

Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza

José Sosa López*

Resumen

Se analiza a partir de las reformas institucionales en México, las perspectivas que adquieren los gobiernos municipales como figuras para adoptar la llamada nueva gobernanza. En primer lugar se estudian los efectos de la evolución de la gestión pública en el contexto histórico; en segundo lugar, se describen las capacidades institucionales y su aspecto normativo, como vía para la innovación. En este trabajo se marcan los retos de la gestión municipal autónoma, con el objetivo de comprender las limitaciones institucionales que impiden la posibilidad de que todos los gobiernos locales adopten nuevas funciones, por el control central que pesa sobre ellos.

Palabras clave: reformas institucionales, gestión municipal autónoma, limitaciones institucionales.

Capacity building in local governments in Mexico, to the new governance

Abstract

Is analyzed, based on institutional reforms in Mexico, the perspectives that municipal governments obtain as figures to adopt the new concept governance. In the first place examines the effect of the evolution in public administration on a historical context, secondly, describes the institutional capacity and regulatory aspect, as a way of innovation. This paper marks the challenges of the autonomous municipal management, in order to understand the institutional limitations which prevent the possibility of all local governments adopt further functions and the central control hanging over them.

Key words: *Institutional reforms, autonomous municipal management, institutional limitations.*

* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto José Ortega y Gasset de Madrid, España; Maestro en Estudios Urbanos y Regionales por The University of Sussex, Consultor y Gerente Social Certificado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Es director general de Desarrollo Institucional de la Vida Pública, DIVIP, organización no gubernamental dedicada al desarrollo de mejoras para el sector público. Actualmente es titular de la oficina anticorrupción de Guadalajara, Jalisco. Correo: ppsosa@hotmail.com

Introducción

El panorama que ofrecen los gobiernos locales de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diverso. Esto no es necesariamente novedoso, pues como dan cuenta múltiples estudios: Ramos y Aguilar (2009), Rosas (2008), Merino (2012) y Acra (2012), este nivel de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del paso de siglo. Pero en algunos casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justamente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos gobiernos están llamados a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Y es este último tipo de cambios el que ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México.

Tras varios lustros de amplia discusión académica y política, asistimos a la conformación de un momento histórico en el que se da por concluido un periodo de reformas al gobierno y se inicia otro en el que el “nuevo orden institucional” establecido por tales reformas debe comenzar a dar frutos (Aguilar, 2010). Este nuevo orden, definido como una nueva Gobernanza, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño (Pardo, 2004: 11) y (Aguilar, 2009).

Acra (2012), establece que el nuevo desafío del municipio hoy es promover el desarrollo, buscar con la comunidad una salida a los problemas institucionales y políticos; para ello lo primero es reestructurar al municipio; incorporando todas las capacidades¹ necesarias para encarar las tareas, ya que el municipio como simple prestador de servicios, no alcanza.

Las ciudades necesitan resolver la articulación de lo global y de lo local, es decir, cómo los problemas y los retos globales se convierten en oportunidades y en elementos de fortalezas para el ámbito local. Las ciudades precisan pasar de la ciudad escenario a la ciudad protagonista, ya que en muchas ocasiones se ha procedido a conceptualizar la ciudad como un espacio, un escenario, un actor pasivo en el que se producían los acontecimientos, por lo que es necesario darle este valor decidido, valor de fuerza de que sea la ciudad un actor protagonista de los acontecimientos que se están produciendo (García, 2012:31).

El propósito de este trabajo es ofrecer una discusión concreta sobre las formas que están adquiriendo las estrategias de gobierno municipal en México para atender

los retos de su desarrollo reciente, y cómo esas formas pueden considerarse una nueva pauta de evolución de la gestión pública local. Para ello se discuten las tendencias de cambio administrativo y en la gestión pública más relevantes de los últimos años y sus efectos en la conducción de los gobiernos locales de México. Antes de hacerlo, se ofrecen algunos antecedentes sobre la evolución de las capacidades del gobierno local.

I. La formación histórica de las capacidades de los gobiernos locales de México

Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980 (Garza, 1992). Los argumentos comúnmente empleados para justificar la concentración de actividades y riqueza en unas cuantas ciudades y regiones insistieron en la necesidad de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de desarrollo y de creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país. Los aspectos no considerados en estos argumentos son aquellos que limitaron el desarrollo del resto de las regiones y localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras. Tal fue el caso de las partes Sur y Suroeste, con excepción de los polos de desarrollo operados por la industria petrolera mexicana y por las actividades turísticas de impacto internacional como Cancún, Acapulco y Huatulco.

Con la misma pauta centralista y centralizadora, las capacidades gubernamentales se concentraron en algunos sectores y niveles. El gobierno federal y a sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, FONATUR, etc.) contaron con los mayores recursos y las mayores capacidades para establecer una estrategia de desarrollo (Pardo, 1994). Los gobiernos estatales y los ayuntamientos se mantuvieron, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal.

En el caso específico de los municipios es posible afirmar que su desarrollo a lo largo del siglo XX estuvo dominado por dos tendencias principales. Por un lado, la mayoría de estas regiones y municipios constituyeron el “lado oscuro” de los principales procesos de desarrollo. Es decir, fueron las localidades y territorios que cedieron población (al emigrar) en favor de los centros urbanos creados por la fuerte urbanización que el país experimentó a partir de los años cincuenta; fueron los espacios no considerados por las políticas de infraestructura (con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde los años setenta); y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases.

Por otro lado, algunas regiones y municipios formaron parte de los procesos centrales de desarrollo por la importancia que en contextos determinados alcanzaron sus recursos o su posición geográfica. Tal es el caso de los municipios petroleros en estados como: Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas en la Costa del Golfo de México. Es también la situación de los municipios afectados por la creación o expansión de puertos y de desarrollos turísticos en Veracruz, Campeche, Sinaloa, Sonora, Colima, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. Las dos tendencias anteriores dieron lugar a un patrón territorial caracterizado por fuertes desigualdades, tanto en términos de las condiciones de vida de sus residentes, como en el uso y aprovechamiento de sus recursos y potencialidades productivas.

Toda esta situación comenzó a modificarse profundamente a partir de la década de 1980, cuando la irrupción de nuevos procesos políticos y económicos alteró los equilibrios territoriales existentes hasta entonces. El proceso de cambio político y económico que ha caracterizado a México desde entonces, tiene en las instancias locales de gobierno uno de sus ejes fundamentales. Quizás como reacción al elevado centralismo, las estructuras de representación política y social a escala local fueron las primeras en experimentar fuertes tensiones políticas y demandas por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político y al ejercicio de la autoridad pública. Como resultado de estas presiones, se modificaron los procedimientos electorales que luego darían paso a elecciones democráticas y a la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno.

Más allá de los importantes efectos que la democratización del poder en México ha tenido en la mayoría de los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basadas principalmente en las condiciones locales y territoriales más inmediatas. Es decir, la democratización ha permitido revalorar los espacios locales como ámbitos de discusión política auténtica y como escenarios en los que la acción del gobierno se explica y justifica por sí sola, tanto en términos de los objetivos que se propone alcanzar, como en el uso de los recursos que son necesarios para alcanzarlos.

García (2012), sostiene que los municipios no sólo son espacios territoriales; sino también espacios sociales y de interacción humana; donde la innovación y la creatividad resulta factible, pero también presenta limitantes:

Así como existen factores que favorecen la generación de ciudades creativas e innovadoras, también hay algunos que son peligrosos para estas ciudades, como: la burocracia, factor que no permite ver la importancia del bosque, por estar en la rama. La burocracia se da por el miedo a equivocarse, podría catalogarse como un miedo político, a hacer algo diferente, o a dejar que las nuevas ideas inunden los sentimientos de quienes las dirigen. (García, 2012:33).

Del complejo entramado de nuevas definiciones que ha surgido a lo largo de este período de democratización, destacan cuatro vertientes fundamentales que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales respecto a su inserción en la nueva Gobernanza. Estas cuatro vertientes son:

- a) La descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal en los campos educativo, de la salud, del desarrollo social, y más recientemente de la protección ambiental;
- b) La experimentación de modelos de gestión pública municipal inspirada en los éxitos relativos de algunos ayuntamientos que, como León (Guanajuato), Cuquíó (Jalisco) y Benito Juárez (Quintana Roo), han logrado replantear sus modelos de desarrollo económico y social;
- c) La reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos a los estrictamente relacionados con las elecciones (el valor y peso de la agenda territorial donde los recursos naturales o los fenómenos climáticos cobran fuerza) (Ramos y Aguilar, 2009);
- d) La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos, a partir de la creación del Ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 (Scott, 2004).

Debe destacarse que, aún cuando estas tendencias han venido a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios; en términos del tamaño de su población, su extensión territorial, su complejidad ambiental, su grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales.

Sin embargo, tales omisiones han sido compensadas y en algunos casos, superadas por el surgimiento de nuevos esquemas de negociación, alianzas intergubernamentales (Sotelo, 2006) y por la adopción de enfoques estratégicos de gestión (Ramos, 2006). En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos involucrados en la descentralización. No obstante, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas del asociacionismo municipal.

Las reformas al artículo 115 constitucional, aprobadas en 1999, que confirieron la facultad a los gobiernos municipales para asociarse para prestar más eficazmente los servicios públicos, constituyeron una oportunidad para que los municipios

podrían asumir un rol más activo en la resolución de los problemas del desarrollo territorial (Ramos y Aguilar, 2009). El así llamado “asociacionismo municipal” o “intermunicipalismo” (Graf, 2006) parece estar adquiriendo rasgos de ejemplo a seguir para atender agendas complejas que trascienden administraciones en un contexto de alternancia política. Esta práctica está mostrando cómo algunos ayuntamientos pueden hacer frente a las limitantes económicas y de capacidad institucional para realizar acciones de gestión ambiental con grupos ciudadanos o instituciones académicas, que generan soluciones innovadoras para viejos problemas.

Esta forma de nueva *Gobernanza* permite una coordinación intergubernamental en diferentes niveles, contar con instrumentos innovadores de políticas públicas y asegurar la transversalidad, crear una cultura de la sustentabilidad y contar con una ciudadanía más activa y participativa. Las Alianzas Intermunicipales son una de las alternativas de experimentación institucional más sólidas, si bien no son la única. Su aparente atractivo reside en que ofrecen un campo de actuación amplio basado en la cooperación y en la construcción paulatina de acuerdos de mayor alcance y duración. Experiencias como las del Río Ayuquila y de la Costa de Yucatán (Graf, 2006) ofrecen algunas lecciones en el caso mexicano. Estas lecciones derivan justamente de la propia adecuación y transformación de las funciones públicas en los contextos municipales y regionales.

El ámbito en el que esta situación de cambio se ha expresado con mayor claridad es el de la gestión pública municipal. En este caso, el uso de nuevos modelos de gestión pública ha estado condicionado por la existencia previa de estructuras administrativas sólidas, las cuales sólo se presentan –como se ha sugerido– en gobiernos de municipios urbanos o metropolitanos, o cuya estructura productiva es de tipo industrial o de servicios.

La así denominada “Gerencia Pública Municipal” (Cabrero, 2004), si bien limitada a los municipios señalados, conforma hoy en día una sólida tendencia de cambio gubernamental que enfatiza el uso de técnicas modernas para la planeación y gestión de sistemas y recursos (planeación estratégica, gestión moderna de recursos humanos, sistemas “justo a tiempo” para la administración de servicios, reingeniería organizativa, certificación de unidades mediante normas del tipo ISO, etc.).

En lo fundamental, esta tendencia asume la existencia variable de potencialidades y recursos desaprovechados en el seno de los gobiernos municipales y sus entornos socioeconómicos. Su aplicación como enfoque dominante de la administración municipal permitiría hacer uso de tales potencialidades y recursos (Cabrero, 2004).

En la coyuntura actual, es indispensable que los municipios puedan avanzar en la atención de sus problemas prioritarios, como son la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, de manera paralela a esta cobertura, es fundamental que lleguen a una gestión estratégica que les permita definir algunos horizontes de corto, mediano y largo plazo en una orientación hacia el desarrollo. De lo contrario, se seguirán enfrentando a los mismos problemas que los han aquejado en los últimos 10 años (deficientes marcos institucionales legales, de planeación y falta de recursos financieros) entre otros. (Ramos y Aguilar, 2009; 218).

Por último, y como es ampliamente sabido, la democratización de la sociedad mexicana trajo consigo la irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos. Este hecho se ha configurado, sobre todo, como el fin del monopolio de políticos y funcionarios públicos sobre la definición de los asuntos de interés general y su inserción en las agendas de gobiernos y partidos. Así, no sólo ha sido posible ampliar o mejorar la definición de problemas tradicionales como la salud, la educación o la seguridad pública; sino que también se han abierto amplios cauces para la discusión y eventual atención de problemas hasta hace poco no considerados fundamentales, como los derechos de las minorías, la protección del medio ambiente y la igualación territorial de las condiciones de vida.

El peso creciente de estas tres vertientes, y su paulatina interacción e integración en los debates públicos y en la atribución de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, está dando lugar a una situación en la que los ciudadanos tienden a poner una mayor atención en el trabajo gubernamental, al tiempo que plantean un cúmulo también mayor de demandas y necesidades que esperan sean satisfechas. Para los gobiernos municipales estas presiones son particularmente agudas.

Por una parte, el hecho de que estos gobiernos hayan sido los primeros espacios de la democracia condiciona las posibles estrategias que los líderes locales pueden llevar a cabo, al no poder plantear alternativas distintas a las electoralmente más exitosas, o dicho en otros términos, a las “socialmente más sentidas”. Por otra, aunque el proceso de descentralización fiscal ya ha alcanzado la totalidad de los municipios mexicanos, fundamentalmente a través de los recursos del Ramo 33, siguen existiendo importantes diferencias en cuanto a las capacidades de atención de los distintos aparatos públicos municipales y a las propias condiciones que presentan las economías locales (Scott, 2004). De ahí que sea necesario establecer claramente las condiciones concretas que se dan en las diferentes regiones y municipios del país. Esta discusión se desarrolla en los siguientes apartados.

II. El desarrollo contemporáneo de capacidades institucionales

La larga y sólida tradición de centralismo antes descrita no ha dejado de ejercer, en nuestros días, una muy importante influencia sobre lo que se debiera ser el modelo de equilibrio territorial. La innegable ascendente que los procesos de globalización y de democratización han tenido en la totalidad de las dimensiones de la así llamada vida nacional ha adoptado, en el terreno de las capacidades gubernamentales, un patrón propio y distintivo que bien puede caracterizarse como una continuación de las tendencias históricas, aunque con algunos ajustes y adecuaciones relevantes. Para los fines de este trabajo conviene destacar dos elementos de la situación vigente:

Un primer elemento se relaciona directamente con la estructura formal y legal que sustenta la formación de gobiernos y la formulación y aplicación de políticas y programas públicos. Pese a haber sido objeto de múltiples reformas y adecuaciones definidas desde una perspectiva descentralizadora, la Constitución Política Federal -y el marco normativo que de ella emana- mantiene y refuerza una visión del entramado gubernamental poco favorable al reconocimiento de la diversidad geográfica, social, productiva y de recursos que caracteriza al país.

Esta visión se cimienta en los términos específicos que tiene el federalismo mexicano y en la distribución de competencias entre las dos soberanías populares y los tres niveles de gobierno que la Constitución reconoce. Se refuerza en los mecanismos que la legislación secundaria establece para la definición de objetivos públicos, el uso de los recursos fiscales y la atención de las necesidades sociales (e.g. la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, etcétera). Se reproduce, finalmente y de forma cotidiana, en los sistemas de política pública que los instrumentos financieros y económicos con carácter de ley (ley de ingresos y presupuesto de egresos) generan y que resultan esenciales para la existencia y operación del conjunto de instituciones gubernamentales.

Una forma simple de captar y entender el sentido que tiene la visión que emana del texto constitucional es la expresión coloquial “café para todos”. Siguiendo esta expresión, la Constitución mexicana favorece la conformación de un sistema gubernamental homogéneo, casi uniforme; pues se asume que el diseño institucional que prescribe es una fórmula adecuada para todos los casos y situaciones. Por citar un ejemplo, el artículo 115 constitucional señala aún hoy en día la vigencia de un solo tipo de gobierno municipal, aunque éste pueda llegar a tener más de 2,600 expresiones o variedades: una por cada uno de los municipios que hay en el territorio nacional. La prescripción de la “receta municipal” no contempla adaptaciones o ajustes para problemas que se puedan dar en la

conducción de los asuntos públicos según se trate de contextos rurales, urbanos o metropolitanos; o bien, de acuerdo a la ubicación geográfica o composición étnico-cultural de las poblaciones. Desde la perspectiva constitucional, “el café gusta a todos y para todos es bueno”.

Resulta conveniente aclarar, en este punto, que la debilidad que se observa en la fórmula constitucional no se reside en los principios que la sustentan, sino en los efectos prácticos que tiene en la estructuración y conducción de las organizaciones que dan forma a los gobiernos y a sus políticas. De esta manera, debe quedar claro que principios como el de la soberanía popular, la división de poderes y la aplicación del derecho positivo han sido, son y serán fundamentales en la existencia del régimen político-administrativo de México; de la misma forma en que lo son en otros Estados nacionales que cuentan con estructuras gubernamentales más diversas, pero funcionalmente integradas.

Lo que sigue en esta discusión es entender que, en el caso mexicano, el marco normativo ha tendido a limitar y, en algunos casos, a anular la puesta en práctica de iniciativas y propuestas de trabajo ideadas para resolver problemas específicos de ciudades, municipios y regiones particulares. Al ser imposible alterar la regla del “café para todos”, en términos de modificar los plazos y formas que todo gobierno debe observar, se ha impedido el surgimiento de instituciones y prácticas como los gobiernos metropolitanos, las autoridades especiales o específicas, la planificación del desarrollo a largo plazo, los presupuestos multi-anales, las estructuras de gestión *ad-hoc*, y las alianzas intergubernamentales y entre el sector público y los sectores privado y social, por mencionar algunos casos. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, cuando se discutan los efectos territoriales de la distribución de las capacidades de gobierno.

El segundo elemento que ofrece evidencia relevante para entender la geografía de las capacidades gubernamentales mexicanas se ubica directamente en los marcos de actuación de los así llamados gobiernos subnacionales que, en nuestro caso, se refieren únicamente a los gobiernos estatales y municipales². Estos marcos de actuación se configuran y entienden como las trayectorias individuales que a nivel de cada gobierno se van formando al paso del tiempo y a lo largo de los periodos de gobierno.

Desde una perspectiva politológica es lo que se define como el modelo de gobierno o *Gobernanza* (Aguilar V, 2010). Desde la visión administrativa y de gestión, se trata de las pautas de actuación organizativa que asumen los gobiernos en cada momento histórico y de cara al cumplimiento parcial o total de sus responsabilidades, ya sea mediante la formulación y atención de una agenda

² La aclaración no es vana. De hecho, la expresión “gobiernos subnacionales” agrupa una gran variedad de autoridades y organismos territoriales y especiales que dan forma a complejas redes de actores, políticas y programas; tanto en Estados unitarios como en federales. En Estados Unidos, la expresión sirve para identificar a los gobiernos estatales y locales, pero también a las autoridades especiales de los distritos escolares y sanitarios; así como a los gobiernos de ciudad (“*Townships*”), autoridades metropolitanas y autoridades regionales y de Condados. En España abarca a las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos, las comarcas y algunas otras formas especiales de gobierno y administración local.

propia o siguiendo la establecida por otros actores. La historia reciente de los marcos de actuación subnacional en México se puede describir adecuadamente empleando para ello los conceptos de *isomorfismo institucional* y *decoupling* (Ramíó y Salvador, 2005). “El concepto de isomorfismo institucional se refiere al hecho de que, en determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes.” (*Ibíd.*)

Al iniciarse el proceso de descentralización durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), los gobiernos estatales debieron enfrentar el reto de asumir funciones y responsabilidades hasta entonces en manos de dependencias y funcionarios federales. Desde la perspectiva de estos últimos, la descentralización se impulsó como una forma de desahogar las presiones que existían para reducir el déficit presupuestal y para trasladar las demandas sociales hacia instancias subnacionales en las que se lograría un efecto de “dispersión”.

Aunque concebida inicialmente como una política de carácter general que afectaría la mayoría de los campos de actuación gubernamental, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 la descentralización se centró en los sectores de la educación, la salud y el desarrollo social –esta última con énfasis en el combate a la pobreza-. Atendiendo a la ya mencionada fórmula institucional del “café para todos”, los procesos de transferencia de funciones y recursos se plantearon como una estrategia que debía involucrar de igual manera a todos los gobiernos estatales. Aunque se tomaron algunas medidas de ajuste y adaptación a las circunstancias de cada entidad federativa, las actividades se desarrollaron siguiendo el plan trazado desde el gobierno federal.

Para los gobiernos estatales, la llegada de las nuevas funciones y responsabilidades implicó ajustes internos de importancia que derivarían en el desarrollo de estrategias de adaptación organizativa que se combinarían con los cambios que en sus propios marcos de actuación estaban teniendo lugar y que, en algunos casos, habían adoptado la forma de desafíos al statu quo y, en otros, de abierta competencia electoral y alternancia de partidos. Dado que el nuevo entorno político y administrativo se estaba volviendo sumamente turbulento y dinámico, las respuestas institucionales a la descentralización y a la democratización consistieron en la imitación y reproducción directa de las formas organizacionales y los mecanismos de gestión que empleaba el gobierno federal.

Así de forma casi idéntica, las dependencias “receptoras” asumieron perfiles institucionales hasta entonces ajenos, dando lugar a un isomorfismo generalizado. Se comenzó así a conformar una nueva fórmula de *Gobernanza* que ha venido

a consistir en una articulación virtuosa entre procesos electorales competitivos, ascenso y permanencia de nuevos grupos a posiciones de poder, y programas de gobierno y administración pública centrados en la satisfacción de demandas sociales específicas. En algunos casos, las demandas provienen de grupos no tradicionales; en otros, se mantiene el carácter clientelar y corporativo.

En términos del desarrollo de capacidades para ejercer el gasto público, la nueva fórmula implicó que en aquellos casos en los que los gobiernos estatales pudieron contar con recursos humanos y de conocimientos aptos y propicios para una buena gestión pública, el isomorfismo o imitación originaria ha ido evolucionando paulatinamente hacia arreglos institucionales estables, permanentes y con mayores facultades. En los casos donde los recursos referidos no han estado disponibles, o se han usado sobre bases temporales limitadas (una generación de políticos, un grupo partidista, etc.), el resultado ha sido la aparición de fenómenos de *decoupling*; o separación. Es decir, situaciones en las que las organizaciones muestran dos tipos de comportamiento y desempeño; uno que pretende ajustarse a los objetivos y características de la innovación o imitación adoptada, y otro que mantiene vigentes los criterios y valores de la etapa previa (Ramió y Salvador, 2005). La separación o *decoupling* de la organización deviene en la existencia de una estructura formal y otra informal y es un mecanismo de supervivencia y adaptación para sus miembros y para la estructura en si misma. Las diferencias entre los casos llevan necesariamente a reflexionar acerca de las condicionantes regionales que existen para el buen gobierno, como se discute a continuación.

De esta manera, y atendiendo a las particularidades que existen en los diferentes ámbitos de política pública y sobre los que se argumentará en lo que resta de este trabajo, la distribución territorial de las capacidades de gobierno en México muestra un patrón de concentración muy semejante al de la concentración de la población en localidades urbanas y metropolitanas.

III. Los retos de la gestión municipal: entre la autonomía y la gestión

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guardan las capacidades institucionales de gobierno entre los municipios mexicanos es relacionar tales capacidades con los procesos de desarrollo territorial (Ramos y Aguilar, 2009). Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles –suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales, etc.-. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que éstos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios colindantes o remotos (Boisier, 2004).

Siguiendo a Sobrino (2003), el desarrollo territorial contemporáneo de México se entiende fundamentalmente por los procesos de migración, vinculación a los flujos de comercio internacional, a la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de planeación promovidos por los gobiernos. Tal como se ha demostrado en diversos estudios, existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía metropolitana y la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades en la gestión pública. Siguiendo los hallazgos de Cabrero (2004), en México los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semi-urbano. El cuadro 1 resume el panorama vigente, de acuerdo a las evidencias disponibles.

Cuadro 1: Estado de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México

Según Enrique Cabrero (2004)	Según Carrera <i>et al.</i> (2010)
En el 64% de los municipios del país no existe reglamento interno básico de la administración municipal y en el 22% no está actualizado.	La calificación promedio otorgada a sus ciudades por parte de los residentes fue apenas aprobatoria (6 en una escala de 1 a 10).
En casi 80% no hay reglamento de planeación.	Pobreza, seguridad y corrupción fueron los principales problemas externados por los residentes.
En 52% no hay reglamento de obra pública. En 20% no hay un plan de desarrollo.	La confianza hacia las Entidades Públicas alcanzó una calificación promedio de 2, mientras que el grado de eficiencia de las autoridades se calificó en 3.
En el año 1995, 72% cobraba directamente el predial, en el año 2000, subió a 81%. Sólo en el 66% los valores catastrales están actualizados.	La calificación global otorgada hacia los servicios públicos de las ciudades fue de 4 en promedio.
En un 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.	La opinión hacia la situación económica de las ciudades externada por sus residentes fue de 3 en promedio.
El 75% reconoce haber recaudado impuestos y derechos. El 75% por debajo de lo presupuestado.	La evaluación sobre la calidad de vida en las 26 ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas, refleja una brecha angosta entre la de mayor y menor calificación.
En el 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.	Empero, la evaluación arroja para todos los casos que el nivel de calidad de vida se ubica en un estrato medio.
En los municipios metropolitanos la totalidad de los directivos tiene estudios de nivel universitario. En los rurales, dichos puestos están ocupados por personal con nivel de primaria y secundaria.	Las principales diferencias entre las ciudades y zonas metropolitanas se localizan dentro de los factores asociados a la Competitividad y la Violencia Social.
La profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio: en los municipios grandes, 36% de los funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo el 9%.	Finalmente, prevalece una percepción negativa por parte de los residentes de las ciudades y las zonas metropolitanas, así como una tendencia a subvalorar su entorno.

Fuente: Carrera *et al.* (2010).

Al combinar las variables vinculadas al proceso de desarrollo territorial con las que tienen que ver con la evolución de la gestión pública, y que fueron descritas en las páginas precedentes, se tiene un panorama de gran complejidad. Por el lado del desarrollo territorial, las tensiones van desde la generación de procesos de integración urbano-rural, pasando por las cuestiones relativas a la equidad, a la construcción y ampliación de infraestructuras, a la prevención de riesgos y la protección ambiental para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio.

Por el lado de la gestión pública, lo que se tiene son iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora de la gestión gubernamental. Así también hay tendencias claras a favor de una descentralización cualitativamente más amplia y a favor de la creación de alianzas entre los sectores público, privado y social (Ramos y Aguilar, 2009).

En todo caso, es factible considerar que, en los años por venir, el centro de los esfuerzos gubernamentales será una combinación de prioridades provenientes de las necesidades en materia de infraestructura, de una mayor cohesión social y del despliegue de estrategias de competitividad basadas en factores de atracción territorial, junto con la concreción de programas de mejora regulatoria, profesionalización de los servicios públicos y búsqueda de una mayor autonomía política y financiera. La síntesis de estas potenciales combinaciones podría expresarse como tres tendencias de cambio, en los siguientes términos:

Al nivel más bajo de la escala gubernamental, la formulación y aplicación de alianzas intermunicipales podría constituir el medio principal para superar la escasez de recursos y las restricciones legales y territoriales que sufre la mayoría de los gobiernos locales. Su impacto se reflejaría, principal pero no únicamente, en la gestión de los servicios públicos y sociales.

En un segundo nivel de decisiones, es factible pensar en la multiplicación de procesos que buscarán identificar y adoptar nuevos perfiles institucionales, más acordes a las condiciones socio-territoriales de cada municipio. De esta manera, cabe esperar el surgimiento y perfeccionamiento continuo de arreglos institucionales para municipios indígenas, rurales, urbanos y metropolitanos.

Al nivel de la discusión intergubernamental, las evidencias disponibles indican que en los próximos años se mantendrán abiertos los procesos de negociación para adecuar la distribución de funciones, recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, entre los actores privados de carácter nacional, regional y local.

IV. Consideraciones finales

Aun cuando se reconoce que los cambios provocados por la globalización de las economías y las sociedades son una característica general de nuestro tiempo, es necesario destacar también que los efectos específicos a cada lugar pueden mostrar una amplia gama que hace pensar en sociedades y territorios más o menos “globalizados” (Breton y Blais, 2009). Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones (Ramos y Aguilar, 2009).

Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales de México. Se tiene, entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control (Cabrero, 2004). La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir estas nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, como es el manejo de una cuenca o de los litorales (afectados por las corrientes y procesos marinos extraterritoriales); sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada. Se pueden explorar algunas de las lecciones a partir de las ideas ofrecidas.

En primer lugar, las experiencias de intermunicipalidad muestran el potencial de aprovechamiento de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes. Esta distribución coordinada de tareas puede llegar a ser considerada, igualmente, como muestra de capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones (Graf, 2006; Ramos y Aguilar, 2009).

En segundo lugar, los temas discutidos aquí aportan elementos de adecuación y ampliación de las funciones públicas relativas a la producción de bienes y servicios para el mercado y la sociedad con un sentido amplio y apropiado a la idea de globalización. En muchos contextos municipales se tiene por un bien intangible a la salud de los ecosistemas de montaña y costero, con sus diversos componentes. Al ser definidos justamente como bienes se contribuye en muchos sentidos a la idea de ciudadanía global y de contribuciones generales a la estabilidad planetaria. Esto, porque no puede perderse de vista que las decisiones que adoptan los gobiernos locales tienen un carácter profundamente “doméstico”; es decir, los beneficios y los perjuicios se manifiestan e impactan principalmente el entorno inmediato del gobierno, aumentándose significativamente la sensibilidad política y social respecto a los aciertos y a los errores o fracasos.

Por tal motivo, los gobiernos locales se ven en la necesidad de calcular adecuadamente las consecuencias de sus decisiones, a fin de evitar generar conflictos y secuelas de largo plazo. Como bien han señalado Breton y Blais (2008) al referirse a los efectos de la descentralización, los rasgos geográficos y ambientales de los territorios en los que toma forma la nueva *Gobernanza* condicionan los resultados de la misma. Lo territorial tiende a diluirse por lo genérico de las funciones o; dicho de otra forma, las funciones ejercidas no reconocen o distinguen las particularidades territoriales y sus efectos se convierten en bienes de acceso general.

Bibliografía

- Acra, C. (2012). *Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI*. Antología de la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Instituto Hacendario del Estado de México.
- Aguilar, L. (2010). “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, enero-junio, pp. 187-213.
- (2009). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*, Fundación F. Naumann. México.
- (2006). *Gobernanza y gestión pública*, F.C.E, México.
- Boisier, S. (2004). “Desarrollo territorial y descentralización”, en *Revista Eure*. vol. XXX, núm. 90, septiembre, pp. 27-40.
- Bresser, L. (1999). “Managerial public administration: strategy and structure for a new State”, en L. Bresser and P. Spink, *Reforming the State: Managerial public administration in Latin America*, Lynne Rienner, Colorado, pp. 1-14.
- Breton, Y. y A. Blais (2008). “La descentralización a nivel mundial”, en J. Fraga; G. Villalobos; S. Doyon y A. García (coords), *Descentralización y manejo ambiental. Gobernanza costera en México*, Plaza y Valdés, México, pp. 23-34.
- Cabrero, E. (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 735-784.
- Consejo Nacional de Población (1991). *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, México.
- Fundación Pi i Sunyer (1999). *El futur dels ajuntaments, vuit visions*, p. 8.
- García, M. (2012), “Ciudades globales, creativas y latentes”, en C. Acra, *Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI*. Antología de la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Instituto Hacendario del Estado de México.

- Giner, S. y S. Sarasa (1998). *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona.
- Giugale, M. and S. Webb (2000). *Achievements and challenges of fiscal decentralization, Lessons from Mexico*. World Bank Washington.
- Graf, S. 2006). “Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico.” [S.p.i.]
- Grimshaw, D.; S. Vincent y H. Willmott (2002). “Going privately: partnership and outsourcing in UK public services”, en *Public Administration*, vol. 80, no. 3.
- OCDE (1998). *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Papers de formació municipal, no. 46, mayo.
- Pardo, M. (1994). *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México- INAP.
- (2004). “Prólogo”, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México.
- Peters, B. (2004). “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, pp. 79-92.
- Pollidano, Ch. (2000). “Measuring public sector capacity”, en *World Development*, vol. 28, núm. 5, pp. 805-822.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América latina*, Fundació CIDOB, Barcelona,
- Ramos, J. e I. Aguilar (coords.) (2009). *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*. México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa.
- Ramos, J. (2005). “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, pp. 33-52.

Scott, J. (2004). “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México“, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 785-831.

Sobrino, L. (2003). *Competitividad de las ciudades en México*. México, El Colegio de México.

Sotelo, E. (2006). “Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí”, en J. Sosa (editor), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, Divip-UNAM-CEGAP, México.

Wright, D. (1978). “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1978, pp. 5-28.

Recibido: 16 de enero de 2013
Reenviado: 18 de febrero de 2013
Aceptado: 19 de abril de 2013