

DIMENSIONES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOCAL

*María Elena Flores Orendain**
*Juan Mendoza Pérez**

RESUMEN

En este trabajo se identifican algunos elementos que explican la dimensión del cambio institucional que podría darse a partir de la instrumentación y aplicación del proyecto de modernización que orienta la reforma del Estado en México.

La reforma del Estado se asocia al proceso de internacionalización adoptado por el gobierno mexicano desde 1982, en el cual los contenidos responden a las demandas de racionalidad y eficiencia de los paradigmas modernizantes.

El espacio obligado para modernizar al Estado se relaciona con la transformación de sus estructuras administrativas, en particular la administración pública federal y local. Sin embargo, el esfuerzo modernizador ha resultado heterogéneo y de composición diversa debido a las marcadas diferencias en

* Profesora investigadora titular “C” del Área de Políticas Públicas del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

*Profesor investigador titular “C” del Área de Políticas Públicas del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

las capacidades institucionales, tanto en el nivel del gobierno central como en el local.

Palabras clave: reforma del Estado, proyecto de modernización, nuevas prácticas organizacionales, nuevo institucionalismo, gobiernos locales.

Introducción

El cambio institucional, identificado con la reforma del Estado que se originó a comienzos de la década de los ochenta, tuvo como punto de partida la modernización de sus estructuras administrativas. A más de 20 años de tal proceso, es pertinente plantear la situación actual en torno a los alcances que ha tenido la aplicación del proyecto de modernización y la posibilidad de que, desde esta dimensión, se generen cambios en la gestión pública y en su tejido institucional.

La estrategia del proyecto de modernización en la administración pública federal planteaba la incorporación de líneas de acción que tenían que instrumentarse obligatoriamente en los niveles estatal y local, no sólo a partir de la descentralización y desconcentración de funciones y recursos que desde el nivel federal se transfirieron al nivel local, sino también con base en las acciones identificadas con la gestión e introducción de nuevas prácticas organizacionales asociadas a contenidos de racionalidad, eficacia y eficiencia en la gestión.

Ante esta perspectiva, podemos afirmar que los gobiernos locales no han sido ajenos a tales tendencias modernizadoras dominantes. La asunción de nuevas responsabilidades y competencias, producto de los procesos de descentralización y desconcentración considerados en el proyecto modernizador, además de la exigencia de mayores niveles de eficacia y eficiencia en la satisfacción de las demandas y necesidades crecientes de la población, y la alta competencia político-electoral en los espacios locales, han presionado a los gobiernos a realizar esfuerzos orientados a la práctica e inclusión de nuevos principios y formas de gestión pública diferentes de la forma tradicional.

En el presente texto partimos de la siguiente interrogante: ¿cuáles son los contenidos que subyacen en el proyecto de modernización impuesto por el grupo gobernante y qué posibilidades existen para que, con la introducción de nuevas

prácticas de trabajo que aseguren una gestión administrativa eficaz y transparente en todos los niveles de gobierno, se produzca algún cambio institucional? Para responder al planteamiento anterior, iniciamos con la caracterización y contenidos del proyecto de modernización promovido por el grupo gobernante desde 1982, y que aún no ha sufrido retroceso en su esencia y aplicación. Posteriormente, se hace un análisis de los aportes teóricos acerca de los procesos de cambio institucional, destacando principalmente el enfoque del nuevo institucionalismo, el cual nos permitiría observar, desde la especificidad de la administración pública mexicana, la complejidad de los procesos de cambio y las variables involucradas en éstos. Finalmente, a partir de las experiencias locales, se destacarán algunas prácticas de gestión innovadoras que significan intentos relevantes de modernización y que podrían traducirse en la posibilidad de cambio institucional de los gobiernos en sus espacios.

Contenidos del proyecto de modernización

Con la reforma del Estado mexicano, en los inicios de los años ochenta, se definen nuevas tareas para éste, expresadas en los cambios realizados para transitar de un Estado interventor a un Estado regulador. Tal cambio da cuenta de la crisis de legitimidad en que se encontraba el Estado omnipotente desde finales de la década de los setenta, cuando la credibilidad del gobierno como factor de equilibrio se ve cuestionada por la sociedad.

Las nuevas tareas del Estado como regulador y conciliador entre las fuerzas del mercado y la globalización imponen un importante esfuerzo institucional que busca modernizar las estructuras de la administración pública federal y local. A continuación, vamos a identificar aquellos aspectos que nos ayuden a caracterizar los contenidos del modelo modernizador adoptado e instrumentado desde 1982.

El proyecto modernizador concebido y promovido por el grupo gobernante observa e incorpora las tendencias mundiales de los años ochenta, a saber: reestructuración mundial tanto de la economía como del *welfare state*, integración regional de las economías nacionales y crisis de los regímenes políticos de partido de Estado.¹

¹ La tendencia internacional de finales del siglo pasado influyó para que la reforma del Estado se constituyera en el mecanismo de adecuación de las instituciones estatales a las necesidades internas y externas imperantes en cada nación, bajo un esquema de gobernabilidad y democracia; esta idea se desarrolla en Alejandro Becerra. "Reforma del Estado y globalización", *El Cotidiano*, UAM, México, 2000.

En este sentido, la estrategia de modernización tendría que apuntar hacia la construcción de un Estado moderno de cara a la globalización económica y política mundial, para insertar a México dentro de los bloques económicos a través de una liberalización profunda.²

En la instrumentación de las demandas de tal proyecto modernizador se optó por una política de reconversión económica nacional conocida también como de reordenación económica y cambio estructural, acorde a los lineamientos de los organismos financieros internacionales. En ese proyecto alternativo, el sector público se convirtió en objeto prioritario de la modernización y reestructuración tanto de sus estructuras como de sus funciones. El diagnóstico evidenció que el Estado-gobierno se había convertido en un ente “obeso”, burocratizado, ineficaz y por lo mismo dilapidador del gasto público.

Tales constataciones se propagaban desde el discurso político; baste citar las declaraciones del presidente Miguel de la Madrid: “La situación es insostenible. No existen los márgenes de maniobra necesarios para continuar con una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminada que busca resolver todo por la vía del gasto público o de la reglamentación excesiva; ni había fondos para financiarla ni era aconsejable seguir congestionando el aparato estatal y complicando la actividad de los particulares (1984).

Las primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid se encaminaron a definir el marco constitucional en el que se fincaría la reforma. En diciembre de 1982, el presidente envió a la Cámara de Diputados, para su aprobación, un proyecto de reformas que buscaba dar rango constitucional a la rectoría del Estado en la economía.

Se reformaron los artículos 25 y 28, entre otros, proclamándose el papel preponderante del Estado en la conducción del desarrollo nacional y estableciendo, a su vez, las facultades interventoras en áreas estratégicas y en las

² En los ochenta, la teoría y la política económica neoclásica proveyeron el fundamento intelectual a los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural. En este modelo de desarrollo, el papel del Estado es a veces importante pero complementario; los nuevos héroes del desarrollo económico no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y *managers* del sector privado, y el Estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social. Las organizaciones no gubernamentales se afirman como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática.

actividades consideradas prioritarias. Avanzar hacia la instrumentación de las tareas del Estado reformado exigía contar con una administración pública eficaz, capaz de traducir las demandas modernizadoras a partir de la realización de nuevas prácticas organizacionales que permitieran transformar la cultura institucional.

A partir de la revisión de distintos documentos oficiales,³ en los cuales se concibe y elabora la idea de la modernización en la administración pública tanto federal como local, hemos elaborado las tablas 1 y 2, en las cuales, a través de dos categorías de análisis, es posible caracterizar los contenidos del modelo modernizador.

Tabla 1. Proyecto de modernización

Objetivos	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer e impulsar la modernización económica del país. • Modernizar la economía nacional con un sector público ágil, eficiente y capaz de promover la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo del país. • Simplificar los trámites y procedimientos gubernamentales para fomentar la participación de los particulares en la actividad nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para la incorporación exitosa del país a los mercados internacionales. • Desreglamentación administrativa, que significa la modernización del marco normativo vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las funciones esenciales del Estado orientadas a la regulación y control del mercado, con el consecuente cambio en las relaciones del Estado con la sociedad. • Transformación institucional de las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades, acorde a las nuevas tareas del Estado y ampliación de los espacios de los grupos sociales organizados. • Revertir inercias acumuladas por años para fortalecer las instituciones públicas transformándolas y agilizándolas, de tal forma que dejen de ser enclaves burocráticos y sirvan con eficiencia a la sociedad. • Uso estratégico del aparato público para hacer más competitiva la economía, impulsar los sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

³ Entre los más importantes se enumeran los siguientes: Programa de Modernización y Simplificación Administrativa 1982-1988, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

La modernización que habría de llevarse a cabo en las estructuras administrativas del Estado, es decir en la administración pública tanto en el nivel federal como en el estatal y el local, demandaba prácticas organizacionales cuyos contenidos priorizaran la racionalidad administrativa con criterios de eficiencia y eficacia, lo que implicaba el tránsito de una racionalidad política tradicional a una racionalidad política moderna en donde la toma de decisiones se identificara más con una racionalidad técnica, orientada a desarrollar nuevas prácticas organizacionales. Estas prácticas pueden caracterizarse como se observa en la tabla 2.

El proyecto modernizador y las nuevas prácticas organizacionales tendrían que empujar el cambio institucional. En torno a estas categorías, el razonamiento de los modernizadores podría ser de la siguiente forma: si el proyecto de modernización promueve nuevas prácticas de trabajo, luego entonces se producirá un cambio institucional que dé cuenta de la modernización y se adoptarán de actitudes que contribuyan e induzcan a una nueva cultura administrativa. Claro está que tal razonamiento resultaría posible desde un análisis lineal del desempeño de la administración pública; sin embargo, ese proceso no

Tabla 2. Nuevas prácticas organizacionales

Objetivos	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una tecnoestructura, capaz de desplazar a la burocracia política, a través de nuevas prácticas organizacionales. • Descentralizar el proceso de toma de decisiones. • Inducir una nueva cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión. • Dotar a las instituciones públicas de flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades: racionalidad permanente, transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización, eficiencia y cambios sustantivos en las prácticas y procesos organizacionales. • Criterios claros en la aplicación de normas. • Enfoque de calidad en la atención al público. • Incorporación intensiva de tecnología informática para hacer eficientes los sistemas y procedimientos organizacionales. • Capacitación para proporcionar conocimientos pertinentes que contribuyan a mejorar las habilidades para el desarrollo de nuevos esquemas y modelos de gestión.

es lineal porque las estructuras no constituyen un ente monolítico, y además hay que considerar que el impulso modernizador en dichas estructuras resultó desigual en el nivel federal y, de manera más marcada, en el nivel local.⁴ Por otra parte, los reformadores y operadores del cambio no constituyen un cuerpo homogéneo de tomadores de decisiones y, por tanto, tienen intereses que responden a diversas racionalidades. Y podemos agregar, atendiendo a March y Olsen (1976), que la distancia entre lo planeado y formulado por un lado y lo obtenido y ejecutado en las organizaciones por el otro, es bastante amplia. Insistimos: hay que modificar el supuesto de homogeneidad en el espacio gubernamental, así como la idea generalizada de que las organizaciones son meros instrumentos.

Aportes teóricos acerca de los procesos de cambio institucional

En el apartado anterior se caracterizó el contenido del modelo modernizador a partir de la elaboración de dos categorías de análisis: *proyecto modernizador* y *nuevas prácticas organizacionales*, considerando para su definición los documentos oficiales que constituyeron lo que el grupo gobernante llamó, de manera genérica, reforma del Estado. En este apartado vamos a trabajar en torno a algunos referentes teóricos que pueden aportar elementos para el análisis del cambio institucional.

En el nuevo institucionalismo encontramos construcciones teóricas interesantes que pueden contribuir a explicar el cambio en las organizaciones gubernamentales (Coronilla, 1993; Castillo, 2000). Como se señaló, nos interesa recuperar la idea de que éstas son algo más que un instrumento, complejo en su esencia, con múltiples actores y distintas racionalidades. Por ello, la primera condición para acercarse a esta complejidad, que por cierto destaca este enfoque, es el rechazo de los modelos del actor racional. Entender a las instituciones de esta forma es identificarlas a partir de las reglas formales que las constituyen, pero también, y de manera igualmente destacada, dar cuenta de las prácticas políticas que regulan el juego del poder; en este nivel se definen las reglas informales.

⁴ Llamamos impulso modernizador a las acciones realizadas en aquellas estructuras de la administración pública federal que estaban vinculadas con las demandas de la globalización, por ejemplo: las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía; y el Banco de México, el Banco Nacional de Comercio Exterior y PEMEX, entre otras.

Desde el nuevo institucionalismo se puede observar que las verdaderas instituciones son aquellas que establecen reglas efectivas del juego político, aunque estas reglas no aparezcan escritas en la norma jurídica o incluso le resulten abiertamente opuestas; y que ofrecen mayor o menor certeza a las relaciones humanas, permitiendo reducir los márgenes de incertidumbre. En este orden de ideas, el interés no se centra en las reglas escritas y sí en los comportamientos efectivos, los que permiten suponer que un proceder en particular se considera adecuado dentro de un grupo y, en consecuencia, produce conductas más o menos predecibles.⁵ El concepto de *regla*, en un sentido amplio, no sólo concierne a normas acerca del comportamiento entre actores sino también a reglas de la estructura de retribución, de distribución de influencias y, en general, de aquellas que tienen que ver con la forma como se percibe la realidad organizativa.

Por el lado de la sociología, el nuevo institucionalismo pone de relieve la organización y sus ambientes, así como aspectos de la realidad que son inconsistentes con las explicaciones formales de las organizaciones; también se hace hincapié en el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional (Powell y Di Maggio, 1999). Esto hace posible rescatar la especificidad de la administración pública en su dimensión social y política.

Ante la aseveración de que la institucionalización limita la racionalidad organizativa, el nuevo institucionalismo busca la fuente de dicha limitación y revela la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder de “acuerdos comunes que pocas veces se expresan explícitamente” (Zucker, 1983, citado por Powell y Di Maggio, 1999). De acuerdo con los neoinstitucionalistas, vale la pena resaltar que lo que se institucionaliza son las formas organizacionales, los componentes estructurales y las reglas, no las organizaciones específicas.

En los desarrollos recientes, el discurso en la teoría institucional ha buscado integrar el institucionalismo organizacional con la sociología general e incluir en la agenda institucional la discusión de los intereses y el poder entre los actores, aclarando y profundizando el diálogo sobre la forma que puede tomar una teoría del cambio institucional.

⁵ Desde el punto de vista económico, el enfoque ha sido desarrollado por Douglas North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Convendría hacer la siguiente consideración: las instituciones son producto de las acciones humanas, en donde las reglas se construyen mediante un proceso de conflicto y prueba, por lo que la creación y la ejecución de acuerdos institucionales están plagadas de conflictos, contradicciones y ambigüedades, iniciando en la formación y reforma de los sistemas de reglas en donde se ve reflejada la acción política y económica (Di Maggio, 1999).

En este momento del análisis, nos podemos plantear las siguientes preguntas: ¿Cuál es el papel de las élites burocráticas en el mantenimiento y reproducción de las instituciones? ¿Cuáles son las tensiones entre los argumentos que resaltan la “permanencia” de las instituciones y los enfoques que suponen una lógica de optimización, presentando a las instituciones como resultado de acciones intencionales o soluciones adaptables a intereses contrarios?

De acuerdo con el enfoque del nuevo institucionalismo, la *cultura* juega un papel relevante en la conformación de la realidad organizacional. En este sentido, consideramos que la observación e interpretación de ésta enriquece el análisis de la administración pública en su especificidad y contexto político social.

Las instituciones presentan una dualidad explícita y tácita que se relaciona con el estrecho vínculo existente entre instituciones y cultura, dualidad que ha sido objeto de reflexión y discusión en los estudios organizacionales (Smirch, 1983, citado por Castillo, 1996). Observar este vínculo es importante, pues en el contexto de reforma y cambio en el que se inscribe la modernización de la administración pública mexicana, hay un delicado equilibrio entre desarrollo institucional y cultura política que pasa por pactos y conciliaciones entre los actores políticos. Para fortalecer tal equilibrio, habría que trascender el nivel de los intereses particulares y de coyuntura en favor de una visión de futuro.

De acuerdo con Bravo (1994), hay que rescatar la historicidad y los aspectos culturales de las instituciones para hacer explícitas las trayectorias institucionales en las que están inmersos los procesos sociales. El argumento es sencillo y cierto: dado que el intercambio entre estructura y función tiene un lugar en el tiempo, es necesario hacer un seguimiento histórico de la organización; no se pueden entender los fenómenos presentes en una organización sin saber cómo se ha configurado ésta.

Como ya se resaltó, la necesidad de reformar el Estado revela una crisis en la relación Estado-sociedad, donde el vínculo que articula dicha relación es el aparato de la administración pública. Por ello, habrá que moverse hacia una nueva legitimidad, lo que sugiere que el marco institucional identificado con las prácticas políticas premodernas será trastocado a partir de la acción eficaz de los reformadores y operadores de la cultura de la modernización. Sin embargo la orientación, profundidad y alcance que pueda tener el proceso de modernización de la administración pública no sólo se enmarcará en la solución de problemas identificados con la eficiencia y la eficacia de las prácticas organizacionales, sino también y singularmente en la legitimación del proyecto modernizador. Cuando el proceso de modernización atiende estos tres niveles, apunta Cabrero (1997), se podría señalar que el grupo gobernante está comprometido con un cambio profundo.

En torno a dicha observación, agrega Cabrero, es difícil encontrar en la práctica experiencias nacionales en las que el nivel de compromiso tenga esta amplitud, pues existe el riesgo de una pérdida total del control sobre el proceso debido a que hay un cambio significativo de conductas individuales y de ajuste en los procesos de identidad. En este nivel y para el caso de México, el margen de maniobra de la burocracia política tiene sus límites en el sistema político y en la institucionalización de las prácticas políticas que identifican al grupo gobernante con el poder tradicional.

De acuerdo con Matus (1997), “mudar una institución es mudar sus prácticas de trabajo, y para mudar las prácticas de trabajo es necesario transformar la cultura institucional”. En esta misma lógica, y dado que no se puede reformar normativamente, debe elaborarse una estrategia que considere las resistencias y la forma de vencerlas. Lo que este autor nos propone es: primero hay que cambiar las estructuras mentales para poder influir en las prácticas de trabajo y en consecuencia en las formas organizacionales. Matus concluye que sólo cambian aquellas prácticas de trabajo realizadas por personas asimiladas a la nueva cultura institucional.

La administración pública enfrenta nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales. Se requieren estrategias novedosas que tengan en cuenta nuevos factores, como: la demanda de participación de los ciudadanos,

los límites ambientales y la interdependencia entre las naciones, por mencionar sólo algunos.

La tendencia apunta hacia la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, no de una sociedad que sirva al aparato; y de un servidor público que realmente dé un servicio a la sociedad y no más a sus propios intereses.

Prácticas de gestión innovadoras en los gobiernos locales

En forma más concreta, la estrategia de modernización a nivel federal arriba reseñada incluyó como aspectos importantes la descentralización, la desconcentración y, recientemente, un nuevo y auténtico federalismo que fortalezca la presencia de los gobiernos locales en las funciones del Estado nacional. A partir de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982–1988) se emprendió un esfuerzo de descentralización política y administrativa. Por lo que se refiere a los gobiernos locales, el 6 de diciembre de 1982 de la Madrid presentó al Senado mexicano una iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, concediendo a los gobiernos municipales la potestad de recaudar el impuesto predial. El propósito básico de la reforma propuesta era garantizar a los municipios fuentes de recaudaciones fijas, lo que les permitiría suministrar servicios públicos y, lo que es más importante, fortalecer su relativa independencia política. Los cambios al artículo 115 entraron en vigor el 1° de enero de 1984.

En este marco, la propuesta a nivel federal es establecer una redistribución de competencias que reasigne y redistribuya nuevas atribuciones y responsabilidades a los espacios de los gobiernos locales. Asimismo, se propone avanzar en materia de federalismo, lo que significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.⁶

⁶ Estos planteamientos están incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En este marco general y atendiendo a las características y dinámica propias de los gobiernos locales, identificamos algunos aspectos de la recepción de los distintos programas de modernización de la administración pública impulsados por el gobierno federal hacia los otros órdenes de gobierno.

Algunos trazos y rasgos de la modernización de la gestión pública en los gobiernos locales

Los gobiernos locales se encuentran aun atrapados en el dilema entre la necesidad de cambio y la dificultad para emprender transformaciones relevantes que permitan aspirar a una modernización administrativa para asumir a cabalidad las competencias tradicionalmente asignadas. Sin duda, los gobiernos locales se siguen caracterizando por su debilidad institucional y administrativa, que se manifiesta en la siguiente problemática: fragilidad del marco normativo, obsolescencia de los sistemas administrativos, precariedad de los sistemas de gestión de servicios públicos municipales, falta de profesionalización de los funcionarios municipales, ausencia de sistemas de planeación municipal, carencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local, y rezagos en el diseño político-institucional (Cabrero, 1996), entre otros problemas.

No obstante, a pesar de la realidad anterior, en la actualidad los gobiernos municipales realizan algunos esfuerzos en ese sentido y han experimentado cambios y transformaciones importantes en diferentes aspectos, sobre todo en aquellos que tienen que ver con la esfera administrativa y las prácticas organizacionales relacionadas con la prestación y gestión de los servicios públicos de su ámbito de competencia, así como el mejoramiento de sus capacidades institucionales internas para tal fin. También existen áreas en las que se observan rezagos o no se ha avanzado como en lo anterior, manteniendo las características tradicionales principalmente en lo relativo al *diseño político-institucional*. Por lo anterior, podemos afirmar que coexisten de manera contradictoria signos y principios que podríamos calificar como *premodernos* y otros que incorporan ciertos rasgos de *modernidad* en el espacio de los gobiernos locales.

Si bien se admite que los procesos de cambio institucional son el resultado de la combinación compleja de múltiples factores y elementos que en muchas ocasiones lo hacen incontrolable y poco planificado, lo cierto es que, en general,

podemos identificar ciertos factores importantes en este proceso. Destacamos lo relativo al proyecto de modernización impulsado desde el gobierno federal, la democracia electoral con acentuada competencia política en los espacios locales, las crecientes responsabilidades y exigentes demandas de la sociedad en los gobiernos locales que posibilitan cambios en las formas de gobernar, y nuevas relaciones entre los actores en el ámbito local que presionan hacia prácticas de gobierno identificadas con la modernidad.

Con respecto a la esfera de las capacidades administrativas de los gobiernos locales apreciamos ciertas experiencias de prácticas innovadoras que, si bien podrían parecer marginales por la magnitud de los problemas identificados, no son despreciables y sientan el precedente de una nueva dinámica en los gobiernos locales, donde se ensayan nuevas formas de relación con la sociedad, nuevos principios y mecanismos de gestión, y nuevas estructuras administrativas; en suma, dichas prácticas podrían considerarse como la definición de algunos de los rasgos de una nueva gestión pública local.

Es cierto que no existen tendencias uniformadoras en estos procesos; las experiencias e intentos de cambio son variados y dependen de los factores particulares que los impulsan y de la respuesta de los gobiernos locales a tales condicionamientos. Sin embargo, en este trabajo describiremos algunas de las manifestaciones que se han realizado y que permiten ilustrar una dinámica de transformación en estos espacios.

Modernización de las capacidades de la gestión local

En este nivel, los cambios se realizan fundamentalmente al interior de los gobiernos locales y en los siguientes rubros: marco normativo y función reglamentaria, función de planeación, profesionalización de estructuras administrativas, formas de prestación de los servicios públicos, e incorporación de la participación ciudadana en la gestión, entre otros. Es pertinente mencionar que las distintas técnicas y acciones de intervención para atender los problemas de la gestión de los gobiernos locales encuentran su referente en los contenidos del proyecto de modernización.

Marco normativo y función reglamentaria

En esta dimensión, los gobiernos locales se caracterizan por la ausencia o fragilidad del marco regulativo (Cabrero, 2000) de las funciones, los procesos y los servicios que brindan tanto en el orden interno como en el externo. Internamente la situación se refleja en la carencia de normas, políticas y reglamentos que orienten la realización de las tareas y funciones cotidianas de la gestión; hay una marcada propensión al surgimiento de problemas y conflictos derivados de tal omisión entre las diferentes áreas que integran la administración pública de estos gobiernos.

Por otro lado, la laxitud existente por la falta de los instrumentos que regulen la estructura y funcionamiento de la gestión da margen a la improvisación y discrecionalidad de los funcionarios y los responsables de la toma de decisiones. Ese “vacío institucional” genera problemas hacia el exterior, ya que los gobiernos locales carecen de los instrumentos de control y regulación de los servicios públicos y de las relaciones sociales y económicas en los espacios locales.

En este sentido se tiene una subutilización de las facultades reglamentarias que tienen estos gobiernos, mismos que, en este contexto, serían un instrumento más para una adecuada gestión de los servicios públicos y de las actividades colectivas e individuales de los ciudadanos.

La complejidad de los problemas que se agudizan por la debilidad institucional debido a la ausencia y laxitud referidas en este nivel, además de los nuevos retos que asumen los gobiernos locales, ha obligado a valorar la necesidad de contar con un marco normativo y regulatorio que permita una adecuada gestión pública. Hacia el interior se reconoce la importancia de fortalecer institucionalmente a estos gobiernos a través de la generación de manuales, políticas, procedimientos, reglamentos internos, etc., que permitan incrementar el grado de formalización de los procesos y funciones administrativos y de gestión con el fin de dotar de una mayor racionalidad a la acción y desterrar la discrecionalidad en el funcionamiento cotidiano del gobierno. Los gobiernos locales utilizan cada vez más su *facultad reglamentaria* en la elaboración de los marcos regulativos, en combinación con otros elementos, de manera que se ponga en práctica una *nueva gestión en la prestación de los servicios públicos* hacia la comunidad. Asimismo, problemas emergentes como el crecimiento urbano, la contaminación ambiental

y la inseguridad pública, entre otros, obligan a los gobiernos locales a crear instrumentos de gestión pública para su atención y control.

Lo anterior significa que los gobiernos locales tendrán que explotar con eficiencia sus capacidades reglamentarias, tanto para imprimir mayor racionalidad y control a su gestión interna como para regular el cumplimiento de sus responsabilidades en diversas materias.

La función de planeación en los gobiernos locales

Tradicionalmente, esta función es concebida como una tarea formal para cumplir con el requisito exigido por las diferentes reglamentaciones. Bajo este enfoque, la función se realizaba sin ninguna rigurosidad técnica y analítica; sólo se describía la situación, identificando algunos de los elementos problemáticos y a menudo sin establecer las acciones y estrategias concretas de intervención.

Estos planteamientos eran –y quizá sigan siendo– muy generales y a corto plazo, y no se traducían en estrategias, programas o proyectos particulares que guiaran la actuación del gobierno. En no pocos casos la función de planeación era resultado del trabajo de gabinete de un reducido grupo de funcionarios que elaboraban los planes de gobierno. Además, dominaba la apreciación de que la planeación era una tarea inicial del gobierno, y a medida que avanzaba la gestión no existían mecanismos de evaluación y seguimiento de los planteamientos expresados en los planes, es decir, se carecía de los mecanismos que retroalimentaran la acción gubernamental.

De acuerdo con lo anterior, los planes no se consideraban como un instrumento de la gestión sino más bien como el cumplimiento de un requisito formal exigible.⁷

Empero, actualmente algunos gobiernos locales, en especial los de carácter urbano, incluyen algunos principios modernos que tienden a modificar ese enfoque

⁷ Con frecuencia, los planes de los gobiernos municipales son meros requisitos burocráticos. Enrique Cabrero. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, CIDE, México, 2000.

tradicional de la función de planeación; es decir, se dimensiona la importancia y necesidad de la función de planeación para emprender gestiones que tiendan a incrementar la racionalidad en la gestión gubernamental.

Dentro de los principios innovadores relativos a esta cuestión, se encuentra la incorporación de la *planeación estratégica y participativa* en los gobiernos locales. El enfoque dominante de los gobiernos locales que utilizan este modelo es que, a partir de este esfuerzo, tratan de incorporar a su quehacer nuevos conceptos, principios y el instrumental propuesto para la gestión propios de dicho enfoque.

Así, es frecuente percibir en los planes de estos gobiernos locales conceptos como *misión, visión, objetivos y estrategias* a partir del enfoque de la determinación y análisis de las *fortalezas y debilidades*; además, se identifican las *amenazas y oportunidades* que describen la situación imperante del momento, pero con una visión de mediano y largo plazo.

Otro nuevo ingrediente en el proceso de planeación es la participación social y ciudadana a través de *consultas públicas, audiencias y foros de discusión*, donde se da la oportunidad de incorporar las percepciones acerca de la problemática y las tareas pendientes susceptibles de incluirse en los planes de los sectores, de las organizaciones, de los ciudadanos y de los gobiernos.

Implícita en estos mecanismos de participación está la concepción de que la tarea de planeación rebasa al equipo de especialistas y el trabajo de gabinete para abrirse a la expresión de otros actores sociales.

Es pertinente evaluar el grado de racionalidad en la gestión de los gobiernos locales que se alcanza con la incorporación de estos enfoques de planeación, o si se reproducen algunas prácticas tradicionales sobre todo en lo referente al cumplimiento y evaluación de los planes y programas de gobierno. Es probable que con esto se combinen, otra vez, nuevos enfoques con viejas prácticas.

Profesionalización de las estructuras administrativas

En los gobiernos locales, una de las características fundamentales en este nivel es el alto grado de rotación de funcionarios de mandos superiores⁸ y medios, y de personal operativo, además de la incompatibilidad entre la función o el puesto y la formación, experiencia y nivel de estudios. Esto se debe a la *distribución y asignación política* de los espacios de la administración pública de dichos gobiernos entre los principales actores del partido o grupo político que ostenta el poder.

El predominio del ejercicio anterior en la asignación de puestos dio como resultado una escasa capacidad de los cuadros administrativos en los gobiernos locales, a lo que se agrega la imposibilidad de permanecer por buen desempeño y aprovechar la acumulación de experiencia producto del aprendizaje.

Al respecto, las principales acciones que de forma gradual y paulatina se han realizado en los gobiernos locales se relacionan fundamentalmente con la incorporación de algunas prácticas vinculadas con el establecimiento de ciertos *programas de capacitación* y con la aceptación de la necesidad de crear condiciones para la instauración del *servicio civil de carrera*. Así, algunos gobiernos estatales han incorporado a su legislación planteamientos que sirven de base para instituir el servicio civil de carrera en los gobiernos locales.

Con estos esfuerzos se han tratado de estructurar y regular los procesos de reclutamiento, selección, promoción y permanencia del personal y de los funcionarios que forman parte del cuadro administrativo de los gobiernos locales.

En este nivel los esfuerzos son aún incipientes, ya que predominan las prácticas tradicionales de asignar los puestos públicos con criterios políticos y el enfoque de gasto que prevalece en las tareas de capacitación para el personal.

Formas de prestación de los servicios públicos

Por mucho tiempo, los gobiernos locales fueron concebidos como prestadores de servicios públicos, como proveedores de la infraestructura básica social, en

⁸ Existe una alta rotación de funcionarios de primer nivel en la administración municipal por los cambios de gobierno; además, se tiene un bajo perfil para el puesto.

una visión limitada de sus responsabilidades. No obstante, esta situación se reflejó en una relativa *hipertrofia* de los gobiernos locales dado que se conjugaron, negativamente, debilidades institucionales, incapacidades de gestión y fragilidad financiera con la asunción de nuevas y crecientes responsabilidades en diferentes ámbitos de actuación en la actualidad.

Lo anterior se reflejó, por un lado, en una precaria prestación de los servicios públicos hacia la comunidad, y por otro lado en grandes rezagos en la cobertura de acceso a los bienes colectivos; es decir, los esquemas de prestación de servicios han mostrado claros signos de ineficiencia en cuanto a la satisfacción de las necesidades con calidad y suficiencia.

Las circunstancias derivadas de las condiciones políticas, como las crecientes exigencias y demandas sociales de la comunidad en los espacios locales, han adquirido características distintas; la necesidad de obtener mejores resultados y mayor eficiencia ha pasado a ser un criterio de funcionamiento en los gobiernos locales. Se percibe la aparición de una visión distinta en relación con los alcances y el contenido de la intervención pública. Estas nuevas circunstancias ofrecen un campo fértil para la innovación.

En este nivel de Prestación de los Servicios Públicos se han practicado diversas formas de intervención, algunas de las cuales tienen que ver con la mejora en sistemas de gestión de servicios, concesiones, procesos de licitación y control, cobro, modernización en la producción del servicio, sistemas de información, apoyo técnico, introducción de algunos principios de calidad total, mejoras continuas, etcétera.

Algunas de las experiencias se relacionan con la incorporación de *nuevas estrategias y modalidades de prestación de los servicios públicos*, y con la exploración de *formas de concesión* de servicios que son responsabilidad de los gobiernos locales.

Cada vez más estos gobiernos experimentan nuevas formas de prestación de servicios públicos, además de intentos de modernizar los instrumentos tradicionales bajo su control.

Participación ciudadana y gestión local

La modernización de la gestión municipal encuentra como principal área de preocupación el fortalecimiento y apertura de la institución municipal. En este aspecto existen diferentes rubros, por ejemplo el funcionamiento de la institución como forma de relación entre gobierno y sociedad, manifestada a través de la participación ciudadana.

Existen actualmente nuevos ámbitos relacionales entre gobierno local y ciudadanía. En los últimos tiempos, los ciudadanos han tomado conciencia de la importancia de su papel en la gestión pública y participan de una manera a veces organizada y a veces no en la solución de sus problemas más inmediatos, en un marco de cooperación con las autoridades municipales. Asimismo, se preocupan cada vez más del control objetivo de la gestión y exigen transparencia en la rendición de cuentas.

Las circunstancias y las nuevas condiciones han ocasionado que los ayuntamientos realicen esfuerzos por incorporar algunos esquemas de participación social y ciudadana, cambiando la percepción tradicional de una sociedad receptora de los servicios públicos a otra promotora, organizadora e incluso sancionadora de los mismos. Lo anterior permite experimentar modalidades alternativas de gestión pública a partir de la configuración de ciertas *formas de cogestión* entre el ayuntamiento y la sociedad civil. Esto implica una intervención decisiva de la ciudadanía en la atención de sus problemas más inmediatos. Tales esquemas de cogestión pueden expresarse en convenios suscritos con asociaciones vecinales, civiles o de la iniciativa privada.

Los esquemas cogestivos se explican por las carencias, debilidades e incapacidades institucionales de los gobiernos locales para atender las demandas y exigencias de la comunidad. Además, debido a la creciente cultura política de participación de la sociedad, la apertura a las acciones de los habitantes de los municipios ha significado un elemento eficaz de mediación entre los gobiernos y la sociedad, incrementando la eficiencia en la gestión y la legitimidad.

Parece ser que actualmente la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales tiene un gran peso, debido a lo cual con el tiempo deberá insti-

tucionalizarse; es decir, la participación ciudadana no debe considerarse como un evento circunstancial o sujeto a la buena voluntad de los funcionarios en turno, sino como parte inherente del proceso de gobernar (Álvarez y Castro, 1999).

Las experiencias en esta nueva relación entre gobierno local y sociedad han creado algunos espacios de participación ciudadana, como lo es la construcción de obras de equipamiento e infraestructura social básica y la intervención en: decisiones sobre las obras por realizar y la asignación de los recursos, el control y fiscalización de los recursos exigiendo *transparencia y rendición de cuentas*, y *la planeación y presupuestación participativa*, entre otras.

Conclusiones

Por desgracia, el cambio institucional no está asegurado con el proyecto de modernización si éste no incide en la transformación de las estructuras mentales de quienes intervienen en los procesos y las prácticas de trabajo, donde el elemento humano está llamado a ser el actor principal para asumir nuevas conductas acordes con la racionalidad que implica la modernización.

Como se advirtió al abordar las innovaciones en la gestión de los gobiernos locales, se puede constatar la inclusión de algunas acciones y técnicas relacionadas con el proyecto de modernización promovido desde el ámbito federal. Sin embargo, la incorporación de dichas innovaciones no ha sido un proceso uniforme, ya que en la práctica muchos gobiernos locales no han generado las condiciones necesarias para emprender acciones de modernización.

Sin duda, es necesario profundizar en los estudios e investigación de los resultados de los procesos de modernización a partir de la adopción de nuevos principios y técnicas de gestión en los gobiernos locales, para valorar su trascendencia e impacto en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, y establecer su incidencia en la conformación del tejido institucional de esos gobiernos.

BILIOGRAFÍA

- Álvarez, Eréndira y Oscar Castro. *Participación ciudadana y gobierno local*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado/CIDE/CESEM/IIS-UNAM, México, 1999.
- Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la gestión pública: análisis y perspectivas”, en *Gestión y Estrategia*, UAM-A, México, 1998.
- Becerra, Alejandro. “Reforma del Estado y globalización”, *El Cotidiano*, núm. 100, marzo-abril de 2000, UAM, pp. 149-159.
- Bravo, J. “El nuevo institucionalismo sociológico (o la delgada línea entre la complejidad y la ambigüedad en las ciencias sociales),” El Colegio de México, México, mimeografiado.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, CIDE, México, 2000.
- Cabrero Mendoza, Enrique *et al.* *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, México, 1996.
- Campos, Jesús. *Gobiernos municipales para el desarrollo local y regional*, IGLOM, México, 2001.
- Castillo, Arturo del. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, documento de trabajo núm. 44, CIDE, México, 1996.
- Castillo, A. del. “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales”, en *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE/Porrúa, México, 2000.
- Coronilla, Raúl. *Diversos enfoques del cambio organizacional*, documento de trabajo núm. 14, CIDE, México, 1993.
- García del Castillo, Rodolfo. *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, CIDE, México, 1999.

Dimensiones del cambio institucional en la gestión pública federal y local

Madrid, Miguel de la. *La política de la renovación*, Diana, México, 1984.

March, James y Johan Olsen. "Organizational Choice Under Ambiguity", en *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.

Matus, Carlos. *Los tres cinturones del gobierno*, ALTADIR, Venezuela, 1997.

North, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Powell, W. y P. J. DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999.