sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas; y,

II. Las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.⁶⁸

⁶⁸Ayala Espino, José Luis (1992), *Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado*, INAP, México, pp. 141-147.

Aunado a las multidimensiones de cambio que refiere la reforma, no es válido soslayar el “cómo”, “cuando” y “quién” de la reforma. Es decir, cuáles serán las pautas, modelos y actores legitimados para realizar tal proeza. Desde la mirada de los actores, se debe rescatar o introducir siempre el valor democrático de una reforma. Debido a que el proceso “top-down”, la mayoría de las veces ha quedado limitado y vulnerable de acuerdo a la baja legitimidad.

Para Sánchez González,⁶⁹ la reforma del Estado debe combinar cuatro estrategias, todas riesgosas y exigentes, pero que aumentan la posibilidad de éxito: la primera, supone esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar; la segunda, consiste en limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente; la tercera, supone desplazar apoyo desde la estructuras de poder existentes; y, por último, requiere construir bases de poder, organizaciones y élites alternativas.

En el siguiente capítulo, se explicará cómo estos cambios en la estructura política, social y económica del Estado influyeron en la transformación del aparato administrativo, para solventar los problemas asociados con la incapacidad de implementación de las *policies*, con el fin inmediato de lograr eficacia y economía dentro del quehacer gubernamental. Se supone que una vez limitadas y superadas tales vicisitudes por el enfoque gerencial, se transitará hacia la gobernanza, lugar donde, se reconoce y revaloran las capacidades de la sociedad civil, el Estado y actores económicos.

⁶⁹ Sánchez González, José Juan (1998), *op. cit.*, p. 43.

CAPÍTULO 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

Las democracias contemporáneas están, en parte,
sostenidas por un acto de fe.

David Arellano Gault

2.1 Nacimiento de diferentes enfoques en la administración pública

La administración pública como actividad organizada del Estado adquirió una velocidad de cambio inusitada en las últimas dos décadas del siglo XX. Los cambios más importantes se dieron al transformarse la idea de Estado Benefactor o, populista y proteccionista en el caso mexicano -consolidado a partir de la década de los treinta, con grandes aparatos administrativos de producción masiva de servicios configurados ante la alta complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales, generando como reflejo automático, la necesidad de crecer en tamaño para intentar de esta manera enfrentar las demandas de una sociedad más diversificada- hacia un Estado Regulador que con reformas políticas y económicas renunció a áreas no prioritarias y con ello fomentar un modelo de economía de mercado –en el cual predominaba la noción de vaciamiento del Estado o achicamiento, donde se asume un compromiso en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos- donde los fines, instrumentos y políticas públicas eran gestados en el marco del modelo capitalista de producción.

En línea con estos cambios, la administración pública como la parte más visible del gobierno, es decir el gobierno en acción, tuvo la insoslayable necesidad de articular las nuevas exigencias con las transformaciones económicas, sociales, culturales, tecnológicas y

políticas del nuevo orden que imperaba a fines del siglo XX e inicios del XXI.⁷⁰

La realidad parecía desfasada y hasta desconocida en los albores del nuevo siglo, pero la administración pública como actividad constante y universal del quehacer gubernamental, no debía permanecer incrédula ante los cambios. Es por ello que la administración pública creó o adoptó nuevos enfoques que dieran explicación a la coyuntura.

En este sentido, Sánchez González identifica que son tres grandes paradigmas o corrientes administrativas, en el plano teórico y profesional, las que en el siglo XX nutrieron y/o siguen nutriendo el objeto de conocimiento de la Administración Pública:

- i. la *policy* (políticas públicas) provenientes de estudios alternativos al interior de la Administración Pública;
- ii. el *management* (gerencia pública o gestión pública) que nacieron de los enfoques gerenciales privados, de las teorías de la elección pública y de instituciones como la OCDE y;
- iii. la *governance* (governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia o "buen gobierno") que provenía de investigaciones realizadas dentro de la Ciencia Política.⁷¹

Enfoques que apelan a establecer murallas metodológicas para explorar a través de sus singulares métodos la esfera publi-administrativa. En opinión de Mauricio Merino, la aparición de estos enfoques han convertido a la Administración Pública en una referencia sin contenidos: "en el nombre de una disciplina que no supo –o no pudo- definir claramente su objeto de estudio ni su metodología propia y en consecuencia, fue incapaz de acumular conocimientos plausibles: de

⁷⁰ Véase Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción*, FCE, México, también De Luna, Josafat (2005), Reseña de *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*" de Francis Fukuyama, Foro Internacional Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177010>

⁷¹ Sánchez González, José Juan (2000), *Gestión pública y governance*, IAPEM, México, p. 15.

establecer paradigmas”.⁷² Sin embargo, ninguno de estos pudo sustituirla por completo. Se busca de algún modo, buscar nuevas respuestas a lo que siempre nos hemos preguntado, pero a través de diferentes miradores.

En suma, en los últimos treinta años hemos observado mundialmente, con diversas reformas y resultados, “una tendencia gerencial post-burocrática, que ha ido cambiando la estructura y funcionamiento de la administración pública, y una tendencia post-gubernamental en el proceso de gobernar, que ha ido cambiando el modo como el gobierno toma sus decisiones directivas y las efectúa, cada vez más en interlocución y asociación con grupos y sectores de la sociedad económica y civil [así como diferentes ámbitos de gobierno]”.⁷³

2.2 Nueva Gestión Pública (NGP)

Uno de los mayores retos que asumió el Estado desde hace tres décadas producto de los resultados decrecientes de su intervencionismo en la economía y omnipresencia en el tratamiento de problemas públicos, a través de su faraónico aparato burocrático, se localiza en la *revisión de su ámbito de actuación y capacidad de gobierno*. Las mudanzas fueron consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico y social, una galopante estanflación, una frágil estructura en las finanzas públicas, corrupción del régimen político y el

⁷² Merino Huerta, Mauricio (2000), *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional*, en José Luis Méndez (Coord.), *Lecturas Básicas de administración y políticas públicas*, COLMEX, México, p 111; o posiblemente “detrás de esta crisis lo que tengamos sea la historia de una disciplina que ha estado creciendo constantemente, no sólo en términos institucionales sino también en lo relativo al objeto, pues empezó estudiando las organizaciones públicas y cómo gestionar las administraciones y, sin abandonar estas cuestiones, ha terminado por estudiar bienes públicos y cómo elaborar políticas”. Ernesto Carrillo (2004), *La evolución de los estudios de la Administración Pública: la cuestión del objeto*, p. 23, en Pardo, María del Carmen (Comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, COLMEX, México.

⁷³ Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), *El gobierno del gobierno*, INAP, México, p. 28.

aumento en la demanda de bienes y servicios públicos en una sociedad más diversificada, entre otros.

La transformación institucional del Estado a través de reformas constitucionales, para limitar los poderes del ejecutivo en las esferas económico y político, fueron consideradas por el Banco Mundial como medidas trascendentales para redescubrir la importancia y vigor del Estado en las nuevas condiciones. El Banco Mundial en su informe “*El Estado en un mundo en transformación*”, de 1997, consideró que, las reformas emprendidas eran foco nodal para lograr eficacia en las políticas públicas implementadas por el Estado, sin las cuales es imposible lograr un desarrollo sustentable. Sin embargo, el Banco Mundial precisa que, así como han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, también fracasarán los que quieran realizar a sus espaldas:

“El proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en *forma* más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales. A fin de elevar el nivel de bienestar de la población tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su *capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente*”.⁷⁴

El interés que desató esta preocupación se debió principalmente a preguntas que coincidieron sobre la transformación que emprendía el Estado, y sobre todo el papel que habría de asumir en las nuevas condiciones sociales, económicas y tecnológicas; y aún más, al replantearse qué puede y no puede hacer, y cómo debe hacerlo.

La aparición de la NGP trató de habilitar estos problemas, con una muy estructura y tentadora retórica sobre la propuestas por reconfigurar el sector público con miras de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales

⁷⁴ Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, p. 3.

observado.⁷⁵ Buscando con ello recuperar la legitimidad administrativa a través del uso eficiente y adecuado de los recursos disponibles.

Al tanto se puede argumentar que la NGP asume un carácter pragmático, pues busca a través de su actuación u omisión emprender acciones que intentan resolver problemas, pero sobre todo asume que la actuación de los gobiernos bajo el estandarte de la Administración Pública Progresista, en la mayoría de los casos, es cara, y si no se establecen medidas de vigilancia estos se aprovecharan de los recursos públicos de manera oportunista.

Este último ejemplo puntualiza por qué fue precisamente en los países desarrollados donde la cadena de cambios y reformas administrativas tuvieron como punto fundamental la capacidad administrativa del aparato gubernamental. Se supuso que las deficiencias del Estado eran de carácter instrumental, y no del ámbito institucional-político, el predominio de la “denotación administrativa del concepto puede tener su explicación en el hecho de que en los Estados de tradición inglesa y en el norteamericano se considera impecable la institucionalidad y funcionalidad del régimen político, de modo que los defectos se ubican lógicamente en la dimensión administrativa de la administración pública”.⁷⁶

Los cambios replanteaban la eficacia de la capacidad directiva del Estado ante las mudanzas de carácter económico y político que eran efecto directo de las nuevas formas y condiciones de relación entre

⁷⁵ Olías Lima, Blanca (2001), *La evolución de la Gestión Pública: la NGP*, en Olías Lima, Blanca (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Pearson Educación, Madrid, p. 3. “La retórica de la NGP comienza diciendo: con todos estos elementos se puede creer que los gobiernos se deben a las comunidades a las que pertenecen; los gobiernos son creación y objetos de la sociedad, por lo tanto, deben resolver los problemas no de la sociedad, sino de las comunidades, de la gente concreta con la cual convive día a día. Para lograr el equilibrio entre la eficiencia y la rendición de cuentas, sólo se tiene hasta ahora una propuesta: los gobiernos deben ser vigilados no solamente por los procesos, las normas o las reglas, sino también en términos de los *resultados que obtiene su acción*. Este es uno de los supuestos más importantes y problemáticos de la Nueva Gestión Pública”. Arellano Gault, David (2001), *Reforma gubernamental: restos y perspectivas*, Revista IAPEM, No. 47, p 206.

⁷⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, p. 145.

naciones; con ello, el Estado dejaba de ser el principal catalizador de acuerdos político-económicos, o sea, de mantener el control sobre la economía, distribuir recursos y homologar los acuerdos de carácter político-institucional con la burocracia, es decir, la capacidad directiva del Estado se veía permeada por más factores que décadas antes podía controlar.

Sin embargo, estas interrogantes también aceptaban que el Estado es una entidad inherente a la convivencia humana, y quizá la única instancia en asumir un papel directivo, promotor y coordinador en los esfuerzos para buscar soluciones a los problemas públicos. En conclusión, la reactivación directiva del Estado no puede darse sin antes emprender instrumentos, medidas y técnica para mejorar la efectividad de la gestión administrativa, crear bases tributarias equilibradas y configurar una nueva relación entre gobierno y sociedad.

Para Pichardo Pagaza, las transformaciones de fondo hechas a la administración pública podrían considerarse de *segunda generación* pues provenían de las tesis de menos Estado (o menos gobierno, según la terminología anglosajona), mejor Estado y un mercado de competencia como criterio rector de las acciones públicas. Aparecieron entonces las doctrinas de la privatización, la reinversión del gobierno, la búsqueda de la excelencia, el Nuevo Gerenciamiento Público o Nueva Gestión Pública, NGP (*New Public Management, NPM*), y otras.⁷⁷

Por su parte Guillermo Cejudo, expone que la transformación de la administración pública hacia la NGP, responde a una serie de acciones dependientes de dos fuerzas exógenas del aparato burocrático: si bien la administración pública ha experimentado una transformación notable, detrás de dichos cambios no ha habido una estrategia premeditada de reforma que se pueda enmarcar como parte de la NGP.

Si la NGP –como parte de la revolución global que algunos presuponen está ocurriendo en el sector público– no ha sido el motor principal detrás del cambio administrativo. Los cambios en el sector

⁷⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta de una reforma inaplazable*, UNAM/El Colegio Mexiquense, México, p. 19.

público han respondido a dos procesos más amplios: la liberación económica –que llevó a una redefinición del tamaño y las funciones del sector público- y la democratización política – que impuso nuevas demandas de rendición de cuentas y mejor desempeño del gobierno.⁷⁸

2.2.1 Usos de la NGP: como Gestión Privada y Pública

Con el auge de nuevos centros de debate e investigación dentro de la Administración Pública, relacionados con las políticas públicas, NGP y Gobernanza, se gestó una gran polémica, en cuanto a lo que sostenían como Omar Guerrero, que la Administración Pública tiene un campo de estudio definido, viejas fuentes intelectuales además de un inminente vigor y un futuro asegurado. Mientras otros, entre ellos Barzelay y Hood, argumentaban que la NGP había triunfado sobre el viejo paradigma de la Administración Pública Progresista (APP), inaugurado a partir de los estudios de W. Wilson, para dar paso al paradigma posburocrático.

En este tenor de ideas, el concepto de Nueva Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (NGP) ha tenido en las últimas décadas un desarrollo teórico importante en el territorio de la Administración Pública, pero también “ha provocado un singular debate de sus alcances e incluso de un movimiento de independencia académica con respecto a la Administración Pública”.⁷⁹ No obstante, en el plano profesional su hegemonía y su amplia difusión se deben a su capacidad para dar respuesta a algunos dilemas del mundo actual y,

⁷⁸ Cejudo, Guillermo (2009), *Los motores del cambio en la administración mexicana*, en Pardo, María del Carmen (Coord), *La Gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, COLMEX-IAPNL, México, p.133

⁷⁹ Guerrero Orozco, Omar (2003), *Nueva gerencia Pública: ¿gobierno sin política?*, Revista Venezolana de Gerencia, No. 23, p. 380.

específicamente, a los generados por los altos costos de los servicios públicos, así como la carencia de control de las burocracias.⁸⁰

Para algunos autores existe una borrosa distinción entre ambas. Las fronteras son imprecisas, pues su tratamiento en uno y otro consiste en una orientación centrada en la aplicación de funciones administrativas generales. A pesar de ello, se sigue destacando que la administración pública está basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales; mientras que en la gestión pública es implícita una “orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales”.⁸¹

Para Lynn,⁸² aun con "turbios" orígenes, el término ha alcanzado una notable aceptación y de alguna manera el *management público* intenta ocupar un espacio de intersección entre dos comunidades académicas separadas: la de la Administración Pública y la de las políticas públicas. Al definir esta “*nueva intersección*” a la gestión se le considera como una “actividad genérica que incluye conocimientos, técnicas y habilidades compartidas que cruzan sistemas de valores, políticos e institucionales; mientras que la administración pública es una actividad especial, concerniente a valores de interés público, bienes públicos y asuntos de carácter social”.⁸³

De igual forma, Barzelay, expone que la NGP puede entenderse como “*la gestión de políticas públicas*”. Pues supone cambiar en amplio espectro las reglas institucionales de gobierno a través de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública.

⁸⁰ Sánchez González, José Juan (2000), *op. cit.*, p. 91; Como enfoque desarrollado en la modernidad, la gestión pública invoca a la aplicación de conocimientos, apoyados en una reflexión sistemática de hechos en un contexto singular. De ahí que la singularidad de la NGP se presentara como un conjunto de doctrinas de aplicación general, con rasgos de portabilidad y difusión, que ofrecía bajo un marco coherente la defensa y el rescate del Estado benefactor, pero con el paso del tiempo empalmó con la postura neoliberal y el desmantelamiento de éste.

⁸¹ *Ibidem*, p. 46

⁸² Lynn, Laurence (2004), *Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas*, en Pardo, María del Carmen (Comp.), *Ibid.*, pp. 105-128.

⁸³ Perry y Kraemer citado por Carrillo, Ernesto (2004), *op. cit.*, p. 52.

Estos esfuerzos por unir ambas corrientes hacen que la NGP se convierta en un campo dinámico para las políticas públicas. Entonces, la NGP está constituida por dos ramas principales: “*la investigación*”, que se refiere a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos; y, “*la argumentación*”, que son las exposiciones de especialistas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión.⁸⁴

Cuestión que ya Barry Bozeman⁸⁵ había notado cuando expuso que, el origen de la gerencia pública es producto de la evolución institucional, más que el desarrollo intelectual. Él considera que existen dos escuelas claramente diferenciadas dentro de la NGP. El enfoque “P” aquel que surge en las escuelas de políticas públicas y fue vista como complementaria al estudio de políticas (*gestión pública*); y el enfoque “B” que surge en la escuela de negocios y hace una rigurosa distinción entre lo público y privado (*gerencia pública*).

El interés por la gestión administrativa en un plano general descansaba por resolver cuestiones respecto al rendimiento eficaz de las organizaciones, ya sean públicas o privadas. En particular, la apuesta hecha por la administración pública se debió a las dificultades que imperaban para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad, sistema político y mercado. En este caso, el *management* planteaba nuevas técnicas que los gerentes públicos habrían de practicar en situaciones específicas y de alto riesgo (muestra de ello son los libros de Osborne y Gaebler “Reinventando el gobierno” y de Barzelay “Atravesando la burocracia”).

⁸⁴ Barzelay, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, FCE, México, pp. 15-19.

⁸⁵ Bozeman, Barry (2000), *Introducción: dos conceptos de gestión pública*, en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública: su situación actual*, FCE, México, pp. 37-42. Estos dos enfoques tienen 4 aspectos en común: 1) La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (gestión externa); 2) Respeto a la función de la política en la administración pública; 3) Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y 4) Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública

Para Paul Appleby, aun cuando era inevitable considerar que el uso de recursos humanos y tecnológicos de las empresas privadas brindara algún tipo de solución en el ámbito público, él consideró que las características y medios de uno y otro debían remarcarse con fuerza, concluyó diciendo que “*el gobierno es diferente*”: en términos generales, la función y la actitud gubernamentales tienen al menos tres aspectos complementarios que sirven para diferenciar al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: *gran alcance, impacto y consideración; responsabilidad pública; y, carácter político*.⁸⁶

La influencia del *management* sobre la administración pública desemboca en tres aportaciones, según Henry: a) ha contribuido –quizá como reacción en contra- a mejorar la comprensión del carácter público de la administración pública; b) facilitó la incorporación a la Administración Pública de métodos de investigación y técnicas aplicadas de carácter profesional; y, c) ha fortalecido los contenidos y métodos de enseñanza de la Administración Pública.⁸⁷

La gestión pública considerada bajo la misma estructura disciplinaria de la Administración Pública, propone un nuevo estudio del objeto, a partir de los valores de eficiencia, economía-ahorro y descentralización, partiendo de las consideraciones teóricas-metodológicas del Nuevo Institucionalismo Económico y el

⁸⁶ Appleby, Paul (2000), *El gobierno es diferente*, pp. 263-272, en Shafritz Jay y Albert Hyde, *Clásicos de la administración pública*, CNCPyAP-FCE, México. Al igual que Appleby, con una postura crítica, Metcalfe argumenta que el simple uso de conceptos, herramientas y técnicas surgidas del sector privado, pueden limitar los alcances de la administración pública, pues en esta están apareciendo problemas constantemente, a los cuales aún no hay respuestas prefabricadas. Considerando que las organizaciones públicas están incrustadas en marcos de referencia más volátiles, y deben cumplir a cabalidad con las leyes y reglamentos, “la reforma de la gestión pública [que hasta ahora] sólo ha sido la imitación de la administración de empresas, [presenta como desafío] emprender el camino de la innovación *desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado*”, Metcalfe, Les (1999), *La gestión pública: de la imitación a la innovación*, en Losada i Marrodán, Carlos, ¿De burócratas a gerentes públicos? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, p. 48.

⁸⁷ Henry citado por Ernesto Carrillo (2004), *ibid*, p. 35.

Gerencialismo; no obstante, aún persisten en la práctica una especie de paralelismo administrativo, entre la implementación de los nuevos modelos de gestión pública y la tradicional administración pública burocrática, caracterizada principalmente por su verticalidad, signos de corrupción, amplificadora de recursos públicos sin resultados y renuente a la rendición de cuentas.

“En términos conceptuales y lingüísticos no existe una clara distinción entre gestión y gerencia pública, en tanto las desinencias –ción y ncia/nza denotan en sustantivo acción y efecto del verbo transitivo. La distinción eventual sería de matices probablemente significativos, en tanto *gerencia* denotaría instancia o sujeto (personal o colegiado) que lleva a cabo la gestión y es de ella responsable, mientras que *gestión* denotaría justamente el proceso de gestión, sus acciones, instrumentos, modos y prácticas”.⁸⁸

2.3 Nueva Gestión Pública: sus orígenes

La reforma administrativa, entendida como un cambio en los procesos operativos-organizacionales de la estructura burocrática,⁸⁹ y aún más, en los cambios de comportamientos del quehacer cotidiano, resultó ser un motivo esencial dentro de los fines de esta transformación; los cuales están determinados por la misma acción de la administración pública, que tiene ante sí la obligación de satisfacer la demanda de los ciudadanos en cuestión de servicios públicos con la más alta responsabilidad, calidad, y eficiencia, incluyendo procesos de

⁸⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, p, 145; No menos importante es la aclaración de Cabrero Mendoza al decir que: “En cuanto a la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico. Una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de public management, poco a poco se va introduciendo este concepto en el resto de los países. En Francia desde los inicios de los ochentas se incorpora el término como un anglicismo [...] en España para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo: gestión pública, que viene del francés *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión y gerencia. Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Estudio Introductorio*, en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública: su situación actual*, FCE, México, p. 39.

⁸⁹ Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, FCE, México.

transparencia y rendición de cuentas, dentro de los nuevos márgenes de globalidad económica.

Estas preocupaciones eran compartidas por numerosos autores, y consideradas por los Organismos Internacionales (Organizaciones de las Naciones Unidas ONU, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, el Bando Mundial BM, Banco Interamericano de Desarrollo BID, entre otros) como una serie de medidas para reconfigurar el Estado, a través de la elaboración de programas de amplio alcance que pusieran atención en resolver las cuestiones de ingobernabilidad, control sobre las burocracias, además dar seguridad a los mercados emergentes y a los nuevos derechos de los ciudadanos –en el caso de los países latinoamericanos-.

Para Hood, se convirtió en "la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta".⁹⁰ Esta particular relación entre Organismos Internacionales de financiamiento y gobiernos centrales era signo inequívoco de que los procesos y fines de las políticas públicas de un Estado particular pueden afectar de manera positiva o negativamente el equilibrio económico y político de una región geográfica o mayormente global. Es así que, estas instituciones han tratado de convertirse en los referentes de la modernización administrativa mediante prescripciones, asistencia técnica, capacitación y financiamiento.

En este sentido, incluso cuando las prescripciones dieron y han dado impactos positivos y/o negativos, "es indudable que emprender este tipo de reformas *"viste"* a cualquier gobierno nacional o subnacional que se considere impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tiene los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el

⁹⁰ Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999), *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público*, en Losada i Marrodán, Carlos, *op. cit.*, p. 15.

cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas”.⁹¹

Es decir, la reforma administrativa fue una respuesta a la ineludible acción de los gobiernos por brindar respuestas a las necesidades sociales en una trama de pluralidad democrática y apertura comercial, con eficacia. Haciendo referencia a los bajos déficits fiscales, falta de confianza de los ciudadanos resultado de la imperante corrupción administrativa y ausencia de resultados de valía para la sociedad.

Ante ello, la idea de la reforma administrativa, entendida como una medida urgente para sanear, en un primer plano, las finanzas públicas y, en segundo lugar, vender o reducir el aparato paraestatal, se vinculó irremediabilmente con la llamada “reforma del Estado”, pues se sobreentiende que esta no genera valor si está desligada de un “movimiento mayor de naturaleza política e institucional (democratización de los regímenes, reconstrucción del gobierno de las leyes y del sistema de justicia, reorganización de la sociedad civil, revalorización de las identidades y gobiernos locales, construcción de una hacienda pública robusta), cuyo propósito era evitar la reedición de las situaciones pasadas de anemia económica, improductividad política y/o autoritarismos despreciables; y a su vez equipar a los gobiernos para que estén en condiciones de hacer frente a los desafíos del nuevo tiempo mundial y nacional”.⁹²

Así es como la NGP asumió un papel protagónico en la reforma administrativa tanto de los países consolidados económica y políticamente, como de los subdesarrollados en el caso de los países latinoamericanos; pues ensalzó todas las exigencias que se le reprochaban a la administración pública, con una retórica que buscaba que los gobiernos fueran “evaluados por resultados, que funcionaran con mecanismos de mercado, que fueran ágiles en su accionar, que

⁹¹Cabrero Mendoza, Enrique (2007), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y Nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE-M. A. Porrúa, México, p. 159.

⁹² Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, p. 138.

adoptan algunas técnicas administrativas que el sector privado había diseñado, y que se enfocaran al cliente-ciudadano, logrando en consecuencia, eficiencia en su funcionamiento”.⁹³

En esta nueva etapa se suponía que el Estado y su aparato administrativo debían ser entes altamente dinámicos, y que además permitieran desarrollar mecanismos para la apertura comercial. En ese sentido, los elementos que incidieron en abrir los espacios de estudio de la NGP fueron: *a)* los procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba; *b)* se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico; así como [...] la búsqueda de un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno; y, *c)* la creciente necesidad de incorporar diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos.⁹⁴

En el plano teórico, su nacimiento no es perceptible debido a que, durante las últimas décadas del siglo XX se fueron adhiriendo nuevas herramientas, instrumentos y fines a su cuerpo teórico. Teniendo en consideración esto, Sánchez González expone que la NGP agrupa muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos.

En este contexto, el enfoque *neoempresarial* (NGP) pone énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una *clientelización* de los ciudadanos; por el otro lado, existe el enfoque *neopúblico* (Gobernanza) que pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.⁹⁵

⁹³ Cabrero Mendoza, Enrique (2007), op. cit., p. 157.

⁹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Gerencia pública municipal*, M. A. Porrúa, México, pp. 7-8.

⁹⁵ Sánchez González, José Juan (2000), op. cit., p. 144.

Es más, algunas veces este tipo de reformas precedieron a los conceptos, debido a que era urgente y hasta inaplazable modificar la estructura, función, tamaño y alcances del gobierno.

Entre las primeras experiencias que pretendieron darle un tono descriptivo a la NGP se encuentran: el “*paradigma posburocrático*” de M. Barzelay, el cual hace referencia a las experiencias exitosas del gobierno de Minnesota; “*gobierno empresarial*” de Osborne y Gaebler, mediante el cual se descifraban los cambios hechos en la administración de Bill Clinton, con el respectivo informe del National Performance Review encomendado a Al Gore, y “New Public Management” de C. Hood, este último haciendo referencia a la reforma impulsada por Margaret Thatcher y reforzadas por John Major.

Pichardo Pagaza considera que, aún con matices, el paradigma posburocrático y el de Reinención del gobierno, pueden converger en lo que se denomina como NGP pues supone un conjunto de medidas que modifican los patrones directivos del gobierno en cuanto a su estructura burocrática, y operativos al implementar políticas en un contexto democrático, entre otras variables. No obstante, los puntos de acuerdo de esta poderosa corriente teórica y práctica de la administración pública son:

Cuadro 2 NGP: convergencias entre el modelo Posburocrático y el de Reinención del gobierno

Concepto	Descripción
a) Un sector público constreñido a las funciones intrínsecas del Estado	Las bajas tasas de crecimiento económico, las graves ineficiencias de un aparato estatal sobre-dimensionado, el enorme endeudamiento público que se generó, y las crisis financieras recurrentes, decidieron a muchos políticos y gobernantes a abrazar las ideas nuevas que pregonaban la necesidad de un Estado y un gobierno pequeños.
b) Un gobierno que no sea propietario. Las actividades que el sector privado puede realizar con un aceptable nivel de eficiencia	Uno de los aspectos políticos y financieros más delicados en toda privatización lo constituye el proceso de "limpiar" la empresa para poder venderla. Es decir, la solución a sus problemas de endeudamiento y a los pasivos contingentes, en especial los de naturaleza laboral. Esta limpieza financiera exige, en ocasiones, cuantiosos recursos previos a la venta misma, que son precisamente los que hacen falta.

c) Una burocracia reducida.	Una burocracia excesiva no sólo resulta costosa, sino que también genera ineficiencias en el aparato gubernamental y es fuente de corrupción. Una burocracia modesta en su dimensión, eficiente y en permanente capacitación, es un poderoso impulsor del desarrollo y del bienestar para la sociedad.
d) Un gobierno que se oriente por las reglas de la competencia, en particular, en los servicios públicos.	La competencia puede manifestarse de manera diversa: existe la competencia entre una dependencia o departamento gubernamental y el sector privado; puede ser competencia exclusivamente entre empresas privadas, y puede existir la competencia entre dos áreas gubernamentales.
e) Un gobierno riguroso en la administración presupuestal.	Para un gobierno moderno, la política de finanzas públicas sanas es un paso previo fundamental en un proceso de reforma administrativa. Es admisible el debate sobre si la política de equilibrio financiero y presupuestal forma o no parte de la reforma administrativa en sí misma o si pertenece al ámbito de la reforma hacendaria, o si, finalmente, por su significación pertenece a la reforma del Estado.
f) Un gobierno que dirija, convoque y convenza a la sociedad para que actúe.	Hay que quitar la "propiedad" de los servicios públicos de manos de los burócratas y devolverla a las comunidades. Pero esta tarea la debe conducir y orientar, primero, la propia autoridad; misma que debe estar convencida de que en un escenario de restricción de recursos financieros no puede hacer muchas cosas sin el concurso de la comunidad.
g) Un gobierno que sepa medir los resultados de sus actividades	Los gobiernos deben hacer un esfuerzo por cambiar la orientación de sus asignaciones de fondos, de una que toma en cuenta la demanda de servicios a otra en la que los recursos se asignan según los resultados que se desee obtener.
h) Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación	En la mayoría de los países en transición o en desarrollo -ciertamente en algunas economías industriales también- se sigue presentando una marcada debilidad en materia de ejecución de las políticas públicas. Una razón que lo explica es el hecho de que para la ejecución adecuada de una política intervienen factores ajenos a los aspectos puramente técnicos. Es indefectible superarlos para lograr una ejecución eficiente y eficaz.
i) Un gobierno orientado tecnológicamente.	En esta época que ha sido llamada la era del conocimiento y la tecnología, en los tiempos del rápido desarrollo de las técnicas de información y la comunicación, se requiere un gobierno capaz de incorporar a la administración las últimas técnicas en ese campo; un gobierno tecnológicamente orientado; en consecuencia, un gobierno que merezca el título de "gobierno electrónico".

Fuente: elaboración propia a partir de ideas de Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta de una reforma inaplazable*, UNAM/El Colegio Mexiquense, México, pp. 170-200.

2.4 Nueva Gestión Pública: su conceptualización

La conceptualización de la reforma administrativa desde la senda gerencial fue inestable debido a que entre los investigadores no se refrendaba cuales habrían de ser sus supuestos, propósitos, instrumentos, factores y resultados. Muchas de las veces no había tampoco un acuerdo para resaltar de manera literal el contenido del cambio. Entendida como modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, cambio, transformación o reinención, la nueva gestión pública (NGP) se puede definir según Cabrero Mendoza, como: “un conjunto de métodos de análisis y de decisión que les permite a los gobiernos reconceptualizar sus acciones y que [...] se caracterizan por la restricciones de recursos y por la alta complejidad”.⁹⁶

Con ello, se pone acento en los cambios para que a través de acciones deliberadas se pueda recuperar el funcionamiento del gobierno. Con nuevas estrategias las estructuras y el proceso de las organizaciones públicas adquieren vitalidad, con objeto de distribuir la autoridad, dividir el trabajo y tener un flujo constante de información con los distintos agentes del organigrama administrativo.

La búsqueda por la eficiencia, ahorro y resultados ha llevado a considerar a Rivera Lugo que la NGP es un modelo con una característica fundamental: “la búsqueda apolítica de la eficiencia técnica por dentro del gobierno y de su administración pública, por medio de las privatizaciones, las subcontrataciones, la transformación de estructuras orientadas a los clientes, la creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas gerenciales específicas.”⁹⁷ Rivera Lugo argumenta que más que tener un cuerpo teórico proveniente de la Administración Pública, la NGP encuadra con la especificidad de la economía neoclásica. No obstante, como producto del movimiento global de mercado, la gestión pública debe proveerse y proporcionar nuevos insumos a su tarea; para generar las capacidades

⁹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *op. cit.*, p.19

⁹⁷ Rivera Lugo, Fidel (2007), *Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública*, Porrúa-IAPEM, México, p. 17.

tecnológicas, organizativas y funcionales, con objeto de que las decisiones y las acciones del gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa o técnica, sino la consistencia en el momento de su implementación.

Es por ello, que es imprescindible limitar el contenido de la gestión pública con base en la vinculación entre gobierno, organizaciones privadas y sociedad civil para la construcción del “buen gobierno”. Cuando la NGP hace referencia a la reconfiguración del Estado no es más que como un sistema que requiere de la sociedad para producir bienes y servicios bajo el criterio de eficacia. Procurando formular objetivos socialmente aceptados y preferidos. Esto es lo que, a nuestra consideración, acredita poseer valores de carácter público (político).

Uvalle Berrones nos lo hace saber apuntando que existen varias acepciones de gestión pública: se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público en la búsqueda de una *vida* de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado.⁹⁸

Con un contenido más sustancial y puntual, Aguilar Villanueva argumenta que puede ser considerada y entendida como *el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y*

⁹⁸ Uvalle Berrones. Ricardo (1997), *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM, México, pp. 51-52.

*operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y responsabilidad de la acción pública.*⁹⁹

Pero para que la NGP pueda dar resultados, debe estructurarse en una serie de componentes que sean pertinentes programáticamente a su fin. Kettl¹⁰⁰ sintetiza el cuerpo de la NGP en seis puntos, que han sido considerados llamativos, y adaptados por los gobiernos para mejorar su desempeño:

- i. Interés por elevar la *productividad*: hacerse más eficientes en el uso de ingresos públicos.
- ii. *Mercantilización*: introducir incentivos similares a los del mercado en la producción de bienes y servicios públicos.
- iii. *Actitud de servicio*: satisfacer a los ciudadanos como receptores de los servicios.
- iv. *Descentralización*: delegar ciertas responsabilidades de los niveles inferiores del gobierno y al sector privado.
- v. *Orientación de las políticas*: mejorar la capacidad del gobierno para elaborar, implementar y medir la eficacia de las políticas públicas.
- vi. *Rendición de cuentas* con base en los resultados: remplazar los sistemas “de arriba abajo” y regidos por reglas, por sistemas “de abajo arriba” y basados en resultados.

El mismo autor considera que fueron cuatro fuerzas las que causaron el éxodo de los gobiernos hacia la NGP: la política, social, económica e institucional. Estos impulsos provocaron una serie de (re) equilibrios para mejorar la capacidad directiva y eficaz de los gobiernos, que después del fin de la Guerra Fría afirmaban y comprometían a los gobiernos a debatir el rol que deberían de asumir en las nuevas condiciones caracterizadas y/o permeadas la transformación de los sistemas básicos de gobernanza, división de poderes empotrados en valores democráticos, la construcción de la sociedad civil y la formulación de relaciones con la ciudadanía e instrumentos de vigilancia de los gobiernos.

⁹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, 146.

¹⁰⁰ Kettl, Donald (2000), *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C, pp. 1-3.

Del lado hispanoparlante, Joan Prats ha sido uno de los principales autores en discutir sobre los cambios institucionales habidos bajo los planteamientos de la NGP. Para él la conceptualización de la NGP debe entenderse a través de su contrastación con la administración burocrática. Siendo parte de sus características las siguientes: a) Orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano- cliente; b) Énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión; c) Reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos; d) Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; e) Distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas del Estado, por definición monopolistas, y 2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; f) Transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito; g) Adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos: 1) de control social directo; 2) de contrato de gestión, en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de “cuasimercados” en que se da la competencia administrada; h) Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.¹⁰¹

De igual manera, Schröder¹⁰² matiza los puntos de lo que se entiende por NGP, diciendo que algunas veces se refiere a un *sistema descentralizado que implica innovación*, y por el otro formas de *privatización de las actividades gubernamentales*. A manera de resumen, la NGP posee las siguientes características: dirección

¹⁰¹ Prats i Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al management, Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, INAP- España, Madrid, p. 85-86.

¹⁰² Schröder, Peter (2007), *Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno*, Fundación Friedrich Neumann, México, p. 7.

orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios; enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas; separación de la dirección estratégica de la dirección operativa; un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales; y, Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).

Por su parte, Mathiasen y Hope consideran que este tipo de reformas persiguen nuevas fórmulas para ajustar la cultura organizacional al desempeño por resultados en un sector cada vez menos centralizado. Las características básicas de este tipo de reformas son:

- Un enfoque mayor en los resultados, en términos de eficacia, efectividad y calidad de servicio.
- El remplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas por ambientes descentralizados donde las decisiones en la distribución de los recursos, lo cual permite tener mayor comunicación entre el aparato gubernamental y los clientes-ciudadanos y demás grupos de interés.
- Mayor flexibilidad para explorar alternativas a la regulación y provisión pública directa que permita mayor efectividad de los resultados, a un menor costo.
- Mayor enfoque en la eficiencia de los servicios que directamente provee el sector público, incluyendo el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro de las organizaciones del sector público.
- El fortalecimiento de las capacidades estratégicas de los organismos centrales de gobierno para guiar la evolución del Estado y permitir que este responda los cambios externos e interese diversos de manera automática, flexible y a un menor costo.¹⁰³

¹⁰³ Citado por Cabrero Mendoza, Enrique y José Peña Ahumada (2009), *Instrumentos del NPM para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales*

Al anterior conjunto de recomendaciones se sumó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que en la obra *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, postuló una serie de ideas y prácticas que manifestaban un nuevo modelo de administración pública en sus países miembro, caracterizado por dirigir y fomentar una cultura centrada en la mejora de resultados. Entonces este modelo basa su planteamiento en: a) Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio; b) la sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizadas, donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones; c) la posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios; d) una búsqueda de eficiencia en los servicios públicos, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad; e) reforzamiento de capacidades estratégicas del centro del gobierno.¹⁰⁴

La NGP considera, de manera insistente, que los cambios en la función directiva y operativa del gobierno, son de corto plazo y de manera selectiva y acotada si no subsiste y se enlaza con un cambio radical y aceptado en la dimensión y transformación de *comportamientos* organizacionales-burocráticos. Va de suyo que el análisis de la reforma comprenda la naturaleza y contexto del sistema político (incluyendo todos los subsistemas), la relación entre dependencias gubernamentales y ámbitos de gobierno, factores culturales y sociales, pasando por los económicos.

En suma, la definición y elementos de la NGP –bajo los diferentes modelos propuestos por los autores y organismos internacionales– considerados distintivos son:

- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conducen a

en México, en Pardo, María del Carmen (Coord), *La Gerencia pública en América del Norte...*, p. 307.

¹⁰⁴ OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, p. 37.

reformas profundas del sistema presupuestal y de control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información (TIC's).

- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los niveles sustantivos y metas precisas; y la reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política —entre “timonear” y “remar”—que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas.
- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y ejecución en los proceso de servicio.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos.
- Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (management by information, by evaluation) más que en el estudio de mando y control directo de antaño.¹⁰⁵

El desarrollo teórico de la NGP ha generado nuevos desafíos para su implementación, pues estos elementos implican cambios de orden estructural e institucional en sistemas donde se carece de orientación y/o cultura hacia el desempeño. En corolario, la NGP propone como elemento soporte para los procesos de apertura democrática y

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), op. cit., pp. 150-151.

búsqueda de una eficacia, el combate a la corrupción, cambios en la cultura de los servicios públicos y un nuevo puente en las relaciones Estado-sociedad.

2.5 Orientaciones y modelos de la Nueva Gestión Pública

La NGP más que apelar a generar un campo de conocimiento académico, representa un esfuerzo institucional para concebir respuestas de valor a los problemas asociados con la eficacia de la administración pública, bajo nuevas condiciones de flexibilidad. En este sentido, Uvalle considera que la secuencia causal en “la producción de valor público se relaciona con el sistema de capacidades que permiten (desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio) generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen cada vez más agilidad de respuesta para que sean objeto de institucionalización”.¹⁰⁶ Con el objetivo de dirigir –en modo de gobernanza- bajo una nueva corresponsabilidad que implica reconocer los valores sociales, económicos y políticos.

Por tal motivo, en el desarrollo de sus principios, conceptos, herramientas, mecanismos, medios y fines, surgieron preguntas validas acerca de los valores a los que debería enfocarse de manera determinada para brindar resultados. En este sentido, hubo dos corrientes bastante diferenciadas que, aunque no del todo contradictorias, colocaban en diferente peldaño la gestión por resultados (modelo de eficiencia) propuesto por la OCDE, y el modelo relacionado con la dimensión democrática, formulado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que buscaba elevar el desempeño de las agencias gubernamentales con la presencia de descentralización administrativa.

¹⁰⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (2009), *Nuevas racionalidades de la Gestión Pública*, IAPEM, México, p. 107.

2.5.1 Orientación de la NGP hacia Resultados

La utilización de la NGP en países de diferente cultura administrativa durante la década de los 90's, comenzó a ser imitada en todas las latitudes del mundo, pero sólo alcanzó validación y legitimidad institucional cuando las recomendaciones fueron respaldadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Los estudios sobre la reforma administrativa estuvieron a cargo del Public Management Committee (PUMA), entidad que tuvo como principal misión formular consideraciones precisas sobre las razones que justificaban los cambios organizativos y gerenciales que los gobiernos habían seguido para introducirlos.

En esta perspectiva, se consideró que las recomendaciones pasaron del Consenso de Washington, encaminadas hacia el saneamiento financiero de los países, al Consenso OCDE, principalmente, enfocado en introducir los principios de la NGP para aumentar la eficacia y desempeño de los gobiernos. Para Omar Guerrero a partir de entonces la OCDE se convirtió en la “cabeza internacional del nuevo movimiento gerencial. [Del cual] su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares -educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor-, existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. La solución se materializó en la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente”.¹⁰⁷ Sin embargo, para conseguir altos niveles de desempeño la OCDE centró sus esfuerzos en la afirmación de que “ha surgido un nuevo paradigma de la gestión pública, que se centra en la promoción de una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Guerrero Orozco, Omar (2001), *Nuevos modelos de gestión pública*, Revista digital Universitaria, Vol.2 No.3, UNAM, disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>, consultado 01-06-2014.

¹⁰⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, p. 185.

En este sentido una definición clara y precisa de los elementos que debe contener un programa de mejora hacia el desempeño, consiste en: a) establecer objetivos de desempeño y metas para los programas; b) otorgar a los administradores responsables de cada servicio la libertad para definir sus procesos y asignar recursos para alcanzar los objetivos acordados; c) medir e informar sobre el nivel real de ejecución contra los objetivos predefinidos; d) alimentar el proceso de toma de decisiones sobre la financiación del servicio, los cambios en su contenido o el diseño y la asignación a la organización o a sus miembros de recompensas o sanciones, con información sobre el nivel de desempeño, y e) el suministro de información para las instancias de revisión *a posteriori*, como las comisiones legislativas y los órganos superiores de auditoría.¹⁰⁹

2.5.2 Dimensión democrática y política de la NGP.

Para el CLAD, la introducción de las reformas administrativas de tipo gerencial en los países latinoamericanos, deberían enfatizar cambios sustanciales de orden estructural, pues este tipo de condicionantes afectaron durante décadas la calidad de la intervención gubernamental.

El tipo y tendencias de reformas propuestas, que el CLAD sugería, tenía como desafío buscar transformar las condiciones de los Estados pero a partir de sus especificidades. Sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y el financiamiento de políticas sociales, pero también reconoce que el *concepto de público sobrepasa lo estatal*; en este tenor es la capacidad de la sociedad la que debe actuar en asociación con el Estado para la mejor prestación de servicios públicos. Con ello, es preciso aumentar el nivel de responsabilidad de los servidores públicos, pretende tornar una AP más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas;

¹⁰⁹ Velasco Sánchez, Ernesto (2011), *Gestión pública y rendición de cuentas. ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Cuadernos sobre rendición de cuentas, SFP, México, p. 60.

entrenarlos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados.¹¹⁰

Para el CLAD, se trata de recuperar la capacidad de gestión del Estado, y por ende concierne a la reforma gerencial implementar los cambios, pues se supone que esta es una tercera vía entre el *laissez faire* y el antiguo modelo social de intervención gubernamental. Entonces el éxito de los cambios institucionales “orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un *nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad*. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forma parte de un mismo proceso”.¹¹¹

La trayectoria de la nueva ronda de transformaciones tenía la intención de modificar de manera sustancial en la efectividad de las políticas públicas, fortalecimiento de la función pública, democratización de la A.P, montar una red de políticas sociales con objetivo de inmiscuir a la ciudadanía.

Las exigencias de mayor democracia en el mundo latinoamericano respondían a la necesidad de que los gestores públicos respondieran con calidad y frecuencia a la sociedad. La implantación de nuevas técnicas a la A.P marcó una pauta idónea para estructurar la responsabilidad de la burocracia, por ende la evaluación del desempeño gubernamental cambió el valor de su permanencia por el mérito.

En suma, para el CLAD la reforma gerencial se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

¹¹⁰ CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Declaración de Madrid, España, p 16.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 12.

- Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.
- Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI.
- Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.
- Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político, aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas.
- Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no-estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.¹¹²

El avance en el campo de los indicadores no sólo favorece un mejor monitoreo y control de las acciones gubernamentales, sino que también aumenta la transparencia respecto de los objetivos y medios que están marcando la acción del poder público. Lograr que la gestión por resultados sea un instrumento de aprendizaje organizacional, fue la máxima.

¹¹² *Ibid.*, pp. 21-22. Dichos principios fueron reafirmados años después con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2006), los que a través de una serie de marcos normativos deben guiar la acción de los Estados.

El proceso decisorio también figuró como una instancia para ser modificada pues suponía lograr una mayor implicación de la sociedad en los asuntos públicos, es decir acortar el terreno a las oligarquías. Surgió la idea que lo público es más extenso que lo gubernamental. Lo anterior no supone una apología de la participación ciudadana *per se* pero si mantiene la esperanza que el ojo público sea un espacio para generar mejores y mayores consensos.

2.6 Dilemas de la Nueva Gestión Pública

Es posible que el surgimiento de nuevos paradigmas en las ciencias sociales se vincule con respuestas validas a través de argumentos teóricos, metodológicos y prácticos, pero sin duda la NGP más que presentar soluciones plausibles, para Arellano Gault,¹¹³ presentan contradicciones de acuerdo con sus postulados. Es decir, la NGP puede resaltar prácticas que son normativamente eficaces pero al verse vinculados con factores contextuales exhibe dilemas que disminuyen su potencial para solucionar problemas. Para Arellano Gault, los cinco dilemas que debe resolver práctica y teóricamente la NGP son:

Rendición de cuentas o Innovación: rendir cuentas requiere procedimientos generales, de reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos a la innovación en el comportamiento burocrático. Y generar innovación e incentivos al comportamiento eficiente requiere flexibilidad en los procedimientos, ampliación de la discrecionalidad de los actores y reglas mínimas y simples. En resumen, comportamiento e incentivos a la innovación son importantes propuestas para la acción gubernamental; sin embargo, no resuelven por sí mismos el hecho de que es necesario rendir cuentas, no solo sobre el uso de los recursos, sino también impacto generado en la sociedad y sus grupos por el uso de tales recursos.

¹¹³ Arellano Gault, David (2012), *De la administración pública a la NGP: cinco dilemas*, en Cabrero Mendoza, Enrique (Comp.), Administración pública, BBAPDF, México, pp. 207-219.

Participación o decisión técnica: en los problemas complejos y dinámicos, no existen soluciones técnicas universales para mayor parte de los casos. Incluso se ha llegado a constatar que la visión técnica puede dejar escapar importantes valores, símbolos que las comunidades y las personas consideran sustantivos o vitales, con lo que las soluciones planteadas desde la arena técnica pueden ser inviables en la práctica. Si bien es cierto que los involucrados en los problemas pueden conocer mejor sus necesidades e incluso las soluciones, eso no necesariamente es cierto. Los ciudadanos tampoco son un cuerpo homogéneo de actores; muchas veces representan intereses y valores, y pueden también incrementar los costos y tiempo de espera de los programas públicos.

Equidad o mercado: respecto a la distribución de los bienes y servicios públicos, la administración tradicional abogaba porque estos se distribuyeran de manera general a la sociedad bajo la ambigua fórmula del “interés general”, sin poner atención en la deficiencia y calidad de los servicios; en contraparte el mercado puede ayudar a incrementar sustancialmente la eficacia de los bienes y servicios, pero puede propiciar y desequilibrar el acceso a los bienes y servicios a través de la oferta y demanda, para la población más vulnerable.

Resolver problemas o administrar programas: las organizaciones saben movilizar y administrar recursos muy bien, pero no necesariamente resolver problemas, sobre todo cuando implican transformar comportamientos, y más cuando estos comportamientos son de personas externas a la organización. Es por ello que resulta más lógico y viable rendir cuentas respecto a recursos y programas, no así de cambios en el comportamiento de las personas.

Liderazgo o institucionalidad: la conjunción de innovación y liderazgo significa, la más de las veces, turbulencia, movilidad, incertidumbre, cambio. Eficiencia y continuidad requieren dinámicas contrarias en el tiempo: estabilidad, certidumbre, permanencia. Los elementos contextuales que pudieron ser positivos para el desarrollo exitoso de un liderazgo pueden cambiar rápidamente, más en los

espacios de los gobiernos locales. El tiempo para institucionalizar es corto, y las fuerzas que impulsaron la innovación y el cambio pueden llegar incluso a ser contradictorias a las fuerzas que requieren llevar a la acción ordenada, estable e institucionalizada de los gobiernos.

CAPÍTULO 3 GOBERNANZA: NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

No toda acción *del* gobierno es
acción *de* gobierno
Luis F. Aguilar Villanueva

3.1 Nuevo proceso de gobernar: de la NGP a la gobernanza

El alcance, la consistencia y el ritmo de los cambios impuestos por la NGP variaron de acuerdo a las condiciones de cada país, pero hubo circunstancias políticas y económicas que tuvieron un impacto global (*la caída de los regímenes comunistas y la liberación-globalización de la economía*). Directa o indirectamente la NGP bajo sus supuestos, mecanismos y acciones, provocó dos consecuencias que serían fundamentales para entender la acción de los gobiernos contemporáneos: a) indujo, bajo los cambios estructurales y organizacionales de las agencias del gobierno, una reducción en los poderes, capacidades y recursos de estas, debilitando su capacidad de liderazgo y eficacia directiva; en un segundo plano, consecuencia del primero b) dio origen a nuevas formas de relación y de tratamiento interorganizacional a los problemáticas que, anteriormente solo atendía el gobierno.¹¹⁴

¹¹⁴ Para Peters y Pierre “la emergencia de la nueva gestión pública ha impulsado la nueva gobernanza de dos maneras distintas. En primer lugar, presupone que el Estado renuncia a algún control directo sobre su organización. Al *dejar a los gestores gestionar*, la nueva gestión pública concede un papel más periférico a los cargos electos en comparación a los sistemas tradicionales de gobierno. A los políticos se les deja principalmente el papel de fijar los objetivos, algo que está estrechamente relacionado con el nuevo pensamiento sobre gobernanza. En segundo lugar, la nueva gestión pública aboga por menos control en la entrada (*inputs*) y más énfasis en la evaluación y el rendimiento. Esto, a su vez, requiere diferentes modelos e interacciones organizacionales, comparado con el modelo previo de Administración Pública. Lo que es aún más importante, puesto que los criterios utilizados normalmente en las evaluaciones se obtienen más de las organizaciones del sector

Después de los resultados de la NGP se despertó una serie de dudas metódicas y prácticas, debido a que la NGP tenía un énfasis excesivo en la economía, eficacia y eficiencia de los programas y políticas públicas, y por lo tanto no lograba establecer una relación directa y complementaria con otros valores administrativos y políticos que influían de igual o mayor forma en la búsqueda de soluciones al desempeño gubernamental.

Con base en estas consideraciones fue tomando rumbo una nueva forma en el proceso de gobernar cuya principal característica reside en el hecho de que el gobierno ya no posee la capacidad directiva del gobernar, ya no es el centro estratégico de inteligencia social, debido a que los recursos económicos, cognoscitivos, informáticos, normativos, de movilización y gerenciales, se encuentran dispersos entre varios agentes/socios, principalmente, organizaciones de la sociedad civil (OSC's) y del sector privado, es decir, la capacidad de gobernar (*gobernanza*) se encuentra en parte dentro del gobierno, pero la desborda y sobredimensiona.

En este sentido, se deduce que aun si el gobierno lograra recuperar bajo el enfoque neogerencial la eficacia de las políticas públicas (*bajo la orientación de la gobernabilidad*), y llegase a practicar una gestión ágil, innovadora y eficiente, “es insuficiente y no es la respuesta a la cuestión crucial de *cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en la actualidad* [...] una administración pública emprendedora, eficientes y eficaz, como lo exige la NGP mantiene sin duda su importancia y es un componente esencial de la gobernanza, pero es sólo una de sus condiciones funcionales y uno de sus factores clave de éxito”.¹¹⁵ Entonces se plantaron preguntas teóricas y prácticas

privado que de la teoría burocrática; esta postura supone otro golpe para las demandas de una especificidad política y cultural del sector público”. Peters, Guy y Jon Pierre (2005), *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?*, en Cerrillo i Martínez, Agustí, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España, p.50.

¹¹⁵ UNDESA (2011), *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*, pp. 4-5. Bajo estos supuestos se plantaron preguntas teóricas y prácticas que comenzaron a tener validez y justificación cuando se enlistaban los defectos directivos del gobierno. Para Aguilar Villanueva, el foco de atención es que la sola

que comenzaron a tener validez y justificación cuando se enlistaban los defectos directivos del gobierno. Para Aguilar Villanueva, el foco de atención es que la sola acción del gobierno había dejado de ser directiva, y era hasta contraproducente y/o nocivo entender que en la actualidad el gobierno *per se* resolvería los problemas de la vida asociada.

En aquel momento las principales preguntas que se relacionaban con esta cuestión eran, ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se ubican sólo al interior del gobierno, en su ámbito de poderes, recursos, capacidades y prácticas, o la conducción de la sociedad hacia futuros de valía, para ser factible y exitosa, requiere sumar las capacidades y recursos de la sociedad económica y civil? ¿Dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño, cuando controlaba toda la orquesta social y la dirigía con su partitura y su batuta, o las condiciones sociales y políticas han cambiado a tal punto que la definición y la realización de los objetivos de valor para una sociedad necesita de los recursos, capacidades y compromisos del sector privado y social, lo cual obliga al gobierno a otro modo de relacionarse con los actores económicos y sociales y, por ende, a otro modo de gobernar?.¹¹⁶

En conexión, en el siguiente apartado se brindan algunas repuestas a estas preguntas, que tienen que ver con la construcción de acuerdos formales e informales que dan estructura a la formas de relación entre los actores interesados. También se hace referencia a los puntos esenciales que un gobierno debe considerar fundamentales o por lo

acción del gobierno había dejado de ser directiva, y era hasta contraproducente y/o nocivo entender que en la actualidad el gobierno *per se* resolvería los problemas de la vida asociada.

¹¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México, p. 6.

menos con óptimos de niveles de desempeño para generar una diferente modalidad de gobernar. Sin más, se pasa a la conceptualización de la gobernanza, considera como un nuevo enfoque dentro de la administración pública.

3.1.1 De la vieja tradición del gobierno a la gobernanza abierta e incluyente.

Una aproximación al concepto de Gobernanza¹¹⁷ (“buena” “pública”), como un nuevo proceso de dirección o forma contemporánea de gobernar, se hizo imprescindible debido a que registraba con toda oportunidad y esencia los cambios que experimentaba la acción social debido a la independencia política, económica e informática de los agentes, que ahora tenían en sus manos los recursos necesarios para incidir en la agenda pública. Bajo la vieja tradición gubernamentalista era ilógico y hasta innecesario reconocer la participación de agentes ajenos al gobierno en la función pública. Dado que el gobierno “representativo” era el genuino portavoz y canalizador de las demandas de los actores sociales.

Entonces fue preciso hacer una distinción sistemática entre el gobernar (propio del gobierno) y la gobernanza. Analíticamente la distinción precisó sobre la práctica del gobierno al atender de forma directa los problemas de su sociedad, y en contraparte, la estructura

¹¹⁷ Aun cuando el termino despierta dudas semánticas respecto a su raíz primigenia, para Vidal-Beneyto (2002), la palabra gobernanza, hace su primera aparición en el siglo XV bajo la forma francesa de *gouvernance*, para después filtrarse en el mundo anglosajón a finales del XVII -*governance*-, y desde entonces es de circulación habitual [auspiciado por los organismos internacionales de financiamiento] como sinónimo de ejercicio del poder, o actividad de gobierno, en *Gobernabilidad y gobernanza*, Tribuna: Las palabras del imperio (I) disponible en: http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html, consultado el 01-08-2014. Véase también Solá, A (2000), *La traducción de governance*, Punto y Coma (Servicio de traducción de la Unión Europea, 65), <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>, Consultado el 15-07-2014.

directiva que emerge en las nuevas condiciones sociales, que acepta y acredita la participación de agentes fuera del gobierno bajo una estructura *compleja, dinámica y diferenciada*.

Para Jan Kooiman, la gobernanza (contemplando estos tres factores) es entendida como (se trata de) un “gobierno interactivo o sociopolítico” donde se formulan acuerdos entre actores públicos, privados y sociales, que persiguen solucionar problemas que los afectan por igual. A criterio de Kooiman se está asistiendo más a una redefinición de roles que al simple debilitamiento de las instancias de gobierno, por lo tanto “es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos. Esto se traduce en unos roles nuevos y en expansión de las ONG’s en muchas partes del mundo, en grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno”.¹¹⁸

En sintonía con Kooiman, en la gobernanza existen tres “modos” que están presentes en las interacciones entre actores públicos, sociales y privados, para configurar o reconstruir la normalidad de una vida digna y segura.

- El “autogobierno” (self-governing), se refiere a la capacidad de los actores públicos y sociales en las condiciones modernas, para regularse y gobernarse a sí mismos, con plena autonomía, supone que se cuenta con los recursos suficientes para no establecer

¹¹⁸ Kooiman, Jan (2005), *Gobernar en gobernanza*, en Cerillo i Martínez, Agustí, La gobernanza hoy: introducción en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, p. 57.

relaciones vinculantes con otros actores, y existen las capacidades necesarias para modificar el entorno.

- Por su parte, el “cogobierno” (co-governing) se centra en las formas horizontales de gobierno. Donde hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan (redes) y existe una serie de esfuerzos por manejar los asuntos públicos con cierta descentralización, lo cual implica que la renuncia a la autonomía es siempre parcial y contiene acuerdos mutuos, derechos y obligaciones.
- El modo “jerárquico” de gobernanza (hierarchical governing) es el modo básico/clásico de interacción entre los actores públicos, sociales y privados para fines de gobernanza, que asume patrones de comportamientos verticales y formales a través de leyes y políticas.¹¹⁹

El largo camino (y diferenciación) del gobierno a la Gobernanza, es en los términos de Mayntz¹²⁰ pasar de la *Steuerungsfähigkeit* entendida como gobernanza política (capacidad de dirección, centrada específicamente o propiedad de gobierno) a la *Steuerbarkeit* ilustrada como gobernanza societal (posibilidad de ser dirigidos, disposición a ser dirigidos), que es propiedad de los actores económicos, civiles y públicos. En otros términos, se trata pasar del *gobierno como costumbre a la perspectiva más amplia de gobernanza*; o un Estado *relacional*; gobierno *interactivo*; y/o, un gobierno *abierto e incluyente*.¹²¹ En resumen, la distinción expresa y enfatiza la insuficiencia gubernativa del gobierno, ya que se han descubierto otras formas de gobierno interactivo/social, alternativas a las del gobierno político/jerarquizado.

Si bien la NGP con sus reformas había puesto en foco de discusión la esencia de lo público al afirmar que *no todo lo gubernamental es*

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Mayntz, Renate (2005), *Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza*, en *Ibid.*, p. 86.

¹²¹ Véase OCDE (2009), *Focus on citizens: Public engagement for policies and services*, París, OCDE, p. 29; Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier (2009), *Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44., Caracas; Prats i Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP, España, p. 130.

público, puesto que esto rebasa la actuación de las organizaciones gubernamentales, la gobernanza (democrática, pública, nueva) argumenta que no todo hecho directivo pertenece al gobierno, dado que existen nuevos actores (dentro del conjunto social) que pueden ayudar/solucionar problemas de orden público a través de sus recursos.

Atendiendo al contraste entre la práctica del gobierno auto contenido en sus estructuras burocráticas, verticales, derrochadoras de recursos y referenciadas en el control y subordinación, y la nueva forma de interacción, interlocución y definición de soluciones de valor público, la Gobernanza entonces adquiere y se convierte en un concepto bifronte. Por un lado, “mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces un nuevo proceso de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social”.¹²²

¹²² Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *op. cit.*, p. 80. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza surgió de manera determinante y/o comenzó a generalizarse a partir del Informe del Banco Mundial denominado África Subsahariana: de la Crisis al Desarrollo Sustentable, de 1989, donde se argumentaba que los países africanos se vieron en dificultades de manejar y sostener el desarrollo sustentable debido a dificultades y circunstancias que iban “acompañados por cambios en el papel del Estado [que reflejaban] una mayor preocupación por la creación de un entorno propicio para el desarrollo, mayores responsabilidades para el sector privado, una reducción de la participación directa del gobierno en la producción y la actividad comercial, y la devolución del poder del centro a los niveles inferiores de gobierno”. PNUD (1997), *Reconceptualizing governance*, p. 9. En este sentido, se resaltó que había la suficiente evidencia para sostener que el gobierno no bastaba para dirigir la vida social de los países, sino que en las actuales condiciones imperaban nuevos recursos y actores dotados de autonomía, que ayudaban y/o condicionaban las prácticas del gobierno para obtener y/o buscar políticas públicas certeras al bienestar social.

Bajo los planteamientos de Guttman,¹²³ la gobernanza es un concepto que refiere a un esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción social y mundial (con base en un esquema de imposición de arriba-hacia abajo). Consecuentemente, para él aún no existe una normalización conceptual de la palabra por lo que (existen tres características fundamentales que distinguen su actual abordaje): a) existen “límites borrosos”, al examinarse las formas y técnicas institucionales no gubernamentales en su diseño, para fusionarlas con los fines públicos; b) el trazo de la nueva gobernanza debe su sello distintivo en el principio de la rendición de cuentas, y no de manera sustancial (pero si parte de ella) al imperio de la ley; y c) el “poder” pues sigue existiendo en la gobernanza como un privilegio para los que tienen voz y participan.

3.2 Definición y características principales de la Gobernanza

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en uno de sus pioneros cuadernos sobre Gobernanza, detalla que la gobernanza puede ser definida como el “ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una nación”. En el sentido de que es un “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”. Entonces el reconocimiento o mapeo de los actores clave para la construcción de la capacidad pública o “buena” Gobernanza, implica cuatro instancias/procesos fundamentales: “el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado lo que constituye el sistema de gobernanza que es la estructura institucional y

¹²³ Guttman, Dan (2004), *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, defectos y sus características*, en Revista Gestión y Política Pública, CIDE, Volumen XIII, No. 1, México, pp. 5-13.

organizacional formal, autorizada para la hechura de decisiones en el estado moderno (diagrama 1).¹²⁴

Es evidentemente que para conseguir objetivos de valía pública y social las partes constitutivas del nuevo sistema de gobernanza o nuevo proceso de gobernar (gobierno, OSC's y agentes privados) deben desarrollar acciones de interacción, cooperación y cogestión, pues dependen las unas de las otras para mejorar el desempeño directivo del gobernar, y conseguir con ello sus objetivos comunes y particulares. Según Cerillo i Martínez existe una perspectiva general, sobre la cual, "la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales".¹²⁵

¹²⁴ PNUD (1997), *Ibidem*. Con la reserva de que "el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta y haga suyo el acuerdo conclusivo es lo que hace que la gobernanza tenga validez pública, sea decisión pública y, por ende, sea socialmente vinculante. En los temas de gobernanza, como en los casos similares de participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas, la naturaleza pública de la decisión y la ejecución no se ubica en el contenido o en la materia de la decisión, resultado mayor o menor de una participación ciudadana más o menos genuina e incluyente, sino en su forma pública, la cual le es otorgada por el reconocimiento o la aceptación del poder público. Puede haber asociación, red, sistema, colegialidad en la producción del contenido de la gobernanza, pero ésta llega a ser pública si y sólo si el poder público la acepta". Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), op. cit., p. 60.

¹²⁵ Cerillo i Martínez, Agustí (2005), La gobernanza hoy: introducción en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, p. 12.

Diagrama 1 Sistema de Gobernanza (PNUD)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (1997), *Reconceptualizing governance*, p. 11.

En suma, la gobernanza refiere (se estructura a partir) un proceso conjunto que supone e implica la definición de los objetivos comunes, que son de preferencia porque posibilita la acción conjunta y asegura su realización en términos de legitimidad, y ahorro de recursos y tiempos en los procesos administrativo. No obstante, el acuerdo para formar sinergia no supone que las demandas o expectativas están sustantivamente alineadas en todo momento. Bajo estos supuestos, la gobernanza se entiende como *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.*¹²⁶

Esta nueva serie de refinamientos teóricos han entrado al debate y han sido considerados por el PNUD en el ajuste de sus definiciones. Recientemente fuepreciada como “... el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones *dentro de y entre* el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos.

¹²⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), op. cit., p.90.

Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales.¹²⁷

En resumen, el cuerpo de la gobernanza recae en dos tipos de dimensiones: la valorativa y la factual. La primera, se define con base en el futuro social deseado, en tanto representa los valores de convivencia humana que se aprecian, los cuales se plasmarán en normas éticas y jurídicas; mientras, que la dimensión factual supone el proceso mediante el cual se define la manera como se definirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre varios agentes sociales a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias, especialidades, acciones y destrezas a través de normas técnicas y gerenciales precisas, para realizar los objetivos sociales deseados.

En la perspectiva de Stoker, la gobernanza (buen gobierno) implica o contiene 5 proposiciones que se fundamentan en identificar la nueva puesta en práctica de estilos de gobernar, en los cuales se ha perdido nitidez entre los asuntos públicos y privados. En este caso, el valor de la perspectiva del "buen gobierno" reside en su capacidad de facilitar un marco general que permite entender los procesos de gobierno cambiantes:

- i. El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él;
- ii. El "buen gobierno" reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;
- iii. El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;
- iv. El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;

¹²⁷ PNUD (2007), *Indicadores de gobernabilidad: guía del usuario*, Oslo, Oslo Governance Centre. p.1.

- v. El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.¹²⁸

Para Rhodes, existe una perspectiva crítica en la consolidación del concepto gobernanza, dado que los autores europeos que la han abordado aun la siguen considerando como una vertiente del gobierno en sí. En contrasentido menciona que, la gobernanza debe reseñar el cambio de significado en el nuevo proceso-método de gobernar una sociedad.

La nueva denotación de la función gubernativa de las sociedades, puede entenderse bajo seis perspectivas/usos que contempla su modelo.

1) Gobernanza como estado mínimo: el uso del término es general y redefine el alcance y la forma de la intervención pública y el uso de los mercados y cuasi-mercados para la prestación de servicios públicos.

2) Gobernanza corporativa: hace referencia al uso del término dentro del contexto empresarial, donde la gobernanza consiste en dar unas pautas generales a la empresa, en supervisar y controlar las acciones ejecutivas de la gestión y en satisfacer las expectativas legítimas de rendición de cuentas y la regulación de los intereses más allá de los límites empresariales.

3) Gobernanza como nueva gestión pública: la NGP y el gobierno empresarial comparten la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Esta transformación del sector público supone menos gobierno (o menos remo) pero más gobernanza (o más dirección).

4) Como buena gobernanza, este uso administrativo se refiere a un servicio público eficaz, abierto, responsable y auditado que tiene la

¹²⁸ Stoker, Gerry (1998), *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, en Papers de formación Municipal, Diputación de Barcelona, Disponible en: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/stoker%20buen%20gobierno%20gubernaci%F3n%20DIBA-1998.pdf>, p. 6, (Consultado el 30-07-2014).

competencia burocrática de ayudar a diseñar e implementar políticas públicas y gestionar cualquier sector público.

5) Gobernanza como sistema socio-cibernético, subraya los límites del gobierno por un actor central, reivindicando que ya no hay una autoridad soberana única. En su lugar, hay una multiplicidad de actores específicos en cada área política; una interdependencia entre estos actores sociopolítico-administrativos; unos objetivos compartidos; unos límites borrosos entre los sectores público, privado y voluntario, y unas nuevas y multiplicadas formas de acción, intervención y control.

6) Gobernanza como redes auto-organizadas, los enlaces intergubernamentales son una característica definitoria de la prestación de servicios, y se utiliza el término red para describir a los diversos actores interdependientes implicados en la prestación de los servicios. Estas redes están compuestas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, conocimientos) para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores.¹²⁹

3.2.1 Vinculación Gobernanza-Buen gobierno y componentes vertebradores de gobernanza

Según Francisco Longo, cualquier intento para precisar el contenido y/o alcance conceptual de la gobernanza debe estudiarse desde dos aproximaciones. Desde el acercamiento descriptivo (analítico), la gobernanza puede ser vista como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. [que incluye] estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública”. Que refiere o documenta, la acción/características de los gobiernos después de décadas de crisis, y

¹²⁹ Rhodes, R. A. W. (2005), *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*, en Cerrillo i Martínez, *op cit.*, pp. 99- 108.

donde se gestó un gobierno que define sus objetivos y realiza sus políticas mediante formas de consulta, deliberación y acuerdos con actores independientes.

Mientras que la aproximación normativa (prescriptiva) de la gobernanza se “configura como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar”. La cual comprende tres perspectivas:

- i. La que relaciona la gobernanza con la calidad de la democracia;
- ii. La que la vincula con la capacidad para resolver problemas colectivos, y;
- iii. La que considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil.¹³⁰

La segunda configuración (normativa) fue la impulsada por los organismos internacionales de financiamiento debido a que arropaba la esencia y/o camino que deberían seguir de las democracias nacientes, y que era “la opción de gobierno apropiado eficaz, eficiente y responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas” [no importando el escenario]. Por consiguiente, “buen gobierno” es un concepto que lista los valores o principios institucionales básicos que el gobierno republicano y democrático debe respetar en sus acciones, pero no dice más sobre la acción concreta de gobierno en una determinada acción.¹³¹

La construcción de “buena gobernanza” es para la Comisión Europea, prioridad, pues pretenden exteriorizar un proyecto que devuelva poder al ciudadano, y con ello pueda incidir en las políticas públicas continentales. El esquema para conseguirlo, plasmado en el

¹³⁰ Longo, Francisco (2010), *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46, Caracas. Véase también Peters, Guy (2003), *la capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas.

¹³¹ Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), *op. cit.*, p.36. véase también UNDESA (2011), *op. cit.*, p. 7

Libro Blanco (La gobernanza Europea) de la Comisión, es buscar los siguientes valores:

- Apertura. Las instituciones deben trabajar de una forma más abierta. Asimismo utilizar un lenguaje que resulte accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.
- Responsabilidad. Clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la Unión Europea debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba.
- Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la Unión Europea sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad.¹³²

Desde una perspectiva más amplia, la División de Administración Pública y Desarrollo Gerencial de la ONU, considera que la buena gobernanza “implica una buena gerencia del sector público (eficiencia, eficacia y economía), la rendición de cuentas, el intercambio y la libre circulación de la información (transparencia), y un marco legal para el desarrollo (la justicia, el respeto de los derechos humanos y las libertades) [...] centrándose en cuatro componentes principales, a saber: legitimidad (gobierno debe contar con el consentimiento de la gobernados); rendición de cuentas (que garantiza la transparencia,

¹³² Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza Europea—un libro blanco*, Bruselas, COM (2001) 428 final. pp. 7-8.

tener que responder por las acciones y la libertad de prensa); competencia (la formulación de políticas eficaces, ejecución y prestación de servicios); y el respeto a la ley y la protección de los derechos humanos”.¹³³

La depuración conceptual de la gobernanza define en gran medida los alcances y/o limitaciones de sus contornos institucionales-técnicos. El posible uso retórico indebido de la gobernanza puede acarrear dificultades de orden estructural y procesual en los acuerdos hechos, si las decisiones no son ancladas, debatidas y basadas en evidencias, además de no ser tomadas en consideración las circunstancias, cualidades y ordenamientos organizacionales de los gobiernos.

En este sentido, la gobernanza, aun cuando no puede dejar de considerar que los gobiernos contemporáneos enfrentan acontecimientos inesperados, si exige que el proceso de gobernar se ajuste a marcos definidos y estructurados institucional, político y técnicamente. Actuar de forma descentralizada y por redes, en contraposición a la vieja usanza de “*salir del paso*”,¹³⁴ exige llevar a cabo diferentes formas de consulta, discusión, negociación y acuerdos,

¹³³ División de Administración Pública ONU, *UN Public Administration Glossary*, <http://www.unpan.org/DPADM-/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>, consultado el 10-08-2014.

¹³⁴ Este modelo de política pública se le atribuye a Charles Lindblom, quien reconocía que la toma de decisiones en las agencias gubernamentales se da de manera incremental debido a que no se cuenta con todos los recursos económicos e informáticos para tomar la “*mejor decisión*”. Para Lindblom “incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, los administradores han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores. Un poco paradójicamente, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una dada circunstancia se escogería para alcanzarlos. A no ser de manera burda y vaga, no conozco ninguna otra manera de describir -o aun de entender- cuáles son mis valoraciones respecto de, digamos, la libertad vs la seguridad, la rapidez vs la exactitud en las decisiones gubernamentales, o impuestos más bajos vs mejores escuelas, que la de describir mis preferencias por ciertas elecciones de políticas específicas escogiendo vez por vez uno de los pares de cada alternativa”. Lindblom, Charles, *La ciencia de “salir del paso”*, en Aguilar Villanueva, Luis F., (1992), *La hechura de las políticas*, M.A. Porrúa, México, p. 209.

que para fines de dirección social deben consolidarse bajo las normas técnicas e institucionales de los gobiernos, donde se defina lo deseable y lo exigible, lo posible y lo factible.

Cuadro 3 Ejes de una gobernanza de calidad.



Fuente: Longo, Francisco (2010), *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46, Caracas, p. 5.

Dicha forma de vinculación debe establecerse mediante 5 ejes (actores), que de alguna u otra forma son reconocidos institucionalmente y/o poseen las credenciales necesarias (con sus recursos y capacidades) para formular acuerdos de orden estructural y operativo sobre un problema de carácter global (instituciones formales). Mientras que puede haber otra dimensión, producida por las interacciones informales (gobernanza blanda), pero no por ello insignificantes, que los actores institucionales crean para dar forma y distribuir responsabilidades que queden fuera de los acuerdos constituidos o forman parte de otras formas operativas que se van descifrando sobre el camino de la implementación que conforman la esencia de la *gobernanza real*. (Véase cuadro 3).

En este sentido, las interacciones de los actores interesados en la formación o construcción de asuntos públicos se ven en gran medida contemplados en proyectos que tienen que ver con la agenda municipal, dado que se dispone de mejores canales institucionales o no, para solucionar a través de sus recursos problemas públicos.

3.3 La larga marcha del Gobierno Municipal a la Gobernanza Local: avances en la implementación de la NGP y la Gobernanza.

Los procesos de modernización administrativa bajo la forma gerencial (NGP) y la recuperación del espacio público para la transformación de una nueva interacción/dirección (gobernanza) en la tarea de gobernar, producen una serie de consecuencias que modifican las actividades, procesos y resultados de las administraciones de cualquier ámbito gubernamental. En este sentido, la operacionalización de los conceptos de NGP y Gobernanza en el ámbito municipal (en algunos otros casos se usará también ámbito local) dependen de una serie de condiciones históricas, socioeconómicas, administrativas y políticas, que caracterizan el entorno.

Al respecto, hoy casi nadie cuestiona que los gobiernos municipales pueden y *deberían tener un papel estratégico* en nuestro país. Hay evidencias y hechos que demuestran su importancia como *un espacio de oportunidad* en asuntos como los de la globalización, en los cuales se integran como gobiernos que ofrecen oportunidades para el desarrollo de redes de empresarilidad local; a su vez, también son los que por su cercanía con la ciudadanía y los problemas inherentes al desarrollo social, se consolidan como los constructores de una nueva gobernanza en su ámbito de actuación.

Sin embargo, los cambios emprendidos por los nuevos enfoques de la administración pública en los municipios metropolitanos en México aún persisten con estructuras y/o procesos tradicionales, lo que da una especie de paralelismo administrativo, entre lo nuevo que tiende a favorecer un discurso de innovación y gestión hacia resultados, y una inercia institucional arraigada en el patrimonialismo, corrupción y bajo desempeño gubernamental. Aunados a problemas de arreglos institucionales como la incapacidad de acción, ausencia de profesionalismo, y con fragilidad en sus recursos y facultades, entre otros.

Bajo la consideración de estos dilemas (sobre la modernización y el estancamiento), los municipios se enfrentan a la metáfora de las arenas movedizas: “si los gobiernos no se mueven, es decir, no adoptan las recetas, se hundén; y si los gobiernos se mueven, es decir, se reforman y se reestructuran, también pueden hundirse. Dicho de otra forma, no ingresar al grupo de países que adoptan reformas estructurales profundas los deja fuera del circuito de oportunidades que nacen de la nueva económica mundial; sin embargo, la adopción de las reformas estructurales para insertarse en dicho circuito puede agudizar su problema, deteriorar la cohesión social y dificultar la gobernabilidad”.¹³⁵

3.4 Gobernanza Municipal

Los adjetivos que se le han imputado a la gobernanza son variados. Desde los que le reconocen lo contemporáneo (“nueva”), hasta los que la conciben como una forma de interacción continental (“europea” “multinivel”), o en nuestro caso mexicano, con el reconocimiento, autonomía y características de nuestro sistema federal, la gobernanza “local” (municipal). Aun cuando está en plena construcción conceptual y profesional el concepto de gobernanza local, existen modelos que por la conjunción de elementos son calificados como directrices a seguir para obtener un buen gobierno.¹³⁶

¹³⁵ Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México, p. 12.

¹³⁶ Hasta el 2013, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) establecía a través de la “Agenda desde lo local”, los parámetros o indicadores de gestión que abrían de cubrir los municipios teniendo en consideración sus características. Desde este año (2014), el programa se ha denominado *Agenda para el Desarrollo Municipal* (ADM), que cuenta “con un sistema de indicadores confiables, objetivos y comparables, que orienta a los gobiernos municipales a llevar a cabo una administración eficaz a partir de dos niveles: la gestión, entendida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y el desempeño, entendido como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas”. INAFED, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_adm_2014 p. 7, (consultado el 05-09-2014).

En las nuevas metrópolis, los gobiernos municipales en México viven tiempos de cambio, debido a la enorme contienda que han emprendido durante las últimas décadas ante el orden federal y estatal de gobierno, para que sean reconocidos *de facto*, y pueden desplegar sus capacidades fiscales, institucionales y de convocatoria para solucionar problemas públicos.¹³⁷ El proceso descentralizador que dio autonomía a los municipios solo ha sido aprovechado por algunos de ellos, pues para que exista dicho deslinde en la toma de decisiones debe haber por lo menos tres condiciones: autonomía financiera, un equipo o estructura gubernamental preparada y una gobernanza local eficaz (de resultados) que conlleva la consolidación de una ciudadanía participativa y exigente.

3.4.1 Descentralización

La existencia de descentralización y autonomía de los municipios no debe interpretarse como la desvinculación entre los órdenes de gobierno, pues habrá cuestiones en las que se deba actuar de forma conjunta, relacionada y en red, para conjugar recursos, capacidades y decisiones, que incidan en la búsqueda de soluciones de tipo transversal a los problemas. Asimismo en el contexto municipal se hace imprescindible la participación de la ciudadanía organizada (a través de OSC's) o no, de grupos empresariales e instituciones gubernamentales, en la configuración de políticas públicas que fomenten la transparencia,

¹³⁷ Muestra de ello son las 14 reformas Constitucionales al Art. 115, para reconocer plenamente su derecho y obligación a consolidarse como una instancia de gobierno. Dicho artículo enumera las funciones y servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio mexicano: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf (consultado 10-09-2014).

rendición de cuentas y mejoren la eficacia del desempeño gubernamental.

Aun cuando existe todavía incertidumbre generalizada sobre el uso de gobernanza local o descentralización, en los organismos internacionales,¹³⁸ no cabe duda que las dos son vinculantes; es decir, en los municipios mexicanos puede haber descentralización pero no gobernanza local, sin embargo para que haya la gobernanza debe haber descentralización. En conexión, para el Banco Mundial la diferencia es que, la gobernanza local no se trata “sólo de ofrecer una gama de servicios locales (descentralización), sino también la preservación de la vida y la libertad de los residentes, la creación de espacios para la participación democrática y el diálogo cívico, apoyar el desarrollo local impulsado por el mercado y sostenible con el medio ambiente, y facilitar los resultados que enriquecen la calidad de vida de los residentes”.¹³⁹

Se evidencia así que por su propia naturaleza, el gobierno local tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto a escrutinio de la opinión pública. Junto a la eficiencia y eficacia deben primar valores de justicia, equidad, responsabilidad social, representatividad, rendición de cuentas, honradez y austeridad en la gestión pública, donde las posibilidades de adaptación de cada ámbito local a las lógicas socioeconómicas, asociadas a la globalización, estén en estrecha relación con su dinámica innovadora y su capacidad de respuesta a los nuevos problemas y retos tendientes a mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de su población.¹⁴⁰

¹³⁸ PNUD (2008), *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, Oslo Governance Centre, p. 5.

¹³⁹ Shah, Anwar y Sana Shah (2006), *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, en The World Bank, *Local governance in developing countries*, Washington DC, p. 2.

¹⁴⁰ Pérez Ordaz, Angélica (2014), *Políticas Social y nueva gobernanza pública local*, en Moreno Espinosa, Roberto, *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, IAPEM-UAEM, México, p. 226.

Por su parte, el Parlamento Latinoamericano, en su Declaratoria sobre las bases mínimas para la gobernanza local de 2011,¹⁴¹ considera que el municipio es *el ámbito natural donde se producen las relaciones humanas y el espacio desde donde debe impulsarse el desarrollo, la democracia y el bienestar social*. La iniciativa surgió de la necesidad de elaborar de manera conjunta postulados puedan servir de parámetro en la definición de políticas públicas *que promuevan e incentiven la productividad de las comunidades y la participación ciudadana, detonando con ello el desarrollo de los países a partir de las acciones de sus partes integrantes*. Las nueve bases que el organismo considera fundamentales para la gobernanza local, a manera de resumen son las siguientes:

1. La participación decidida de los municipios y autoridades locales.
2. La autonomía local.
3. La participación ciudadana.
4. Consolidación municipal a través de acceso a recursos, competencias y tiempos de gestión adecuados a sus necesidades.
5. Transparencia y rendición de cuentas.
6. Un marco jurídico que asegure mecanismos de planeación participativa con enfoque territorial.
7. Impulsar las Asociaciones Nacionales de municipios, así como la creación de inter municipalidades con el objeto de proveer servicios públicos de manera mancomunada.
8. Proveer de mecanismos jurídicos a los municipios que protejan sus competencias y atribuciones.
9. Mantener un diálogo permanente entre legisladores y autoridades locales, que permita identificar las acciones y políticas que contribuyan a la autonomía, democracia y desarrollo local.

Existen tres factores que el Parlamento Latinoamericano resalta de manera importante en esta declaración: la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos en forma de red, la autonomía municipal a través de la descentralización y pleno reconocimiento de

¹⁴¹ Parlamento Latinoamericano (2011), *Declaratoria sobre las bases mínimas para la gobernanza local*, disponible en: <http://www.parlatino.org/es/comisiones-permanentes/asuntos-politicos-municipales-y-de-la-integracion/actas/actas/1812.html> (consultado 10-09-2014)

sus facultades por parte de los otros órdenes de gobierno, y por último, la búsqueda de alianzas, cooperación intergubernamental en asuntos donde sea indispensable la participación y concurrencia.

3.4.2 Redes de participación

Por el alcance de sus funciones, atribuciones, estructuras y procedimientos, el gobierno municipal de características metropolitanas, debe actuar en el marco de una relación cercana e incluyente con los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y grupos empresariales de la demarcación, para estructurar políticas públicas que logren solucionar las condiciones que se consideran problemáticas y/o deberían tener un mejor resultado. En gran parte el buen desempeño que obtengan las políticas públicas y servicios públicos municipales, dependen de la legitimidad que adquieran los acuerdos formales o informales de estos actores.

No obstante, que la participación de grupos heterogéneos en la gestión de asuntos públicos es vital para la consolidación de formas democráticas dentro del gobierno municipal, la gobernanza advierte que no todos actores contarán con los mismos recursos para incidir en la discusión, implementación y evaluación de las políticas municipales. Dicho de otro modo, la participación de estos actores no es en todo momento sincrónica y equilibrada, debido a que en algunas ocasiones, por la particularidad de tema a tratar estarán dispuestos a participar o dejar pasar la circunstancia para participar, debido a que permanecen o se modifican las expectativas de los actores. Al respecto, para el ámbito municipal la participación es más un acto de ajustes mutuos en el tiempo y contexto que de permanencia y perdurable apoyo en los asuntos públicos. En este sentido, el enfoque de la nueva gobernanza ha postulado una serie de interrogantes y advertencias respecto a considerar a la participación ciudadana como la salvación al buen desempeño gubernamental. (Véase cuadro 4).

Cuadro 4 Redes de participación de Rhodes y Marsh

Concepto	Descripción
Comunidades de política pública (<i>policy community</i>)	Es un concepto que se ofrece a redes particulares de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, grupos que además limitan la entrada de nuevos participantes. La deliberación se da, pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, pues existe un consenso subyacente.
Redes de proyecto o redes temáticas (<i>issue networks</i>)	Es el conjunto de actores que de alguna manera forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada. Aquí no sólo se disputa el contenido de las propuestas sino también a la consecuente distribución de posiciones y recursos. Los asuntos entran en la agenda por las capacidades de los promotores considerando que, existen tres modalidades de entrada: “iniciativas desde adentro”, donde el propio gobierno lleva un tema a la agenda; “movilización social”, donde el aparato gubernamental es capaz de movilizar a la sociedad; y “iniciativa desde afuera”, cuando los grupos de la sociedad civil autónomamente promueven la inclusión de temas.

Fuente: elaborado con base en Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *op. cit.*, p. 29.

La gobernanza a través de los postulados de las redes de políticas públicas ha dicho que pueden definirse como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses”¹⁴².

Para Navarro Gómez la constitución de gobernanza local a través de las redes tienen una característica que las diferencia de las que se “constituyen a nivel nacional [dado] que tienden a incorporar en su seno a los *ciudadanos anónimos*. Mientras que la noción de gobernanza en el nivel de gobierno central nos hace pensar en redes constituidas por actores públicos (correspondientes a los distintos niveles de gobierno - incluido el nivel supranacional- y demás agencias públicas) y por los representantes de grupos económicos y sociales (mundo empresarial, ONG’s, asociaciones, etc.), en las formas locales de articulación de las decisiones encontraríamos con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores de la red, esto es, presentes en foros, grupos y otras

¹⁴² Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *op. cit.*, p. 28.

fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios”.¹⁴³

3.5 Evaluación y Rendición de cuentas en el marco de la Gobernanza municipal

La simbiosis entre el gobierno municipal, la rendición de cuentas y la gobernanza, tanto en el ámbito académico como profesional, puede ser considerada como una mezcla fructífera y conveniente para desarrollar una gestión hacia el desempeño dado que son instrumentos que refuerzan su legalidad y legitimidad de la función pública. Si bien se afirma que el municipio es la piedra e instancia más cercana a la gente, *per se* esta condición no es suficiente para consolidar la democracia, por lo tanto es indispensable reafirmar el derecho de la ciudadanía a participar de una forma activa a través de todo el proceso de políticas públicas. Para ello es necesario que exista un flujo constante de información pública a través de los portales de internet del gobierno hacia la ciudadanía, donde se encuentren evidencia de los resultados de las políticas y programas públicos. Este tipo de consideraciones es lo que la rendición de cuentas persigue, es decir, el estado normativo.

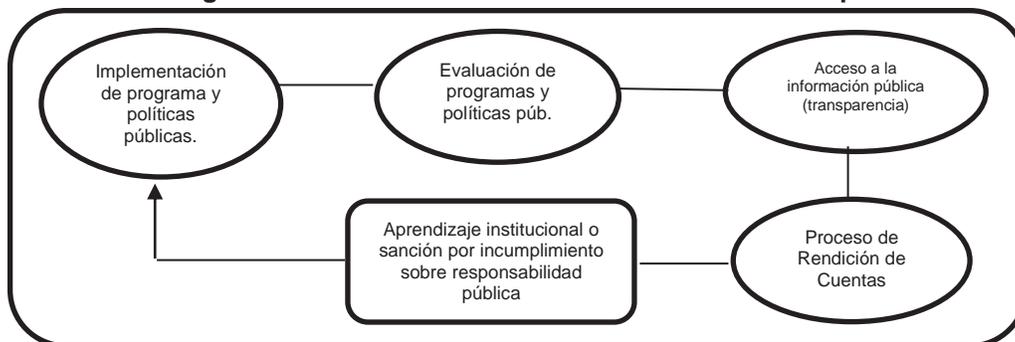
Al respecto, la rendición de cuentas (accountability) es un término que ha venido tomando protagonismo en las últimas décadas bajo los estandartes de la NGP y la gobernanza, pero sobretodo en el ámbito municipal podría adquirir toda su vitalidad y vigor, debido a que, esta es un acto obligatorio a cargo de los gobernantes y servidores públicos para proporcionar y facilitar información sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Para Schedler, la rendición de cuentas está ensalzada del valor democrático, pues supone un dialogo crítico, y “no se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos [...] cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que

¹⁴³ Navarro Gómez, Carmen (2002), *Gobernanza en el ámbito local*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 6.

recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo”.¹⁴⁴

No obstante, para Guillermo Cejudo aún existe una falta de articulación conceptual que dé sentido y vincule a la rendición de cuentas con sus mecanismos; pues “se confunde acceso a la información con rendición de cuentas; se cree que la evaluación y la fiscalización son procesos separados, sin líneas de comunicación; se asume que proporcionar información en reportes, sistemas electrónicos o anuncios de televisión es rendir cuentas, aunque esa información no genere consecuencias en las decisiones públicas, en los procesos administrativos y, en última instancia, en correcciones y sanciones cuando haya problemas; y, finalmente, se asume que la rendición de cuentas es una virtud personal o institucional, y no una obligación legal, ética y política” (véase diagrama 2).¹⁴⁵

Diagrama 2 Rendición de cuentas en el ámbito municipal



Fuente: elaboración propia con base en ideas de Schedler (2008) y Cejudo (2011).

De hecho, para Guttman la rendición de cuentas al promover y estar en el marco de la gestión por resultados ha desplazado y tomado el lugar del “*imperio de la ley*”, pues se sobreentiende que en los nuevos

¹⁴⁴ Schedler, Andreas (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI Cuadernos de transparencia, México, p. 9.

¹⁴⁵ Cejudo, Guillermo y Becerra, Ricardo (2011), *La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México*, en López Ayllón Sergio *et al*, Hacia una política de rendición de cuentas en México, ASF-CIDE-RRC, México, p. 26.

enfoques de la administración pública, la responsabilidad adquiere dos dimensiones: una legal (cumplimiento reglamentario) y otra de gerencial (siendo esta la que motiva a los nuevos enfoques a gestionar a través del desempeño las responsabilidades públicas) y que se ubica dentro de las técnicas administrativas para el (re) diseño eficiente de políticas públicas.¹⁴⁶

En el marco de la “*nueva gobernanza*” que se caracteriza por la participación constante y articulada de organizaciones gubernamentales, sociales y privadas, con recursos económicos, legales, cognoscitivos, valorativos y gerenciales en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas, parece idóneo y necesario hacer preguntas metodológicas sobre la rendición de cuentas, dado que si la línea divisoria entre las acciones públicas, sociales y privadas es borrosa, entonces se debe cuestionar ¿quién es el responsable de rendir cuentas, sobre qué rendir cuentas y cuándo es el momento idóneo para rendir cuentas?. Al respecto, la gobernanza debe responder para matizar y fincar compromisos sobre las acciones encomendadas a cada actor, con el objetivo de establecer los marcos de decisión directiva y de ejecución respecto a un problema público. Va de suyo que en las actuales condiciones el aparato gubernamental ya no maneja de forma directa los recursos y decisiones de política para solucionar una problemática de índole pública, con ello se acepta que lo público y directivo ya no pertenecen al gobierno pero la responsabilidad se reparte en función del aporte de los recursos.

Para Aguilar Villanueva en lo concerniente a la responsabilidad pública “no hemos ido más allá de un entendimiento gubernamental de la responsabilidad pública. Es lógico que la visión tradicional del gobierno, entendido como agente directivo principal o dominante, lleve a considerar que el gobierno sea el *único socialmente obligado a rendir cuentas y responsabilizarse de los resultados*. Se requiere que la teoría jurídica, politológica y administrativa expandan el concepto de responsabilidad pública (una cuestión que es ya álgida en la

¹⁴⁶ Guttman, Dan (2004), *op. cit*, pp. 5-13.

administración pública contemporánea), un concepto que debe integrar varios componentes (los técnicos y no sólo los legales) y varios actores (los operadores y no sólo los decisores, los actores sociales y no sólo los gubernamentales) a fin de incluir seriamente a los que han participado en la definición y realización de situaciones sociales de interés para la sociedad. Se requiere asimismo proyectar y aprobar las instituciones de la transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en modo de gobernanza, pues *hasta ahora el boom democrático de la transparencia y rendición de cuentas ha acentuado sólo la actuación del gobierno, algo que es limitado y aun injusto*.¹⁴⁷

Al tanto, bajo la perspectiva de la gobernanza la rendición de cuentas adquiere una nueva faceta, consecuencia de la expansión de las fronteras conceptuales y prácticas en la noción del gobierno en democracia. En suma, se está arribando a una nueva modalidad, que sería la *“rendición de cuentas ampliada”*. Que supone entender esta concepción ya no solo desde la esfera gubernamental, sino reconocer la implicación jurídica y de desempeño que deben justificar agentes sociales y privados sobre sus prácticas en políticas públicas. En vinculación con lo anterior, esta categoría nos servirá para analizar y describir en Tlalnepantla de Baz, las principales prácticas que se han realizado en el periodo en cuestión, en particular, los presupuestos participativos.

3.6 Usos de la “adopción” de la NGP y Gobernanza en el ámbito municipal en México.

En la perspectiva mexicana, la principal crítica sobre la implementación de la NGP y de la gobernanza en el ámbito municipal, como primer paso hacia la modernización de la gestión pública, para desarrollar una gestión más ágil, direccionada hacia el desempeño y fundamentada en la nueva perspectiva del cliente, recayó sobre 3 disonancias, debido a que no en todos los contextos era posible su adopción, es decir, quedó

¹⁴⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), *op. cit.*, pp. 62-63. Las cursivas son propias.

en claro, que no existe una talla para todos “*one size fits all*” (esta perspectiva nos ayudará en el siguiente capítulo para evaluar y diagnosticar cual fue el modelo adoptado en Tlalnepantla de Baz en el periodo referido). Para Cabrero Mendoza,¹⁴⁸ la articulación de estas tres estrategias es la siguiente:

- a) La adopción prematura: la NGP nace como respuesta al agotamiento de estructuras tradicionales de gobierno, y que demanda mayor funcionalidad en las tareas gubernativas, sumado a la nueva demanda de una relación más abierta e incluyente con las estructuras públicas por parte de los ciudadanos. No obstante, las estrategias de cambio se realizan sin reflexionar suficientemente en las condiciones de los municipios.
- b) El fenómeno de la adopción simulada: se caracteriza principalmente por promover una gran retorica sobre los procesos de modernización sin tener una vinculación precisa y vinculante con las acciones y los resultados. Se adopta para dar cuenta a los organismos internacionales, gobiernos federales y estatales, empresarios y ciudadanos que el gobierno ha emprendido un gran esfuerzo para mejorar el desempeño, *se puede cuestionar los resultados incipientes pero no el hecho de buscar mejorarlos con las herramientas apropiadas.*
- c) La adopción desarticulada: la NGP promueve una serie de métodos y herramientas para mejorar el desempeño, por lo tanto no se puede suponer que este tipo de reformas resuelven los retos de la acción gubernamental, y menos aún, que también resuelven retos mayores, como la construcción de construcción de instituciones democráticas, la rendición de cuentas y transparencia, y la interacción constante con la sociedad. Por lo tanto se trate de reforzar los procesos de gobierno con el avance de prácticas democráticas para la apertura de la conducción de políticas públicas. *Se requiere construir una NGP en el marco de una Nueva Gobernanza Democrática.*

¹⁴⁸ Cabrero Mendoza, Enrique (2007), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y Nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE-M. A. Porrúa, México, pp. 175-188.

Cuadro 5 Usos de la NGP y gobernanza a nivel municipal

Tipo de adopción	Tipo de municipio idóneo	Descripción o característica
a) adopción prematura	Municipios rurales → semiurbano	Como respuesta al agotamiento de estructuras tradicionales de gobierno.
b) adopción simulada	Municipios urbanos	Para dar cuenta que el gobierno ha emprendido un gran esfuerzo para mejorar el desempeño. (retórica)
c) adopción desarticulada	Municipios urbanos → metropolitanos	Para reforzar los procesos de gobierno con el avance de prácticas democráticas.

Fuente: elaboración propia con base en Cabrero Mendoza (2005), op. cit.

Como se puede apreciar, en este modelo las tres tendencias se ubican o se adoptan en vinculación con la tipología municipal. En este sentido, puede decirse que aun cuando existen municipios metropolitanos que su principal preocupación recae en cómo articular la utilización de modelos de gestión hacia el desempeño con los de participación ciudadana, hay otros que por su inercia estructural, debilidad institucional y de finanzas públicas, así como deficiente profesionalización, prefieren articular, o mejor dicho, incursionar en un acto retorico hacia la modernización, sin poner demasiada atención en la situación problemática que afecta a la administración municipal, o buscan la modernización sin promover cambios en las lógicas organizacionales, es decir, sin incentivos.

En particular, evaluar estas tres formas de procesamiento de políticas de modernización requiere de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y metodologías de evaluación al desempeño gubernamental, para precisar si se han logrado los objetivos prometidos, o dicho sea de paso, si los elementos de la evaluación pueden ser útiles para emprender un mejoramiento en los procesos que redundan en el aprendizaje institucional para que permeen en toda la organización.

CAPÍTULO 4 TLALNEPANTLA DE BAZ 2009-2013: GOBERNANZA EN CONSTRUCCIÓN

4.1 Innovar en los contextos municipales: retos y oportunidades

Los procesos de modernización de la gestión pública en los municipios en México son continuos, y no divergentes o contradictorios a la realidad en que se vive. Construir un modelo de modernización e innovación en el ámbito municipal significa consolidar mecanismos de interacción con la ciudadanía a través de propuestas novedosas de participación, crear un mejor marco regulatorio de las estructuras de administración, implementar una andamiaje para apuntalar un “*gobierno abierto*” donde se reconozcan mecanismos de rendición de cuentas (evaluaciones de desempeño, fiscalización, transparencia a través del *E-gobierno*), y sobre todo, mejorar la distribución y calidad de los servicios públicos municipales, con el objetivo de generar prosperidad, crear centros de desarrollo y garantizar la confianza de los ciudadanos.

La innovación no es un proceso lineal, debido a que existen factores complejos de la realidad que dificultan o impulsan los ajustes de los gobiernos. Consecuentemente, la innovación comprende tres fases, que se entremezclan y apoyan mutuamente: a) nivel funcional-estructural: refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de recursos, y de las reformas administrativas que incluyen nuevas estructuras y formas de organización; b) nivel comportamental: éste se refiere a nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto, y; c) nivel relacional: que contiene nuevas formas de relación organización (gobierno)-sociedad,

destacando formas de decisión que se toman con base en los elementos ambientales.¹⁴⁹

No obstante, modernizar o innovar en gestión pública no significa tener *buenas intenciones* -pero irrealizables- o tratar de solucionar los problemas públicos con *elefantes blancos*, que la mayoría de las veces no son sometidos a evaluaciones rigurosas *ex ante* para verificar su impacto en la vida de los ciudadanos. Para fortalecer institucionalmente a un gobierno municipal en México –teniendo en cuenta sus condiciones económicas, políticas, culturales y sociales-, es necesario al menos 4 condiciones: a) Fortalecer en general la gestión pública con miras a la mejora del desempeño; b) Incrementar la distribución y calidad de los servicios públicos, sin discriminación alguna; c) Poseer solidez en las finanzas públicas, y; d) Articular mecanismos para la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

4.1.1 Experiencias respecto a la innovación en el gobierno municipal

En la misma línea, Cabrero Mendoza¹⁵⁰ argumenta que para mejorar la mecánica en la acción e innovación del gobierno municipal aún no se cuenta con recetas o planes maestros que resuelvan de manera estandarizada los problemas de cualquier gobierno. No obstante, es necesario observar experiencias exitosas en gobierno locales, que han mostrado algunas experiencias:

- Un gobierno que no lleva a cabo un diagnóstico detallado del estado de la administración y de los problemas más urgentes a ser resueltos en el municipio, tienen pocas posibilidades de éxito, tres años transcurren muy rápido;

¹⁴⁹ Cabrero Mendoza Enrique, David Arellano Gault y Lourdes Anaya (2000), *Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad*, en Arellano *et al.*, Reformando el gobierno, CIDE-M.A. Porrúa, México, pp. 149-152.

¹⁵⁰ Cabrero Mendoza, Enrique (2001), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*, CIDE-COLMEX, México, p.23.

- Un gobierno que no es escrupuloso en el manejo de los recursos de la administración municipal y que no rinde cuentas sistemáticamente ante la población difícilmente generará confianza, lo cual debilitará sus iniciativas;
- Un gobierno que no se da el tiempo de pensar creativamente en cómo resolver de una manera mejor los problemas locales, y que no aprende de experiencias, no logrará un impacto importante;
- Un gobierno que no integra a la ciudadanía en el diseño y evaluación de los programas municipales no multiplica su impacto y permanece débil y aislado;
- Un gobierno que no se apoya en otros programas estatales o federales por motivos partidistas u otros, o que se aleja de las iniciativas intermunicipales o de otros sectores sociales, está dejando ir oportunidades muy importantes para tener un mayor impacto local;
- Un gobierno municipal que sólo actúa en función del periodo trianual es un gobierno de visión corta que difícilmente trasciende. Es evidente que se trata de un limitante constitucional que restringe en mucho a un gobierno municipal, sin embargo una visión de largo alcance al final es reconocida por la ciudadanía y si es exitoso algún programa iniciado, es más difícil que el siguiente grupo gobernante deseche los esfuerzos.

Consideramos que para el periodo referido, la administración municipal 2009-2012 implementó estrategias de la NGP con dos matices bien definidos: por un lado se buscaba promover cambios que mostraran la diferencia del partido en el gobierno, puesto que esta, era de extracción priista. En segundo plano, estos cambios respondían a modificar financiera y estructuralmente a la organización administrativa del municipio, a través de un conjunto de herramientas que, a pesar de uso anterior, se diversificaban y adicionaban nuevos procesos, que además exigía el gobierno estatal del Estado de México y el gobierno Federal.

4.2 Estudio de Caso: Tlalnepantla de Baz

4.2.1 Geografía y demografía

Para conocer y analizar el objeto de estudio de la presente investigación, es necesario estar al tanto de las condiciones económicas, sociales, culturales y administrativas que caracterizan al municipio en mención.

El Estado de México es la entidad federativa más poblada de la República Mexicana con más de 15 millones de habitantes; la Ciudad de Tlalnepantla representa a su vez uno de los municipios más habitados de la entidad; a nivel nacional la Ciudad de Tlalnepantla representa el 0.5% del total de habitantes.¹⁵¹

Cuadro 6 Mapa de localización Tlalnepantla de Baz



Fuente: PDM 2009-2012.

Se ubica en la zona nororiente del Estado de México, y forma parte de la región Valle Cuautitlán Texcoco y de la Zona Metropolitana del Valle de México. Su territorio se encuentra dividido en dos porciones no continuas separadas por el Distrito Federal, a las que se les denomina

¹⁵¹ Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p. 35. Véase también IGECEM (2013), *Estadística básica Municipal Tlalnepantla de Baz*, disponible en:

<http://igecem.edomex.gob.mx/recursos/Estadistica/PRODUCTOS/AGENDAESTADISTICA/BASICAMUNICIPAL/ARCHIVOS/Tlalnepantla%20de%20Baz.pdf> (consultado el 20-09-2014).

Oriente y Poniente. La primera, mantiene una superficie de 21.4 km², mientras que la zona Poniente cuenta con una extensión de 62.3 km² (Véase cuadro 6 y 7).¹⁵²

En el Tlalnepantla hay más de 170 mil hogares a los cuales se debe de brindar los servicios públicos básicos, focalizar a las familias por el grado de carencia que se tenga, atender sus demandas, toda vez que, los hogares representan un punto de partida para identificar a los distintos grupos vulnerables y así enlazar las políticas sociales.

El territorio municipal se encuentra dividido por 13 regiones que se han establecido para el mejor cumplimiento de las funciones políticas y administrativas del Ayuntamiento, cada una de ellas compuestas por Colonias, Pueblos, Fraccionamientos y Unidades habitacionales y Fraccionamientos industriales. Las cuales suman 264 comunidades.

Cuadro 7 Ubicación geográfica y colindancias

Zona Oriente	Zona Poniente
Al Norte: con el Municipio de Ecatepec. Al Sur: con la delegación Gustavo A. Madero D.F. Al Oriente: con el Municipio de Ecatepec	Al Norte: con el Municipio de Tultitlán y Cuautitlán Izcalli. Al Sur: con la delegación Azcapotzalco D.F. y Municipio de Naucalpan de Juárez. Al Oriente: con la delegación Gustavo A. Madero D.F. Al Poniente: con el Municipio de Atizapán de Zaragoza.

Fuente: PDM 2009-2012.

4.2.2 Contexto económico

Por su ubicación espacial dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México, Tlalnepantla de Baz se ha convertido en un centro estratégico industrial, cultural y logístico, en materia económica; “en cuanto a las actividades comerciales como son los tianguis, mercados y centrales de abasto; a nivel estatal Tlalnepantla concentra el 7% de las actividades de los 125 municipios del Estado de México y el 1.6% a nivel nacional,

¹⁵² Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, pp.15-17.

lo que coloca a la Ciudad como un importante centro de comercio de primera necesidad”.

Por lo tanto se considera a la industria como una de las partes más significativas de la vocación económica en el Estado de México, regional y nacional, ya que se cuenta con importantes corredores industriales. Según el INEGI, en Tlalnepantla había, para el año 2003, 26 parques, ciudades y corredores industriales, con cerca de 440 industrias instaladas en el territorio municipal, de las 1627 que había en la ZMCM (que comprende a los municipios del Edo. Mex., que están insertos en la ZMVM).¹⁵³ La transformación territorial del municipio ha hecho que las actividades industriales releguen a las agrícolas en las últimas décadas.

La Población Económicamente Activa (PEA) de Tlalnepantla es de 283 mil, pero la ocupada es de 269 mil. De los cuales, la gran mayoría labora en actividades industriales y de servicios (237 mil). En cuestión del Producto Interno Bruto Tlalnepantla representa más del 10% del PIB del Estado de México y casi el 1% del PIB a nivel nacional.¹⁵⁴

El índice de marginación de Tlalnepantla de Baz para el año 1990 fue de -1.86068, lo cual representa un nivel muy bajo, por lo que en plano nacional el municipio se ubica en el lugar 2350 de los 2403 municipios considerados.

4.2.3 Contexto político

La ciudad de Tlalnepantla de Baz ha sido uno de los municipios del Estado de México, que en las últimas décadas ha experimentado un proceso de alternancia política. Anteriormente a 2006, el gobierno municipal de Tlalnepantla había sido de extracción panista.

¹⁵³ INEGI, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/medioambdf/2002/archivo9.pdf (Consultado el 25-09-2014).

¹⁵⁴ PDM, *Ibidem*.

Particularmente desde 1997, cuando el PRI perdió las elecciones ante el PAN, con la candidata Ruth Overa Nieto, siguiendo 3 gobierno más del mismo partido político.¹⁵⁵

Cuadro 8 Periodos de gobierno estatal y municipal

Estado de México	
Gob. Estatal	Gob. Municipal
Arturo Montiel Rojas 1999-2005 (PRI)	Rubén Mendoza Ayala mit. 2000-mit.2003 (PAN)
	Ulises Ramírez Núñez mit.2003-mit.2006 (PAN)
Enrique Peña Nieto 2005-2011 (PRI)	Marco A. Rodríguez Hurtado mit.2006-mit.2009 (PAN)
	Arturo Ugalde Meneses mit.2009-2012 (PRI)
Eruviel Ávila Villegas 2011-2018 (PRI)	Pablo Basáñez García 2013-2015 (PRI)

Fuente:<http://www.tlalnepantla.gob.mx/archivohistorico/3gobernantes.asp>.

Dicho al margen, estos gobiernos municipales estuvieron yuxtapuestos al gobierno estatal del Estado de México, que siempre ha sido gobernado por gobiernos de extracción priista. En las elecciones del 2009, el candidato Arturo Ugalde Meneses ganó la contienda con cerca del 45% de los votos emitidos. Mientras que el PAN estuvo muy cerca con el 40%, y finalmente el PRD con el 9%.¹⁵⁶

4.2.4 Tipología Municipal de Tlalnepantla de Baz

Considerando todos estos factores cabría recalcar que la tipología municipal de los municipios en México está aún en construcción debido a que este debe ponderar componentes como la población total, niveles de ingreso y gasto de los gobiernos, actividades económicas, prestación de servicios públicos, densidad poblacional, etcétera. Sin

¹⁵⁵ Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx/archivohistorico/3gobernantes.asp> (consultado el 25-09-2014).

¹⁵⁶ IEEM, disponible en: <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html> (consultado el 25-09-2014).

embargo consideramos que una clasificación útil y adecuada por los componentes que engloba, es la desarrollada por F. Pérez Rasgado,¹⁵⁷ quien considera que los municipios metropolitanos se caracterizan por:

- Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes.
- Población preponderantemente urbana de más de 90%.
- Fuerte demanda de todo tipo de satisfactores.
- Suficiencia en la oferta de servicios de más del 90%.
- Altos valores del suelo urbano.
- Especulación de las zonas circundantes a las áreas urbanas.
- Fuerza de trabajo dedicada eminentemente a los servicios e industria.
- Alto nivel de ingresos per cápita en promedio.
- Contaminación ambiental.
- Altas densidades de población.
- Concentración de actividades terciarias.
- Integración física entre localidades de varios municipios.
- Tendencia a la saturación urbana.

4.3 Implementación de la NGP en el Gobierno Municipal 2009-2012: “Municipio de compromisos”

Desde la campaña política de Arturo Ugalde Meneses, y poco tiempo después ya en la administración pública, el gobierno municipal planteó una serie de medidas que serían el proyecto político del municipio (por la inercia política e institucional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) estatal se fijaron discursivamente “compromisos” que deberían seguir los gobiernos en las elecciones del 2009). Con base en eso, el gobierno municipal fijó 10 ejes rectores:¹⁵⁸

1. Gobierno de Compromisos
2. Gobierno con Liderazgo Social

¹⁵⁷ Pérez Rasgado, Fernando (2014), *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*, INAP, México, p.257.

¹⁵⁸ PDM 2009-2012, pp. 6-7.

3. Gobierno con Puertas Abiertas; Sencillo, Transparente y con Acceso a la Información.
4. Gobierno Incluyente.
5. Gobierno con Racionalidad y Eficacia.
6. Gobierno con Amplia Participación Ciudadana.
7. Gobierno con Responsabilidad Social.
8. Gobierno Promotor del Desarrollo Económico.
9. Gobierno de Identidad y Arraigo.
10. Gobierno de Protección y Seguridad.

Bajo el estandarte de estos compromisos signados, la administración municipal 2009-2012, promovió una serie de cambios que serían visibles en el Plan de Desarrollo Municipal y retóricamente con base en la NGP, debido a que promovió mudanzas de orden financiero y organizacional. Para dar eficacia a la gestión local, se propusieron 4 pilares: *Seguridad social, Seguridad económica, Seguridad pública y Seguridad Integral*. Siendo este último, el que por su naturaleza constituyó el más importante para el periodo referido.

Por lo tanto, se construyó un matriz FODA en la cual se describía y analizaba la situación de la gestión,¹⁵⁹ y la posible incidencia (positiva o negativa) que podría tener en el entorno, entre los elementos más importantes a manera de resumen son los siguientes.

- La comparación entre la estructura orgánica que se tiene, y la deseable y necesaria que permita cumplir con las atribuciones. Se trazó una reestructuración debido al incremento de la plantilla en administraciones pasadas.
- De acuerdo con el estado de la participación ciudadana, se contaba con consejos de participación pero no existía un proyecto y mecanismo adecuados para promoverla en políticas públicas particulares.
- La promoción de reformas y/o reingeniería de procesos para simplificar y agilizar trámites administrativos, para ser eficaz en las peticiones ciudadanas.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp.180-188.

- Se cuenta con programas en materia de control, vigilancia y fiscalización, pero existe poca credibilidad de la ciudadanía de su aplicación.
- Se concluyó que, aun cuando administraciones anteriores ya habían operado, un *call center* y página web para habilitar la recepción de solicitudes y demandas ciudadanas, era necesario revitalizarlas.
- Entre las observaciones se hizo necesario fortalecer la situación financiera de la administración, contener el gasto vía servicios personales, incrementar el gasto en infraestructura pero con dinero proveniente de la recaudación y recursos externos como los del gobierno federal y estatal, para no incurrir en endeudamiento externo. A la par, fijar y reestructurar la deuda pública.
- Por último se diagnosticó que, se contaba con un Comité de información, ordenamientos jurídicos sobre la materia y actualización de archivos electrónicos, pero falta una cultura hacia el acceso de información pública por parte de los servidores públicos, así como de la ciudadanía.

Una vez hecho el diagnóstico de la situación que guarda la administración municipal, se siguió a conformar una Misión y Visión institucional de la administración,¹⁶⁰ (véase cuadro 9) pues considerando que un municipio se encuentra inmerso en variables endógenas y exógenas que afectan positiva o negativamente en la persecución de sus objetivos, se hizo un marco prospectivo (escenarios) y estrategias a seguir, con ayuda de la Planeación Estratégica¹⁶¹ (instrumento de la NGP).

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 261.

¹⁶¹ “La planeación estratégica es un esfuerzo por encontrar una relación cada vez más estrecha entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones, en un mundo esencialmente interrelacionado. Por eso deben analizarse las organizaciones gubernamentales como determinadas tanto formal como legalmente en cuanto a sus objetivos, pero como organizaciones que una vez construidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollo de capacidades”. Arellano Gault, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público*, FCE, México, p. 15,23.

Cuadro 9 Misión y visión de Tlalnepantla 2009-2012.

Misión	Visión
<p>Ser una instancia de gobierno con nítida vocación de servicio, que a través de las áreas administrativas proporcione los servicios públicos necesarios para que la sociedad tlalnepantlense eleve sus niveles de vida y alcance un desarrollo integral en un proceso de participación social, de respeto a la dignidad humana y apegados al cumplimiento del Estado de Derecho, siendo eficientes y eficaces, incluyentes y democráticos, atentos a las demandas y solicitudes de todos y cada uno de los habitantes.</p>	<p>Hacer de Tlalnepantla de Baz un Municipio de vanguardia con los más altos índices de desarrollo social, económico y político, que sea seguro, ordenado, limpio y en constante armonía con la ecología, en donde coexistan pacíficamente todos los habitantes que deseen una ciudad donde se generen las oportunidades de empleo, educación, cultura, atención médica, deporte y las demás actividades necesarias para su vida y la de sus familias, promoviendo los canales de comunicación y acercamiento a la ciudadanía orientados a generar la participación en un marco de gobernabilidad basado en el respeto a la dignidad de las personas y al estado de derecho.</p>

Fuente: PDM 2009-2012.

4.3.1 Cambios en la estructura organizacional

Para la NGP, los cambios en la estructura burocrática es un elemento indispensable para que los gobiernos trabajen referenciados a la eficacia, eficiencia y economía, y logren el desempeño deseado y de valía para sus sociedades. Por un lado favorece la comunicación directa y constante, con el objetivo de lograr mejorar el diseño y hechura de las políticas públicas; por otro lado, con estructuras descentralizadas, aplanadas, se construye un entramado institucional donde se crean varios centros de poder configurando un tipo de balanza y por ende descende la corrupción.

Por la lógica de los gobiernos locales, con duración de tres años, es sumamente importante desarrollar nuevas reglas, para la conducción de los objetivos. Por ello, producto de los cambios sociales, económicos, culturales y políticos, las estructuras gubernamentales deben mantenerse en constante ritmo para absorber las demandas que la ciudadanía demanda, tratando de cumplir las funciones sustantivas

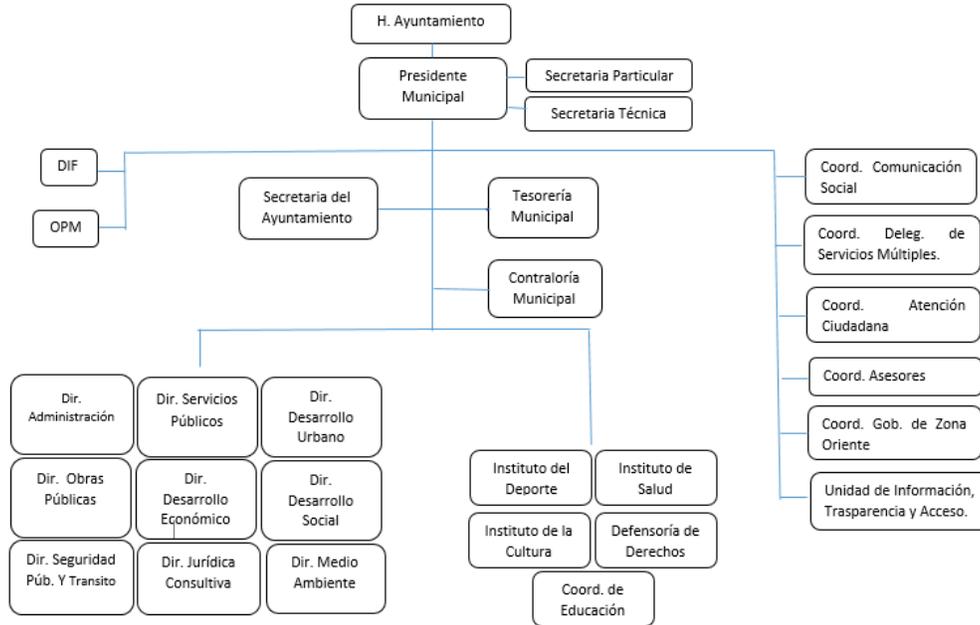
(metas) que conlleven al cumplimiento de los objetivos plasmados en los ordenamientos jurídicos. Para el gobierno municipal 2009-2012, “la estructura administrativa [...] se tiene que adaptar al grado de desarrollo socioeconómico y administrativo del Municipio y al grado de complejidad de los asuntos político-administrativos que enfrenta”.¹⁶²

En el periodo 2009-2012, hubo algunas direcciones que se separaron respecto al periodo anterior, con motivo de descentralizar bienes y servicios y agilizar los trámites burocráticos. A partir de esto, dentro de las 9 direcciones generales, se mantuvo una estandarización. Por otra parte, las áreas encargadas de asesoría (coordinaciones) aumentaron, debido a que como se argumentaba desde la campaña política, y después se plasmaría en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), serían las áreas encargadas de promover la apertura, transparencia y la rendición de cuentas. Este fue el motivo para crear o revitalizar las coordinaciones de comunicación social, atención ciudadana y la de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo estas últimas solo cambiaron de denominación dado que en administraciones anteriores estaban presentes pero con una denominación de unidad administrativa.

No obstante de mantener las dependencias de la administración municipal, que desde un inicio se planteó para reducir los costos en los servicios personales, en el primer año de gobierno la estructura ocupacional presentó un incremento del 3.06%, cifra que representa a su vez a 168 empleados más respecto al año inmediato anterior; las áreas que presentaron aumento de personal significativamente fueron: Órgano Administrativo de la Presidencia Municipal (9), Secretaría del Ayuntamiento (33), Dirección General de Administración (44), Dirección General de Servicios Públicos (17), Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (60) y la Dirección General de Obras Públicas (16). La Tesorería Municipal tuvo una disminución de 24 empleados, mientras que la Coordinación Municipal de Educación no registró movimientos.

¹⁶² Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2009-2012.

Cuadro 10 Nueva estructura de la administración de Tlalnepantla 2009-2012



Fuente: Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2009-2012.

En relación con lo anterior, la mayoría de órganos de la administración municipal reportaron actualizaciones en sus manuales de organización y procedimientos, lo cual permite la oportuna y constante atención de las actividades de cada dependencia, asimismo precisando la responsabilidad y participación de los servidores públicos. Las únicas dependencias que no registraron cambios durante el primer año en dichos procedimientos fueron la secretaria del ayuntamiento, instituto del deporte y la defensoría municipal de derechos humanos.

Respecto al perfil técnico-profesional de los 5,984 servidores públicos que laboraban en la administración de 2009-2012 de Tlalnepantla de Baz, 779 que equivalen al 13.1% contaban con nivel primaria 1,810 equivalentes al 30.24% con nivel secundaria, 879 que corresponde al 14.68 % con nivel medio superior, 765 con el 12.78% a

nivel superior, 5 con especialidad que equivalen al 0.08% y 1,746 (29.17%) no contaban con comprobante de estudios.¹⁶³

En este sentido, aún existe una tarea pendiente en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos. En parte a la postura o falta de compromiso político por crear un reglamento o, en su caso, del gobierno del estado por legislar en favor de un servicio profesional de carrera que fomente estabilidad administrativa. Es importante mencionar que es una deuda que mantiene el gobierno desde que gobernaban partidos diferentes al actual, ya que existen iniciativas que datan del año 2000.

4.3.2 Evolución de la estructura financiera.

Uno de los objetivos del gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz, a cargo de Arturo Ugalde Meneses, fue la (re)estructuración de la situación financiera.¹⁶⁴ En esa línea los objetivos plasmados en el PDM, en concordancia de los postulados de la NGP, hacían hincapié en buscar reducir la deuda pública, aumentar los ingresos municipales, incrementar la inversión pública, y por ende, disminuir la dependencia financiera del gobierno federal y estatal.¹⁶⁵

Para el año 2009, eran evidentes los efectos que había provocado la crisis mundial de 2008, la cual impactó la estructura de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno. Si bien la mayoría de

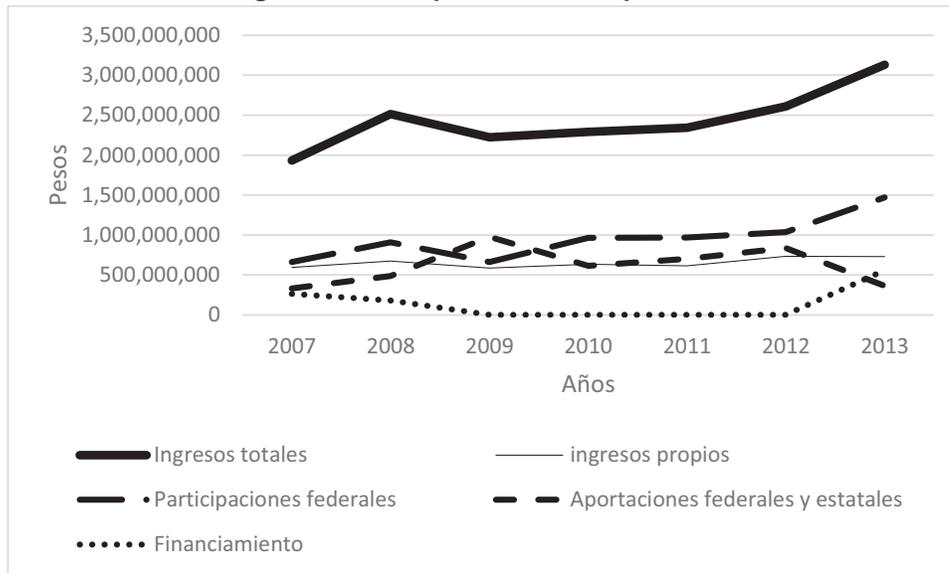
¹⁶³ Tercer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2009-2012, p.41.

¹⁶⁴ Para esta sección se tomó sólo en cuenta los periodos fiscales 2010,2011, 2012 y 2013, debido a que la política o los objetivos trazados del gobierno municipal a cargo de Arturo Ugalde, sólo podían incidir en estos años, debido a que el manejo de las finanzas para el año 2009 se tenía poco margen de maniobra pues se asumió la presidencia en Agosto.

¹⁶⁵ Motivo de la eficiente gestión financiera de la administración municipal, se premió al Municipio dos veces consecutivas (2011 y 2012) con el Premio Agenda desde lo Local que lo otorga el Gobierno Federal a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que incluye cerca de 30 indicadores de buena gestión ubicadas en 4 métricas de medición (Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable), que son consideradas dentro de los aspectos NGP.

entidades federativas y municipios de México trataron de compensar la disminución de participaciones y aportaciones del gobierno federal, a través de endeudamiento, Tlalnepantla pareció ser un caso atípico en dicha turbulencia. Por una parte, el gobierno municipal se abstuvo de contratar nuevo endeudamiento público, y por otro lado, busco fortalecer los ingresos propios (Impuesto -predial, sobre inmuebles y traslado de dominio- derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras). Como se muestra en la gráfica el aspecto más relevante en los ingresos municipales son las participaciones federales, en segundo lugar los ingresos propios, seguido de las aportaciones federales, y ausencia de financiamiento. (Véase gráfica 1)

Gráfica 1 Ingresos municipales de Tlalnepantla de Baz 2009-2013

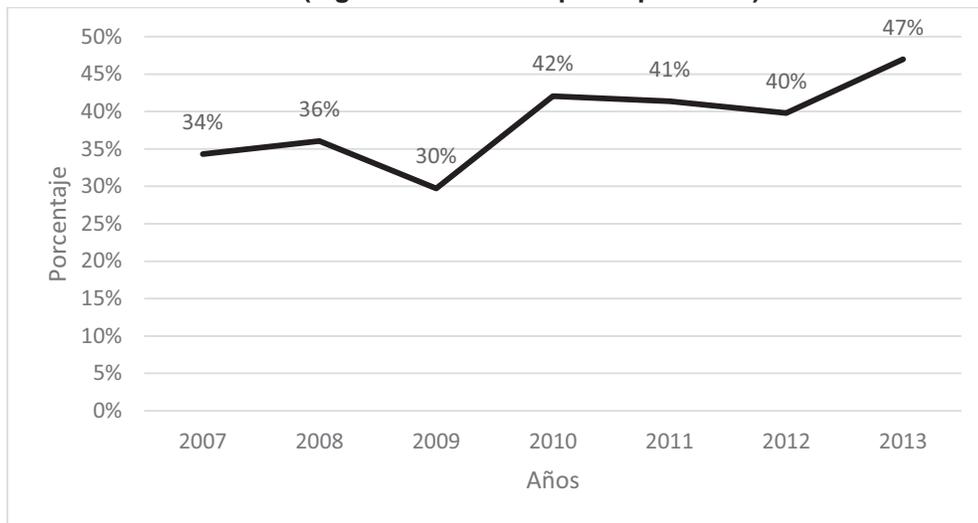


Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales

En conexión con esto, la dependencia financiera se mantuvo estable durante el periodo referido con un porcentaje de 41% nominal (gráfica 2). Mientras el indicador de la capacidad financiera, que muestra la tendencia una tendencia media, con alza en el 2011, y una disminución en 2012, se interpreta como el porcentaje que puede cubrir el municipio con ingresos propios el gasto corriente (gráfica 3). Este comportamiento demuestra la buena conducción financiera del municipio, dado que

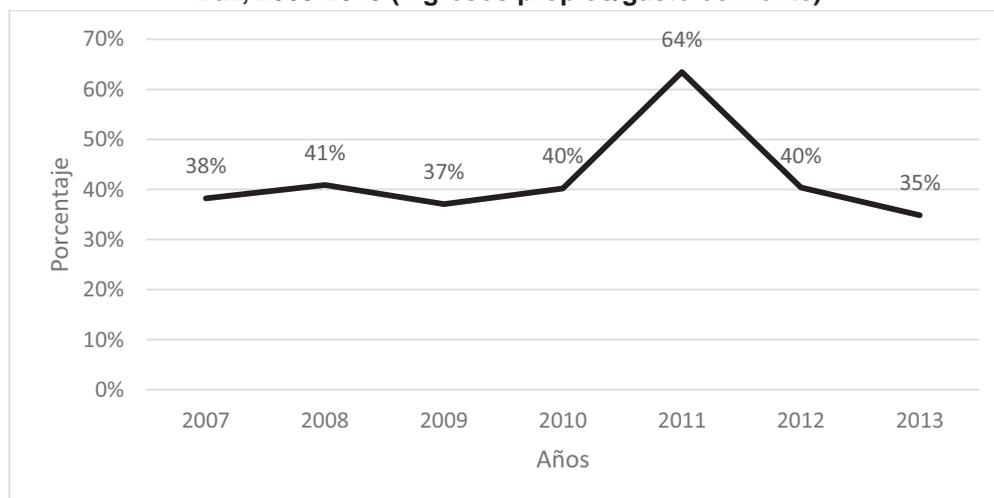
denota eficacia financiera para cubrir sus obligaciones de conducción directiva y operativa de las dependencias. Como se dijo, el año 2011 tenía un porcentaje de 64% para responder al gasto corriente.

Gráfica 2 Dependencia financiera del municipio de Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (ingresos totales vs participaciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales

Gráfica 3 Capacidad Financiera administrativa del municipio de Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (ingresos propios/gasto corriente)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales.

Estado Analítico de Ingresos Presupuestales Comparativo de Tlalnepantla de Baz 2009-2013

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos Totales	2515581412	2222981961	2290484000	2342591750	2608196831	3130271906
Impuestos	431849848	415232776	432025000	430846900	593618456	608168762
Contribuciones de Mejoras	0	0	0	2660	501	0
Derechos	134207177	88836432	103421000	109501670	107609113	94477685
Productos	26451152	16437840	29572000	11926900	20980809	12213601
Aprovechamientos	81214884	65468130	69088000	62638300	10168529	14342426
Participaciones federales	907195771	660516221	963446000	969470100	1037865828	1470260002
Aportaciones federales	485187911	976490562	614299000	700883680	837953595	365112098
Otros ingresos	267935128	0	78633000	57321540	0	5697332
Financiamiento	181539541	0	0	0	0	560000000
Disponibilidad inicial	0	0	0	0	0	0

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos totales	2515581412	2222981961	2290484000	2342591750	2608196831	3130271906
ingresos propios	673723061	585975178	634106000	614916430	732377408	729202474
Participaciones federales	907195771	660516221	963446000	969470100	1037865828	1470260002
Aportaciones federales	485187911	976490562	614299000	700883680	837953595	365112098
Financiamiento	181539541	0	0	0	0	560000000

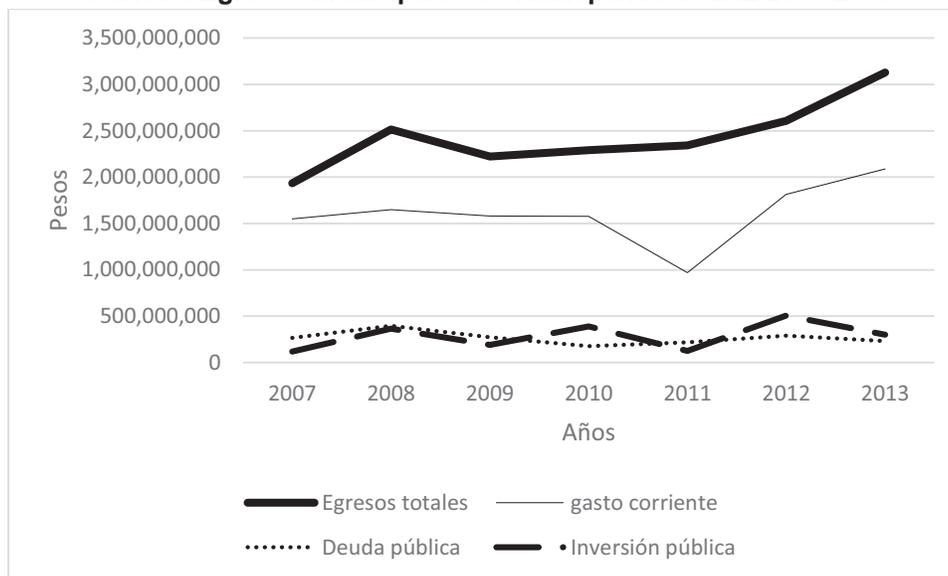
Dependencia financiera	36%	30%	42%	41%	40%	47%
-------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

*Ingresos nomiales

Fuente: Informes de la Cuenta Pública del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México e INEGI Finanzas Públicas Municipales

Por otra parte, la estructura de egresos del municipio de Tlalnepantla de Baz en el periodo 2009-2012, se comportó de la siguiente forma. En cuanto a los egresos del municipio, los datos muestran una tendencia a aumentar en el transcurso del trienio, para aumentar aún más en el primer año de la administración 2013-2015. No obstante, el rubro más importante fue el gasto corriente, en segundo plano está la inversión pública, y por último, el pago por amortización de pasivos (deuda). Es decir, el gasto corriente representó el 68 %, 41% y 69%, respectivamente (véase gráfica 4).

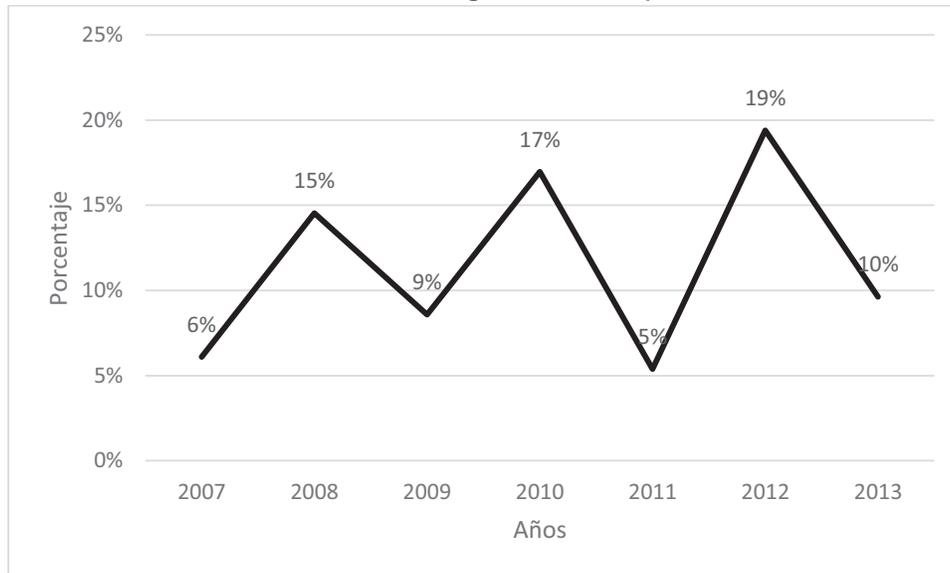
Gráfica 4 Egresos municipales de Tlalnepantla de Baz 2009-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales.

Mientras que en el periodo en cuestión, la inversión pública del municipio tuvo un descenso importante en 2011 al ubicarse en 5% en comparación de los ingresos totales, para dar después dar un salto sustancial en el 2012, al acercarse al 20%. Dicho al margen, la disminución de inversión pública en el año 2011, pudo haber sido consecuencia de que en el mismo año se llevó a cabo las elecciones a la gubernatura del estado (véase gráfica 5).

Gráfica 5 Inversión municipal en Tlalnepantla de Baz, 2009-2013 (gasto de inversión/ingresos totales)

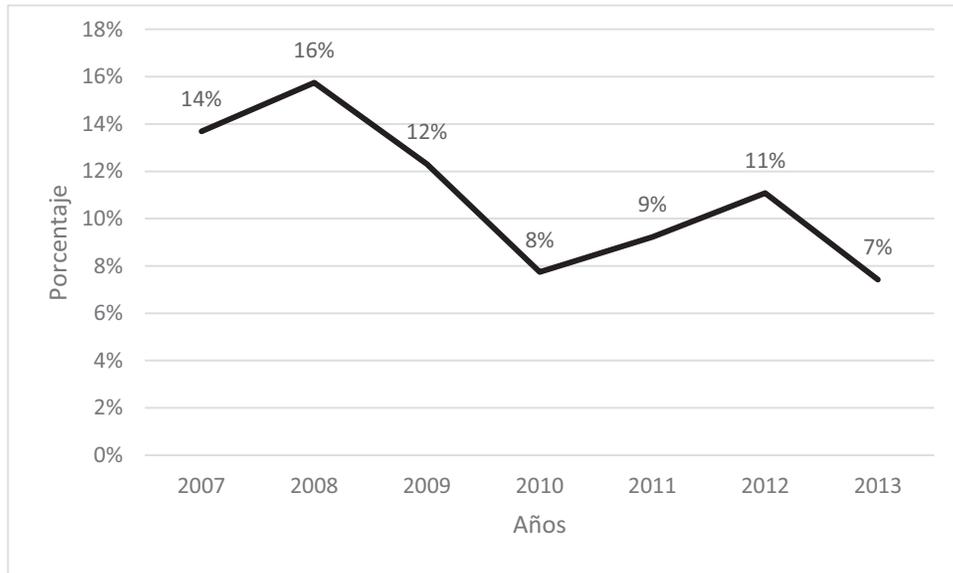


Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales.

En relación al manejo de la deuda, los pagos del municipio por las obligaciones contraídas, tuvieron un impacto considerable pues aun cuando no se consideró en la estructura de ingresos, si tuvo una importancia preponderante en los egresos. Representó 8%, 9% y 11%, respectivamente. Los gastos comparados de inversión y pago por amortización de pasivos estuvieron a la par, para el año 2012, donde tuvieron el alza marginal más alta, sólo hubo una diferencia de 8 puntos porcentuales entre la inversión y el pago de deuda (véase gráfica 6).

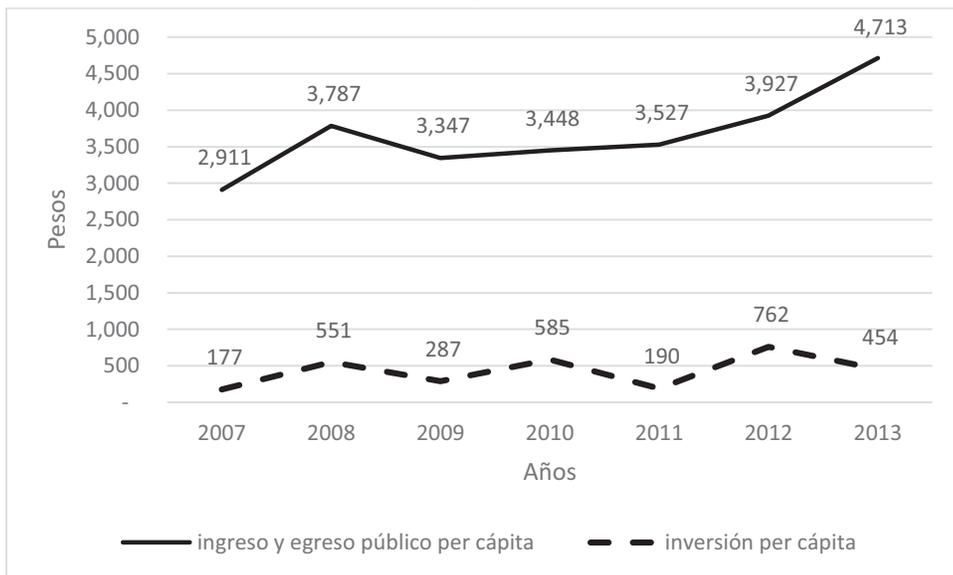
Pese al impacto de la crisis mundial de 2008 y sus remanente, la tendencia de gasto e ingreso per cápita de Tlalnepantla de Baz se mantuvo e incremento durante los años en cuestión, con un monto total que va desde \$ 3,448 pesos en el 2010 hasta cerca de \$4,000 pesos para el 2012. Estos datos nos muestran que la estructura de finanzas públicas del municipio (ingresos y egresos) estuvo en estabilidad. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre el gasto total per cápita y el gasto de inversión per cápita, pues este último nunca superó los \$800 pesos en todo el periodo (véase gráfica 7)

Gráfica 6 Gasto por amortización de pasivos de Tlalnepantla de Baz 2009-2013 (Egresos totales/gasto de deuda)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales

Gráfica 7 Ingreso, egreso e inversión per cápita en Tlalnepantla de Baz 2009-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, finanzas públicas estatales y municipales

Estado Analítico de Egresos Presupuestales Comparativo de Tlalnepantla de Baz 2009-2013

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Egresos totales	2515581412	2222981961	2290484000	2342591750	2608196831	3130271906
Servicios personales	997194255	1034640690	992822000	578946910	1103275412	1288699072
Materiales y suministros	132884196	126971305	127507000	94925510	178205497	141913399
Servicios generales	313221639	223905158	183168000	39622690	230212382	336453670
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	204975163	194438396	273147000	254835980	301582911	323187115
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	60097302	34174348	114798000	59681030	49914526	40125957
Inversión pública	305760411	156698978	273824000	66294620	455967903	261203489
Inversiones financieras y otras provisiones						
Deuda pública	396193596	273511228	177430000	216152930	289038200	232257915
Disponibilidad final	105254850	178641858	147788000	1032132080		506431289

Capacidad financiera	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos propios	673723061	585975178	634106000	614916430	732377408	729202474
Gasto corriente	1648275253	1579955549	1576644000	968331090	1813276202	2090253256
Capacidad financiera	41 %	37 %	40 %	64 %	40 %	35 %
Inversión per cápita						
Ingresos totales	2515581412	2222981961	2290484000	2342591750	2608196831	3130271906
Inversión pública	365857713	190873326	388622000	125975650	505882429	301329446
inversión per cápita	551	287	585	190	762	454

*Egresos nominal

Fuente: Informes de la Cuenta Pública del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México e INEGI Finanzas Públicas Municipales

En conclusión, para el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz 2009-2012, la buena conducción de finanzas públicas, no sólo se quedó en el discurso, sino que se implementó a cabalidad con el manejo de la deuda pública. Mostró eficacia en cuanto a que, en todo momento hubo un equilibrio entre ingreso y egreso. Los efectos de la crisis mundial de 2008 causaron pocas o nulas consecuencias en los ingresos municipales. De hecho, la inversión pública y el pago de la deuda, se mantuvieron en el tiempo con pocas modificaciones marginales.

Producto de la responsabilidad financiera en el municipio durante el periodo las calificadoras Moody's y Fitch Ratings, otorgaron la calificación A2.mx y A-(mex) con una perspectiva positiva, en 2013 y 2014, respectivamente. La calificación crediticia se fundamenta en los siguientes factores: mejora sostenida en los balances operativos brutos del municipio, impulsada por el crecimiento de los ingresos propios junto con la contención del crecimiento de los gastos operativos.¹⁶⁶ Estas calificadoras han dictado que el perfil crediticio de Tlalnepantla se ha fortalecido con el registro de márgenes operativos positivos durante 2009 a 2012, lo que ha permitido financiar una parte de sus gastos de capital, estos resultados promediaron 9% de los ingresos operativos en el periodo.

Este desempeño refleja el crecimiento de ingresos propios y transferencias federales en conjunción con las medidas de racionalización de costos durante los últimos cuatro años. Los resultados financieros consolidados de Tlalnepantla han sido positivos en el período 2009-12 con un promedio de 8.8% del total de los ingresos. En presencia de estos resultados financieros, los niveles de deuda permanecieron estables y con una tendencia a reducirse, la deuda representó 19.5% de los ingresos operativos al cierre de 2012. Sin embargo para el 2013 se esperaba un incremento de la deuda a 30% de los ingresos operativos, lo cual se ubica en un nivel moderado.

¹⁶⁶Moody's, disponible en: http://www.bmv.com.mx/eventoca/eventoca_460482_1.pdf (consultado el 28-09-2014).

FitchRatings, disponible en: http://www.bmv.com.mx/eventoca/eventoca_515091_2.pdf (consultado el 28-09-2014).

Sin duda, la responsabilidad en el manejo de las finanzas del municipio, a la usanza de la NGP, dio frutos, para la eventual puesta en práctica de proyectos productivos y de participación en la siguiente administración, con el objetivo de configurar una gobernanza local.

4.3.3 Transparencia y Acceso a la Información Pública

El Acceso a la Información es la herramienta principal para la participación ciudadana en un sistema democrático. Indispensable para un electorado informado, rendimiento de cuentas del gobierno y el funcionamiento adecuado del proceso político. Fomenta mayor eficiencia e integridad en el manejo de recursos públicos y es esencial para hacer al Estado más transparente en sus operaciones, más efectivo en sus acciones, más responsable al respetar y promover los derechos individuales, y atender mejor a las necesidades y demandas públicas.¹⁶⁷

El acceso a la información es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción -una de las amenazas más poderosas contra el desarrollo económico y social de cada país- ya que implementa efectivamente el control público en todos los actos del gobierno, hace más difícil la corrupción, y así promueve mayor rendición de cuentas, y hace posible revelar abusos, errores y debilidades en el sector público.

Bajo este supuesto, el gobierno municipal es una de las instancias responsables de promover tanto la transparencia y el acceso a la información pública, como a incentivar la rendición de cuentas a través de actos deliberativos en lugares públicos, donde se acepten los resultados así como promuevan cambios de diversa índole para mejorar el desempeño gubernamental.

¹⁶⁷ OEA, disponible en:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_gobernabilidad.asp (consultado el 25-09-2014).

En el Estado de México existe reglamentación (ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios) que estipula los órganos obligados de brindar información por oficio, es decir que por ley se establecen los medios y fechas para publicar de manera impresa y electrónica. (Art. 12). La ley mencionada se publicó en el año 2003 por lo que de inmediato se exigió su aplicación en cada municipio.

Tlalnepantla tiene una amplia tradición en cuanto al acceso y difusión de información pública. En particular, en mayo del 2004 se aprobó el Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual fue el primer municipio del Estado de México en contar con un ordenamiento de este tipo, así como de un Instituto encargado de la materia. Para saber la línea base o saber el estado en materia de transparencia y corrupción se realizó un cuestionario Ciudadanos por Municipios Transparentes, que consta de treinta variables. Cabe destacar que dentro de los primeros años de su implementación la información pública se dio a conocer 400 archivos: Reglamentos, convenios, las remuneraciones de los servidores públicos, los programas de obras públicas, el Plan de Desarrollo Municipal, los convenios suscritos con el sector público y privado, la deuda pública del municipio, el Manual de Trámites y Servicios de la Administración Pública Municipal, el orden del día y actas de las sesiones de cabildo y el informe anual de las comisiones edilicias.

En ese tenor, para el gobierno municipal de Tlalnepantla 2009-2012 era indispensable seguir y aumentar los niveles de estos principios, pues como se observa las administraciones anteriores mantuvieron un nivel aceptable en cuanto a presentar de manera oportuna las solicitudes de información pública que se demandaba. Es decir, con la entrada en vigor a partir del 18 de junio del 2007 del convenio para el uso del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM) ahora Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), se recibieron al 31 de mayo del 2013 un total de

2212 solicitudes de acceso a la información a través de dicho sistema.¹⁶⁸

El comportamiento de las solicitudes aumenta cuando se está en el último año de la gestión, en este sentido, es aparente que en el año 2012, es el de mayor demanda en solicitudes; teniendo una disminución considerable en los años intermedios de la administración (véase gráfica 8).

Gráfica 8 Solicitudes de Acceso a la Información Pública Tlalnepantla de Baz.



Fuente: elaboración propia con base datos disponibles en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/> (Consultado 28-09-2014)

Por otra parte, en el mismo año, de manera tendencial, se incrementaron los recursos de revisión de las solicitudes de acceso a la información pública, teniendo para el año 2012, la cantidad más alta en este rubro. Se entiende por recurso de revisión al “instrumento con el que cuentan las personas para impugnar, si estiman antijurídica, infundada o inmotivada la resolución de un organismo que niegue o limite el acceso a la información pública”.¹⁶⁹

¹⁶⁸ <http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/> (Consultado 28-09-2014)

¹⁶⁹ INFODF, disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=321&Itemid=999 (consultado el 27-09-2014)

De acuerdo con los informes en mención, desde junio del 2005 a mayo del 2013, existían alrededor 3013 solicitudes en total; de las cuales cerca del 16% fueron turnadas a la Tesorería municipal, como sujeto obligado. En segunda instancia, se encuentra la Dir. Gral. De Administración con un 15% de las solicitudes. No es casualidad que estas dos dependencias sean las que presentan mayores índices de solicitudes de acceso a la información, pues son las que por su acción directiva y operativa se prestan a actos de corrupción y/u ocultamiento de información.

Recientemente, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) realizó una evaluación sobre la transparencia presupuestal de cerca de 400 municipios de la república mexicana. Para la elaboración del índice de Información Presupuestal Municipal se contemplaron 80 criterios.¹⁷⁰ En dicha publicación se detallan los criterios cumplidos que van desde una serie histórica de 2009 a 2014. Para el caso de Tlalnepantla en 2009 cumplía con solo 13 criterios lo que le otorgaba una calificación de 42% de cumplimiento, mientras que para el año más reciente (2014) cumplió con 45 con una calificación de 57%. Con la singularidad de que si Tlalnepantla hubiera cumplido a tiempo con la publicación del Presupuesto de egresos, su calificación hubiera sido de 99% en una posición nacional de 15°.

4.3.4 Mecanismos para la participación ciudadana

La participación ciudadana desde la perspectiva local considerada en los nuevos paradigmas de la administración pública se constituye como una “nueva institucionalidad”, pues comprende nuevas formas de establecer rutinas, procesos y mecanismos que articulan dinámicas más fragmentadas y específicas (participación por programas o proyectos públicos), lo que genera una lógica de acción colectiva capaz

¹⁷⁰ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/documentos/analisis> (consultado el 26 febrero 2015)

de enfrentarse a la “vieja institucionalidad” y posibilitar así formas de gobierno con contenidos y formatos nuevos.¹⁷¹

La apertura a nuevas formas de incidencia de los ciudadanos en la esfera pública, por lo tanto, rompe con los paradigmas referenciados en la importancia de la estructura gubernamental para tomar decisiones públicas que normen la realidad en cuestión de problemáticas. Ante ello, lo esencial en la definición de la participación ciudadana, para Manuel Canto,¹⁷² son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus distintos intereses y valores e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen

No obstante, que existe suficiente literatura respecto al gobierno municipal como la instancia más cercana a la gente, y como principal promotor de la democracia. Se debe de tener cuidado para no confundir la participación ciudadana que a veces sirve como un tipo de maquillaje para disfrazar y/o legitimar con las acciones que los gobiernos emprenden de manera unilateral.

Como bien lo precisábamos desde el comienzo, el periodo en mención no se caracterizó por abrir espacio para participación activa de la ciudadana como un punto sustantivo para mejorar la gestión municipal. Si bien en el periodo 2009-2012, hay evidencias de mecanismos de participación, que han estado presentes en anteriores administraciones, la característica es que esta no fue constante durante los tres años, debido a que hubo una variación de un año para otro de los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS).¹⁷³ Para

¹⁷¹ Arzaluz Solano, Socorro (2013), *La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos*, Gestión y Política Pública, Volumen XXII No. 1, CIDE, México, p. 167.

¹⁷² Canto Chac, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, BBAPDF, Siglo XXI Editores. México, p. 28.

¹⁷³ Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, Art. 113, la constitución de los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia estarán integrados por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, y no podrán participar en ellos organizaciones políticas, ni servidores públicos. El cargo de

el año 2011, existían tan sólo 187 Consejos, mientras que para el año 2012 la cifra aumento a 304 Consejos.

Cuadro 11 Participación ciudadana

Mecanismos de participación social	2010	2011	2012	Descripción del proceso de vinculación
Foros de consulta	1	nd	426	Visitas a las comunidades a fin de conocer las problemáticas y necesidades; Atención en oficinas; Llamadas telefónicas.
Consejos de participación ciudadana	212	212	212	Calendarización, convocatoria, ejecución y cierre.
COCICOVI's	73	187	304	Convocatoria, asamblea, registro, conformación de comité y llenado de acta.
Organizaciones vecinales	5	5	2	Registro, toma de protesta, atención constante.
Organizaciones sociales vinculadas al desarrollo	0	93	180	1.- Se localiza la Organización; 2.- Se reúne con los dirigentes, 3.- Se escuchan sus participaciones, inconformidades y necesidades. 4.- Se gestiona ante el Ayuntamiento sus peticiones.
Asociaciones de padres de Familia	119	102	102	1.- Se localiza la Asociación; 2.- Se reúne con los dirigentes, 3.- Se escuchan sus participaciones, inconformidades y necesidades. 4.- Se gestiona ante el Ayuntamiento sus peticiones.

Fuente: Informes de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2009-2012.

Por otra parte, aun cuando se mencionan la intervención de organizaciones vinculadas al desarrollo, no existe información disponible para asegurar que estaban conformadas jurídicamente o cuales fueron los asuntos en los que participaron. Es decir, existen la duda si estas formas de incidencia son un aliciente para crear una convivencia pública o un medio de la contienda electoral.

integrante será honorífico. Ejerciendo funciones principales como lo son: Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra; hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía.

4.4 Gobernanza en Construcción Tlalnepantla 2013-2015: Ciudad Confiable.

Si bien en México los periodos de gobierno de los municipios, es de 3 años, la administración pública como principio es continua, universal y sostenida en el tiempo. Dicho proceso no es casualidad en los gobiernos municipales que de un periodo a otro aprovechan o desechan los medios, estrategias y herramientas empleadas por administraciones anteriores. Más aún cuando el gobierno es de la misma extracción partidista. Con la llegada de la nueva administración (2013-2015) a Tlalnepantla de Baz, y como presidente municipal Pablo Basáñez García, se trató de construir un nuevo modelo de administración pública progresista, innovadora, transparente, y abierta al ciudadano. Implícitamente se observaba y reconocía que la buena gestión financiera de la administración anterior haría posible estos principios.

Para la administración municipal de Tlalnepantla de Baz, la organización político-administrativa que debía sustentar el modelo de gobierno basado en una Ciudad Confiable, previsto en el Bando Municipal y Plan de Desarrollo Municipal, es través de tres pilares y un eje transversal. Teniendo en cuenta que es responsabilidad del gobierno municipal, implementar instrumentos que permitan la participación y decisión de la ciudadanía de los asuntos públicos del municipio. Por tal motivo se instituyó la Audiencia Pública, la Iniciativa Ciudadana y el Presupuesto Participativo, como formas de participación social, cuya organización y funcionamiento será regulado por la disposición normativa.¹⁷⁴

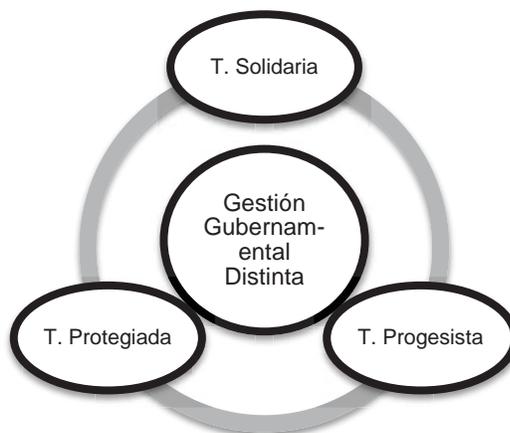
Los tres pilares destacan la importancia de una gestión estratégica, operativa y participativa, encaminada a favorecer la inclusión, promover desarrollo económico y social, fomentar la inversión pública y privada, ofrecer mayor infraestructura educativa y turística, e implementar medidas para mejorar las condiciones de seguridad pública. No obstante como núcleo del discurso político y administrativo para la consolidación o construcción de una gobernanza municipal dentro del

¹⁷⁴ PDM Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p. 23.

territorio, fue necesario amarrar los tres pilares a través de un eje transversal, denominado Gestión gubernamental Distinta. El Eje Transversal implica un conjunto de políticas que están dirigidas a todas las dependencias de la Administración Municipal, de tal forma que las acciones estén enfocadas al bienestar de la ciudadanía y al mejoramiento del gobierno municipal. Teniendo como objetivos los siguientes:

- Consolidar un gobierno de proximidad que responda con eficacia a la ciudadanía.
- Cambiar la percepción negativa del gobierno mediante una política de simplificación, administrativa y de gobierno digital.
- Impulsar la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas.
- Tener un manejo responsable de la deuda pública.

Diagrama 3 Pilares de Gobernanza y Buen Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015



Fuente: elaboración con información del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

4.4.1 Planeación Participativa para el Desarrollo

Los ciudadanos siempre aspiran a tener una mayor cantidad y calidad de servicios públicos, pero también que se haga un uso eficiente de los

recursos económicos del municipio. En este caso, es vital fomentar y articular políticas públicas de proximidad para saber cuáles son las necesidades que más le urgen a la población. Sin embargo, rara vez la ciudadanía se queda rezagada en los procesos de formación de la agenda de las políticas públicas, y que generalmente para el gobierno municipal se plasman cada tres años, esporádicamente salen a relucir problemas públicos en el periodo intermedio de la gestión o son bloqueados por los actores interesados. En este sentido, la necesidad de aumentar la competitividad, es decir, la participación de la región en la actividad económica, exige a los gobiernos locales a planificar estratégicamente. Esta planificación obliga a contar con la participación de los actores sociales y económicos de su territorio para definir el modelo estratégico que quieren y necesitan.¹⁷⁵ En parte la planeación para el desarrollo de los municipios estuvo siempre dirigida por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal que data de varias décadas. En este sentido se requiere promover la participación de varios agentes asegurando su congruencia con los niveles estatales y el nacional.

En especial, en Tlalnepantla de Baz 2013-2015, fue indispensable promover procesos participativos en la formación del plan de desarrollo municipal porque aun cuando respeta el principio anteriormente dicho, también significa el plantearse hacia dónde quiere llegar la administración pública, visualizar un futuro deseado y construir a partir del presente las acciones necesarias para lograrlo (haciendo referencia a la visión de largo plazo que se pretende tener en mente, para dirigir el potencial de desarrollo del municipio (2020)).

Para el proceso de construcción del Plan de Desarrollo, se aprovecharon y pusieron en marcha mecanismos tradicionales e innovadores de participación ciudadana, que fueron los siguientes: a) A través del portal electrónico del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz se

¹⁷⁵ Banco Inter-americano de Desarrollo (2011), Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, INDES-BID, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485687> (consultado el 05-10-2014), p. 56.

colocaron buzones virtuales donde se recibieron ponencias y propuestas ciudadanas; b) Se recibieron documentos y propuestas en las oficinas de gobierno y del COPLADEMUN; c) Se incorporaron las demandas y compromisos de campaña, y ; d) Se realizó un Foro de Consulta Ciudadana. En particular, este último Foro de Consulta, realizado el 22 de febrero, logró obtener como resultado la participación de más de 1,500 personas, que a su vez registraron alrededor de 760 ponencias.¹⁷⁶

4.4.2 Gobernanza Compartida y Presupuesto Participativo

Las ciudades viven inmersas en un ambiente movedizo. Siempre cambiante, y lleno de incertidumbre. Empero, los gobiernos municipales cuentan con instrumentos, y tienen a su alcance elementos económicos, sociales y tecnológicos de los que puede echar mano para influir en el contexto, y así ser un agente de movilidad y generar una agenda de modernidad y solidaridad con la población.

La implementación de programas de largo aliento dentro de los gobiernos municipales (y que actué en varias vertientes) para promover competitividad del entorno sólo es logvable a través de un proceso participativo. Teniendo en cuenta que el desarrollo social, humano y económico, es producto de variables controlables y algunos no, del gobierno municipal, en Tlalnepantla de Baz se firmó junto con ONU-Habitat *La Carta de Derecho a la Ciudad*,¹⁷⁷ donde se muestra el deseo

¹⁷⁶ PDM Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p. 24.

¹⁷⁷ ONU-Habitat, disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1151:tlalnepantla-de-baz-firmo-la-carta-de-derecho-a-la-ciudad&catid=205:noticias&Itemid=258 (consultado el 05-10-2014). Dicho al margen, el ICLEI- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad reconoció a Tlalnepantla por la implementación del Plan de Acción Climática, el cual comprende acciones en materia de medio ambiente, como la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como la implementación de azoteas verdes, el fomento del uso de la bicicleta, la revisión y mejora en el servicio de recolección y disposición final de los residuos sólidos. Disponible en: http://www.iclei.org.mx/web/index.php/noticias/ICLEI_otorga_reconocimiento_a_Ayunt

de garantizar los recursos naturales y las oportunidades sociales a las futuras generaciones de esta localidad; rigiéndose bajo los principios del desarrollo sostenible referentes a suelo, infraestructura, servicios públicos, calles caminables y vivienda accesible. Considerando en todo momento que las decisiones se tomarán bajo un proceso participativo de ciudadanía y gobierno local para gestionar el cambio urbano a partir de la cultura cívica, una economía innovadora, creativa y competitiva.

En suma, la declaratoria de La Carta asume los principios de desarrollo sustentable referentes a:

- Suelo, infraestructura, servicios públicos, calles caminables y vivienda accesibles.
- Hábitat de inclusión, sensible al género, saludable y seguro.
- Comercios e industrias respetuosos del medio ambiente y baja emisión de carbono.
- Procesos participativos para decidir juntos y gestionar el cambio urbano del siglo XXI a partir de cultura cívica.
- Economía innovadora, creativa y competitiva que fomente el talento con empleos dignos.

Dichas posturas dentro del proceso de acción y responsabilidad del gobierno se incluyeron a través del *Programa Convive CreArteCiudad* que incluye la colaboración de la Comisaria de Seguridad, la Subsecretaría de gobierno, el Instituto de Cultura Física y Deporte, el Instituto de Bellas Artes, los COPACI's y los vecinos en particular. Sin embargo, no existe los programas operativos a implementar, ni la estructura presupuestal y programática de dichas líneas de acción.

En cuanto a los Presupuestos Participativos, estos son una de las herramientas de gestión y participación que permiten profundizar los lazos democráticos de una región o territorio. Este ejercicio de vocación inclusiva se puede proponer y decidir el destino de los recursos municipales. Existen principalmente en América Latina experiencias exitosas desde hace más de dos décadas. Su eficacia y legitimidad

amiento de Tlalnepantla por Plan de Acci%F3n Clim%E1tica (consultado el 05-10-2014).

responden a hechos de índole de proximidad, pues se profundiza en las exigencias de la ciudadanía a través de su ánimo. Si bien los presupuestos participativos suponen o se refieren respecto al destino del erario público, también hablan en definitiva de la apropiación de los asuntos públicos por parte de la sociedad civil y organizaciones del sector social o privado.

Para Marc Parés¹⁷⁸ existen tres motivos u objetivos que pretenden los presupuestos participativos: a) el aporte o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; b) la generación de capital social, lo cual representa que no es tan importante el proceso de decisión, sino la relación y las nuevas redes sociales de la interacción, y; c) la participación es considerada un medio, debido a que es el contenido y los resultados de las políticas públicas lo que se persigue. Además también sirven para reafirmar la rendición de cuentas por parte del gobierno, y la inclusión de nuevos actores a este proceso.

Alineado al Programa Convive, los Presupuestos Participativos en Tlalnepantla se dieron en conexión con ONU-Habitat, donde esta participa con la asistencia técnica y metodológica. En parte, la implementación se da para que las personas decidan las obras a realizar que repercutirán en el beneficio colectivo.

Dentro de las actividades que han destacado en la etapa inicial de los presupuestos participativos en Tlalnepantla destacan las siguientes: la realización de un Taller de Construcción de Capacidades Ciudadanas a Servidores Públicos y Jefes de Sector, los cuales fueron impartidos por ONU-Habitat; se llevó a cabo 6 Talleres de Construcción de Capacidades a Consejos de Participación Ciudadana, también impartidos por ONU-Habitat; además se realizaron 13 Sesiones de Diálogo Colaborativo, 26 Jornadas de Recorridos Comunitarios y 13 Asambleas Sectoriales. Es importante subrayar que, si bien este mecanismo es una propuesta para incentivar la participación ciudadana,

¹⁷⁸ Parés, Marc (2011), *Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)*, en Briseño Becerra, Carlos, *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México, p. 87.

debe existir un conocimiento pleno de las metodologías básicas que permiten determinar bajo que supuestos una acción es de beneficio, con el objetivo de no sólo evitar *elefantes blancos* sino para que las obras tengan un futuro viable.

Para el ejercicio de Presupuestos Participativos se dispuso de 130 millones de pesos de un total de un poco más de 3 mil millones de pesos, que representa cerca del 5% del presupuesto total del municipio para el año 2013, que tuvo cobertura en los 13 sectores, cada uno con 10 millones. La unidad administrativa encargada de diseñar, implementar, y monitorear y evaluar los presupuestos participativos, está a cargo de la Coordinación de Asesores, unidad que tiene la facultad de: supervisar las cuestiones políticas, sociales, económicas, culturales y administrativas que infieran de manera significativa en el Municipio para realizar los análisis y diagnósticos precedentes. Empero es a través del Departamento de Diagnósticos Participativos donde se evalúa los beneficios alcanzados en las comunidades con la puesta en marcha de los presupuestos participativos, así como de los instrumentos de consulta, análisis y vinculación ciudadana.¹⁷⁹

A pesar del alto grado de legitimidad que tiene el ejercicio y buena calendarización en cuanto a los talleres, a la fecha existe un rezago en el inicio de las obras que se tienen contempladas por sector. Es decir, aun cuando existe un buen diagnóstico sobre las variables de los proyectos al entrar a la fase de la implementación (campo de batalla, como lo denomina Mauricio Merino), existen condicionantes y desafíos legítimos de los interesados sobre el ejercicio.

Ahora que se ha entrado a un plano de esfuerzo y consolidación del ejercicio democrático a través de los presupuestos participativos, existe la duda respecto si los actores interesados (tomadores de decisiones, implementadores y vigilantes de las obras) están o tienen una responsabilidad a manera de que participan en el proceso con varios recursos, no sólo monetarios, sino de inclusión, movilización, morales, e

¹⁷⁹ Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, Artículo 20 y 24, p.14-18.

intelectuales. Esta es una de las interrogantes a las que quería arribar respecto a la “*rendición de cuentas ampliada*” del capítulo anterior. Debido a que se deben hacer preguntas relacionadas sobre por qué una obra es mejor que otra, cuáles son los beneficios y a quién van dirigidos, para qué realizar una obra de beneficio social. Entonces dentro del proceso de rendición de cuentas también las personas implicadas en este ejercicio deben proporcionar argumentos, evidencias y resultados referentes a las políticas públicas en forma de gobernanza, y obras de beneficio social.

4.4.3 Gobierno de Proximidad: Cabildo Itinerante y Audiencias públicas

Recientemente, en el ámbito local se han dado una serie de experiencias, algunas exitosas y otras marginales, respecto al implementar sesiones ordinarias de cabildo de manera itinerante, es decir, fuera del palacio municipal, de una manera abierta y transparente, donde además se incluye a la población de manera activa en este ejercicio democrático. Hace algunos años, específicamente en el 2010, Atizapán de Zaragoza impulsó esta actuación para que las sesiones se convirtieran en un gran foro informativo y de discusión con el objeto de llegar al mayor número de ciudadanos, y se articulara una participación activa y con argumentos de estos en los trabajos de las autoridades. Sin embargo, no existió un seguimiento para verificar el impacto y sistematización de las experiencias.

Al respecto, la Legislatura del Estado de México aprobó en agosto del 2014, la iniciativa para reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México,¹⁸⁰ cuya finalidad fue proponer que a nivel municipal exista el cabildo itinerante, para institucionalizar esta

¹⁸⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 26, párrafo segundo: Los ayuntamientos podrán celebrar sesión por lo menos dos veces al año fuera de la cabecera municipal en localidades del interior del municipio, para lo cual existirá acuerdo de cabildo. Disponible en: http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html, (consultado el 15-10-2014).

práctica a nivel estatal. Por tal motivo, y antes de su aprobación, con acuerdos dentro del cabildo, en Tlalnepantla de Baz y Chicoloapan, Estado de México se dispuso su implementación.

Como bien analizamos en el capítulo anterior, cuando existe una serie de acuerdos legítimos, ya sea formales o informales en el marco de la gobernanza entre las tres principales instancias interesadas (gobierno, sociedad civil y sector privado), el único actor con credenciales para darle viabilidad pública a estos asuntos, así como forma, contenido y acción es el gobierno, a través de leyes, acuerdos y decretos en la materia correspondiente.

Por tal motivo, una vez discutida, negociada y acordada la obra de beneficio colectivo que daría respuesta el presupuesto participativo, se requirió que el Ayuntamiento diera el visto bueno y aprobara las obras que eligieron los ciudadanos para incluirlas en el Programa Operativo Anual. En Tlalnepantla al paralelo existió una iniciativa propuesta por el presidente municipal para que los ciudadanos vean que sus decisiones fueron tomadas en cuenta y que el cabildo las respetaba. Con ello, las Sesiones de *Cabildo Itinerante*, durante el mes de diciembre del 2013, fueron las dedicadas en dar vigencia y legalidad a los presupuestos en los trece sectores que comprende dicho municipio. Además de dar respuesta a las propuestas de presupuestos participativos, el Cabildo Itinerante sirvió para dar cuenta y explicaciones a los ciudadanos del estado que guarda la administración pública municipal, después de entregado el primer informe de gobierno, a la sazón de un dialogo abierto, incluyente e informado. (Véase anexo 1)

A su vez, también existe otro mecanismo de participación ciudadana que está implementando el gobierno de Tlalnepantla para diagnosticar el deseo o inquietud de los ciudadanos respecto a los problemas que se perciben de manera particular dentro del territorio, con el objetivo de generar un gobierno de proximidad, presente y verdaderamente acorde con el espíritu y esencia de la democracia participativa, acercando de manera efectiva y cálida a la ciudadanía.

Consecuentemente, en dicha administración se “diseñó e implementó la Unidad de Audiencias Públicas (U.A.P.), esquema mediante el cual los ciudadanos, residentes o visitantes, Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), Asociaciones de Colonos, Asociaciones Civiles, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Religiosas, etc.; presentan peticiones, propuestas, felicitaciones o quejas sobre los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía a través de las Dependencias de la Administración Municipal en un ejercicio horizontal en el que se escuchan de manera directa los comentarios y se analizan las problemáticas que surgen en la vida diaria en cuestión de Servicios Públicos a cargo del Municipio”.

181

Dentro de 2013, se dieron un total de 10 Audiencias Públicas donde se recibieron, según la unidad encargada, 2587 peticiones a través del Formato Único de Audiencia Pública, donde un poco más de 2500 se dieron de manera presencia, 62 a través de audiencias virtuales y redes sociales. No obstante, aun cuando se detalla en el Informe de Gobierno un alto grafo de avance de respuestas a estas peticiones no existe de forma electrónica un reporte de qué tipo de demandas se trataba, quién las proponía, qué instancia era la encarda en responder, y en qué sector se ubicaba.

4.4.4 Gobierno electrónico y simplificación administrativa

El desarrollo tecnológico que ha experimentado el país en las últimas décadas es considerable. No es raro que en la misma sintonía haya nacido en la década de los 90´s el termino denominado *e-gobierno*, que se caracteriza por la aplicación de medios modernos de comunicación para la producción y difusión de la información; considerando que la accesibilidad a la información es un derecho de los ciudadanos, y motor para la integración de esfuerzos para asegurar un sistema de administración mejor y más moderno.

¹⁸¹ Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p. 18.

Para la OCDE, el e-gobierno puede ayudar significativamente en el desarrollo de un gobierno bueno y receptivo que proporcione mejores servicios a menor coste. Empero, esta oleada hacia la transparencia de la información y comunicación enfrenta varios retos sustanciales, entre los que destacan: i) Crear una administración más sensible a las necesidades de sus ciudadanos; ii) Desarrollar procesos y servicios electrónicos (e-servicios) que crucen las barreras que separan las diferentes agencias gubernamentales, y; iii) Usar Internet para fomentar la realimentación de los ciudadanos en los servicios y las políticas de la administración (*simplificación administrativa*) y, en último término, aumentar la confianza en el sector público.¹⁸²

Si bien Tlalnepantla de Baz se había caracterizado por poseer sitios de internet bien administrados y con plena capacidad de información y respuesta, desde el año 2009 hasta la fecha se han impulsado nuevas acciones para elevar la eficacia en la comunicación y tiempos de respuesta a las demandas (trámites administrativos de la población), lo cual genera beneficios a la ciudadanía al no tener que desplazarse a las oficinas municipales. Además el Sitio Web posee un grado de interactividad con el usuario de manera y mantiene constantemente actualizado el sitio. (Véase Anexo 2). Cabe señalar que la Editorial española OX entregó al Sistema Municipal DIF Tlalnepantla el Premio Internacional OX 2013,¹⁸³ dentro del rubro de organismos de gobierno, por la calidad de la información dentro de su página web, convirtiéndose en el primer organismo a nivel nacional en recibir esta distinción. Además también, se cuentan con redes sociales (Facebook, Twitter) y atención telefónica, para proporcionar servicios de índole médica y psicológica.

Respecto al uso de las TIC's, es importante mencionar que Tlalnepantla está formulando acuerdos para alinearse a la Estrategia Digital Nacional del Gobierno Federal, donde solo por mencionar algunos aspectos sobresalen:

¹⁸² OCDE/INAP (2008), *E-gobierno para un mejor gobierno*, OCDE-INAP, España, p. 19.

¹⁸³ Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p.81.

- Industria-ventanilla de trámites y servicios gubernamentales.
- Conocimiento-Educación.
- Acceso-Salud
- Gobierno Digital-Finanzas.
- Rendición de Cuentas-Transparencia.

Referente al portal web de transparencia de Tlalnepantla, (véase Anexo 2) este se encuentra activo, contiene información legal sobre los aspectos de organización y funcionamiento del municipio (manuales de organización y procedimientos), actas acuerdos y comisiones del cuerpo edilicio, el marco legal (gacetas, bando municipal, reglamentos y decretos, así como el marco jurídico de la transparencia), documentos electrónicos de la situación financiera de la hacienda pública (presupuestos de ingresos y egresos, cuotas y tarifas aplicables, y el seguimiento de la deuda pública), planeación y programación (PDM, Plan de Desarrollo Urbano, programas de trabajo e indicadores estratégicos), y finalmente los informes que se presentan en cabildo (Informes de Gobierno, informes de las comisiones edilicias, auditorías, informes sobre los avances físicos y financieros del FISM y FORTAUN, e informes de las solicitudes de información). En materia de transparencia y acceso a la información se presentaron cerca 570 solicitudes para el año 2013, respetando la gratuidad del procedimiento, de las cuales 34 se sometieron al recurso de revisión.

Tlalnepantla de Baz además es uno de los pocos municipios que tienen un portal web exclusivamente para la presentación de programas y entrevistas de servidores públicos relacionados con asuntos de la región. A su vez, también sirve para transmitir las sesiones de cabildo y eventos conmemorativos del municipio (véase anexo 3), según el informe de gobierno a la fecha se han registrado 56,142 visitas.

En particular, existen dos modalidades de simplificación administrativa de alto impacto con el uso de las TIC's dentro de las administraciones municipales; mismas que desde las administraciones anteriores se tenía conocimiento. La primera tiene que ver con la tesorería municipal. En este sitio se puede acceder a una serie de

trámites, disponibilidad de formatos de pago y llenado de solicitudes para la liquidación inmediata de bienes y servicios, con la facilidad del pago de estos impuestos en bancos. El objetivo del portal de Tesorería Virtual es facilitar al contribuyente el pago de sus impuestos, brindándole orientación e información para que realice su pago de una forma ágil, rápida, oportuna y transparente, lo cual también implica evitar actos discrecionales y de corrupción de servidores públicos. Es importante mencionar que esta medida tiene su antecedente la Incorporación de la Calidad Total del periodo 1994-1996.¹⁸⁴ Para entrar a este portal se puede acceder desde la página institucional del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla.

En dicho sitio web se pueden realizar el pago del impuesto predial, el comprobante fiscal digital, la disponibilidad de formatos que se requieren para terminar el trámite en las oficinas gubernamentales (formatos de manifestación de valor catastral, certificación de clave y valor catastral, y diversos formatos), el pago de servicios del registro civil (actas de matrimonio, de nacimiento, de divorcio, y de defunción, entre otros), y crear la cédula informativa de uso de suelo; dichos procedimientos y trámites se han mantenido sistematizados desde la administración 2000-03, cuando se creó la Dirección General de Sistemas dentro el marco de modernización administrativa de ese entonces. (Véase anexo 2).

El IMCO en su índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015, realiza una investigación de municipios de todo el país, entre los que se encuentra Tlalnepantla. Este se encuentra en el lugar 35° evaluado bajo cuatro criterios sobre el portal web (información, interacción, experiencia del usuario y transacción). Es importante mencionar que en el informe dicho municipio se encuentra afuera de las mejores prácticas aun cuando cuenta con el programa de apertura rápida de empresas.

¹⁸⁴ Cárdenas Zepeda, “El Caso de Tlalnepantla, Estado de México”, en Cabrero Mendoza. Los dilemas de la modernización municipal. CIDE/Porrúa, México, 1996, p.527-590.

La segunda modalidad de simplificación administrativa dentro del municipio, se refiere a la apertura rápida de empresas y negocios, denominado Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), la cual bajo diferentes modalidades ha estado presente durante las últimas 4 administraciones, en particular con el Programa de Modernización 2000-03. El sistema forma parte o mejor es emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la cual ha promovido ante los gobiernos municipales su adopción. La COFEMER ha evaluado a 4 municipios del Estado de México con una calificación de 5 que significa de Impacto Altamente Recomendable en cuestión de apertura de empresas, entre ellos Tlalnepantla.¹⁸⁵

En este procedimiento intervienen la Dirección de Desarrollo Económico, la de Desarrollo Urbano, Protección Civil, y la Dirección de Medio Ambiente. El procedimiento consta de 7 pasos. Donde el primero es llenar e imprimir el Formato Único de Gestión Empresarial, que indica el giro, los requisitos y pasos a seguir para el trámite de la licencia de funcionamiento. El segundo consta de la impresión en los módulos interactivos del municipio la Cédula Informativa de Zonificación; el tercero se refiere a la entrega de un formato de Anexo de Protección Civil, necesarios para llevar a cabo el dictamen. El cuarto es la entrega del formato Cédula de Impacto y Riesgo Ambiental y demás requisitos para el dictamen; el quinto consta de la inscripción de estos formatos al SARE; para que se emite la licencia de funcionamiento en el sexto paso; el séptimo paso es la entrega de la licencia de funcionamiento (véase anexo 2).

De acuerdo al estudio “Doing Business”, Tlalnepantla es considerada como una de las cinco mejores ciudades para hacer negocios, es por eso que con el objetivo de simplificar los procedimientos administrativos y optimizar tiempos de respuesta para la apertura de empresas, al día de hoy el tiempo de respuesta para

¹⁸⁵ COFEMER, disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20138131948Review%20Estado%20de%20M%C3%A9xico.pdf>, (consultado el 15-10-2014).

expedir una licencia de funcionamiento a giros mercantiles desregulados es de un día. Donig Business examina los procedimientos, tiempo y costo implicados en el lanzamiento de una sociedad comercial o industrial de hasta 50 empleados que dispone de un capital inicial de 10 veces el ingreso nacional bruto de la economía.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Banco Mundial (2014), *Doing Business en México 2014 Subnational Doing Business*, disponible en: [http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf). (Consultado el 15-10-2014).

Véase también Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015, p. 44.

CONCLUSIONES

1.- La NGP y la Gobernanza son dos enfoques contemporáneos de la administración pública que, con una base ecléctica de la teoría de la elección pública y el nuevo institucionalismo económico, han estado dominando todos los aspectos de la vida académica y profesional de este ámbito. Singularmente, en las últimas décadas no hay autores y/u organismos internacionales que no fijen posturas respecto a estos enfoques, algunas de las veces otorgándoles cualidades normativas, es decir calificándolos como la medicina a los males de los gobierno ya sean nacionales o sub-nacionales.

Como bien se ha visto a lo largo de estos capítulos, los cuestionamientos referentes a la búsqueda de mejores gobiernos que incluyan valores de eficacia, eficiencia, economía, y además contemplen y acepten la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para mejorar el desempeño gubernamental, es una tarea bastante difícil, dado que los gobiernos han perdido capacidades de gestión que antes podían controlar a través de actos de regulación económica, social y política. Son innumerables los acontecimientos en los que después de lograr una intervención los gobiernos mostraron ser actores altamente ineficaces e ilegítimos para tomar decisiones públicas a la sazón únicos representantes del pueblo.

2.- La NGP bajo una posturas neo-liberales y apoyada por una nueva forma de gobernar que se gestaba en los países desarrollados, retiro o limitó las actividades del gobierno a solamente aquellas en las que fuera necesario y fuera el único acreditado para realizarlas, como lo es la seguridad nacional o pública. Con el enfoque de la NGP se propuso que la responsabilidad del gobierno pasa por dos vías: una responsabilidad legal, que tiene que ver con el apego y cumplimiento de los lineamientos jurídicos (ligados al estado de Derecho); y la responsabilidad gerencial, respecto al compromiso que deben tener los gobiernos para transformar todos los recursos a su alcance y lograr el desempeño deseado y de valía pública, en suma para estos enfoques, la primera se sujeta a la segunda. Va de suyo, que esta nueva

modalidad de búsqueda de resultados presupone la configuración de un nuevo modelo de organización administrativa, caracterizado principalmente por la descentralización y búsqueda de las 3 “e”.

3.- Con ello, se llegó a considerar que incluso cuando las prescripciones de la NGP dieron y han dado impactos positivos y/o negativos, era indudable que emprender este tipo de reformas “*viste*” a cualquier gobierno nacional o sub-nacional que se consideraba impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tenían los resultados prometidos, al menos se tenía el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas. Es decir, la reforma administrativa fue una respuesta a la ineludible acción de los gobiernos por brindar respuestas a las necesidades sociales en una trama de pluralidad democrática y apertura comercial, con eficacia. Bajo el enfoque neogerencial lo que se premiaba era la buena gestión de los resultados, y tratarlos de lograr con el mínimo de recursos.

No obstante, la NGP a principios de la década de los 90 comenzó a ser cuestionada dado que puso demasiado énfasis en proponer y destacar un gobierno referenciado a la eficacia, economía, innovación y actuación por resultados con aspectos del modelo pos-burocrático, que olvido enlazar su acción con otros valores administrativos y políticos inmersos en el ámbito público que son de igual o mayor importancia para configurar una acción de largo alcance, fijada en resultados de valía pública y respetando la transparencia y la rendición de cuentas.

4.- Esos fueron los aspectos que resaltó la gobernanza para distinguir los cambios que se estaban imponiendo a nivel global y que estaban modelando una nueva forma de gobernar, caracterizada por la inclusión y aceptación de agentes ajenos al gobierno en la solución de problemas públicos a través de sus recursos económicos, informáticos, cognoscitivos, normativos, de movilización y legales, a su alcance. Ello implicó reconocer que aun si el gobierno práctica una gestión ágil, eficiente, responsable y transparente, es insuficiente para el nuevo contexto de la gobernación, pues existen diversos actores que desean

participar debido a que muestran credenciales suficientes para apoyar, o en su caso bloquear y debilitar acciones de los gobiernos que estén contrarias a los intereses públicos. Entonces, la remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos.

5.- Si bien, existe una amplia discusión respecto al cuerpo teórico de la gobernanza, este se ha dado en una cultura administrativa diferente al contexto latinoamericano. Empero, su uso cada vez más frecuente en nuestro ambiente, empieza a permear las esferas intelectuales, académicas y profesionales en el ámbito del gobierno municipal, dado que es un punto de referencia y oportunidad para aplicar y evaluar los contenidos de la gobernanza. En este sentido, se asume en esta investigación que *conceptual y profesionalmente la gobernanza municipal/local está en plena construcción*. Va de suyo que hay que ser sumamente cuidadosos respecto a su uso de una manera retórica, que solo busque disfrazar viejas prácticas con nuevos conceptos como el de la gobernanza que abogan por conjugar la acción efectiva de los gobiernos con la cada vez más frecuente participación ciudadana. Algo que habrá que reconocer es que para hacer uso responsable del concepto de gobernanza hay que contextualizar el objeto de estudio en cuestión, debido a que como se ha mencionado no puede existir o nacer una nueva forma de gobierno donde estén presentes vicios administrativos y políticos arraigados como la corrupción o la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, que son los pilares sustanciales para determinar los signos vitales de esta nueva noción de gobernar.

6.- Retomando el asunto municipal, cabría aclarar algunas cuestiones. Como se analizó en el cuarto capítulo, los gobiernos municipales en el año 2009, en particular Tlalnepantla de Baz, sufrieron

dos circunstancias que se preveía podrían impactar en la eficacia de su acción. Por un lado, la crisis mundial - que afecta de diferente manera a los países desarrollados y/o subdesarrollados, afectaba los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno, y en especial al municipal debido a que mostraban debilidades referentes a la autonomía financiera; y por otra parte, el problema del sobreendeudamiento de los ayuntamientos provocados por administraciones irresponsables sobre el uso y cuidado de los recursos.

En este aspecto, el gobierno de Tlalnepantla de Baz 2009-2012 asumió la responsabilidad de los asuntos de la administración con un enfoque basado en la NGP, para solucionar los problemas sufridos en materia de finanzas públicas y ampliación de la estructura burocrática que era imposible de soportar. Bajo estas dos medidas se dispuso a restablecer el equilibrio de las finanzas con aumento de ingresos fiscales, mantener constante la inversión pública, reducir el gasto corriente, no contratar nuevos empréstitos y reducir en lo máximo la deuda pendiente. Aunado a las medidas de austeridad se orientaron acciones en dirección a un amplio impulso a la transparencia y la rendición de cuentas, a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

7.- Esta situación, anclada en el enfoque de la NGP buscaba, como en la década de los ochenta con los gobiernos nacionales, sacar del marasmo al gobierno municipal, si bien se introdujeron cambios sustanciales y fundamentales en el aspecto administrativo, se vio conducido a dejar de lado aspectos importantes en la formación de una agenda para la participación ciudadana. Bajo el enfoque de las tres disonancias de Cabrero Mendoza podríamos decir que hubo *una adopción desarticulada*, debido a que no logro conjugar los buenos resultados de gestión con la suma de participación ciudadana. No obstante, desde el enfoque de la NGP, con la consecución de una administración eficaz, eficiente y responsable económica y financieramente, es suficiente.

8.- Si bien en México la regla parece ser que cada tres años con la renovación del gobierno municipal se desechan todas las medidas del gobierno anterior, aun siendo de la misma extracción partidista, en Tlalnepantla de Baz para el periodo 2013-2015, pareció ser la excepción en parte. El proyecto político y administrativo del gobierno en cuestión aprovecho la solidez financiera para fomentar inversión pública de infraestructura, la permanencia institucional para la cimentación de nuevos mecanismos para el uso y acceso eficaz a la información pública, y la inercia administrativa, debido a que según los premios del INAFED cumple con los indicadores de buena gestión, y una baja deuda pública que fue reconocida por los calificadores.

Estos factores hicieron posible considerar que la estructura administrativa del municipio y la ciudadanía estaban preparadas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas bajo el enfoque de la Gobernanza, considerando en todo momento las oportunidades y limitantes del contexto municipal. Bajo el nombre de Tlalnepantla “ciudad confiable”, el gobierno propuso el programa *Convive CreArteCiudad*, que articula varios principios de desarrollo sustentable: infraestructura, servicios públicos, hábitat de inclusión, comercios e industrias respetuosos del medio ambiente, procesos participativos para decidir juntos y gestionar el cambio urbano del siglo XXI a partir de la cultura cívica, y economía innovadora, creativa y competitiva que fomente el talento con empleos dignos, con el objetivo de mejorar el desempeño gubernamental e incrementar el desarrollo social.

9.- En gran parte, *considerar que la gobernanza está en construcción en Tlalnepantla de Baz* se desprende de que por primera vez se está asistiendo a una participación institucionalizada y de amplio alcance en la administración. Al respecto, los presupuestos participativos, con ayuda de ONU-Habitat, están siendo instrumentados y empiezan a generar resultados a través de la construcción de obras de beneficio social en los trece sectores. Donde se ha brindado asistencia técnica a la ciudadanía para implementar metodológicamente este instrumento que favorece la legitimidad de las acciones.

10.- También es importante destacar que otro de los medios de participación se refiere a las audiencias públicas y las sesiones de cabildo itinerante, que permiten diagnosticar el deseo o inquietud de los ciudadanos respecto a la actuación del gobierno municipal, además de fomentar la transparencia. Es importante mencionar que las solicitudes de acceso a la información y formación de consejos de vigilancia aumentaron y por lo tanto presentaron un nivel histórico considerable, lo cual es fiel muestra de que los ciudadanos están atentos y vigilan los recursos públicos o quieren saber el desarrollo de la acción administrativa del municipio en cuestión.

11.- Referente al uso de las TIC's, el gobierno municipal le ha dado un impulso importante al establecer constantes actualizaciones en sus portales web, que a su vez facilitan los trámites burocráticos que tienen que realizar los ciudadanos para el pago de los bienes y servicios que presta el municipio. La simplificación administrativa ha dado frutos y ha sido reconocida por organismo internacionales que posicionan a Tlalnepantla de Baz entre los principales municipios para abrir negocios de forma rápida, disminuyendo los costos administrativos y de corrupción. Si bien una parte blanda de la gobernanza es la ética de los servidores públicos, en Tlalnepantla se han dado los primeros pasos para la instauración de códigos de ética por cada unidad, lo que acredita por lo menos la disposición a cubrir ese aspecto.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1982), *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México.

----- (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México

----- (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México.

----- (2013), *El gobierno del gobierno*, INAP, México.

Alcántara Sáenz, Manuel (1992), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.

Appleby, Paul (2000), *El gobierno es diferente*, en Shafritz Jay y Albert Hyde, *Clásicos de la administración pública*, CNCPyAP-FCE, México.

Arellano Gault, David (2001), *Reforma gubernamental: restos y perspectivas*, Revista IAPEM, No. 47.

----- (2004), *Gestión estratégica para el sector público*, FCE, México

----- (2012), *De la administración pública a la NGP: cinco dilemas*, en Cabrero Mendoza, Enrique (Comp.), *Administración pública*, BBAPDF, México.

Arzaluz Solano, Socorro (2013), *La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos*, *Gestión y Política Pública Volumen XXII No. 1*, CIDE, México.

Ayala Espino, José Luis (1992), *Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado*, INAP, México.

Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington.

Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, FCE, México.

----- (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, FCE, México.

Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, FCE, México.

- (2012), *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- (2012), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México.
- Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de administración pública*, FCE, México.
- Bozeman, Barry (2000), *Introducción: dos conceptos de gestión pública*, en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública: su situación actual*, FCE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Estudio Introductorio*, en Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública: su situación actual*, FCE, México.
- (2000), *Gerencia pública municipal*, M. A. Porrúa, México.
- (2001), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*, CIDE-COLMEX, México.
- (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- (2007), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y Nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE-M. A. Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza Enrique, David Arellano Gault y Lourdes Anaya (2000), *Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad*, en Arellano et al., *Reformando el gobierno*, CIDE-M.A. Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y José Peña Ahumada (2009), *Instrumentos del NPM para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México*, en Pardo, María del Carmen (Coord), *La Gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, COLMEX-IAPNL, México.
- Camou, Antonio (Comp.) (2001), *Estudio preliminar en Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO-IIS UNAM- Plaza y Valdés, México.
- Canto Chac, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, BBAPDF, Siglo XXI Editores. México.
- Cejudo, Guillermo (2009), *Los motores del cambio en la administración mexicana*, en Pardo, María del Carmen (Coord), *La Gerencia pública en*

América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México, COLMEX-IAPNL, México.

Cárdenas Zepeda, "El Caso de Tlalnepantla, Estado de México", en Cabrero Mendoza. Los dilemas de la modernización municipal. CIDE/Porrúa, México

Cejudo, Guillermo y Becerra, Ricardo (2011), *La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México*, en López Ayllón Sergio et al, Hacia una política de rendición de cuentas en México, ASF-CIDE-RRC, México.

Cerillo i Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: introducción en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid.

Chevalier Jacques y Daniele Loschak (1990), *La Ciencia administrativa*, INAP-FCE, México.

CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Declaración de Madrid.

----- (2006), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Montevideo, Uruguay.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza Europea—un libro blanco*, Bruselas, COM (2001) 428 final.

De la Cueva, Mario (1975), *La idea de Estado*, FCE, México.

De Luna, Josafat (2005), Reseña de *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* de Francis Fukuyama, Foro Internacional, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177010>

Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999), *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público*, en Losada i Marrodán, Carlos, ¿De burócratas a gerentes públicos? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Ernesto Carrillo (2004), *La evolución de los estudios de la Administración Pública: la cuestión del objeto*, p. 23, en Pardo, María del Carmen (Comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza, COLMEX, México.

García Pelayo, Manuel (1962), *Estudio Introductorio*, en Botero, Giovanni, *La razón de Estado y otros escritos*, Universidad Central de Venezuela, Venezuela,

Guerrero Orozco, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, HARLA, México.

----- (1989), *Notas sobre la teoría de la razón de Estado*, Revista de la Academia de la Investigación Científica Colegio, México, Vol. 40, No. 1, p. 33.

----- (1991), *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, México

----- (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM-M.A. Porrúa, México.

----- (2000), *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press, México.

----- (2003), *Nueva gerencia Pública: ¿gobierno sin política?*, Revista Venezolana de Gerencia, No. 23, Venezuela.

----- (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, FCE, México.

Guttman, Dan (2004), *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, defectos y sus características*, en Revista Gestión y Política Pública, CIDE, Volumen XIII, No. 1, México.

Hobbes, Thomas (2011), *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, FCE, México.

Kettl, Donald (2000), *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

Kooiman, Jan (2005), *Gobernar en gobernanza*, en Cerillo i Martínez, Agustí, *La gobernanza hoy: introducción en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.

Lindblom, Charles, *La ciencia de "salir del paso"*, en Aguilar Villanueva, Luis F., (1992), *La hechura de las políticas*, M.A. Porrúa, México.

Longo, Francisco (2010), *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46, Caracas.

Lynn, Laurence (2004), *Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas*, en Pardo, María del Carmen (Comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, COLMEX, México.

Mayntz, Renate (2005), *Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza*, en Cerillo i Martínez, Agustí, *La gobernanza hoy: introducción en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.

Merino Huerta, Mauricio (2000), *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional*, en José Luis Méndez (Coord.), *Lecturas Básicas de administración y políticas públicas*, COLMEX, México.

Metcalf, Les (1999), *La gestión pública: de la imitación a la innovación*, en Losada i Marrodán, Carlos, *¿De burócratas a gerentes públicos? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Montes de Oca Malvárez, Juan (2011), *Nueva gestión pública en el proceso de modernización de la administración pública en México*, UNAM FES Acatlán, México.

----- (2011), *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*, Breviarios IEEM, México.

Navarro Gómez, Carmen (2002), *Gobernanza en el ámbito local*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

----- (2009), *Focus on citizens: Public engagement for policies and services*, París, OCDE,

OCDE/INAP (2008), *E-gobierno para un mejor gobierno*, OCDE-INAP, España.

Olías Lima, Blanca (2001), *La evolución de la Gestión Pública: la NGP*, en Olías Lima, Blanca (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Pearson Educación, Madrid.

Parés, Marc (2011), *Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)*, en Briseño Becerra, Carlos, *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México.

Patricio E. Marcos (1977), *El Estado*, Ed. Edicol, México.

Pérez Ordaz, Angélica (2014), *Políticas Social y nueva gobernanza pública local*, en Moreno Espinosa, Roberto, Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI, IAPEM-UAEM, México.

Pérez Rasgado, Fernando (2014), *Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral*, INAP, México.

Peters, Guy (2003), *La capacidad de gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas, Venezuela.

Peters, Guy y Jon Pierre (2005), *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?*, en Cerrillo i Martínez, Agustí, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, España.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa. Propuesta de una reforma inaplazable*, UNAM/El Colegio Mexiquense, México.

PNUD (1997), *Reconceptualizing governance*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

----- (2007), *Indicadores de gobernabilidad: guía del usuario*, Oslo, Oslo Governance Centre.

----- (2008), *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, Oslo Governance Centre.

Prats i Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al management, Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, INAP- España, Madrid.

Reyes, Heróles, Jesús (1982), *En busca de la razón de Estado*, Cuadernos de teoría policia, M.A. Porrúa, México.

Rhodes, R. A. W. (2005), *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*, en Cerrillo i Martínez,

Rivera Lugo, Fidel (2007), *Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública*, Porrúa-IAPEM, México.

Rousseau, Juan Jacobo (2005), *El Contrato Social*, Ed. Tomo, México.

Sanabria López, Juan (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, UNAM-FES Acatlán, México.

Sánchez González, José Juan (2000), *Gestión pública y governance*, IAPEM, México, p. 15.

----- (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, IAPEM-Plaza y Valdés, México, p. 69.

----- (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, IAPEM-IAPQROO- M.A. Porrúa, México, p. 101.

----- (2012), *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*, en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (Coord.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. IAPEM-IIS UNAM, México.

Schedler, Andreas (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI Cuadernos de transparencia, México.

Schmitt, Carl (1999), *La dictadura, desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Alianza, Madrid.

Schröder, Peter (2007), *Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno*, Fundación Friedrich Neumann, México.

Shah, Anwar y Sana Shah (2006), *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, en The World Bank, Local governance in developing countries, Washington D.C

UNDESA (2011), *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*, Comité de Expertos en Administración Pública 10° periodo de sesiones, Nueva York.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción. La forma del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México.

----- (1992), *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, Plaza y Valdés, México.

----- (1997), *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM, México

----- (2009), *Nuevas racionalidades de la Gestión Pública*, IAPEM, México.

----- (2010), *Las nuevas racionalidades de la gestión pública*, IAPEM, México.

----- (2012), *Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública*, en en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (Coord.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. IAPEM-IIS UNAM, México.

Velasco Sánchez, Ernesto (2011), *Gestión pública y rendición de cuentas. ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Cuadernos sobre rendición de cuentas, SFP, México.

Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier (2009), *Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44., Caracas, Venezuela.

Weber, Max (2004), *El político y el científico*, Ed. Coyoacán, México.

Sitios Web

Banco Inter-americano de Desarrollo (2011), *Gestión para resultados en el desarrollo* en gobiernos subnacionales, INDES-BID, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485687>

Banco Mundial (2014), *Doing Business en México 2014 Subnational Doing Business*, disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf>.

COFEMER, disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20138131948Review%20Estado%20de%20M%C3%A9xico.pdf>,

División de Administración Pública ONU, *UN Public Administration Glossary*, <http://www.unpan.org/DPADM-/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.

FitchRatings, disponible en: http://www.bmv.com.mx/eventoca/eventoca_515091_2.pdf.

Guerrero Orozco, Omar (2001), *Nuevos modelos de gestión pública*, Revista digital Universitaria, Vol.2 No.3, UNAM, disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>.

ICLEI- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad http://www.iclei.org.mx/web/index.php/noticias/ICLEI_otorga_reconocimiento_a_Ayuntamiento_de_Tlalnepantla_por_Plan_de_Accio%F3n_Clim%E1tica.

IEEM, disponible en: <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>.

IGCEM (2013), *Estadística básica Municipal Tlalnepantla de Baz*, disponible en: <http://igcem.edomex.gob.mx/recursos/Estadistica/PRODUCTOS/AGENDAESTADISTICABASICAMUNICIPAL/ARCHIVOS/Tlalnepantla%20de%20Baz.pdf>.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/documentos/analisis>.

INAFED, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_adm_2014.

INEGI, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/medioambdf/2002/archivo9.pdf.

INFODF, disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=321&Itemid=999.

Moody's, disponible en: http://www.bmv.com.mx/eventoca/eventoca_460482_1.pdf.

OEA, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_gobernabilidad.asp.

ONU- Habitat, disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1151:tlalnepantla-de-baz-firmo-la-carta-de-derecho-a-la-ciudad&catid=205:noticias&Itemid=258.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html

Parlamento Latinoamericano (2011), *Declaratoria sobre las bases mínimas para la gobernanza local*, disponible en:

<http://www.parlatino.org/es/comisiones-permanentes/asuntos-politicos-municipales-y-de-la-integracion/actas/actas/1812.html>.

Portal de Transparencia Tlalnepantla de Baz, disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>

Solá, A (2000), *La traducción de governance*, Punto y Coma (Servicio de traducción de la Unión Europea, 65), <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.

Stoker, Gerry (1998), *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, en Papers de formación Municipal, Diputación de Barcelona, Disponible en: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/stoker%20buen%20gobierno%20governaci%F3n%20DIBA-1998.pdf>.

Vidal-Beneyto (2002), *Gobernabilidad y gobernanza*, Tribuna: Las palabras del imperio (I) disponible en: http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html.

Leyes y documentos oficiales.

Bando Municipal Tlalnepantla de Baz 2009-2012

Bando Municipal Tlalnepantla de Baz 2013-2015

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014)

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Tlalnepantla de Baz 2009-2012

Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Tlalnepantla de Baz 2013-2015

Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2009-2012

Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla de Baz 2013-2015

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015

Anexo 1 Sesiones de Cabildo Itinerante para la aprobación de presupuestos participativos

26/8/2013 - REALIZA TLALNEPANTLA TALLERES DE CIUDADANÍA EN LOS 13 SECTORES DEL MUNICIPIO



Participan miembros de la sociedad civil, sector empresarial, académicos, científicos y autoridades municipales. El propósito es conformar la "Carta de Derecho a la Ciudad de Tlalnepantla de Baz" con la participación de la gente.

Para construir de abajo hacia arriba las grandes soluciones que requiere la ciudad, se llevan a cabo los Talleres de Ciudadanía para la construcción de la "Carta de Derecho a la Ciudad de Tlalnepantla de Baz", en los 13 sectores del municipio.

El presidente municipal, Pablo Basáñez García, acompañado de miembros del cuerpo edilicio y directores de área, visitó el noveno taller, que se llevó a cabo en las canchas de la Unidad Habitacional IMSS Tequexquahuac, del sector 2, donde se reunieron miembros de la sociedad civil, el sector empresarial, la comunidad científica, académicos y vecinos en general.

Estos talleres tienen como propósito crear una agenda urbana común con visión creativa y positiva sobre los beneficios que las ciudades aportan a las futuras generaciones, a través de un documento cívico que aspira a la construcción de una mejor ciudad.

31/10/2013 - CONTINÚA CON ÉXITO EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN TLALNEPANTLA

[Salir de Detalle](#)



Prevalece la convicción de conseguir acuerdos entre ciudadanos en sus comunidades. El aniversario 68 de la Organización de Naciones Unidas enmarca el desarrollo de este proceso ciudadano.

El programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, participa en la asesoría técnica del proceso de Presupuestos Participativos en donde los ciudadanos de Tlalnepantla deciden en qué se invertirá una parte del presupuesto de obras para el año 2014.

A propósito del LXVIII aniversario de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en consideración al rol que desempeña el organismo en la implementación, por primera ocasión en la historia de un proceso de democracia directa

como éste, se destaca que mediante la firma de convenio del pasado 11 de julio entre el Presidente Municipal Pablo Basáñez García y María Dolores Franco Delgado, Coordinadora Nacional de ONU-Hábitat, se formalizó la colaboración entre ambas partes.

04/12/2013 - RINDE PABLO BASÁÑEZ GARCÍA INFORME DE GOBIERNO ITINERANTE EN LOS SECTORES III Y IV



Aprueba Cabildo por unanimidad las obras que eligieron los vecinos para incluirlas en el Programa Anual de Obras 2014. Entre las obras que se realizarán en la zona centro, se remodelará el Jardín Morelos, mejor conocido como el de la Diana Cazadora.

En cumplimiento con la rendición de cuentas de su primer año de gobierno, el presidente municipal Pablo Basáñez García informó en sesión ordinaria de cabildo itinerante, las obras que dentro de los presupuestos participativos se incluyeron para los Sectores III y IV del Programa Anual de Obras (POA) 2014.

En el marco de informes itinerantes de labores que dará en cada uno de los 13 sectores que componen Tlalnepantla, en el Deportivo Tlalili, donde se llevó a cabo la sesión para el Sector III, el alcalde informó que se realizarán tres salones de usos múltiples en las colonias Tlalnepantla Centro, La Romana y El Triángulo.

05/12/2013 - CON HECHOS AGRADECE PABLO BASÁÑEZ GARCÍA LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA TLALNEPANTLENSE



El alcalde reconoció el invaluable apoyo del gobierno estatal y federal para la realización del Túnel Emisor Poniente II, cuya construcción iniciará en breve. "Este ha sido el año de la educación, y el 2014 será el año de la seguridad", aseguró el edil.

Al rendir su informe de gobierno regional en sesión solemne de cabildo itinerante, el alcalde Pablo Basáñez García, junto con los integrantes de la asamblea, aprobaron de manera unánime la realización de cuatro importantes obras en el Sector V que integran 20 comunidades, las cuales fueron elegidas por la propia ciudadanía en los talleres de Diálogos Colaborativos, para llevarse cabo con recursos del programa de Presupuestos Participativos, en donde se invertirán 10 millones de pesos por sector.

Las obras aquí aprobadas son la construcción de un centro de convivencia social, en las calles de Convento de San Agustín y Convento de la Concepción, de la colonia Jardines de Santa Mónica, así como un foro abierto denominado Velaria, que estará ubicado en Avenida Morelos, Calle Jalisco y Avenida Oaxaca, en el Fraccionamiento Jacarandas.

Se hará una alameda recreativa en Avenida Belem de Los Padres, en el Fraccionamiento Valle Verde y Valle de Los Pinos 2ª Sección, así como la pavimentación con concreto hidráulico de la calle Convento de Santa Brígida, de San Agustín a calle Ocote, en el Fraccionamiento Jardines de Santa Mónica.

07/12/2013 - ANUNCIA PABLO BASÁÑEZ GARCÍA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ALBERCA OLÍMPICA EN EL DEPORTIVO CARLOS HERMOSILLO



Se está trabajando para convertir este centro en una de las más modernas y dignas unidades deportivas del Estado de México, puntualizó el edil. Destacó que las obras elegidas por la ciudadanía en este sector impulsarán la convivencia familiar.

Para mejorar la calidad de vida de los tlalnepantlenses, como parte de la construcción de una Ciudad Confiable, el Cabildo, encabezado por Pablo Basáñez García aprobó en sesión ordinaria, durante el informe de gobierno itinerante en el Sector VIII cuatro obras de rehabilitación de espacios públicos y la construcción de un Salón Integral de Usos Múltiples.

Incluidos en el Presupuesto de Obra Anual (POA) 2014, cada una de las obras fueron consensadas por integrantes de las 42 comunidades de este sector a través de ejercicio de Presupuestos Participativos, en los que se invertirán 10 millones de pesos

en cada uno de los 13 sectores que conforman el territorio municipal.

El alcalde informó que en el deportivo Carlos Hermosillo, se construirá un salón de usos múltiples con juegos públicos y cerrados, consultorios y una pista de patinaje y de baile techada para uso de los más de 80 mil habitantes de esta zona.

11/12/2013 - APRUEBA CABILDO 10 MDP EN LA REALIZACIÓN DE 8 OBRAS EN COMUNIDADES DEL SECTOR IX



Se construirán una Casa de Usos Múltiples, una Casa de la 3ª Edad y la pavimentación con concreto hidráulico de calles, entre otras. El 82 por ciento de los compromisos realizados con la ciudadanía están en proceso y el 90 por ciento se concluirá en 2014.

Durante el informe de gobierno regional del alcalde Pablo Basáñez García, en el Sector IX, en sesión solemne de cabildo itinerante, el cuerpo edilicio aprobó la realización de 8 importantes obras en esta zona, en donde viven más de 64 mil 130 habitantes en 23 comunidades entre las que se encuentran Acueducto Tenayuca, Cuauhtémoc, El Arenal, El Puerto, El Tenayo Centro, El Tenayo Norte, La Arboleda, La Cantera y Chalma La Barranca, entre otras.

En estas acciones que se realizarán con recursos del Programa de Presupuestos Participativos en 2014, se invertirán 10 millones de pesos y consisten en la construcción

de una casa de usos múltiples que estará ubicada en Prolongación Vallejo – 100 Metros, a un costado del kinder Defensores de la Patria y la escuela secundaria 121, la cual tendrá un costo de 4.5 millones de pesos.

Se realizará la remodelación del parque ubicado en la calle Clavel, Arroyo Seco y Geranio de la colonia San Miguel Chalma, la pavimentación con concreto hidráulico de las calle Guadalupe Victoria en su tramo de Avenida Benito Juárez a Felipe Ángeles, en el pueblo de San Lucas Patoni y Pirules, en el tramo de la calle Granados a Cerezos, de la colonia La Arboleda.

12/12/2013 - ANUNCIA PABLO BASÁÑEZ QUE EN BREVE SE INSTALARÁ UNA BASE MIXTA EN SAN JUAN IXHUATEPEC PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD



En este Sector X de la zona oriente de Tlalnepantla el Cabildo aprobó 4 obras que se realizarán con recursos de los Presupuestos Participativos. Se han invertido más de 30 millones de pesos en acciones para esta zona.

El alcalde Pablo Basáñez García, compartió con los vecinos de la zona oriente del municipio la preocupación por el crecimiento de inseguridad en la región e informó que se están realizando las gestiones necesarias para establecer en San Juan Ixhuatepec una Base de Operaciones Mixtas en coordinación con elementos del Ejército Mexicano, para regresar la tranquilidad a las familias tlalnepantenses.

"Comparto con los vecinos la preocupación por la forma en que se ha acrecentado la delincuencia en varios puntos de la zona oriente, no nos vamos a quedar con los brazos cruzados, se están haciendo las gestiones ante la Vigésima Segunda Zona Militar para

instalar aquí en San Juan Ixhuatepec la base de operaciones mixtas, pronto habremos de tener la presencia del Ejército Mexicano ayudándonos a patrullar las calles de esta región", aseguró el alcalde.

Al celebrar en este Sector X el décimo informe de su primer año de gobierno a través de un cabildo itinerante en San Juan Ixhuatepec, el Ejecutivo municipal dijo que en materia de seguridad en esta región se instaló un sistema de video vigilancia por parte del gobierno local, y con el apoyo del Estado de México, se colocaron 4 más.

13/12/2013 - RINDE INFORME PABLO BASÁÑEZ GARCÍA EN TEPEOLULCO



Las 6 obras elegidas por la ciudadanía y aprobadas por el Cabildo, con Presupuestos Participativos consisten en repavimentaciones. El gobierno municipal planea más inversión y acciones para impulsar este Sector XI de la zona oriente del municipio.

Al rendir su informe de gobierno regional en el Sector XI, que comprende una parte de la zona oriente de Tlalnepantla, el presidente municipal Pablo Basáñez García, aseguró que se trabaja para cambiar significativamente la calidad de vida de los habitantes de Tepeolulco.

En sesión itinerante en el Centro Comunitario de Ex Ejido de Tepeolulco, los integrantes del Cabildo aprobaron la realización de 6 obras en este sector, elegidas por la propia ciudadanía a través del programa de Presupuestos Participativos, en el que tienen destinados 10 millones de pesos para entrar al Programa Anual de Obras (POA) 2014.

Debido a las condiciones en las que están las calles de Tepeolulco, la totalidad de las obras para el próximo año son repavimentaciones con concreto hidráulico, señaló el alcalde, porque son las necesidades más sentidas de los vecinos, en las calles Cerrada Tepeolulco 1, Puerto Libertad, Puerto San Blas, Puerto Príncipe, Juan Escutia y Calle 24.

Informó que durante los dos primeros años de gobierno se invertirán más de 19 millones de pesos para acciones en favor de este Sector XI, mientras que en los últimos 5 años solamente se gastaron 33 millones de pesos, prometiendo que el gobierno que encabeza impulsará más a esta zona.

Anexo 2 Página Web institucional del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 <http://www.tlalnepantla.gob.mx/>; <http://www.diftlalnepantla.gob.mx/>



- Inf. Pública de Oficio**
- Búsqueda por Artículo y Fracción
 - Organización y Funcionamiento
 - Coeficio
 - Marco Jurídico y Normativo
 - Hacienda Municipal
 - Obras Públicas, Licitaciones
 - Planeación, Prog. y Convenios
 - Servicios Públicos Municipales
 - Informes
 - Base de Datos, Ref. Numérica

Agosto
 Hechar las actualizaciones del portal de

"La Transparencia es Tú derecho y es Nuestra obligación proporcionártela"



El Gobierno de Tlalnepantla encabezado por el Mtro. Pablo Basáñez García cree que el ejercicio de la Transparencia y Acceso a la Información, son cualidades primordiales que este Gobierno Municipal debe tener, y que a través de ellas se podrán tomar mejores decisiones.


 Instituto de Acceso y la Información del Estado de Veracruz




 Sistema de Acceso a la Información Mexicana


 Tlalnepantla
 Información Pública de Oficio Mexicana


Buscador
 Información Pública


Reporte
 Estadístico de Vueltas

Publicaciones

- Calendario Oficial INFOEM
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Revista de Acceso INFOEM
- Revista IAI

Sistema

- Solicitud de Información Pública
- Solicitud de Acceso a Datos
- Recurso de Revoltón
- Costos

Apertura de Empresas de Giros Regulados

No.	Descripción de Actividad	Tiempo de Respuesta	Dirección Responsable	Formato
1	Se imprime el Formato Único de Gestión Empresarial o bien se acude a CAET para obtener el mismo el cual indica de acuerdo al giro, los requisitos y pasos a seguir para el trámite de Licencia de Funcionamiento de una actividad comercial, industrial o de servicios.	10 min.	Desarrollo Económico	
2	Se imprime en los Módulos Interactivos que se encuentran en el Municipio la Cédula Informativa de Zonificación, la cual tiene un costo de \$154**	5 min.	Desarrollo Urbano	
3	Se entrega el formato "Anexo de Protección Civil" y los requisitos necesarios para llevar a cabo el Dictamen. Requisitos	3 días.	Protección Civil	
4	Se entrega el Formato "Cédula Informativa de Impacto y riesgo Ambiental" y los requisitos necesarios para llevar a cabo el Dictamen.	3 días.	Medio Ambiente	
5	Se presentan en el CAET los requisitos completos para asignar un número de SARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas) con el que se dará trazabilidad durante todo el proceso.	15 min.	Desarrollo Económico	
6	Se emite Licencia de Funcionamiento.		Desarrollo Económico	
7	Se entrega la Licencia de Funcionamiento el mismo día que se genera el SARE	1 día.	Desarrollo Económico	

Anexo 3 Sitio web de Tlalnepantla T.V

<http://www.tlalnepantlatv.com/>

