



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

TESIS

**“GÉNESIS DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA:
EL MUNICIPIO DE TULUM”**

PRESENTADA POR HÉCTOR MARTÍNEZ REYES

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

DIRECTOR: DR. DAVID ARELLANO GAULT

2009



Casa abierta al tiempo

Índice

INTRODUCCIÓN

1. Marco conceptual	12
1.1 Las interrogantes iniciales	12
1.1.1 Elementos generales para el estudio de las organizaciones públicas en México	14
1.1.2 Administración pública ¿un espacio burocrático?	21
1.1.3 La concepción weberiana de la Administración Pública	23
1.1.4 Los estudios de Woodrow Wilson	25
2.- La Administración Pública Tradicional: fundamentos y características.	26
2.1 Alternativas de cambio para la administración pública tradicional.	28
2.2 El manantial de las propuestas alternativas: del paradigma pos-burocrático a la teoría institucional y de las instituciones	35
2.3 Por donde avanzar: críticas a la crítica del modelo de organización burocrático. ¿Hay algo malo en tener un poco de certidumbre?	39
2.4 Críticas al paradigma pos-burocrático y la Nueva gestión pública	44
2.5 Organizaciones públicas como variables dependientes e independientes	45
2.6 La Nueva Gestión Pública: ¿Alternativa de cambio y modernización de la administración pública en México? Durante los ochenta y noventa.	48
2.7 Características distintivas de la Nueva Gestión Pública	50



Casa abierta al tiempo

3.- La modernización administrativa en México. Entre el renacimiento de la vieja tradición y la búsqueda de la legitimidad y la democracia	57
3. 1 Organizaciones burocráticas o posburocráticas: ¿dónde estamos?	69
3.2 La república y el federalismo en México.: ¿opciones viables?	73
4.- La situación de los municipios en México.	76
4.1 El sistema urbano nacional	81
4.2 Categorías y conceptos básicos para el análisis de los municipios en México	95
- Madurez organizacional y desarrollo Institucional	
4.3 Análisis de variables	99
- Estructura administrativa	
- Presidentes municipales	
- Unidades de planeación	
- Áreas de personal	
- Otras unidades administrativas	
- Reglamentación	
4.3.1 Los indicadores	104
4.3.2 Análisis de los indicadores	105
4.4 Dónde están, qué son y hacia donde pueden ir la madurez organizacional y el desarrollo institucional	127
4.5 La nueva gestión pública en el municipio mexicano: esperando a que el olmo de peras.	131
4.6 Una aproximación para un modelo de madurez organizacional en el municipio.	132
5.- Tulum: una puerta del pasado, un espacio del presente y un futuro incierto.	138



Casa abierta al tiempo

5.1	Los retos de estado Quintana Roo: la visión oficial.	138
	- Desarrollo institucional	
	- Desarrollo ambiental sustentable	
	- Desarrollo económico sostenible	
	- Desarrollo social incluyente	
	- Finanzas Públicas de Quintana Roo	
5.2	La génesis de una organización pública: el municipio de Tulum.	159
5.2.1	Origen y estrategia del trabajo de campo	161
5.2.2	El contacto directo con los actores	164
	- Las reuniones de trabajo	163
	- La organización de la información	164
5.2.3	El marco de trabajo para el estudio de caso	167
5.2.4	Puntos críticos del diagnóstico estratégico	181
5.2.5	La construcción de una Visión colectiva de Tulum: dónde quedo la participación ciudadana.	187
5.3	Rutas estratégicas para la consolidación del municipio de Tulum.	191
	5.3.1 Del gobierno hacia la comunidad	191
	5.3.2 De la comunidad hacia el gobierno	202
6.-	¿Génesis ordenada del municipio de Tulum? Donde quedo la participación ciudadana.	207
6.1	Estrategias para una gestión moderna	207
	- Para el trabajo de transición	
	- Para la organización de la administración municipal	
	- Condiciones que facilitan la construcción de una organización pública.	
	- Opciones para Organizar los Servicios públicos	
	- Elementos fundamentales para la definición de tareas	
	- Normatividad	
	- Estructuras y procesos	
	- Dimensión social y administrativa	
6.2	Los fundamentos de una estrategia de vinculación social en Tulum.	222



Casa abierta al tiempo

6.3 La participación ciudadana: ¿un camino hacia la gobernanza?	224
6.3.1 La Cámara Nacional de Comercio (CANACO).	225
6.3.2 La participación de las comunidades mayas.	228
6.3.3 Los participación de los habitantes de la Cabecera Municipal	234
CONCLUSIONES	239
BIBLIOGRAFIA	249

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones son construcciones humanas que tienen diferentes connotaciones y su naturaleza es muy diversa; surgen de la condición inteligible del ser humano. Son un espacio de integración de puntos de vista encontrados, de construcción de identidades, de recreación de la sociedad, de interacción simbólica, de recreación de lo particular y lo general, de recomposición del mundo material e inmaterial. En resumen, el estudiar una organización es el estudio del “ser humano”.

El discernir sobre la “condición del ser humano” a través del tiempo o de la geografía, me parece que es el objetivo principal del estudio de las organizaciones. Las capacidades del ser humano para entender su medio, reinterpretarlo, actuar sobre sí mismo y su contexto; son sus características fundamentales. Las organizaciones son espacios que permiten al ser humano poner en práctica una de sus cualidades excepcionales: cuestionarse así mismo, dudar de sí mismo, difícilmente encontrarse a sí mismo; y en el paroxismo de esta argumentación de acabar consigo mismo. Esta situación ontológica contradictoria de la condición del ser humano provoca y determina la naturaleza de una civilización y de los espacios de convivencia de los seres humanos; y por supuesto las organizaciones y en particular las denominadas convencionalmente como “públicas”. La sociedad en su conjunto a través de las organizaciones establece mecanismo de integración, de entendimiento, de definición de roles, de creencias y de convicciones, que sirven para meditar y catalizar esta condición ontológica contradictoria y sui géneris del ser humano.

Estos mecanismos y artificios de la sociedad convergen en espacios, que de manera convencional llamamos organizaciones. En ellas converge lo particular con lo general, y viceversa; permiten la convivencia humana con ciertos niveles de tolerancia y comprensión de la diversidad; pero también ha permitido la concentración de las capacidades, recursos y habilidades creados por la sociedad

en unos cuantos espacios o actores. Este fenómeno de concentración inequitativo, sin duda, ha llevado a cuestionar incluso la viabilidad y el futuro de la “condición del ser humano” que en los últimos años se han acentuado. En este orden de ideas las organizaciones suponen el establecimiento de mecanismos de interacción, de comunicación, de acuerdo, de entendimiento y de concordia, y de manera implícita la creación de circunstancias más equitativas. La “condición del ser humano” sólo se logra en los espacios de acción organizada; en ellos se hace realidad lo colectivo, lo grupal, lo individual, es decir, lo humano. En ellos se establecen relaciones de dominación, control; así como los mecanismos y medios a través de los que se distribuye la riqueza y el poder.

La discusión y el análisis sobre la naturaleza de una organización puede ir desde el cuestionamiento de su condición como objeto de estudio; de su carácter institucional, es decir, pública o privada; de su contexto, de su apertura hacia la sociedad. Las organizaciones creadas por el ser humano permiten hacer realidad las relaciones sociales; y conjugan las condiciones estáticas de los objetos y las dinámicas de los sujetos. Es decir, son la materialización de la conciencia. Esta perspectiva demanda de un importante trabajo metodológico y de investigación de lo que sucede en una organización; y por lo tanto entender, explicar, decidir y actuar en el espacio de una organización. Artificios metodológicos como la abstracción (discernir sobre circunstancias particulares) y la delimitación temporal y espacial, ayudan a resolver de alguna forma este problema; pero de ninguna manera lo resuelve. Los merecimientos y el trabajo para estudiar una organización, sin duda, tendrán que ser graduales, creativos, con una enorme dosis de audacia e imaginación.

Pero se hace aún más rico el asunto, y en la misma medida complejo; si reconocemos que una organización de seres humanos se puede observar como objeto pero que sin duda, tiene su propia vida. Conjugar enfoques, conceptos o categorías que intenten explicar lo dinámico de lo estático, sin duda, es un reto. El riesgo es enorme: llegar a conclusiones en un estudio de una organización pública

que puedan ser temerarias, displicentes o sin ningún sentido; el reto es no caer en este tipo de situaciones.

La solución metodológica ha sido delimitar el objeto de estudio a circunstancias muy específicas en tiempo y espacio para poder establecer algún análisis y en el mejor de los casos alguna explicación plausible de los diferentes fenómenos que se dan en un espacio de acción, recreación e imaginación de la vida del ser humano en conjunto. Explicar la parte de la estructura, sin duda, la parte dura del organismo, es fundamental; pero integrar esta explicación a la parte “blanda”, la de la infraestructura, es la limitante más importante para el avance de la investigación de las organizaciones públicas. En este trabajo se presentan los valores, aspiraciones y demandas que se le plantean al nuevo gobierno municipal de Tulum.

Las organizaciones son receptáculo y cobijo de la condición del ser humano, por lo que son espacios colonizados por la dualidad profunda del ser humano que transita entre el ente racional y razonable, entre anárquico e irracional. El ejercicio de lo organizado, nace en sí mismo contradictorio, los múltiples esfuerzos de racionalización de las organizaciones, se orientan de manera intrínseca a la catarsis de esta contradicción, a su control. Las decisiones son la materialización de este esfuerzo del ser humano y constituyen un acervo de energía, conocimiento, y una enorme apuesta por la predicción y la predestinación. Las denominaciones convencionales que se le han otorgado desde las ciencias sociales o las humanidades a este conjunto de factores o condiciones humanas son entre otras estrategias, estructuras, procesos, recursos, tecnología, contexto.

Es necesario comentar sobre una dimensión del ser humano única, el tiempo, que acota la acción organizada al obligar a establecer referentes convencionales en las organizaciones como: los objetivos y las metas. Esta limitación temporal hace entrar a la condición del ser humano, en una nueva y más profunda contradicción; la carrera contra el tiempo. Los objetivos tendrán que ser alcanzados en un período determinado, la condición temporal de la vida del ser humano se convierte

en su principal obstáculo; se desata un esfuerzo esquizofrénico por la acumulación, el logro de metas y el alcanzar objetivos. Lo que lleva a la condición del ser humano a ser el “peor enemigo” de sí mismo. ¿Pueden hacer las organizaciones algo ante esta circunstancia contradictoria? ¿La apuesta por la racionalidad instrumental teleológica aplicada a la vida del ser humano han ayudado o empeorado la situación? ¿Son las organizaciones los espacios que conservan, guardan y preservan nuestra experiencia, la historia de nuestra vida, nuestra capacidad de comunicarnos, retroalimentan nuestro pensar y decir; nos han ayudado a establecer una relación armónica con el universo, y crear condiciones para la pluralidad, la comunicación, el respeto de la diversidad y el ejercicio y distribución equitativa de los bienes de una sociedad? En las posibles respuestas a estas interrogantes las organizaciones públicas tienen un papel fundamental; y con mucho mayor énfasis las organizaciones públicas que tienen contacto directo con las personas. Este es uno de los supuestos fundamentales de esta tesis; los gobiernos municipales son fundamentales en este esfuerzo de construcción de nuevas oportunidades.

Por otro lado, una organización también permite el desarrollo y la evolución constante de una sociedad. Por lo que no son espacios cerrados, han tenido la inteligencia de promover la innovación, la esperanza; pero principalmente el asombro ante lo desconocido. Las organizaciones también se guardan para sí muchos secretos y escogen al azar a la generación de seres humanos para mostrárselos. Ninguna generación de seres humanos conoce o sabe lo mismo; pero en su desarrollo siempre aporta cosas diferentes al cúmulo de la civilización organizada. Por lo que algunas generaciones tienen la suerte de conocer algunos de los acervos más profundos del conocimiento del ser humano; algunas otras han conocido mucho menos. Considero que tenemos una oportunidad si realizamos una lectura detenida, sabia, sin prejuicios, alterna, audaz y consistente de una organización, y ello nos a su vez nos brindará una mayor oportunidad para conocer más de estos acervos.

¿Cómo conocer, identificar, descubrir y explicar estos secretos de la condición organizada del ser humano? ¿Cómo hacer la lectura de una organización? ¿Qué abecedario utilizar, qué gramática seguir, cómo discernir? ¿Cómo se comunican, por qué medios, en qué formas? ¿Cómo establecen la relación con su medio (estrategia, metas y objetivos)? ¿Cómo establecer una secuencia significativa en la relación entre los miembros de una organización y su contexto?

En este trabajo se parte de un supuesto básico respecto de lo que representa una organización: es un espacio representativo de la condición del ser humano con múltiples puntos de encuentro, en los cuales se consolida la identidad individual y colectiva, la cultura y el avance del pensamiento y la reflexión humana. La organización no es un una “esfera de pascal”, es un cuerpo amorfo pero con sentido y propósito. La organización es una malla reticular extensa que se recrea y desaparece, sin el mínimo aviso. Las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno y los puntos de encuentro y actividades inter-organizacionales en nuestro país siguen siendo un enorme manantial de trabajo e investigación. En este trabajo se apuesta por el presentar, narrar los sucesos, decisiones, cambios y relaciones que se establecen en un espacio organizacional público particular; en nuestro caso la base del análisis es el proceso a través del cual se constituye el nuevo gobierno municipal en Tulum, Quintana Roo. En este trabajo se intenta aporta una narración ordenada del surgimiento del municipio de Tulum, incorporando para ellos todos sus componentes el territorial, el humano, el institucional, el político y el económico.

Este esfuerzo se relaciona con las dimensiones comentadas por Jean Francoise Chanlat (1994) como: “... las dimensiones humanas fundamentales que constituyen el objeto del individuo y la organización: la dimensión cognoscitiva y lingüística; la dimensión espacio-temporal; la dimensión psíquica-afectiva; la dimensión simbólica; la dimensión de las diferencias con el otro, y la última psicopatológica”. El mismo autor señala que en la actualidad “nadie se atreve a denunciar lo exagerado que ha llegado a ser la especialización, la rigidez del anti-

intelectualismo, el cuantitativismo, la incultura, la falta de conciencia histórica y la ineptitud para comunicarse. En nuestra civilización han llegado a ser más importantes las relaciones entre los hombres y los objetos; que entre los propios hombres”. De lo cual estoy completamente convencido.

La propuesta convencionalista del estudio de las organizaciones denominada así desde 1985, por Ibarra y Montaña (1985)ⁱ, surgida fundamentalmente desde el enfoque administrativa-eficientistas. No alcanza para explicar en lo mínimo el fenómeno organizativo desde la perspectiva que estamos proponiendo; la de la organización como un espacio donde se manifiesta el ser humano. En esa misma época de mediados de los años ochenta, las denominadas aproximaciones críticas denunciaban a las orientaciones convencionales como sirvientes del poder y proponían una reformulación del paradigma organizacional. Para Montaña e Ibarra, a mediados de los ochenta se presencia el debate entre las propuestas críticas y las convencionales en ese tiempo eran promisorias. Con el paso de los años esto parece seguir siendo una promesa. Pero me atrevo a decir, que esto más que un retroceso, manifiesta la riqueza de dicha situación, como mencionaba alguna vez Eduardo Galeano respecto de la utopía:

*“- ¿Para que sirve la utopía? Avanza un paso para acercarme y se aleja, sigo avanzando y sigue alejándose.
- Para eso sirve para avanzar.”*

Sin duda debe de persistir “la promesa”. Que persista la promesa. Montaña e Ibarra hacían en un interesante señalamiento para mediados de los ochenta:

“... Teoría de la Organización empieza a ser abordada como un insumo básico de una aproximación teórica del Estado, que ve en las políticas públicas un elemento organizacional de primer orden para la sociedad. Esta propuesta a la que hemos denominado Estado, Políticas Públicas y Organización”, si bien no se constituye plenamente como un movimiento

de la Teoría de la Organización, se vale de ella y la reorienta...” (Ibarra y Colado: 1985).

Para ir perfilando una conclusión podríamos decir que la existencia de las profundas dualidades de la condición humana al interior de cualquier organización; más que un problema; son riqueza y pluralidad. La materia y el tiempo hechos conciencia no pueden entenderse cabalmente desde un esfuerzo de investigación que busque uniformar o modificar la naturaleza de esta profunda y rica condición. Los principios de orden a-priori, si bien disminuyen la esquizofrenia metodológica por el control de las condiciones del objeto de estudio y su posible explicación, análisis o interpretación; y si bien, permiten andar por camino conocido, sin duda, en el mejor de los casos, han restringido los alcances y los posibles frutos de la imaginación; la invención y la creatividad humana en las ciencias llamadas convencionalmente “sociales”.

El reto para cualquier investigación es enorme; pero puede tener un buen principio si se deja fluir la capacidad y creatividad humana, en pos de entenderse a sí mismo, a los otros y a su medio. Si se impulsa con honestidad y sin tapujos la capacidad del “ser humano” para reconstruir su identidad y el reestablecimiento de un sistema social menos injusto e inequitativo.

La constitución de la condición del ser humano pasa por la interacción con los otros; las relaciones con su medio ambiente. El reconocimiento de sí mismo en el otro, en los otros; este es el punto de partida de la condición del ser humano. A partir de este punto intentaremos pasar a la representación; al esfuerzo de construir lo ausente, lo que no podemos percibir y todo aquello que no podemos expresar. El lenguaje y el pensamiento establecen uno de los sistemas más complejos del ser humano: son la base de los avances o los retrocesos de la civilización. Hacen posible expresar el reconocimiento de sí mismo con base en la interrelación que se establece con el otro. El pensamiento constituye la condición única e irreducible de la condición del ser humano y es lo que hace posible la

convergencia de identidades y la construcción de objetivos colectivos. La técnica y la razón sólo vinculan a los hombres con las cosas; pero que es lo que vincula a los hombres entre sí. En una organización pública el individuo construyen vínculos de solidaridad, de reciprocidad, de comunión, de identidad y de comunicación. Pero también espacios de deconstrucción y demolición. La organización es un referente social donde suceden los fenómenos humanos, tanto en el ámbito material como en el ámbito simbólico. La relación entre esos ámbitos mediatizada por las relaciones de poder contribuye a constituir el orden organizacional.

La génesis organizacional tiene atribuciones propias: surge de ciertas relaciones con su medio ambiente tanto a nivel individual como colectivo; necesita ciertas formas de regulación y mecanismos de la representatividad de los intereses individuales y colectivos; debe conocer y en el camino aprender las formas de dominación, imposición, convencimiento y coerción que deberá ejercer; debe establecer una base para forjar la memoria organizacional; debe conocer sus alcances y limitaciones institucionales; debe tomar en cuenta y reconocer las diferentes manifestaciones de las tradiciones y la costumbre traducidas en aspiraciones futuras. Estos son los factores indispensables para un “nacimiento” sin grandes complicaciones. En su conjunto dan a cada organización una configuración singular, un genoma particular; que aunque podemos nos permite establecer parámetros generales; también nos obliga a reconocer que existen variaciones y diferencias.

La preocupación profunda de este trabajo es intentar:

“Reunir lo que hasta entonces está separado, hacer evidentes dimensiones durante mucho tiempo olvidadas, reafirmar la función del sujeto, de la experiencia simbólica en las organizaciones, restituyéndolas en sus marco sociohistórico, ...”.

Este trabajo se centra en un estudio de campo realizado en el municipio de Tulum donde se presentó la oportunidad y las condiciones de trabajar con los diferentes actores y grupos de la comunidad. La región de Tulum en el Estado de Quintana Roo, es lugar de enormes contrastes y riquezas de todo tipo; aspiramos en este trabajo a sentar las bases para dar un seguimiento a mediano y largo plazo de lo que sucede en ese sitio del país.

En el primer apartado, la discusión teórico-conceptual; se presenta una breve revisión de las diferentes propuestas y discusiones académicas de los últimos diez años, es decir, el conjunto de conceptos y discusiones académicas que permitieron ir construyendo el espacio para este trabajo. Que tanto han aportado para la comprensión de la administración pública ya sea federal, estatal o municipal las aportaciones de los últimos años de la gestión pública, de la gerencia política, del atravesar la burocracia, de los modelos de calidad total, de los presupuestos orientados a resultados, de los indicadores de desempeño, del servicio profesional de carrera a nivel federal; la descentralización de los recursos hacia gobiernos estatales y municipales a través de los diferentes fondos y participaciones impulsados hacia mediados y fines de los noventa, hasta donde se han mejorado las condiciones de vida de las personas después de las profundas reformas constitucionales de los años ochenta (entre ellas las de los municipios); hasta donde se ha logrado establecer una capacidad de acuerdo y negociación política en este esquema de recursos públicos descentralizados. Hasta dónde los avances en la participación formal en los procesos electorales han mejorado nuestro presente y que es lo que pueden ofrecer para el futuro. En este trabajo se ha podido constatar que los esfuerzos por estructuras flexibles, transparentes, prácticas democráticas, rendición de cuentas parecen ser menores que los de épocas anteriores. En este contexto la pregunta es hasta dónde y cómo tendrá que actuar un gobierno municipal para lograr construir sinergias políticas y administrativas que logren el entendimiento y el acuerdo entre todos los actores que participan en la vida pública.Cuál puede ser el papel de gobiernos municipios

con enormes potencialidades, y cuál debe ser el rol de los otros ordenes de gobierno.

En la segunda sección, *el análisis contextual institucional, demográfico, social y económico*; haciendo uso de la información de los censos municipales del año 1995, 2000, 2002 y 2004 se presenta un análisis macro de la situación institucional, estructural, procedimental, institucional, reglamentaria, tecnológica, hacendaría, de planeación y programación, y de cuadros administrativos de los municipios en México. Se presentan algunas de las metodologías que combinan aspectos demográficos, económicos, sociales, educativos y territoriales utilizados para entender el desarrollo, evolución y crecimiento del país en los últimos cincuenta años que aportan elementos muy valiosos para entender los retos y problemáticas de los municipios de nuestros días, principalmente lo que se denomina como Zonas Metropolitanas. Se presentan algunas consideraciones generales sobre el papel del municipio en la situación actual del federalismo en México; partiendo del supuesto de que una república federal y democrática; sólo puede tener posibilidades si se construye de las localidades y los municipios.

Al final de este apartado presentamos las líneas generales de un marco de referencia que nos permita entender los retos y oportunidades que enfrenta el municipio de Tulum. Hemos establecido tanto otra apuesta con este marco de referencia: que nos ayude a entender la naturaleza de las estrategias, políticas y programas públicos y de las posibilidades de innovación político-institucional en el ámbito de los gobiernos municipales y en particular en el municipio de Tulum.

En el tercer apartado se explica cual fue la metodología, los mecanismos e instrumentos para el trabajo de campo en Tulum. Al inicio se presentan datos generales sobre la situación social, económica y política de Quintana Roo tomados de fuentes oficiales; con el fin de contextualizar la situación en la que surge el nuevo municipio. Lo anterior, nos permite entrar de lleno a la presentación y análisis de la información del trabajo de campo.

Al final del apartado y con base en los conceptos e indicadores del segundo apartado de la tesis y con la información recopilada en el trabajo de campo se presentan los hallazgos fundamentales de este trabajo: ¿cómo surgió?, ¿cómo se encuentra?, ¿hacia dónde se dirige?, ¿qué puede hacerse? En el se presentan las reflexiones principales respecto de la hipótesis principal de esta tesis.

En las conclusiones se hace una reflexión sobre cómo, hasta dónde, para qué y por qué pueden los marcos de referencia y analíticos de los estudios organizacionales ayudarnos a comprender los procesos a través de los cuáles la acción colectiva (política, económica y social) impulsan circunstancias que permiten la creación del “espacio organizacional”, se subraya que este espacio es “*sine quanon*” de la ontología y razón de ser de la “condición del ser humano”; pero se trata de plantear distancia entre este “ser humano”, y el *homo economicus* (racional) y el *homo faber*; se planea una circunstancia más integral de la relación entre el ser humano, su circunstancia y sus espacios de acción colectiva. Al final se plantean los retos y circunstancias históricas en las que surge una organización pública como el municipio de Tulum.

1.- Marco conceptual

"...es espantoso pensar que estas ruedecillas dentadas pueden invadir algún día el mundo entero: hombres minúsculos, aferrándose a sus minúsculos empleos y pugnando por alcanzar otros mayores; pues ya estamos viendo que una burocracia estatal como la que registran los documentos egipcios gana terreno día a día en el espíritu de la administración actual, y se apodera sobre todo de sus vástagos, los estudiantes. Esta pasión por la burocracia [...] es razón suficiente para desesperar. Es como si, en política [...] nos estuviéramos transformando, deliberadamente, en hombres que necesitan 'orden' y nada más que orden; que se ponen nerviosos y se asustan si ese orden vacila un instante; que quedan desvalidos si no se les deja incorporarse plenamente a él. Tal vez llegue el día en que el mundo no conozca otra clase de hombres: en esta corriente estamos atrapados ya, y, por lo tanto, lo que en realidad importa no es cómo promoverla y acelerarla, sino qué podemos oponer a este engranaje para mantener, por lo menos a un sector de la humanidad, a salvo de la mutilación del alma y la suprema tiranía que impone la forma de vida burocrática"

MAX WEBER

1.1.- Las interrogantes iniciales

Hace algunos años me preguntaba mi hija pequeña,

- ¿De dónde habían salido los dinosaurios?

- Mi respuesta inmediata fue que nacían de un huevo. Las preguntas de mi hija continuaron y enfática dijo:

- Sí, ¿pero quién puso el huevo?

Algo respondí, no recuerdo, pero en realidad, ni yo estaba convencido con la respuesta, y mucho menos ella.

Cual puede ser la respuesta si mi hija hubiese sustituido el sustantivo por el de "organización", seguramente la misma. La prescripción, ha disminuido en mucho a la acción y a la imaginación. Cuando platicamos con una niña o niño eso es aún más evidente.

¿Cómo surge, cómo se construye, cuándo, quién lo hace? El nacimiento de una organización es singular e irreductible: parece un gran suceso social, todo un evento histórico; como lo ha sido el caso del municipio de Tulum asunto estudiado en esta tesis. Tú lo sabes, yo lo sé, ellos lo saben, ustedes lo saben; pero ¿la

organización lo sabe? Algo que sin duda, he logrado identificar, a lo largo de los últimos años dentro del servicio público y en los espacios académicos; es que la creación y acumulación de conocimiento público y de los espacios de la acción organizada – las organizaciones -, donde hemos subrayado toma sentido en alguna forma la condición del ser humano; son un proceso de construcción colectiva con condiciones diversas respecto de su nivel de democracia, de transparencia y de aportaciones para la sociedad.

A *contrario sensu* de los supuestos y recomendaciones de flexibilidad y eficiencia basadas en compromisos individuales de la llamada Nueva Gestión Pública que en nuestro país han tenido efectos marginales en el mejor de los casos. La apuesta de este trabajo es aportar algunos elementos que desde la práctica y las actividades cotidianas como servidor público, con el rigor metodológico correspondiente permitan plantear una idea de la hipótesis siguiente.

La hipótesis básica del surgimiento de una organización es que si existen las condiciones, factores, voluntades y objetivos compartidos pareciera que su nacimiento puede ser menos traumático que lo que en general podría pensarse, este supuesto estrictamente racional; nos sirve de base para plantear algunos supuestos alternativos. Los componentes humanos y materiales que determinan una organización pueden establecer infinitas relaciones y combinaciones. Asumir una previa es correr el riesgo de caer en los lugares comunes metodológicos; la otra, el no plantearla nos lleva a enfrentar una situación de enorme incertidumbre y desconcierto en la investigación. Ambas ofrecen oportunidades y limitaciones, pero veamos que es lo que pasó en Tulum, con un poco de desenfado metodológico y de irreverencia académica en este trabajo se busca presentar el momento, los actores y las circunstancias que existían en el periodo en el que se crea formalmente el nuevo municipio de Tulum

1.1.1 Elementos generales para el estudio de las organizaciones públicas en México¹

En los últimos años se han lanzado proyectos que han buscado transformar la administración pública, desde el proyecto de modernización administrativa en la Administración de Ernesto Zedillo, en el que se impulsaron la evaluación del desempeño, y herramientas administrativas como la calidad, total, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos. En la administración de Vicente Fox se continuó con esfuerzo semejante, el llamado Modelo de Calidad INTRAGOB promovió la certificación de procesos. La asignatura pendiente es enorme no se ha planteado una reforma institucional, ni legal, ni estructural de la administración pública en conjunto. Se trabaja en el mismo modelo de los setentas y ochentas sectorizado, la Ley Orgánica de la Administración Pública² ha tenido cambios en función de las agendas y prioridades políticas de la administración en turno, la normatividad y condiciones institucionales para el ejercicio de los recursos públicos es anticuado, poco útil y contrario completamente a los retos, demandas y dificultades que enfrenta nuestro país, entidad, municipio o localidad; la estructura de acuerdos y convenios no logran consensos y objetivos comunes entre los diferentes actores sociales políticos y administrativos, priva como premisa la desconfianza, y en el fondo ni la rendición de cuentas se hace de cara a la sociedad ni la sociedad confía en los políticos, los cambios de alternancia y un nuevo colorido de la geografía política del país, por lo menos hasta al momento

¹ Desde de muchos años de discusiones sobre las organizaciones modernas en México han mostrado enormes *ires y venires* me atrevería a decir que ha sido mucho más circular que lineal el camino. Uno de los textos que ha integra un conjunto de reflexiones de diferentes compañeros del Doctorado en Estudios Organizacionales de la UAM, entre ellos uno de los fundadores de este esfuerzo académico señala ..."Podríamos decir que toda organización se establece en un contexto que es a la vez espacial y temporal, a la vez cultural, tecnológico, económico, político y social: pero la organización no es un reflejo sino proyecto basado en un alto nivel de heterogeneidad; que el entorno es reconstruido en la organización tanto como la organización lo es en espacios sociales más amplios; que el conflicto y el poder, la divergencia de conflictos e interés y el desigual acceso a los recursos – financieros y simbólicos – caracterizan más a nuestras organizaciones que la búsqueda de ficciones armónica sobre las cuáles levantar la eficiencia y la calidad". (Montaño, 2004).

² En nuestro país el conjunto de normas de primer orden: Constitución, leyes y tratados; lo se segundo orden leyes reglamentarias y códigos; y los reglamentos y disposiciones administrativas. Han evolucionado hacia un conjunto enorme, abigarrado y heterogéneo, cuya observancia y cumplimiento en México aún es una meta a cumplir.

poco ha logrado aportar a favor de una sociedad más justa, equitativa y democrática³.

Hace algún tiempo, junto con un amigo de la maestría y compañero del doctorado, hacíamos afirmaciones en algún grado aventuradas, señalábamos que:

“...es fundamental dejar claro que consideramos que en nuestro país se está construyendo una nueva relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad.”

Desafortunadamente creo que nunca logramos presentar alguna idea más o menos aterrizada sobre nuestras consideraciones básicas respecto a la naturaleza de esta nueva relación, pero lo más devastador es que a la luz de los años parece ser que la apuesta por la consolidación de instituciones y organizaciones públicas democráticas sigue siendo un asunto pendiente.

Hagamos una breve revisión de la evolución histórica del Estado y el mercado como elementos determinantes de la administración pública. En gran parte del siglo XX el Estado moderno, manifestó sus capacidades de intervención plena en el desarrollo de nuestra sociedad, pero también sus limitaciones. Esta “intervención” ha provocado discusiones falaces sobre la primacía entre el Estado y el mercado. En la administración pública; presuponíamos marcos prescriptivos que definían y señalaban su curso de acción de una política pública, e incluso de la sociedad misma; “la política era la única forma de hacer carrera administrativa”, “la racionalidad y la eficiencia se sujetaban a una connotación de lealtad y pertenencia a un grupo de trabajo político”; con el cambio de partido en el

³ En este documento se recuperan como premisas básicas la crítica que hace Albert O. Hirschman en su libro *“Retórica de la intransigencia”*, sobre los discurso conservadores y reaccionarios: el riego, la futilidad y la perversidad, Que de acuerdo a los señalado por dicho autor establecen la limitación humana por controlar y dirigir las intenciones de su acción. En este documento se plantea la importancia de una “gestión participativa y democrática” que impulse y tenga como su fundamento la responsabilidad ética en el manejo de los recursos públicos. Una gestión donde se puedan señalar errores y hacer críticas, donde interactuen a través de una relación transparente entre el elector y el elegido, la delegación del poder y su ejercicio responsable.

gobierno esto sigue siendo una constante. Lo anterior a pesar de los esfuerzos por “profesionalizar”, y racionalizar al máximo el desempeño y los resultados de las organizaciones del gobierno. La circunstancia descrita sigue presente, lo que disminuye de manera contundente las posibilidades de crear organizaciones públicas que estén realmente al servicio de la ciudadanía.

El ejercicio del poder político, sólo toma rumbo certero y democrático desde una posición de complementariedad, para no caer en problemas de abuso de autoridad. En nuestro país esto está siendo cada vez más remoto. Desde inicios de los años noventa hasta nuestros días, las hipótesis que hablaban de democratización, modernización, de una nueva inter-relación entre actores sociales, políticos y económicos, a las que difícilmente en esos días alguien se atrevía cuestionar; han entrado en un franco proceso de incertidumbre y cuestionamiento. Por ejemplo la apuesta por la participación ciudadana –donde se hablaba de una sociedad informada, activa y demandante -; ha hecho evidente el largo trecho que falta por andar para lograr un nivel de cultura cívica y política que constituya realmente un elemento que ayude a construir una sociedad más equitativa y justa.

Las discusiones esotéricas e improductivas entre la primacía del Estado o el mercado de las décadas de los ochentas y noventas, sólo nos llevaron a una conclusión de perorgullo: “ambos espacios tienen papeles fundamentales en las sociedades actuales”. Los componentes del Estado moderno y del mercado han permitido el desarrollo de la acción colectiva con diferentes grados de legitimidad, más no por ello, justa, ni equitativa. Hemos descubierto de manera irónica que la “legitimidad” y la “legalidad” sin bases reales; pueden provocar graves amenazas a la seguridad internacional o al desarrollo de una sociedad (Kaufmann, 1991).

La civilización basa su desarrollo en las acciones colectivas legítimas que fortalecen el desarrollo de la sociedad pero no le ha sido suficiente para resolver nuestros problemas más apremiantes. Uno de los retos metodológicos más

complejos de los últimos años en la mayoría de las disciplinas agrupadas en las ciencias sociales. Es que estas visiones yuxtapuestas son más el resultado de nuestra “racionalidad limitada” para intelegir e interactuar en y con el mundo, la “separación” es sólo un eufemismo académico.

A lo largo de las discusiones del doctorado comentamos que la relación entre el Estado y el mercado es un elemento constituyente de la civilización actual, a partir de esta relación se crean de manera intencional las instituciones y organizaciones que permiten al ser humano convivir en la sociedad. Cómo justificación de nuestro trabajo de aquel momento argumentábamos lo siguiente:

“La comprensión de esta nueva relación. No puede entenderse en nuestros días sólo desde la prescripción de la filosofía política o de la teoría política, es también necesario comprender las peculiaridades y singularidades de las organizaciones creadas por el hombre para convivir en sociedad. A la luz de estas consideraciones es conveniente preguntar sobre el estado que guardan las organizaciones a través de las cuales se manifiesta esta acción intencionada del Estado, es decir, el gobierno ¿Cuáles son sus características? ¿Qué tanto cumple con los objetivos para que fueron creadas? ¿Cómo han adaptado o adaptándose a los avances en la ciencia y en la tecnología? ¿Qué tanto responden a las necesidades y demandas de la gente a la que suponen gobernar?”

A las preguntas anteriores podríamos agregar hoy algunas otras. En aquel texto estaba en boga “la modernización” frase que poco pudo aportar a la comprensión de los fenómenos de las organizaciones públicas o gubernamentales. Considerábamos que

“...modernizar consistía en la búsqueda de credibilidad política ante el electorado, la recuperación de espacios políticos perdidos, para nosotros la legitimidad debe ser entendida más que por sus intenciones por sus resultados; una organización gubernamental o pública es moderna en la medida en que realmente mejora el bienestar tanto individual como colectivo”

Suscribíamos que era necesario:

“...reconocer que los efectos de las intervenciones de las organizaciones gubernamentales o públicas, en *escenarios sociales predeterminados e impredecibles*, dependen tanto de la de las políticas como de las reacciones de los afectados y los resultados alcanzados. Los efectos de bienestar, que no el bienestar; son un subproducto del sistema organizacional, político y jurídico, y de la distribución, uso o abuso en el ejercicio de los poderes públicos... Es decir, no es producto automático de la voluntad o la discrecionalidad de los gobernantes”.

Hoy podríamos señalar que si bien el bienestar de la sociedad no es un producto automático de la voluntad del gobernante; el malestar social o la decadencia de una civilización puede tener sus razones en gran parte en este abuso del poder, si puede en gran parte ser provocado por éste. Hasta hace algunos años se señalaba que:

“...las propuesta para reconstruir al Estado parecen dirigirse tanto en contra de una economía organizada sólo por las leyes del mercado; como en contra del Estado completamente burocratizado. Las alternativas no defienden ni al mercado, ni al Estado; sino a la cooperación y regulación de pequeños grupos, por una nueva solidaridad social y consenso político”.

En nuestros días a pesar de todos los esfuerzos realizados por las organizaciones públicas o gubernamentales por tratar de crear esta nueva solidaridad social o este nuevo consenso, pareciera que nos orientamos hacia situaciones cada vez más desalentadoras, más problemáticas. Las definiciones, mecanismos y formas de intervención tradicional de la política y de la economía como las concebimos para resolver los problemas sociales parecen estar llegando al límite de sus posibilidades para ofrecer una respuesta adecuada a las problemáticas y contradicciones de la modernidad.

Hay por lo tanto, una muy importante preocupación sobre los enormes costos burocráticos y la “creciente” incapacidad del Estado y del mercado. Es necesario reconocer un aumento en la entropía en el sector público; que ha provocado que la energía necesaria para la coordinación dentro y entre las organizaciones públicas sea cada vez mayor; agravando está circunstancia de manera perversa se presenta la mínima capacidad de las organizaciones públicas para ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Sin duda, esto puede observarse en muchas de las organizaciones públicas de nuestro país.

Las organizaciones gubernamentales ya no pueden ser concebidas desde una perspectiva estrictamente patrimonialista, ni como organizaciones con límites y condiciones explícitas y transparentes. A pesar de que esto pareciera ser en estos momentos un acto de fe, ya que la concentración de la riqueza y del poder en nuestros días es cada vez más injusta. En este trabajo se parte de un supuesto básico; de una preocupación profesional y académica: en el que se apuesta por que el estudio de las instituciones modernas, el estudio y comprensión de nuestras organizaciones nos puede ayudar a entender la evolución de las variables macro. Como decían los sabios y antiguos japoneses, en un segundo esta toda la vida, y si eso es así en este momento esta todo con nosotros. No es un problema de

dimensiones, es una situación de los componentes irreductibles de la naturaleza humana (Bozeman, 1989)⁴.

Las organizaciones burocráticas están tratando de ser “reinventadas”; se busca entender a las organizaciones públicas o gubernamentales más como una estructura multi-burocrática, que como una estructura mega-burocrática. La tradicional dimensión jerárquica y vertical, está siendo acompañada por una multiplicidad de cuerpos organizados que interactúan dentro de redes de trabajo más o menos acopladas, de las cuales sus interacciones están sólo parcialmente reguladas por el marco institucional y legal. Si bien es cierto que la operación cotidiana del gobierno se rige mucho todavía por variables institucionales estructurales y prescriptivas; y una fuerte dosis de discrecionalidad política y administrativa; es innegable que la posibilidad real de la puesta en marcha de una política pública depende de la capacidad de negociación y de manejo estratégico de las situaciones que se enfrentan en la administración pública. En cualquier orden de gobierno federal, estatal o municipal; e incluso en las organizaciones llamadas de manera convencional como de la “sociedad civil”

Otro de los retos metodológicos de nuestros tiempos ha sido concebir a las organizaciones gubernamentales o públicas, como objetos que se pueden ajustar sin más a las técnicas administrativas privadas. Esto, sin duda, es desconocer la intrincada relación entre la sociedad, economía y política. Estudiar una organización desde una aproximación estrictamente técnica, es un reduccionismo metodológico y conceptual muy arriesgado e infructuoso. En el extremo de esta argumentación podríamos estudiar mil casos diferentes sin poder llegar realmente a abrir la puerta de nuevo conocimiento.

En la actualidad lo que parece existir, es un acuerdo de integración de áreas múltiples y problemáticas de la sociedad, que deben ser condensadas por

⁴ Véase principalmente el capítulo tres de este libro. El argumento principal es que todas las organizaciones son públicas, y su grado depende de la influencia o peso específico que tengan sobre la vida de una persona o de una comunidad.

actividades gubernamentales asociadas y promotores del consenso y políticas públicas democráticas, eficientes y equitativas. Por lo que se presenta un intrincado cuerpo donde podemos identificar *múltiples contactos interorganizacionales* que configuran un perfil diferente al del sistema burocrático tradicional, o por lo menos al del manejo patrimonial de las organizaciones y recursos del Estado. Esto consiste principalmente en una variedad de *redes de trabajo interorganizacionales* que están preocupadas sobre diversas áreas de la vida en sociedad. Pero en donde aún están presentes fuertes dosis de falta de democracia, equidad y rendición de cuentas.

Las organizaciones públicas, y en particular las de gobierno; nunca han podido ser concebidas como un sistema sencillo y mucho menos ahora, por la naturaleza y diversidad de los asuntos que enfrenta, los tipos de organización, los patrones de interacción y los mecanismos de coordinación. Entonces el problema básico es preguntarnos si es posible contar con un instrumental metodológico adecuado para entender una situación con las características descritas donde operan distintas formas de cooperación, otros mecanismos de control y diferentes formas de dominación y aún abuso de poder.

Pero hagamos una breve revisión de la relación que se ha establecido entre los sistemas tradicionales de acción pública, como lo son el sistema burocrático y esta diversidad de puntos de encuentro, de pluralidad política, legislativa y social.

1.1.2. La Administración Pública: Un espacio burocrático⁵.

La propuesta de la teoría de la burocracia ha sido considerada como un marco conceptual relevante para entender la realidad organizacional en los últimos cien años. El esquema de organización burocrática se basa en una peculiar forma de racionalidad, entendida ésta como la adecuación de medios a los objetivos que se

⁵ Burocracia se entiende como el fenómeno moderno impersonal, abstracto y rutinario que priva en las organizaciones de los últimos cien años..

pretendan, lo cual es la mejor garantía para obtener la máxima eficiencia en la organización de personas y actividades en la búsqueda de dichos objetivos. De acuerdo con esta propuesta una organización será racional, en estos términos, si garantiza contar con los medios más eficientes para la implementación de las metas y fines colectivos, entendidos no como los de los miembros que la integran, sino como los objetivos de la organización, los cuales son a menudo presentados como esenciales o al menos deseables para todos ellos⁶.

De forma ortodoxa, con el término de administración pública se intenta designar el conjunto de actividades directamente pre-ordenadas para la concreta persecución de los fines que se consideran de interés público o común en un ordenamiento estatal y por extensión al conjunto de instituciones que llevan a cabo dichas actividades. Derivado de esta concepción podemos decir que se ha considerado *tradicionalmente* a la administración pública como el medio para llevar a cabo los fines de las instancias políticas.

Esta concepción tradicional y ortodoxa de la administración pública tiene su fundamento en los estudios clásicos de Max Weber y Woodrow Wilson⁷, siendo a partir de ellos que la disciplina de la administración pública se desarrolló con las pretensiones de la burocracia, a fin de consolidar un aparato que actuara como un cuerpo obediente de la ley y las órdenes de la política.

⁶ En el libro de 1964, "Patterens of Industrial Bureaucracy", editada por The Free Press, Alvin W. Gouldner propone en una de las conclusiones de sus investigaciones, el hecho de que no hay una burocracia sino grados de burocratización, lo que después se llamó por diversos estudiosos dimensiones de la burocracia.

⁷ Weber, Max (1977), *Economía y Sociedad*, F. C. E, México, D. F.

1.1.3 La concepción weberiana de la Administración Pública⁸

Para Max Weber, la ejecución de las funciones del Estado se deberían de encargar a un cuerpo especializado e impersonal cuyo actuar se viera legitimado en la ley, es decir, una burocracia profesional. Weber consideraba que las características principales de esta ordenación burocrática eran: su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad, lo que evitaría tensiones o costes distorsionadores (Weber, 1974 y Weber, 1978)

Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo racional-legal de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización, misma que no es posible para los otros tipos de dominación establecidos por él: la tradicional y la carismática. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible maximizar los niveles de productividad que se pueden alcanzar mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo con principios racionales. Weber define un tipo ideal de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna (Weber, 1974).

La organización burocrática se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales: la racionalidad, y la legalidad (abstracta e impersonal), en la configuración estructural del ejército, de los partidos políticos, de la iglesia, de los sindicatos o de las grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos,

⁸ Los trabajos de Max Weber en el estudio de las organizaciones ha sido uno de los principales manantiales para investigadores y académicos. Entre los autores norteamericanos que más lo han recuperado para su trabajo son: Robert K. Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Peter M. Blau, Richard Scout y Robert Michaels entre otros. El concepto de burocracia fue ampliamente discutido en México y Latinoamérica en la década de los setenta y ochenta, uno de los textos más representativos es: OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. en Teoría de la Burocracia Estatal. Oszlak, O. (Comp.) Edit. Paidós 1985.

destacando atributos estructurales abstractos (división del trabajo, separación decisión y acción, especialización, jerarquía, diferenciación y secularización).

Así pues, la burocracia se identifica como un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva y que por lo tanto sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas, es decir, se identifica al aparato burocrático como una “máquina para hacer una cosa bien”. Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que evite desviaciones o incumplimientos de lo que se entiende debe ser mera ejecución en apego a la norma establecida.

En esta estructura se pretende una clara distinción entre cúpula que toma las decisiones y núcleo de operaciones, por lo cual la máquina burocrática actuaría de manera ciega o indiferente a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando, en el ámbito de decisión política. Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Este es el supuesto y la forma tradicional de actuar de la burocracia que hoy está fuertemente cuestionada

Esta distinción se basa en dos supuestos clave:

- a).- Que el decisor o decisores dispongan de una información completa de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización.
- b).- Que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el momento de su implementación.

Esta combinación o doble condición, la separación del ámbito decisorio de la estructura ejecutora, y la existencia de un entorno estable, nos muestran que la estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio y, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado moderno en los últimos años. La precondition y su naturaleza prescriptiva sólo ha llevado a la creación de controles y formas de organización que medran la condición más profunda del ser humano. Decía Cesar Vallejo en la introducción de uno de sus libros: “nos han matado la sensibilidad y se ha anquilosado la imaginación”; y lo peor, han preservado prácticas sociales y políticas inequitativas y discriminatorias.

1.1.4 Los estudios de Woodrow Wilson.

Por su parte Woodrow Wilson⁹, hacía fines del siglo XIX y principios del XX, por circunstancias históricas particulares y la consolidación de un modelo de desarrollo económico que requería de instituciones gubernamentales eficientes y racionales; intentó delimitar el campo de estudio de la administración pública estableciendo una tajante distinción entre política y administración. Este autor afirma que el campo de la administración es un campo de “negocios”. La administración se encuentra apartada del apresuramiento y la pugna propias de la política, en la mayor parte de sus aspectos se encuentra, incluso, al margen del controvertible campo del estudio del derecho constitucional (Wilson, 1978, p. 10).

⁹ Aunque suele adjudicarse a ambos la paternidad de la dicotomía política-administración, cabe señalar que mientras Wilson lo hacía desde el punto de vista de una descripción fáctica, una prescripción de lo que debería ser. Weber planteo la distinción entre ambos grupos en términos de tipos ideales, que hacen una abstracción de elementos que se encuentran en diversas circunstancias (el tipo ideal de la burocracia contiene características del ejercito, las iglesias, organizaciones públicas y privadas, entre otras). Es una descripción pura, susceptible de aplicación de investigaciones posteriores. En los Estados Unidos el considerar el tipo ideal burocrático de Weber, como descripción fáctica, ha llevado a un sinnúmero de distorsiones respecto de su interpretación, situación que se agrava por las lecturas de Weber a través de otros autores. Comentario de Luis Montaña en las seminarios del doctorado en estudios organizacionales de la UAM-Iztapalapa, 1999.

La administración es parte de la política únicamente en la manera en que el sistema de contabilidad doméstica forma parte de la vida de la sociedad; únicamente como la maquinaria participa en el producto manufacturado. Wilson describe un administrador público neutro que se dedica a las ciencias aplicadas, a la especialización de sus habilidades, a los conocimientos técnicos para la mejora del servicio público. En pocas palabras con el planteamiento de la dicotomía entre administración y política, Wilson sentaba las bases de lo que hoy se ha denominado de manera convencional como tecnocracia.

Así, la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la cuestión política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aún cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas. Para Wilson, el papel de la administración es ejecutar las decisiones tomadas al nivel de la decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados (Wilson, op. cit. p. 16).

Esta concepción presupone que los objetivos están claros y minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de todos los actores encargados de la implementación es buena es buena, por tanto, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. Esta asepsia organizacional sin duda, es muy difícil de encontrarla en nuestros días, la separación entre política y administración requiere de instituciones democráticas consolidadas, de una vida pública con un alto grado de actuar ético y niveles mínimos de corrupción, en nuestro país en nuestros días, la dicotomía se ha transformado en un contubernio entre la ineficiencia, el desacuerdo, la ambición política y la ineficiencia administrativa.

2.- La Administración Pública Tradicional: fundamentos y características

Las dos teorías que hemos presentado fueron llevadas al extremo en su aplicación en el seno de los aparatos gubernamentales la mayor parte del siglo XX,

provocando que la administración pública catalogada como “tradicional” presentase en la mayoría de países y ordenes de gobierno en mayor o menor grado las siguientes características:

a) *Apego a la norma*: El trabajo esencial de los funcionarios consiste en conocer la Ley y enfocar sus acciones para la plena aplicación de ellas. Esta es la dimensión más tradicional, y justifica en su extremo medidas intolerantes, antidemocráticas y poco fructíferas para la sociedad.

b) *Prioridad al procedimiento*: En el aparato público tradicional hay poca conciencia de los fines últimos de las tareas que se llevan a cabo. El establecimiento de objetivos claros y pertinentes la mayoría de las veces nunca es una prioridad. El trabajo consiste en el seguimiento de las etapas preestablecidas en los manuales de procedimientos y normatividad.

c) *Racionalidad lineal*: El administrador público tradicional está convencido de tener - o de poder conseguir - toda la información necesaria para resolver los problemas. El propósito de la administración pública tradicional es la adecuación de los medios a los fines ya establecidos previamente, el supuesto de que presumiendo como un hecho que estando dadas las condiciones de factibilidad y viabilidad, la consecución de los objetivos no es tan compleja, y de una u otra forma se alcanzará.

d) *Sistema centralizado y vertical*: En este contexto se parte de una consideración evidentemente negativa de la discrecionalidad, los empleados, aún en niveles medios y altos, son siempre considerados como sospechosos y, por tanto, no tienen un ámbito de poder que les permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no-acción. La autoridad

es ejercida con el punto de vista más tradicional de la verticalidad y la centralización, si el jefe no dice que hacer, nada se hace.

e) *Enfoque* positivo-normativo: La teoría de la administración pública se preocupa por entender la realidad administrativa del aparato gubernamental y al mismo tiempo fijar normas de comportamiento para su mejora; sin embargo, concentra su análisis al interior de la organización (estructura, manuales de procedimientos, etc.) sin considerar otras posibles influencias (pensemos en las del contexto). La prescripción y la ausencia de contacto con el exterior, son aún en la mayoría de nuestros gobiernos una constante¹⁰.

2.1 Alternativas de cambio para la administración pública tradicional

Después de esta breve caracterización de la administración pública a la que llamamos “tradicional”, podemos observar que el dilema de toda administración pública, y en el ámbito de lo local con mucha mayor razón; el reto y los esfuerzos de modernización, reforma o cambio organizacional se han quedado en el mejor de los casos en procesos aislados y ajenos a la dinámica social, económica y política de las localidades, de la región, de la entidad y del país, han servido más como acciones justificatorias de un discurso, que como medidas de transformación integral y democráticas efectivas de la administración pública en los tres ordenes de gobierno. En la actualidad, como comentábamos el reto es situarse en una dinámica de cambio que involucre procesos de construcción de acuerdos, de reconstrucción del diálogo al interior de las organizaciones del gobierno, y con todas las organizaciones de la sociedad civil (grupos étnicos, trabajadores, empresarios, campesinos, estudiantes, jefas de familia, los grupos marginados y los grupos más pobres y desfavorecidos, y los más favorecidos); además es indispensable la comunicación y el trabajo con organizaciones internacionales. En todas estas dimensiones de interlocución para el cambio la teoría de la

¹⁰ Están diferencias se recuperan de Cabrero (1995: 111-125)

administración pública “tradicional”, ofrece sólo algunas respuestas, pero logra establecer los vínculos y el diálogo necesario para fortalecer las instituciones de gobierno, en resumen la perspectiva tradicional ofrece pocas respuestas, pero algunos aún pueden ser muy útiles.

Por lo cuál, en este trabajo se busca sustentar y dar elementos de juicio certero a la preocupación latente por diseñar y proponer esquemas substancialmente diferentes al de la administración pública tradicional. ¿Hasta dónde la Nueva Gestión Pública, o las apuestas por el análisis de las nuevas relaciones interinstitucionales ofrece algunas respuestas a estas interrogantes?

¿Cómo poder plantear una administración pública en servicio realmente de la ciudadanía será sólo una quimera?; ¿será que sólo podemos encontrar medidas que tan sólo atenúen los excesos de la discrecionalidad y el abuso en el manejo de los asuntos y recursos públicos?. Ni la Nueva Gestión Pública, ni el Presupuesto por resultados, ni la Calidad; han logrado transitar de los tecnicismos administrativos y burocráticos a una administración pública transparente, reverente hacia la ciudadanía, con respeto por el otro, con capacidad de diálogo y sobretodo con la capacidad para integrar los deseos y necesidades de las personas que habitan una comunidad a las políticas públicas. Por dónde avanzar, recuperemos algunas de las recomendaciones de las propuestas mencionadas anteriormente y analicemos en que nos pueden apoyar. Revisemos brevemente algunas diferencias entre ambas y un listado del deber ser de la gestión pública necesaria para nuestras circunstancias actuales:

a) *El paso de una visión parcial o técnica a una visión integral.* La administración pública tradicional ve en la norma la guía y razón de la acción, sea ésta jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia). En la administración pública de nuestros días es necesario incorporar tres niveles como características de la modernización: buscar incrementar los niveles de eficiencia y transparencia en el manejo de

recursos, de eficacia en logro de objetivos estatales y, de legalidad y legitimidad en la acción.

b) *Del estado omnipresente al estado democrático.* La concepción tradicional de la administración pública se consolida con un Estado dominante y unilateral. La gestión pública necesaria en nuestros días parte del supuesto de un Estado participativo que busca en el diálogo con la sociedad y su legitimidad, y que no pretende conducir todas las iniciativas, sino sólo las que sean necesarias, pero que tiene la capacidad suficiente para evitar los abusos y conflictos sociales y políticos, impulsando a la sociedad a actuar por sí misma y a adquirir su propia dinámica para negociar acciones conjuntas y formas de actuación.

c) *De la legalidad como fundamento único, será necesario sumar la legitimidad,* ambas indispensables como fundamento de la acción. En la concepción tradicional, la administración pública justifica su acción y alcances a partir del rol que jurídicamente se le asigna; sin dejar de lado este fundamento, en la actualidad se plantean los espacios de acción también en función del grado de aceptación o rechazo por parte de la sociedad.

d) *De un sistema semiabierto a un sistema totalmente abierto.* La visión clásica de la administración pública es la de una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios (en esta visión el aparato es un ente que una vez que recibe las demandas se aísla del entorno para procesarlas, con límites rígidos y bien definidos hacia fuera). En la actualidad se ha buscado desde la administración del Presidente Ernesto Zedillo, que la administración pública se constituya en un sistema totalmente abierto donde las demandas no sólo son insumos, sino que el procesamiento de las mismas se hace junto con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.). Las acciones, acuerdos y negociaciones con la sociedad y de la diversidad de actores que en ella conviven; son en sí mismas, un resultado o producto de la acción estatal, y debe ser entendido este nuevo fenómeno como

una gestión de lo público donde tenemos que reconocer y entender los múltiples espacios de poder con capacidades muy diferenciadas de influencia y decisión. Desde esta perspectiva, la nueva relación entre los diferentes ordenes de gobierno tanto de manera vertical como horizontal constituye una energía que debe ser aprovechada para impulsar la dinámica del conjunto de subsistemas, en contraste con la visión anterior del aparato como un sistema aislado y autosuficiente, en el que la sociedad será el componente definitorio.

e) *De la rigidez a la flexibilidad organizacional.* La administración pública tradicional ha estado configurada en estructuras tradicionales piramidales, con infinidad de niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida y de tipo funcional. Las condiciones del escenario actual impulsan y demandan un cambio en las estructuras del aparato, la estructura tradicional aparece obsoleta y disfuncional. La nueva dinámica genera tendencias para buscar nuevas estructuras, hasta hace algún tiempo se hablaba de estructuras menos verticales, basadas en el equipo o en el proyecto como eje articulador de la estructura; flexibles y con roles cambiantes que permitan la movilidad ante nuevas demandas y procesos no previstos. Hoy podemos señalar que la ausencia de capacidad política para el diálogo, la comunicación y el entendimiento, son el principal déficit para lograr estas nuevas organizaciones que respondan a las problemáticas actuales.

f) *De la planeación como requisito burocrático, a la planeación como el plan y la acción; como instrumento de consenso y promoción de acuerdos.* La tradición dominante en la administración pública ha sido la de formalizar los procesos de planeación, o en el mejor de los casos concentrarse sólo en el diseño; a tal punto de focalizarse sólo en el producto: un documento llamado plan o programa. La tradición tecnocrática, en términos generales, por ejemplo, concibe el plan como un producto del experto o expertos que se impone al resto del sistema y a la sociedad. La tradición burocrática haría énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal, independientemente del impacto, respaldo o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo. En la actualidad los

promotores de la planeación de lo público, proponen concebir a la centrar la atención en la forma en que puede inducirse a la sociedad a participar en la elaboración e implementación del plan. Este será importante, pero solo en la medida en que desencadene acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas para la sociedad.

g) *Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones.* La administración pública tradicional al actuar con un aparato vertical y como concedora exclusiva de la norma jurídica o técnica, no abre la posibilidad de participación en los procesos decisorios incluso en el seno del propio aparato. Esta tendencia ha derivado en una concentración excesiva del poder, convirtiendo la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardos y concentración de información, para de esta forma ampliar los recursos de “poder”. En el nuevo escenario de la gestión pública, el supuesto de base es la convicción de actuar junto con la sociedad civil, por lo que el aparato deberá desplegar una amplia red de contactos con la misma así como sistemas de información y comunicación permanentemente abiertos. Este esquema de comportamiento es imposible bajo las normas centralistas tradicionales, por lo que la descentralización en todos los niveles es una condición sin la cual no se podría generar la dinámica deseada. Desafortunadamente a pesar de los esfuerzos de descentralización de los últimos veinte años, por lo menos en los programas federales del Ramo 20 Desarrollo Social, si bien es cierto que se han logrado avances importantes en los esfuerzos por la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad en su conjunto; y la sociedad ha tomado en muchas partes del país conciencia de que no pueden condicionar su entrega, de que existen avances importantes en la dimensión técnica de la elaboración y de la evaluación de los programas de este sector; a pesar de todo ello, aún la entropía negativa es enorme, la improvisación en los primeros niveles de la jerarquía es dramática y raya en la irresponsabilidad, la falta de instrumentos eficientes de control y coordinación intraorganizacional (entre las oficinas

centrales de la Secretaría de Desarrollo Social con las delegaciones que la representan en cada entidad), y de canales de diálogo y acuerdo intergubernamental es enorme. Pareciera que vamos hacia atrás, y no necesariamente como decía Lenin, que algunas veces hay que retroceder para avanzar. La toma de decisiones descentralizada en México esta muy lejos de alcanzarse, lo más grave es que parecemos ir en sentido contrario.

h) *Del control punitivo y parcial a la autoevaluación.* El control en la administración pública tradicional no ha podido trascender el nivel de vigilancia del uso final los recursos públicos, generando incapacidad para integrar y evaluar los verdaderos logros de una iniciativa, de un programa o de una política pública. Por esta vía cada vez serán necesarios más y mejores sistemas de control preventivo, no hemos logrado transformar el carácter punitivo del control. Un profundo problema de valores, y todavía importantes grados de corrupción, no han logrado que contemos con instrumentos que permitan realmente aprovechar o reorientar lo mejor posible el rumbo y las acciones de una política pública en México. El enfoque de gestión pública que en nuestros días necesitamos, desde el diseño hasta la evaluación, ante los efectos de los procesos de descentralización y ejercicio de recursos y programas públicos en nuestro país no ha logrado consolidarse. En México, no se ha logrado internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, enfrentamos enormes restricciones legales e institucionales. Es urgente la construcción de espacios de acuerdo y comunicación intergubernamental e interinstitucional que construyan sistemas de evaluación integral en los que, además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados. Otra variante pendiente de incorporar de gran importancia es la participación permanente de la sociedad civil en el proceso de evaluación

i) *De un sistema administrativo a un sistema de cogestión.* La administración pública tradicional utiliza para su gestión el enfoque de que las estructuras formales, los manuales de organización y procedimientos, y los reglamentos son

la esencia del quehacer administrativo, concibiendo la función administrativa de manera muy esquemática a partir de etapas o fases de un proceso. En el enfoque necesario en nuestros días el proceso administrativo no se visualiza como secuenciado y por etapas sino simultáneo y complejo, articulado no unilateralmente por un agente conductor de la acción, sino por un acuerdo o función resultante de varios agentes. Esta característica lo aproximan al modelo de la cogestión, el cual se distingue por una participación directa de un conjunto de agentes en la definición de acciones, ejecución de la mismas, y evaluación de sus resultados.

j) *Del compromiso formal a la negociación y el acuerdo como tácticas para la acción.* En la administración pública tradicional las tácticas de acción se basan en establecer una red de relaciones a partir de compromisos y pagos colaterales en función de los apoyos políticos¹¹. La gestión pública de la actualidad ha adoptado tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los grupos, agentes, e instituciones, son la base de la acción y del posicionamiento. La distribución de recursos es entonces una resultante de este tipo de procesos de cooperación, acuerdo, desacuerdos y conflictos a la luz de la sociedad en su conjunto.

Entonces a partir de los elementos descritos anteriormente el perfil de los administradores públicos dentro de la administración pública “tradicional”, sea con una vocación burocrática o tecnocrática, se caracteriza por un apego a la norma (jurídica o técnica) centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertenencia al “grupo” que políticamente le dé fuerza al interior del aparato¹². En

¹¹ “Los pagos colaterales sirven para formar las coaliciones organizativas. Los pagos colaterales se realizan de muy diversa manera: en dinero, en consideración personal, en autoridad, o en la combinación de ellas y otras más. Los pagos colaterales lejos de ser la distribución incidental de ganancias fijas y transfereibles, son una forma de compromiso político...”. El texto pionero en el manejo de este concepto fue Cyert y March, 1965.

¹² En este sentido buscando las correlaciones existentes entre los factores determinantes de las organizaciones, el Grupo Aston, estableció en un esquema tridimensional doce posibles tipos de burocracia. En este esquema tridimensional encontramos configuraciones como “la burocracia total caracterizada por una estructuración y centralización altas y un control impersonal. En el otro extremo se localiza una forma denominada burocracia del preflujó del trabajo..., la cual conjunta características opuestas a la anterior. En un espacio intermedio se encuentran algunas otras modalidades, que representan de hecho aquellas que parecen con mayor frecuencia ... la

mucho sentidos distinto, al perfil del servidor público que orienta su comportamiento y sus conocimientos hacia espacios de decisión abiertos a la intervención de otros miembros, donde la función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades de la organización; así como una interlocución permanente con los grupos sociales; lo anterior establece algunos rasgos del perfil que orienta su función al entorno, más que al interior del propio aparato¹³.

Estamos hablando pues de un servidor público que se orienta a los resultados, a las habilidades de gestión, a los planes acordados entre diferentes partes, y al cumplimiento de acuerdos. El factor más importante es el liderazgo, la habilidad de proteger y promover a los emprendedores, a los que se arriesgan dentro de la organización, ya que los cambios profundos son riesgosos, y sólo pueden lograrse por la continuidad y el compromiso a largo plazo del líder y de todos los miembros de una organización.

2.2 El manantial de las propuestas alternativas: del paradigma postburocrático a la teoría institucional y de las instituciones

Frente a estas diferenciaciones entre la administración pública “tradicional” y la que se necesita en la actualidad como alternativa de cambio para la primera, observamos tendencias y enfoques, que a la luz de las crecientes exigencias de la sociedad cada vez más demandante (esta sería una de las causas, pero definitivamente no la única ni la más importante) van tomando forma, tales son los casos del paradigma postburocrático, de la reinención del gobierno de la nueva gerencia pública, de la nueva elección pública, del nuevo institucionalismo, y de

burocracia del flujo del trabajo, la de personal y la implícitamente estructurada”. (Montaño, 1994: 72).

¹³ Concepto de “Broker” es el sujeto de acuerdo a Campbell que busca diferentes espacios de interlocución y la suma de esfuerzos de diferente naturaleza.

las propuestas más recientes sobre el aprendizaje organizacional, la teoría de las instituciones y la institucionalidad, entre otras.

Hace aproximadamente 12 años se presentó con bombo y platillo el paradigma postburocrático. Este modelo, considerado como uno de los enfoques de la gestión pública y basado en el estudio de un caso particular en el estado de Minnesota, apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, es diseñado por Michael Barzelay quien intenta generalizar una propuesta postburocrática como modelo a seguir en el futuro (Barzelay, 1992). Al documentar la experiencia exitosa del programa STEP (*Striving Toward Excellence in Performance*) en el estado de Minnesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del staff del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990).

Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa. El paradigma burocrático enseña, según él, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, op. cit., p. 5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Las prescripciones que Barzelay proponía como distintivas de un modelo de operación postburocrático a uno burocrático son las siguientes (Ibídem, pp. 8-9):

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia postburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del cliente.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia postburocrática u “orientada al cliente”, se define por los resultados que alcanza para sus clientes.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia postburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia enfocada al cliente compite por negocios.
- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” innova constantemente sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia postburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia postburocrática impulsa a sus empleados a realizar ellos mismos las mejoras y ajustes necesarios para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.

Considerando lo anterior tenía entonces que los valores de las agencias públicas deberán dirigirse hacia nuevas categorías como lo son los clientes, la calidad, el valor (creado y agregado), el servicio, los incentivos, la innovación, la flexibilidad y el impulso a la discrecionalidad de los empleados (Barzelay, 1994). Según Barzelay, a la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente alcanzan a observar las necesidades reales que supuestamente deben resolver, y, en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede

continuar. Así pues, el paradigma postburocrático y lo que algunos años surgió la Nueva Gestión Pública que promovían cambios y otros valores en la acción organizacional (Barzelay, 1992, p.118); no lograron filtrarse en sociedades con democracias en ciernes, por lo menos en nuestro país, hemos visto que su aportación ha sido muy marginal. A continuación hacemos algunos juicios sobre la apuesta de eficiencia, medición de desempeño, calidad, y acción orientada a resultados que caracterizaron a estas propuestas:

- a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes. Los conceptos de clientes nos permitieron realmente orientar las acciones y resultados hacia ellos, la discrecionalidad y la multiplicidad de actores políticos tanto a nivel nacional como local, no logro que esta categoría fuese útil en México
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio. La calidad sólo aporta algunas certificaciones y mejoras en procesos e instituciones de manera aislada, nunca logrará transformar las bases fundamentales de nuestra administración pública
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios. Esto tampoco se ha logrado, seguimos sujetos a la visión más tradicional del ejercicio de los recursos y programas públicos.
- d) Del control de los recursos y los gastos, a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso. La falta de credibilidad es aún mayor, o por lo menos igual.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura, a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados. Nada se avanzó o ha sido muy marginal.
- f) De justificar costos a entregar valor. Los programas y acciones de la administración pública se sujetan más a tiempos burocráticos de ejercicio de recursos públicos que a la consecución de objetivos sociales acordados entre todas las partes.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad. El compromiso y los valores fundamentales de la actuación de un servidor público son los tradicionales: salario y poder.

h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos. La mejora continua en la administración pública sigue siendo un buen deseo, lo que se sigue a raja tabla son reglas y procedimientos, incluso en nuestros días con tendencias centralizadoras de control y fiscalización.

i) De operar sistemas administrativos, a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación. Las propuestas en nuestro país aún son una alternativa pendiente, el control es el tradicional; los “clientes” no eligen, la acción colectiva es muy baja sobretodo si consideramos que en ella participe la ciudadanía, la retroalimentación a través de la evaluación de resultados autónoma aún esta en proceso de construcción.

2.3 Por donde avanzar: críticas a la crítica del modelo de organización burocrático. ¿Hay algo malo en tener un poco de certidumbre?

Sobre este punto es importante considerar como lo señaló en sus obras el sociólogo alemán Max Weber, la burocracia es mucho más que el ordenamiento de las tareas que se da en las organizaciones en busca de la eficiencia, en virtud de que es, además, una propuesta de organización en la que se da también un ordenamiento de las relaciones sociales, ya que la forma de actuar y pensar contenidas en la propuesta de la burocracia no se refieren solamente al ámbito organizacional, sino que trasciende a toda la vida social.

Weber observó, por ejemplo, el paralelismo que existía entre la mecanización de la industria y la proliferación que se estaba dando en las formas burocráticas de la organización, haciendo notar “...que la burocracia hace rutinarios los procesos de administración exactamente como la mecanización rutinaria de la producción” (Morgan, 1996, p. 14), pero, además, definió que la administración burocrática es “...una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la

regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la creación de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones”(Morgan, 1996, p. 14).

Por tanto, la administración burocrática, según Weber, conlleva a una superioridad técnica que depende de una división y especialización, así como de su orientación por medio de reglas impersonales del trabajo, lo cual otorga “...precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, por tanto, calculabilidad para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (Weber, 1974, p. 178). La pregunta obvia es si no es esta la ruta de las últimas propuestas de carácter mensurable y panóptico de las últimas discusiones en la política y la administración pública.

Así, este modelo de organización se basa en supuestos racionales y se estructura de tal manera que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales cuentan con una función plenamente determinada que cumplir, buscando una estructura de control mediante el establecimiento de la autoridad legal-racional como fundamento de orden en las organizaciones, concretado por la aceptación de todos los miembros mediante su compromiso y obediencia. La organización burocrática como forma peculiar de administración, de acuerdo con Weber, es el desarrollo más importante de la sociedad moderna industrial, susceptible de desarrollarse solamente en el estado moderno y las instituciones de lo que el mismo llamó capitalismo racional, el cual es definido en los seis puntos que Scott (1991) planteó al comparar los sistemas racionales y los sistemas patrimoniales, estos son: la especialización de tareas, la jerarquía en la autoridad, el sistema de reglas, la impersonalidad, las calificaciones técnicas para la elección y compensación de los administradores, y la posibilidad para los administradores de hacer carrera en la organización.

Por lo tanto, en este modelo se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos, destacando atributos estructurales abstractos como el grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización. Pero esta interacción de individuos y recursos dentro de la burocracia como modelo de organización no es un modelo único y acabado, sino que ha retomado diferentes configuraciones como las propuestas por Derek Pugh. (1969), quienes a partir del establecimiento de las cuatro variables estructurales que determinan las estructuras organizacionales: a) el grado de estructuración de las actividades, especialización de las tareas, estandarización de los roles y formalización por escrito de las comunicaciones y procedimientos; b) el nivel de concentración de la autoridad; c) el control ejercido, por la línea del flujo de trabajo o por procedimientos impersonales y d) el tamaño de los componentes de apoyo; número de actividades auxiliares no relacionadas directamente con el proceso productivo; señalaron que son varios los factores que determinan la configuración organizacional. Esto significaba que “la burocracia no era unitaria y que las organizaciones podían ser burocráticas en muchas formas (...) lo que, además, demuestra que la estructura organizacional es un fenómeno multidimensional” (Fernández, 1991, p. 299).

Continuando con esta idea, podemos retomar también los planteamientos de Henry Mintzberg (1998) quién establece que las organizaciones cuentan al menos con cinco componentes: el núcleo de operaciones, el ápice estratégico, la línea media, la tecnoestructura, y el staff de apoyo, así como del interjuego de flujos que de ellos se derivan, factor que en última instancia también determina la existencia de la burocracia en las organizaciones, ya que como Michel Crozier (1974) mostró la normalización y los sistemas formales de autoridad afectan a, y son a su vez afectados por las relaciones de poder extraoficiales.

Esto nos lleva entonces a retomar el planteamiento de Perrow (1991) en el sentido de que los problemas de las organizaciones se refieren más bien a que no se han burocratizado eficientemente. Es decir, que los supuestos de la burocracia así

como sus beneficios están presentes en las propuestas desarrolladas de cambio y modernización donde su pretendida crítica hacia el modelo burocrático se ha centrado solamente en los males que comúnmente atribuimos a la burocracia (tardanzas, desperdicio de recursos, centralización de actividades y decisiones, controles excesivos, etc.) pero lo que ha faltado es dilucidar que estos males no son un problema central en el modelo, el cual si hay que criticarlo y superar lo debemos localizar en los supuestos tales como racionalidad, impersonalidad, visión mecánica de la organización, negación de otras racionalidades; los cuales conforman el paradigma de la organización burocrática y no buscarlo en males que si hay que atribuírselos a alguien es a una deficiente administración, como es el caso de la mayoría de las técnicas de cambio o reorganización de nuestros días, no trastocan los pilares fundamentales en los que se basa el modelo burocrático.

Esto nos hace nuevamente pensar, si los esfuerzos por cambiar la configuración de las organizaciones interviniendo en una o en todas las variables principales de las organizaciones, nos llevan al paso de uno a otro modelo de burocratización, en donde lo que varía es la relación establecida entre las variables determinadas, pero no los elementos que a fin de cuentas determinan la burocratización de una organización; tales como el tipo de racionalidad en la cual se basa este modelo de organización, la cual se encuentra sustentada básicamente en principios instrumentales, es decir, de aquella racionalidad teleológica que une saber y racionalidad, ligada inevitablemente a la cuestión de la cadena medios-fines. Por lo que sólo se estaría tratando de discursos y técnicas justificatorias de un proyecto político en curso.

Esto es, a fin de cuentas, lo que se tendría que superar, si es que realmente se piensa en trascender el paradigma de organización burocrática, abriéndonos a la posibilidad de plantearnos otro tipo de racionalidades como la comunicativa, la estratégica, la normativa o la dramaturgia y no caer en la “trampa” de pensar que con la instrumentación de alguna herramienta para eficientar el desempeño de las

organizaciones superaremos dicho paradigma, por que en la practica podríamos estar más bien apuntalando a esa “jaula de hierro” que Weber veía como el proceso inevitable de las sociedades modernas, la cual se sustenta precisamente en aquel proceso racionalizador instrumental, donde el hombre va generando estructuras de actuación cada vez más eficientes a costa de una impostergable reducción de la capacidad discrecional y por lo tanto valorativa (Arellano, 1992).

Es en este punto donde creemos que se ubica realmente la problemática de actuar bajo un modelo de organización burocrática, la cual es mucho más que un problema meramente instrumental, consideración que es común encontrar cuando nos referimos a este concepto. Pero el problema más bien es un problema político y de poder, dentro de los cuales se enmarca entonces sí, el problema de la eficiencia y no en el sentido inverso en el que el problema de la burocracia ha sido retomado, esto es que “el concepto de burocracia, en la Teoría de la organización ha perdido toda connotación explícita de dominio para constituirse simplemente como una forma estructural relacionada con la eficiencia productiva (...) mientras que la racionalidad, por su parte, ha sido confinada a la formalidad de los procesos. (Montaño, op. cit., p. 77).

Por lo tanto, si se ha de analizar el funcionamiento del modelo de organización burocrática, esto tiene que hacerse a dos niveles: a un nivel instrumental, el cual se refiere al sistema específico de organización y gestión (el enfoque administrativo del problema y la perspectiva de la administración tradicional) y que por ende nos remite a los problemas de eficiencia-ineficiencia y funcionalidad-disfuncionalidad. El otro nivel de análisis de la burocracia se refiere al nivel político, en el que el concepto de burocracia alude también a una categoría social, es decir, a un conjunto de personas o cuadro administrativo jerárquicamente organizados. Este nivel nos remite entonces al tema de las relaciones de dominación y a la preocupación por la “dominación por la burocracia”, o su usurpación del poder (Barenstein, 1982).

Pero el problema hasta ahora que observamos en las críticas a la burocracia, impulsoras a su vez de muchas propuestas de cambio en las organizaciones públicas, es que sólo se ubica en un plano meramente instrumental; en donde de lo que hablamos es de una reorganización, ya que si bien contiene una propuesta de rediseño radical de los procesos de trabajo, el resultado se refleja en una reorganización de las empresas, en una reorganización de sus estructuras, de sus niveles etc. pero sin profundizar en propuestas encaminadas realmente a superar los fundamentos del modelo burocrático. En nuestro país la organización y estructura global de la Administración Pública Federal data de la década de los setentas.

2. 4 Críticas al paradigma postburocrático y la Nueva gestión pública

Una de las principales críticas que ha recibido el paradigma postburocrático y la Nueva Gestión Pública gira en torno a las generalizaciones que establecen, sin considerar las condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan en forma única. Según Overman y Boyd (1994, p. 79) el peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar, pero no en modelos para repetir indiscriminadamente, y más aún, “este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar”.

Para otros autores, el paradigma posburocrático y la Nueva gestión Pública no nos llevan a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, a través del concepto “gobierno orientado al mercado”, se retoma el “uso de los incentivos de mercado para obtener resultados públicos”, considerado ya desde la década de los cincuenta por diversos autores. Según Overman y Boyd (Overman y Boyd , 1994) “estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aún antes de llegar ahí, y entonces velozmente descubren la validez de sus ideas”.

Por su parte, los teóricos de la organización consideran que este paradigma no es sino una interpretación más exacta de Weber, como lo habíamos comentado en el apartado anterior, que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal según Clegg (1990) se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual; en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria.

Esto está lejos de suceder en la propuesta “posburocrática” de Barzelay y de las propuestas reformistas de la Nueva gerencia Pública, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Para Abrahamsson (1977) en vez de tener una posburocracia tenemos en realidad una ultraburocracia racional, por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el libre mercado.

2. 5 Organizaciones públicas como variables dependientes e independientes

Hemos comentado que el Estado históricamente ha fracasado al tratar de utilizar exclusivamente el monopolio que disfruta del poder coercitivo (la fuerza militar o policiaca) y al tratar de controlar a la sociedad a través de complicadas organizaciones y procedimientos burocráticos (Jessop,1996). La dominación racional-legal ejercida por el Estado a través de la burocracia impersonal y generalizada es cada vez más criticada e inoperante, asunto que es vital para las actividades cotidianas de las organizaciones gubernamentales o públicas. En nuestros días se ha dado paso a un nuevo discurso político-administrativo

embelesado en las supuestas bondades del mercado. Analicemos con más calma porque afirmamos esta transición.

En México las características más importantes de nuestras organizaciones públicas pueden resumir como sigue: son sistemas que definieron a lo largo de este siglo fronteras propias, desarrollaron un código de comunicación propio y monopolizado por unos cuantos, a lo largo de los años también reprodujeron sus elementos constitutivos y las leyes que los regían. Estas características semejantes a las de un sistema autopoietico¹⁴, sin duda, han producido organizaciones gubernamentales alejadas de su razón de ser que es el bienestar tanto individual como colectivo, y de los demás sistemas de su entorno. Este tipo de sistema que han sido señalados como ajenos a las posibilidades de control de un gobierno central, porqués están constituidos autónomos, que no es estrictamente nuestro caso, también nos debe ayudar a reconocer la existencia de complejas relaciones inter-organizacionales.

La interpretación anterior nos lleva a considerar el problema de las fronteras organizacionales entre el Estado, el gobierno y la sociedad. En este mismo sentido menciona Kickert (1993), que las culturas corporativas egocéntricas pueden ser exitosas sólo en el corto plazo, y esto aún depende del contexto en el que se encuentren, pero en el largo plazo corren el peligro de su destrucción. Dentro de las organizaciones gubernamentales mexicanas, ha existido una dinámica similar a la que hemos descrito anteriormente; además al ser el medio a través del cual se accedía normalmente al poder, se había convertido en un sistema que postulaba valores e intereses de grupos que se habían apropiado del Estado, enmascarados por declaraciones de democracia, preocupación social y cambio; pero tan sólo con el fin de preservar su existencia. Cada vez más lejanas del resto de la sociedad.

¹⁴ Kickert, habla sobre la imposibilidad de que las organizaciones cerradas puedan llevar su existencia de manera duradera en el mediano y largo plazo, la autoreferencia es de corto plazo.

La historia ha demostrado que el dominio y control de la sociedad desde una poderosa posición de control y lejana del resto de la sociedad, ha mostrado ser irreal, riesgosa para el futuro de cualquier sociedad, ajena al bienestar y una vida integra de las personas e inútil para los “beneficios políticos” coyunturales de cualquier grupo o partido político. El gobierno no es un ser todo poderoso para controlar los procesos sociales, es cierto. La capacidad de control del gobierno es limitada por varias razones: falta de legitimidad, complejidad en el proceso de políticas, complejidad y multitud de las instituciones involucradas. De acuerdo a estas ideas el gobierno es sólo un actor más de los muchos que influyen el sistema social. Se debe reconocer que es necesario impulsar la participación de los ciudadanos; y que el nivel de control de un sistema administrativo o social es restringido, por lo menos en sistemas ajenos a los dictatoriales; no existe una relación de control unilateral y no deberá existir ningún controlador único por encima de los otros. Esto es también una de las apuestas fundamentales de este trabajo, y que en el surgimiento del municipio de Tulum presenta características muy particulares.

En México la lógica cupular a la que han respondido nuestras organizaciones gubernamentales o públicas, si bien sobrevivió por más de sesenta años; también ha destruido totalmente cualquier vínculo de cohesión entre gobernantes-gobernados; entre la misma clase gobernante e incluso entre los gobernados. A pesar del cambio en el Ejecutivo Federal desde el año 2000, esta situación poco ha cambiado. Por lo que nos enfrentamos a una grave crisis en el país, resultado de la acumulación y el desgaste provocado por decisiones gubernamentales apresuradas, jerárquicas y excluyentes.

Más allá de un problema de semántica o un "nombre de moda"; la transformación de una administración pública mexicana como la descrita a otra sensible a los problemas sociales y presta para rechazar cualquier intento de monopolio del ejercicio de la acción pública a favor de cierto grupo, deberá de estar conformado por organizaciones gubernamentales surgidas de la estrecha relación entre

gobierno y sociedad, e incorporar tanto los últimos avances técnico-gerenciales de manera crítica. Deberá superar los tradicionales esquemas centrales y autoritarios para presentarse como un campo que impulse la eficiencia y la democracia en la acción de las organizaciones públicas.

La modernización de las organizaciones que integran la administración pública no puede concebirse sólo en el nivel discursivo, ni tampoco solamente en el organizativo, o el jurídico, deberá estar en función de su aportación a la construcción de un nuevo entramado interorganizacional de dominación y control, cuyo principal objetivo no sea el responder a la estructura burocrática; sino a las demandas y necesidades del público.

2. 6 La Nueva Gestión Pública: ¿Alternativa de cambio y modernización de la administración pública en México? Durante los ochenta y noventas.

Precisar el surgimiento de la corriente de Nueva Gestión Pública es una tarea difícil de realizar en virtud de que si su definición es difusa sus orígenes no lo son menos. Hasta ahora intentar precisar el concepto de gestión pública tanto por funcionarios y académicos ha sido como intentar la definición del amor: todo el mundo habla de él, todos argumentamos en favor o en contra, todos decimos cómo debería ser y cómo no debería ser, todos creemos que lo practicamos, pero nadie podemos dar una definición concreta.

Sin embargo, de acuerdo a los teóricos de esta corriente, el término Nueva Gestión pública (*New Public Management*¹⁵), estaría referido al estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente. Esta definición tan amplia es, a la vez, causa y

¹⁵ El término ha sido traducido convencionalmente como “Nueva Gerencia Pública”. La apuesta por incorporar mecanismos y herramientas del sector privado a la administración pública no sólo fue vista como la incorporación de técnicas de trabajo; sino como la transformación del paradigma postburocrático. Con el paso del tiempo hemos constatado que la apuesta fue excesiva y que sus aportaciones han sido muy marginales, y en el mejor de los casos, su utilidad han dependido de la organización en particular que la aplique.

consecuencia de que una gran cantidad de teorías y estudios de lo más disímolos sean ubicados dentro de las fronteras de la corriente de la gestión pública. Que como D. Kettl plantea, el tener una definición tan ambigua ha provocado, por una parte, que teóricos de la administración pública y de la ciencia política ataquen a la corriente de gestión pública argumentando que la ésta no es otra cosa sino re-etiquetar bajo esa denominación lo que sus respectivas disciplinas han venido estudiando desde hace ya muchos años (Kettl, 1993).

Por la otra, la amplitud, así como el enfoque más positivo y pragmático de la Nueva Gestión Pública, han atraído a investigadores provenientes de muy diversas disciplinas: teóricos de la organización, analistas de la toma de decisiones y, en general, a todos aquéllos preocupados por estudiar al gobierno en acción. En el esfuerzo por consolidar la corriente de Nueva Gestión Pública como una disciplina diferenciada tanto de la administración pública tradicional como del movimiento de la implementación surgido, en el seno de la ciencia política, autores como Kettl y Bozeman han tratado de establecer características distintivas y tópicos de la corriente de gestión en el gobierno argumentando que existen variaciones significativas por tipo de programa, por nivel de gobierno y por nivel de burocracia (Bozeman, 1993, Kettl, op. cit., Kettl y Mildward, 1996).

Un dato importante dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública es la extracción tan diversa de los investigadores que se consideran a sí mismos dentro de ésta, lo cual ha suscitado tres cuestiones fundamentales para el desarrollo de la corriente:

- 1) Aunque hay estudiosos de disciplinas muy diversas, ha existido poca retroalimentación entre ellos, aún cuando existen muchas ideas que pueden compartirse.
- 2) Cada una de las ramas dentro de la corriente de gestión pública ha sido modelada de acuerdo con el tema de estudio de cada investigador.

3) Aunque la gestión pública pretende establecer tácticas comunes que puedan utilizarse para resolver la mayoría de los problemas administrativos, existen variaciones sorprendentes por nivel de gobierno, tipo de programa y nivel de burocracia, que han sido deficientemente considerados.

2. 7 Características distintivas de la Nueva Gestión Pública

Algunos estudiosos de la administración pública y la implementación (en el seno de la ciencia política) han expresado molestia ante el surgimiento de la corriente de la Nueva Gestión Pública. Los politólogos argumentan que ellos han venido estudiando la gestión pública desde hace más de un siglo y apuntan como prueba el famoso estudio de Woodrow Wilson “*The Study of Administration*” (1887). Los estudiosos de la implementación, por su parte, afirman que la gestión pública no es otra cosa que la implementación, bajo una nueva etiqueta, en donde “sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo la nueva rúbrica de la ‘gestión pública’” (Wildavsky, 1985).

Como respuesta, los estudiosos de la Nueva Gestión Pública argumentan que éste es un nuevo enfoque que tiene poco en común con las disciplinas tradicionales, afirmando que la Nueva gestión pública surge de los estudios de estrategia corporativa de la escuela de negocios y se nutre del análisis de las políticas públicas. De hecho la paternidad de la corriente es disputada, por una parte, entre Estados Unidos y Francia; y, por la otra, por las escuelas tanto de administración de negocios (management), como de políticas públicas.

Por si esto fuera poco, los teóricos en administración pública afirman que la gestión no es sino una nueva fase del estudio de la administración pública, mismo que fue inaugurado hace poco más de un siglo por Woodrow Wilson con el establecimiento de la separación entre política y administración, en la que se daba

a esta última un carácter meramente instrumental, supeditado a las decisiones del político (Wilson, 1887 y Kettl, op. cit.).

Frente a esta última argumentación, los principales exponentes de la Nueva gestión pública oponen una serie de diferencias entre Administración pública “tradicional” y “Nueva Gestión Pública”, donde se señala que “la gestión pública pone su foco de atención en la estrategia (más que en los procesos administrativos), en las relaciones interorganizacionales (más que en las relaciones intraorganizacionales), y en la intersección entre política pública y gestión (management)”.

La Nueva Gestión Pública podría caracterizarse por la intención de trascender más allá de las propuestas realizadas hasta ahora por la administración pública y los estudios de la implementación, por desarrollar un campo de estudio prescriptivo para el desarrollo de las organizaciones públicas, por su enfoque hacia el establecimiento de estrategias por parte de la alta administración (*top managers*), por desarrollar el conocimiento a través del desarrollo de estudios de caso y por los esfuerzos para colocar al estudio de la gestión pública en un rango similar al estudio de las decisiones. Este último punto es de especial significación en virtud de que en el análisis de las decisiones, la escuela de las políticas públicas otorgan poca importancia a las cuestiones meramente administrativas, pudiéndose pensar que esto se deba en parte al sesgo académico por parte de los economistas, quienes han dominado en esta campo, y que las consideran de poco interés, y por otro lado se ha considerado que es la decisión la que dirige los programas de la administración siendo, por tanto, el principal problema a analizar.

A pesar de los desarrollos registrados, al revisar la literatura existente en la Nueva Gestión Pública, se descubren tres carencias importantes en la investigación, suscitadas a partir del objetivo expreso de la corriente de proporcionar generalizaciones que puedan ser utilizadas en diferentes situaciones por los gerentes públicos. Dichas carencias se pueden plantear en tres preguntas

básicas, mismas que permiten analizar las particularidades de la Nueva Gestión Pública a distintos niveles de burocracia, de gobierno o por tipo de programa:

¿Pueden las cuestiones de la Nueva Gestión Pública limitarse al estudio del comportamiento de los altos gerentes? o ¿basarse sólo en criterios de desempeño y eficiencia individual?, La gestión pública se ha concentrado en gran parte en analizar la forma en que la alta dirección establece las estrategias de la organización; sin embargo, dentro de ésta existen múltiples actores que determinan el desenvolvimiento de la institución, y que han sido deficientemente considerados por los teóricos de la gestión pública.

¿Es la Nueva Gestión Pública similar en la mayoría de los programas gubernamentales? “*Public management tends to assume that management is management, regardless of the policy area...*” (Kettl, 1993, p.59). Sin embargo, es importante considerar que las diferencias entre programas pueden ser, incluso, más reveladoras que las similitudes que existen entre ellos.

¿Es la Nueva Gestión Pública similar en todos los niveles de gobierno? Al igual que en el punto anterior, existen diferencias substanciales para la gestión en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Tanto el ambiente político como la naturaleza del programa público pueden variar por nivel de gobierno y, por tanto, los problemas que habrán de enfrentar los gerentes públicos. La respuesta a estas preguntas nos lleva a considerar y aceptar elementos importantes dentro del campo de la Nueva Gestión Pública como son.

a) *El sesgo en la selección de casos de investigación*: la investigación en implementación se ha sesgado, sobre todo, debido a que la mayoría de los casos que analiza son programas que involucran diferentes niveles de gobierno, “...donde las interrelaciones organizacionales son todavía más difíciles de lo normal, donde las metas son siempre más difíciles de definir que lo usual y donde el éxito aparece especialmente difícil de alcanzar. A partir de que las metas de

muchos programas intergubernamentales implican el compartir el poder entre los gobiernos federal, estatal o local, el desacuerdo sobre las metas es la norma, no la excepción". (Kettl, 1993 pp.60-61). Sin duda, este señalamiento es acertado; en nuestro país por lo menos la descentralización y los procesos de desconcentración de las políticas y programas públicos enfrentan el reto de la decisión política compartida que en nuestro país aún está en ciernes.

La relación dada entre las estrategias políticas diseñadas y los resultados del programa en cuestión serán motivo de preocupación central en la investigación realizada desde la perspectiva de la gestión pública. El aspecto crítico consiste en determinar si los problemas de la estrategia son similares en todos los programas, o bien, si existen variaciones sistemáticas que los gerentes (e investigadores) deben descubrir. Importantísimo es considerar que el ambiente político para cada instrumento que utiliza el gobierno en su trabajo (transferencias, subsidios, administración directa, provisión de servicios, concesiones...) es distinto, donde lo son también las relaciones entre el gerente y los burócratas que trabajan para él, así como la relación de ambos para con sus clientes. Esta perspectiva situacional-estrategica-político-ambiental, es mucho más afortunada desde mi punto de vista que la de la flexibilidad, la medición del desempeño y la calidad total.

b) Variación por nivel u orden de gobierno o poder del Estado: En relación con el apartado anterior, se puede argumentar que las variaciones por nivel de gobierno están más relacionadas con el asunto o problema a atender, el tipo de instrumento, normatividad, ambiente político, nivel de capacidad institucional, mecanismos de construcción de consenso y acuerdos que predomina en cada nivel, que con el hecho de que las tareas que los servidores públicos sean diferentes en sí mismas. La capacidad de liderazgo y la posibilidad de guiar a un equipo de trabajo hacia un objetivo público debe contar con las mismas bases y enfrenta los mismos retos tanto en el orden federal como en el estatal.

c) *Variación por nivel de burocracia* (“*Street level bureaucracy*”), o por orden de gobierno y todas las posiciones de abajo-arriba): teóricos de la organización y la administración pública se han dedicado a investigar la dificultad de controlar las organizaciones desde arriba, la visión de la jerarquía y el centralismo al interior de una organización ante escenarios de decisión y operación administrativa descentralizada o desconcentrada y pluralidad política son completamente inútiles en pos de conseguir objetivos públicos. Aún cuando el establecimiento de estrategias por parte de la alta dirección es importante para el desarrollo de las actividades de la burocracia, no lo es todo; “...ver la gestión pública simplemente como políticas y estrategias impuestas desde arriba es como concentrarse solamente en el pitcher en un juego de baseball. Es crítico ver cómo la bola es puesta en juego, pero lo que pasa detrás del pitcher es lo que determina cuántos corredores cruzarán el plato” (Kettl, 1993, p. 63).

d) *Es fundamental comprender los roles, papeles y posiciones burocráticos de los que trabajan en la administración pública*: cuando se piensa en la argumentación de los niveles de burocracia establecidos por Talcott Parsons (1960), afirmando que la cadena de mando, de arriba a abajo, se rompe debido a que no sólo es necesario detallar cada vez más las órdenes de los altos mandos, sino que se requiere además de diferentes tareas, habilidades y comportamiento, de acuerdo con los diferentes roles que se juegan en las organizaciones a saber: en el nivel técnico, los servidores públicos se dedican al detalle del trabajo burocrático. La competencia técnica y una sólida coordinación son los elementos importantes de la gestión en este nivel. Este sigue siendo uno de los retos más importantes en la administración pública en México, la elevada rotación de funcionarios y la falta de competencia técnica mina en sus propias bases una organización pública.

En una organización gubernamental los “gerentes públicos” ocupan una posición crítica entre los funcionarios políticos electos y designados, y entre los técnicos y

los altos funcionarios¹⁶. Destinan su energía a dos actividades principalmente: hacia arriba, negociando con los altos mandos para obtener los recursos necesarios para su actividad (presupuesto, autoridad, asesoría); y, hacia abajo, solicitando a sus subordinados el comportamiento necesario para que el trabajo se lleve a cabo. Ambas actividades requieren una gran capacidad de mediación, donde no sólo necesitarán experiencia técnica, para entender y controlar el trabajo de sus subordinados, sino también una considerable sofisticación política para lidiar con el frecuentemente conflictivo ambiente que los rodea. Finalmente, tenemos un nivel denominado institucional, poblado de políticos de alto nivel que es el foco de la mayoría de los estudios de administración pública¹⁷. Su tarea primordial es construir el apoyo político para llevar a cabo la mejor estrategia.

De lo anterior, podemos concluir que la Nueva Gestión Pública si aporta algunas cosas, que las propuestas actuales de estudio para las organizaciones públicas y en particular para la gestión pública abarca mucho más que el comportamiento de los altos directivos de la dependencia, hace un llamado a observar en todo su conjunto a la organización, establece las relaciones entre todos los niveles de la organización, se pregunta como se construye las estrategias y objetivos colectivos, se plantea el asunto de la formalidad y la rigidez de la legislación y normatividad en la que trabaja una organización gubernamental, cuestiona y se pregunta sobre cuáles son los valores fundamentales para la consolidación del trabajo en equipo y la posibilidad de construir vínculos orgánicos de trabajo con la ciudadanía, se pregunta de cómo lograr el mejor uso posible de los recursos sin sujetarse a dinámicas que obligan a la simulación y el engaño. Los planteamientos de investigación en la actualidad señalan claramente que la Nueva Gestión Pública no presenta un conjunto uniforme de cuestiones, sino que los aspectos difieren sistemáticamente de acuerdo con los diferentes tipos de instrumentos o herramientas de gobierno y con relación a cada uno de los niveles de gobierno,

¹⁶ De acuerdo a la experiencia y el trabajo de este documento por "gerentes públicos" se pueden entender en nuestro país a los niveles de Jefes de Unidad y Directores Generales, en términos generales.

¹⁷ Este espacio se identifica en el ámbito de una organización de gobierno en: Secretarios, Subsecretarios estatales y federales; y el Presidente Municipal y los regidores en el municipio.

además de cómo se planteó renglones arriba se deben considerar el nivel de burocracia o el orden de gobierno. ¿Cuáles pueden ser las opciones para nuestro país?

3.- La modernización administrativa en México. Entre el renacimiento de la vieja tradición y la búsqueda de la legitimidad y la democracia.

Desde la proclamación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días la modernización administrativa del aparato público, ha sido retomada por diferentes gobiernos con creciente interés, ha experimentado un buen número de intentos que han buscado llevarla a cabo -aunque si bien a muchos de ellos no podemos considerarlos propiamente dentro de los esquemas de modernización de la administración-, representan esfuerzos de avance en materia de gestión gubernamental. Los más significativos se presentan en el siguiente cuadro a fin de ilustrar las principales orientaciones que han seguido dichos esfuerzos, a fin de determinar si es que realmente sé esta elaborando una propuesta que sea novedosa para el caso mexicano o si tan sólo se están repitiendo esquemas que demostraron un claro agotamiento.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO

1952-58	Comisión Nacional de Inversiones
1958-64	Programa Nacional de Inversiones Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 (1953-58) Creación de las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional. Plan de Acción Inmediata 1962-1964
1964-70	Bases para el Programa de reforma Administrativa
1970-76	Creación de las UOM, UP y Coprodes. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal Programa de Reforma Administrativa Ley Org. APF
1976-82	Creación SPP Sectorización

- Plan Global de Desarrollo 1980-82
 Convenios únicos de Coordinación
- 1982-88 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
 Leyes:
 -Planeación
 -Responsabilidades de los Servidores Públicos
 -Entidades Paraestatales.
 Programa general de Simplificación de la APF
 Creación de Secogef
 · Apoyo al Federalismo (Modificación al art. 115 const.)
- 1988-94 Creación de órganos autónomos
 Mecanismos de participación social (quejas y denuncias, sactel, Contralorías Social).
 Pronasol y Procampo
 ·Programas de Modernización de la empresa Pública.
 -Creación de la Secodam
- 1994-00 -PND 1995-2000.
 -PROMAP
 -Bases de Coordinación.
 -Guías Técnicas
 -Proyectos de mejora.
 -Verificación.
 -Aseguramiento.
- 2000 – 06 Servicio Profesional de Carrera
 IFAI
 Ley General de Desarrollo Social
- 2006 – 08 Reforma Hacendaría.

Reforma a la legislación petrolera.

Hasta hoy, el cambio en la administración pública mexicana se ha basado en muchos de los postulados más tradicionales de la administración (la escuela clásica), en donde las estructuras formales, los manuales de organización, los reglamentos, las funciones, son la esencia del quehacer administrativo. Sin embargo, ante el escenario actual, se requiere modificar la visión clásica, debido a la creciente complejidad de los problemas en el ámbito mundial. El tema de la modernización administrativa hasta hace unos años cobraba trascendencia en la agenda de la política e institucional, en donde se apreciaba un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos, como instrumentos estratégicos para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, e impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

Para poder analizar el sendero recorrido por la modernización del aparato público en México, retomemos la definición propuesta por María del Carmen Pardo, quien define a la modernización administrativa como "...la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organizaciones necesarias. Por ello, el estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental (Pardo, 1991, p. 19).

De esta definición vale retomar dos elementos importantes para dar seguimiento a la evolución que se ha observado en el aparato público mexicano en materia de modernización administrativa. El primero de ellos es el mantenimiento de un orden en el ámbito social, a través de la adecuación y ajuste de su gestión con el flujo de acciones predominantes, como un elemento que ha estado siempre

presente en los contextos de cambio de las organizaciones públicas; el otro elemento es la orientación que retomaron los procesos de cambio, es decir, hacia dónde se orientaron los procesos de modernización administrativa; sí a la negociación y renegociación del aparato estatal con diversos actores sociales o hacia la redefinición interna, más identificada con las transformaciones y cambios en la operación interna. En el caso de los procesos de descentralización y nuevas responsabilidades de los órdenes de gobierno en México, respondieron en mucho a una redistribución y agotamiento de los mecanismos y tradiciones del ejercicio político. Las decisiones gubernamentales; cambiaron sus patrones y marcos de referencia pero sólo para responder a cambios y ajustes dentro de los actores políticos. Poco pudo hacerse para crear una organización ciudadana que realmente se constituyese como el decisor público.

De acuerdo con el cuadro presentado, se pueden observar comportamientos interesantes a lo largo de los distintos períodos que comprende. A finales de los años sesenta y principios de los setenta la incorporación de propuestas de reforma adquieren formas más acabadas; se modificó la normatividad que regía a la administración pública en su conjunto y se crearon nuevas unidades con una lógica administrativa; se intentó incluso, ordenar la gestión por sectores de actividad económica y se replanteó la relación entre los ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Desde que se ampliaron las tareas gubernamentales, y por ello se extendió la infraestructura administrativa, las reformas al aparato estatal aparecieron como necesarias. Los gobiernos se vieron en la necesidad de adaptar sus esquemas administrativos a nuevas condiciones, demandas y oportunidades. Es en este período que las reformas a los aparatos administrativos se enfrentaron a dos alternativas: abordarlo desde la perspectiva de una visión integral, esto es, revisar a toda la organización, sus procedimientos y los intercambios internos y externos. La otra alternativa era abordarla desde una visión parcial, en donde las reformas se daban en la estructura o en los sistemas operativos. Independientemente de la

perspectiva adoptada, los cambios a realizar se entendieron en la mayoría de los casos como reformas formales, dedicados a impactar solamente al interior del gobierno, cuando desde entonces se requería considerarlos como procesos sociales que son capaces de influir tanto en la dimensión política del espacio del poder, como en la dimensión propiamente burocrática (administrativa). Por lo tanto, la necesidad es, y sigue siendo, impulsar un desarrollo administrativo sostenido, es decir, modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones y correlaciones de poder. Sobre todo buscando que se fortalezca la participación social y ciudadana; lo cual aún es una tarea pendiente.

Sin embargo, la caracterización simple de los procesos de estas reformas giró en torno al supuesto de que, ésta sería cumplida a través de la simple emisión de una ley o decreto, o mediante la instauración de algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso. Sin embargo, el haber introducido programas, sin reflexionar o tomar en cuenta el entorno político, social y económico, provocó tensiones entre las esferas del poder político y de decisión burocrático administrativa. Por lo que podemos señalar que el éxito de los programas de reforma está directamente vinculado con el hecho de que sus diseños tienen que hacerse sólo en función de las circunstancias específicas que se desean modificar. Las necesidades específicas de cada lugar, la disponibilidad de recursos, las tradiciones históricas y la cultura política local, ilustran las dificultades en el diseño de una estrategia de reforma óptima y de dimensión universal. Son evidentes los problemas provocados en nuestro país por la falta de instrumentos para la negociación y coordinación política administrativa que faciliten el consenso y promuevan la acción colectiva.

Ante estos requerimientos mucho más complejos, la inducción de un proceso de cambio y modernización de la administración pública deberán ser especialmente cuidadosos con dos asuntos básicos. Por una parte, hay que definir claramente la orientación, es decir, los objetivos, metas, ámbitos de acción y límites planteados, si se pretende un cambio en el interior del aparato, o bien, que incluya la relación

del gobierno con los grupos de la sociedad. El segundo aspecto, es la profundidad con la que se pretende inducir dicho cambio, esto es, si se enfocaran los esfuerzos solamente a la estructura orgánica, o bien, si de incluirá la inducción de un cambio en el ámbito de los individuos que componen el aparato. (Cabrero, 1995a, p. 50).

Estas particularidades marcan diferencias sustanciales en los alcances y complejidades de un proceso de cambio. La orientación, cuando se limita al ámbito interno del aparato, deriva en ajustes en la estructura, las funciones y la normatividad, por tanto, es un reto al diseño organizacional. Mientras que, cuando se plantea abarcar el ámbito de la relación con los usuarios, con la sociedad en su conjunto, pasa a ser un problema de relación con el contexto que conduce a acciones de información al usuario, simplificación del servicio, rapidez, etcétera. Por consiguiente, con esta característica, el reto está en diseñar organizaciones con capacidad de comunicación social (Cabrero, 1995^a, p.50).

En lo referente a la profundidad, cuando se define el proceso, focalizado en la estructura del aparato, es necesario experimentar nuevas formas de relación entre unidades, ajustes en los niveles de autoridad, competencias, etcétera. Una reforma estatal es y requiere de manera primordial de un proceso de cambio organizacional, orientado al entorno en el que se encuentran inmersas las organizaciones públicas. Ésta, comienza por las organizaciones estatales y tendrá que derivar necesariamente en efectos sobre las relaciones interorganizacionales. Sin duda, la experiencia de investigación y trabajo del que presenta este documento y el estudio de la creación del municipio de Tulum demuestran con creces este asunto.

Las reformas o modificaciones de la administración pública suelen hacerse necesarias de tiempo en tiempo para adecuar las estructuras y funciones de los órganos gubernamentales a los fenómenos que trae consigo el crecimiento sostenido de la población y las nuevas y/o viejas problemáticas que van surgiendo

o permanecen, así como a la constante aparición de nuevas tecnologías que la investigación científica va poniendo a disposición de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, de las experiencias de reforma que hemos presentado podemos decir que no ha sido posible lograr la transición de un modelo tradicional de las organizaciones gubernamentales, las cuales se caracterizan principalmente por estar orientadas en una racionalidad legal, altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida.

La obsesión en la administración pública de respetar la normatividad, tradicionalmente se ha considerado como la mejor forma de organización en el sector público. Al exagerar la aplicación de este principio, la administración pública se transformó en un cuerpo totalmente autorreferente, sin contacto alguno con su entorno, es decir, se ha dado mucho más importancia a los procedimientos que a los resultados concretos. El establecimiento de objetivos, metas, indicadores estratégicos, así como su evaluación para mejorar el servicio, nunca fue una prioridad. La única garantía que se manejaba de que se estaban haciendo bien las cosas era el seguimiento de las etapas detalladamente formuladas en los manuales organizacionales.

Sin embargo, ante el escenario actual se requiere modificar esa visión tradicional, ya que la creciente complejidad en el ámbito mundial sobre el tema de la modernización, la reforma política-administrativa, cambio o reforma administrativa cobra cada vez más trascendencia en la agenda de la política, en donde se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus organizaciones administrativas públicas como instrumentos estratégicos para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

Esta problemática, no es privativa de la administración pública mexicana, sino que es un efecto generalizado en todos los aparatos públicos organizados bajo lógicas administrativas tradicionales y burocráticas. Es en este contexto que si hemos de retomar la intención de impulsar una modernización administrativa del sector público, debemos buscar nuevos modelos y orientaciones, que nos permitan superar esa orientación tradicional de la administración, para que nos permitan proponer modelos abiertos de gestión, estructuras flexibles y más horizontales, permeables y responsables a los intereses e inquietudes de la sociedad. Instituciones realmente democráticas.

En nuestros días, entre los especialistas en administración pública y funcionarios de las dependencias gubernamentales, se observa un marcado interés en el estudio de las herramientas innovadoras, novedosas y que sean de aplicabilidad para el cambio organizacional en el ámbito público, a fin de lograr la modernización de las instituciones que integran la administración pública mexicana. Hace algunos años, se inició en el sector público, el debate acerca de la aplicabilidad o no de las metodologías y herramientas que poco tiempo atrás se consideraron exclusivas del sector privado. Tal es el caso de la TQM (administración total de calidad), la cual se empezó a utilizar en el sector público mexicano a finales de los años ochenta y principios de los noventa, producto del ejemplo de las experiencias “exitosas” que gobiernos de otros países tuvieron al aplicarlas.

En esa misma época se hablaba también de calidad en el Gobierno, siendo también una práctica común el diseño de esquemas de cambio y modernización en los cuales se aplican otras orientaciones y herramientas en la conducción de las organizaciones públicas, tales como: la Reingeniería de Procesos (BPR), la Planeación Estratégica y el Análisis Referencial de Procesos (Benchmarking), principalmente en la administración de Ernesto Zedillo a través del Programa de Modernización Administrativa. Sin embargo, no todos los administradores públicos estaban familiarizados con estas orientaciones y herramientas y en algunos casos,

las desconocían por completo, lo que propicio el traslado “acrítico” y descontextualizado de estos enfoques; otros muchos de manera implícita nunca aceptaron su aplicabilidad en el sector público, y otros más dicen aplicarlas, pero sólo de nombre, ya que persisten en la mayoría de las dependencias del gobierno federal la implantación de los esquemas “tradicionales” de administración.

Para la administración de Vicente Fox se impulso el Modelo de Calidad INTRAGOB que principalmente se dedico a plantear la certificación de procesos, con las normas ISO. Es redestacar que el cambio en la Presidencia de la República no logró articular una reforma integral de cambio legal, institucional y político, incluso la mayor propuesta de Fox en este tema fue el servicio profesional de carrera que a la fecha no ha logrado demostrar sus aportaciones netas al mejor desempeño de la administración pública, en la mayoría de los casos los niveles de subsecretario, directores generales y directores de área siguen siendo designados con criterios como los que se utilizaban en las administraciones federales surgidas del Partido Revolucionario Institucional, discrecionales y con base en la confianza y la pertenencia a un grupo o a un conjunto de intereses.

El gobierno de Felipe Calderón no tiene ninguna propuesta de cambio en la administración pública, sólo puede reconocerse la estrategia del Presupuesto por Resultado y la homologación contable; cuyos resultados parecen ser cada vez más lejanos por lo avanzado de su administración, y las dificultades políticas e institucionales para lograrlo; la poca capacidad de maniobra política a su llegada al Poder Ejecutivo y los fuertes cuestionamientos de su triunfo, le obligaron a fijar como prioridades de su programa de gobierno la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, demandas que son planteadas fundamentalmente por la clase acaudalada del país. Las promesas de empleo, y rebasar por la izquierda pronto quedaron en el baúl de los recuerdos. En el tema de cambios en la administración pública, no hay ninguna propuesta, incluso las políticas públicas propuestas por Calderón son en mucho la continuidad, sólo con otro nombre de las políticas de Zedillo y de Fox. Las reformas a la legislación petrolera y los

acuerdos de reforma hacendaría son resultado del trabajo de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno, difícilmente se pueden identificar como iniciativas propuestas, cabildeadas, promovidas, operadas y consensuadas desde “Los Pinos”, en el caso de la reforma energética el papel de Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática fue tan importante o más que el del gobierno federal.

Hablar de reforma o modificaciones en la administración pública no es una idea nueva, pues éstas se han desarrollado en el tiempo, a fin de adecuar las estructuras y funciones de los órganos gubernamentales, a los fenómenos que enfrentan y traen consigo, el crecimiento sostenido de la población, las crisis económicas recurrentes, la pobreza, la desigualdad; la falta de competitividad y productividad de los sectores productivos, las instituciones políticas cerradas y autárquicas, los problemas de salud y educación; etcétera, así como la constante aparición de nuevas tecnologías que la investigación científica va poniendo a disposición de la sociedad en su conjunto. En México, a los programas de modernización, que a partir de los años sesenta empezaron a formar parte del aparato público, se les introdujeron en pequeña escala, elementos que se identificaron con los propósitos ya mencionados, como fue el caso de la elaboración de los diagnósticos del aparato público, lo cuales eran reconocidos como el punto de partida para la modernización de la actividad pública.

En los años setenta, ochenta y noventa, las reformas al aparato estatal surgieron al modificarse las tareas gubernamentales, y con ello se extendió la infraestructura administrativa. Los gobiernos se vieron en la necesidad de adaptar sus esquemas administrativos a las nuevas condiciones que su entorno les demandó. Dichas reformas se plantearon desde dos perspectivas: la integral, entendida como la revisión de la organización, los procedimientos y los intercambios internos y externos. La otra fue la perspectiva parcial, cuyas reformas se daban en la estructura o en los sistemas operativos.

Bajo cualquiera de las dos perspectivas, los cambios se entendieron como reformas formales, cuando en realidad se debieron considerar como procesos sociales con capacidad de influir tanto en la dimensión política del espacio del poder, como en la dimensión propiamente burocrático-administrativa. Lo que en estos procesos de reforma se pretendía, era impulsar un desarrollo administrativo sostenido, es decir, se buscaron modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones y correlaciones de poder. Sin embargo, la caracterización simple y la interpretación de los procesos de reforma administrativa giraron en torno a la pretensión de que ésta sería cumplida una vez emitida una ley o decreto, o bien instituyendo algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso, y no porque se buscara realmente que los procesos de gestión de las agencias de la administración pública fueran más eficientes. Los textos de Pichardo Pagaza y Alejandro carrillo Castro con la evidencia más clara de ello, la sectorización y la coordinación formal entre dependencias e instituciones era la norma.

Desde entonces y hasta el contexto actual, en el que estamos asistiendo a una reasignación de funciones entre el centro y la periferia, la incorporación de propuestas para la reforma, han venido adquiriendo múltiples formas. Se crean nuevas unidades con una lógica administrativa más cercana a la “empresarial”, replanteándose la relación y las atribuciones entre los ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, aspirándose incluso a plantear un nuevo esquema de federalismo. La presencia de nuevos espacios de discusión, presentación de propuestas y consenso como lo son la Comisión Nacional de Gobernadores y las Asociaciones Municipales partidistas como la AALMAC. AMMAC, FENAMM, entre otras muy diversas manifestaciones, así como nuevas prácticas de negociación entre gobiernos estatales y el Congreso de la Unión son distintivas de nuestra época.

Así, tenemos que una reforma dentro de la administración pública es y requiere de un proceso de cambio organizacional muy profundo. Comienza en las organizaciones estatales y tiene efectos sobre las relaciones inter-

organizacionales, y entre el sector privado y social. La posibilidad de consolidar un cambio organizacional que logre articular y crear nuevos espacios de interlocución, acuerdos y consenso; y con ello nuevas herramientas públicas para el diseño, la implementación y la evaluación son fundamentales.

Este es el reto que la Administración Pública en México deberá enfrentar en los próximos años, en la segunda parte de este trabajo se trata de plasmar, de platicar, de contar de manera ordenada y sistemática el trabajo realizado en la Secretaría de Desarrollo Social durante mi estancia de investigación participante en esta del año 2003 al 2008. En la cuál tuve oportunidad de estudiar y participar en la construcción de políticas y programas públicos, en la creación de proyectos de trabajo interinstitucional e intergubernamental con el apoyo de organizaciones internacionales, en el diseño y puesta en práctica de estrategias interinstitucionales. Esta estrategia de trabajo ha permitido identificar las dificultades y carencias de la administración intergubernamental, las rigidez y presión provocadas por los procedimientos y reglamentaciones de lo más tradicional posibles (las leyes que regulan el ejercicio presupuestal, las adquisiciones, la contabilidad y la rendición de cuentas) obligan a la improvisación y la acción basada en la desconfianza y la descalificación; el enorme déficit de capacidades institucionales y administrativas, y la falta absoluta de planeación y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno.

Lo anterior, nos remite a nuestro objeto de estudio, que es más una situación, un conjunto de sucesos históricos y políticos, el análisis del surgimiento de un nuevo municipio con las características que le dan un tinte particular, el municipio de Tulum. Consideremos que los componentes, circunstancias territoriales-ambientales, económicas, sociales, históricas, institucionales y políticas nos brindan una gran oportunidad para la investigación de cómo surge en nuestro país una organización pública, y en particular una gubernamental.

3. 1 Organizaciones burocráticas o postburocráticas: ¿Dónde estamos?

Si aceptamos que los objetivos y los lineamientos generales de la mayoría de las propuestas de reforma o cambio de las organizaciones gubernamentales en nuestro país se encuentran inmersas en la vieja lógica del paradigma burocrático propuesto por Max Weber como “la forma más racional de ejercerse la dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus reclutados”. La pregunta es hasta dónde, cómo y cuándo realmente son novedosas o diferentes las propuestas y los esfuerzos de transformación del actual gobierno federal. En el caso que nos demanda en este trabajo cómo se crearon las condiciones y cuáles fueron para el surgimiento del municipio de Tulum.

Tomando como referencia las variables que nos ofrece Heydebrand para analizar la transición de las formas burocráticas a las postburocráticas entendiendo por postburocráticas todas las propuestas de la Nueva Gestión Pública, y asumiendo que las organizaciones públicas no pueden ser entendidas más que a la luz de las complejas relaciones que se establecen entre el Estado, sociedad y gobierno, y en circunstancias históricas particulares. Comentemos brevemente si en realidad podemos decir que estamos en presencia del nacimiento de algún nuevo paradigma de la gestión pública.

Las variables señaladas por Heydebrand son:

El tamaño de la fuerza de trabajo, donde se aboga por que la flexibilidad, la innovación y la informalidad de las organizaciones pequeñas para producir una dinámica organizacional diferente. En cuanto a los objetivos y lineamientos señalados por la mayoría de los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales

, a pesar de que reconoce en todo momento la necesidad de un trabajo coordinado entre todas las entidades y organismos de la administración pública, busca la promoción de la innovación y la creatividad, y la desconcentración y descentralización de funciones, difícilmente logra promover el reconocimiento de la informalidad de las organizaciones pequeñas, ni mucho menos acaba con el control del centro hacia las demás organizaciones, la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia son una meta a alcanzar. Las características como una estrategia pública pero también política, sin duda, le ponen grandes limitaciones en estos esfuerzos. La flexibilidad laboral no se logra y mucho menos en la administración municipal.

En cuanto al objeto de trabajo e investigación, si bien se busca la readecuación de los procesos difícilmente se puede decir que en las organizaciones públicas el producto y el proceso ya no sean diferentes. En realidad lo que se hace es eficientar los medios para lograr mejores productos en el mejor de los casos. Las restricciones temporales, de recursos, institucionales y legales del municipio lo más que logra en la “operatividad” de lo cotidiano, las autoridades y trabajadores del municipio no tienen tiempo para planear y readecuar procesos.

La siguiente variable relacionada con la división del trabajo, quizá esta sea el área más endeble de la propuesta, si bien es cierto que se han dado cambios importantes en los últimos veinte años dentro de la administración pública mexicana, como la desaparición de muchas empresas paraestatales e incluso de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto, la descentralización importantes de tareas y recursos, nueva distribución de responsabilidades y facultades en el desarrollo social y urbano entre los tres ordenes de gobierno; los esquemas generales a través de los cuales se distribuyen las responsabilidades organizacionales tanto a nivel macro como al micro siguen siendo los mismos, se hacen en base a normatividades que señalan funciones y responsabilidades. Un ejemplo, de lo que convencionalmente denominamos como “macro” es el que la sectorización propuesta desde hace más de veinte años siga siendo casi la

misma. En el caso del surgimiento del municipio de Tulum es algo similar su surgimiento formal se sustenta en un decreto con enormes deficiencias y vacíos, lo cual ha provocado enormes confusiones y problemas a la organización.

En relación a la penúltima variable, control del trabajo, las fuentes de poder, autoridad, coordinación y control, lamentablemente en la mayor parte de las organizaciones públicas siguen siendo las mismas disposiciones formales que desde siempre han cumplido con ese papel. A pesar de que existen avances importantes en los últimos años para romper esta tradición y colocar como el factor básico de la distribución del trabajo a la opinión de los ciudadanos. Lo más importante aquí, no sólo es el uso de la metáfora, sino avanzar hacia organizaciones que se conciban para ser controladas por los ciudadanos. En eso también estamos en ciernes, como lo es en el caso de Tulum, sin embargo se destaca que el Concejo Municipal en realidad es representativo de los diferentes grupos y actores de la zona.

La última variable, propiedad y control, desafortunadamente los recursos públicos en muchos de los espacios del sector público son manejados aún con sentido patrimonial. Lo mismo pasa desafortunadamente con Tulum, incluso podría aventurarnos a decir que ante un escenario de creación tan caótico, difícilmente se cuenta con recursos para manejarlos de manera transparente. El cúmulo de intereses es enorme.

De acuerdo al análisis anterior difícilmente podríamos decir que las organizaciones públicas en México puedan transitar en las circunstancias actuales hacia un estadio diferente, hacia nuevas formas de organización realmente “públicas”, hacia la construcción de un nuevo paradigma organizativo. Existen aún muchos espacios que aún no han sido considerados dentro de este tipo de propuestas. Además, existe una apuesta exagerada sobre las posibilidades para generar el orden por parte de los mecanismos formales y técnicos manejados en las organizaciones gubernamentales, sin considerar en toda su magnitud la capacidad

de los actores organizacionales por establecer espacios de poder y controlar áreas de incertidumbre fundamental para lo que permita acuerdos para que las organizaciones funcionen. Esto subraya y señala las prioridades que enfrenta el Municipio de Tulum.

Pero la pregunta obligada es cómo se puede en Tulum incorporar de manera sistemática los espacios de incertidumbre organizacional, el asunto es que los actores para lograr acuerdos de cooperación y establecer cierto orden definen espacios formalizados y reglamentados que aseguran ciertos comportamientos previsibles, dirimir los conflictos y las diferencias se hace por los caminos formales aceptados y sustentados por el control de un espacio de poder o una área de incertidumbre.

En las organizaciones gubernamentales de nuestro país difícilmente podría decirse que existen decisiones individuales, racionales, planeadas e implementadas en espacios de cooperación y con objetivos claros. Sería aún más difícil negar que las estructuras técnicas y racionales de cooperación generan disfunciones y rigidez, es indispensable reconocer que el poder y el conflicto no son patologías organizacionales sino que son parte esencial del orden organizacional y de las posibilidades de darle otro sentido, que la incertidumbre nunca se controla y que ella permite espacio de acción individual en las organizaciones, y que pese a todo esto las organizaciones logran sus objetivos en un orden más o menos permanente. En este trabajo se busca en la segunda parte dar evidencia de esto.

En realidad, adelanto un poco las conclusiones, no podemos decir que está surgiendo un nuevo paradigma organizativo en el sector público, los avances sólo son a nivel de la asimilación de las nuevas tecnologías de comunicación, computación y administración, a la vieja racionalidad racional, legal, impersonal, teleológica e instrumental propuesta por Weber a principios del siglo pasado. Esperamos que esto no sea una condición apocalíptica, sino una nueva

oportunidad en el complicado proceso de construcción de un nuevo municipio en Tulum.

3.2 La república y el federalismo en México: ¿opciones políticamente viables?

La decisión descentralizada, la democratización de las instituciones públicas y el construir una sociedad con menores grados de desigualdad, marginación y pobreza es una tarea que aún esta en proceso. La historia, sin duda, nos ofrece muchas enseñanzas, una de las más valiosas es el enorme esfuerzo político y social que se emplea en la creación de una institución de interés público; donde se hacen presentes las más benévolas (la amistad, la confianza, la coherencia, la perseverancia, la humildad, la capacidad y el interés de aprender, la concordia, la reciprocidad, entre otras); y las más detestables manifestaciones de la condición del ser humano (la envidia, la mediocridad, el miedo, magnicidio, asesinato, el genocidio, el engaño, la traición, etc.). No han logrado crear una conciencia de respeto a la vida, de comprensión al otro que no es más que a si mismo, que permitan hacer que la conciencia hecha materia se regocije y se recree consigo misma. La condición contradictoria del ser humano a alcanzado síntesis que han logrado grandes avances, pero que en estos días enfrenta enormes retos.

Repasemos algunos datos oficiales, para el año 1992 en México el 8.9 por ciento de de niños entre 8 y 12 años de edad de la quinta parte de la población más pobre no asistían a la escuela; de ese mismo grupo población el 26.8 eran analfabetas, el 64.8 por ciento no tenían la primaria completa. Para en año 2006 la situación es la siguiente para el mismo grupo poblacional: el 3.5 por ciento no asistían a la escuela; el 20.8 por ciento eran analfabetas, y 44.8 por ciento no habían terminado la primaria.

En el año 2006 el 15.8 por ciento usaban leña o carbón como combustible para cocinar. El 71 por ciento de la población de 65 años o más no recibían pensión, la

población ocupada sin derechohabencia era del 67 por ciento del total nacional de ese grupo, 71 por ciento eran jefes o jefas de familia sin ninguna protección de seguridad social del Estado.

El ingreso corriente per cápita en el año 2006 era de 3,641.5 pesos. (CONEVAL, 2008, 11-12). Sin duda, los datos anteriores demuestran, algo alarmante; a pesar de que en nuestro país se han invertido cientos de miles de millones de pesos en disminuir la desigualdad y la pobreza; no hemos sido capaces de establecer una cadena de relación de hechos causal entre el “costo” de una institución pública y sus logros y beneficios para la sociedad. Podríamos afirmar, por los datos que no existe ninguna relación entre ambas, se supondría que la eficiencia institucional permite contar con un margen más amplio de probabilidad para construir una sociedad más justa; pero no hay nada que lo pueda asegurar, por lo menos en nuestros días.

¿Qué falló, qué se hizo bien, qué podemos hacer, qué estamos haciendo?, ¿Son nuestras organizaciones públicas, un mar lleno de conflicto y caos; contrarias y ajenas a la condición del ser humano?, ¿La política en nuestro país para qué sirve?, ¿Existe la capacidad del aprendizaje colectivo, del aprender de los errores, del reconocer los aciertos del oponente?

¿Ha fallado la confianza, la sencillez, el valor y la honestidad?. No logro alcanzar a identificar que estamos haciendo bien al interior de la Administración Pública, por lo menos en los últimos 20 años. Seguimos subidos en la acción negativa, la entropía organizacional es enorme parece inamovible, todos somos corruptos hasta que se demuestre lo contrario (entonces de manera completamente racional todos aprovechan este cinismo social para abusar de los recursos públicos), la ética pública es un buen deseo. La política se basa en la desconfianza y el avance de posiciones personales y de grupo. El aprendizaje colectivo y la memoria histórica es un estorbo. Las tentaciones por un ejercicio del poder que logre como

principio la eliminación del contrario, y no el acuerdo y el consenso; es lugar común.

Las organizaciones públicas en nuestro país surgen del autismo político de nuestros días, y promueven la debilidad institucional. Como decía John Elster, parece que lo único que queda establecer estudios y análisis (teorías y conceptos explicativos de un fenómeno) que se equivoquen lo menos posible, estamos imposibilitados para entender. En estas condiciones surge nuevos espacios de acción organizada y en ese sentido oportunidades para buscar nuevos caminos explicativos y nuevos esfuerzos de construcción de lo público, en su connotación más positiva y amplia. Por lo que este trabajo apuesta por analizar y conocer de manera ordenada y sistemática, que las supuestas “condiciones ideales” para la construcción de un espacio de acción organizada no dependen de acciones estrictamente racionales y creadas por un sujeto intencionado; sino son el cúmulo de actores, estrategias, condiciones históricas, económicas y sociales que definen su circunstancia. No hay variables dependientes e independientes; todas pueden jugar ambos roles. Como señala de manera magistral Jorge Luis Borges “Todas las teorías son legítimas y ninguna tiene importancia. Lo que importa es lo que se hace con ellas”.

La organización política de nuestro país con base en el territorio municipal y con espíritu federal, no ha permitido establecer procesos democráticos y abiertos de participación ciudadana y de decisiones colectivas; las estructuras legales e institucionales corresponden a un sistema central y vertical; y choca de frente con las dinámica y pluralidad política; y con las diversidad social, cultural y las problemáticas de cada región.

4.- La situación de los municipios en México.

La palabra municipio define una condición particular de la humanidad, es el espacio geográfico, institucional y gubernamental que da forma a la sociedad y al individuo, al ser y su circunstancia. La territorialidad y la identidad, sin duda, son dos elementos fundamentales en la construcción de la historia de la humanidad. El carácter sedentario que presenta esta circunstancia, fue, es y será fundamental para cualquier sociedad, a pesar de la condición y el avance de la tecnología.

El municipio es un principio de organización con carácter territorial, establece condiciones de tiempo y espacio para la acción colectiva. Ha permitido a lo largo de la historia el ejercicio de la administración pública y de la gobernación. Es el ejemplo claro de cómo las instituciones van avanzando a lo largo de la historia: en este caso del municipio romano, español, el de la Nueva España y del México independiente. A lo largo de nuestra historia siempre ha estado presente como órgano de administración o de gobierno. En la Constitución vigente se regula al municipio en el Artículo 115, anterior a las reformas de 1983 y de 1998 no se le reconocían muchas facultades, entre ellas la reglamentaria, se le otorgaba un carácter de órgano administrativo.

En la reforma a la Constitución de febrero de 1976 se le daba competencia explícita para expedir reglamentos y disposiciones administrativas relativos a la regulación e asentamientos humanos y de desarrollo urbano. Baste a manera de guisa recordar algunos de los problemas más frecuentes del municipio: dependencia excesiva de recursos de la federación y de la entidad federativa correspondiente, recursos limitados para la promoción del desarrollo económico y nula potestad tributaria lo que provoca fuentes impositivas pobres y menguadas, de manera irónica se puede preguntar como constancia de esta situación “¿Cómo cobrarle predial a las piedras?, crédito y apoyos financieros escasos, inmadurez administrativa para la prestación de los servicios públicos municipales, deficiencia en la organización interna de los Ayuntamientos, difícil comunicación con los otros

niveles de gobierno y con sus pares, una altísima rotación en los cuadros administrativos, importante déficit de incorporación y uso de tecnologías, ausencia de planeación del desarrollo con visión de mediano y largo plazo, nula participación de la ciudadanía sólo está presente en los cuerpos formales de tramite burocrático, situación que podremos constatar en este capítulo con la información de los censos municipales.

Una de las preguntas obvias es porqué continúan surgiendo municipios en el país. ¿Son suficientes los criterios poblacionales para la constitución de un nuevo municipio? ¿Cuáles deben ser los criterios para iniciar el proceso para la constitución de un nuevo espacio de gobierno municipal? ¿Cuáles son las razones? Respecto de los criterios será necesario hacer un esfuerzo para que las decisión política de crear un municipio cuenten con bases firmes den el ámbito del desarrollo regional, social, económico y político; y que su misión y visión estratégicas sean principalmente el bienestar de la sociedad en su conjunto, y no la respuesta a situaciones coyunturales o de grupos particulares. Han surgido nuevos municipios en México por las razones que a manera de hipótesis se plantean a continuación: primero, porque la complejidad del desarrollo y crecimiento de las actividades económicas, sociales y políticas y su concentración territorial en las zonas urbanas del país, lo que crea una nueva configuración en la relación de la ciudad y el campo hasta hoy no resuelta.

Esta concentración del desarrollo del país ha demandado al gobierno y a todos los sectores una enorme energía para atender las demandas, necesidades y problemáticas de esas zonas. Sin duda, no es que sea primero el cemento y segundo el arado, el reto real es cómo complementarse, cómo convivir, cómo lograr la unidad territorial y armónica que atravesase fronteras administrativas y políticas. Cómo alcanzar acuerdos, leyes y voluntades políticas que busquen la unidad de lo que siempre ha estado junto y de manera artificial lo hemos separado. La dinámica demográfica, económica, social, ambiental y política nos ha

llevado a un estado de reflexión profunda sobre la mejor forma de organizar política y administrativamente al territorio nacional.

La historia del municipio en México, como institución de gobierno con peso específico real en las decisiones y en la definición del rumbo del desarrollo de una localidad, de una región, de la entidad a la que pertenece o del país; es muy reciente; las reformas constitucionales y el devenir del desarrollo del país de 1970 hacia inicios del siglo XXI, lo ha ubicado en una posición sui géneris. A final de cuentas el que se haya establecido a nivel constitucional las facultades y responsabilidades formales del gobierno municipal, sin que aún no existan reformas paralelas en la hacienda pública nacional, en la estructura tributaria del país, en la madurez y fortalecimiento de los partidos políticos fundamentalmente en sus estructuras y trabajos distritales, en la incipiente madurez organizacional, política e institucional del gobierno municipal, producto del vacío e incapacidad de los actores políticos y administrativos para impulsar una estrategia que fortalezca las capacidades de todo tipo del gobierno municipal, hacen que este orden de gobierno, que sin duda, debería ser la base de un desarrollo más equitativo y justo, sea rehén en nuestro país de intereses particulares tanto locales como nacionales.

Desde hace tiempo se ha reconocido la amplia heterogeneidad de los espacios locales en nuestro país. De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población derivados de los estudios sobre marginación y bienestar en el año 2000, el 53% de los municipios mexicanos tiene condiciones de alta o muy alta marginación. Por si esto fuera poco, una lectura de los grados de marginación municipal medidos para el periodo 1980-2000, nos muestra que para 289 municipios distribuidos en quince entidades, los municipios de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz concentran el 91% de este subtotal, la situación no ha cambiado un ápice y permanecen en la misma condición de alta marginación. Pocos casos han superado los niveles de la primera medición e incluso algunos municipios han retrocedido.

Por otro lado, las reformas constitucionales al Artículo 115 Constitucional de las últimas dos décadas, particularmente la reforma de 1999, han transformado el papel de los municipios en la construcción y puesta en marcha de alternativas deseables y viables para lograr un desarrollo local y regional sustentable. Estas reformas, que apuntalaron los procesos de desconcentración y descentralización iniciados en la década de los ochenta, culminan en el fin de siglo con la confirmación del municipio como orden de gobierno. Sin embargo, los ritmos de adopción de las nuevas atribuciones son asimétricos y aún están muy lejos de completarse para el total de municipios, en especial para aquéllos con desarrollos institucionales pobres.

En este sentido, los municipios de México como objeto de estudio han implicado un análisis multidimensional para explicar los momentos o espacios clave de retroceso y avance. Por lo general, dichos estudios se han orientado al análisis micro, estudio de caso, o la comparación de series de tiempo de variables identificadas en áreas críticas de la gestión local, como la hacienda municipal o la planeación, todavía existe un área poco explotada por el estudioso de la administración pública local: la realización de estudios comparados entre unidades administrativas o cortes de tiempo específicos de dicha realidad municipal en conjunto.¹⁸

En este contexto, la información de tres instrumentos de recolección de información sobre la realidad municipal, *Perfil de los Municipios de México* (1995), *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000* y la *Encuesta Nacional a Presidentes*

¹⁸ La excepción a esta vertiente del análisis municipal la constituye el libro *Perfil y Perspectiva de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, publicado por el INDESOL en 2003. En esta ocasión se recuperaron los instrumentos de 1995, *Los Municipios de México* y la *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*, pero no se buscó establecer un punto de comparación entre las realidades analizadas, sino un volumen que permitiera entender las condiciones de la confirmada heterogeneidad municipal mexicana a finales del siglo XX para enfrentar los retos para el diseño de una política social eficiente.

Municipales sobre Desarrollo Social 2002 y la Encuesta a Presidentes Municipales 2004, ofrece la posibilidad de hacer una lectura que sea más comprensiva de la evolución del municipio y su quehacer local. Adicionalmente

Además, una preocupación de los investigadores municipales ha sido la creación de una serie de indicadores que permitieran un análisis de las capacidades de gestión de los municipios, como lo ha hecho el grupo de investigación municipal del Colegio de la Frontera Norte. En este apartado se intenta abonar en ese esfuerzo, pero es importante aclarar que no se intenta hacer un esfuerzo por que no sean sólo indicadores de gestión *per se*,¹⁹ como de insumos o productos para el diseño de programas o acciones de fortalecimiento, sino también se busca ofrecer expresiones numéricas (tasas o razones) de las características que nos parecen centrales en la realidad municipal, que pudieran explicar un comportamiento macro y completar la visión de los estudios de caso.

A continuación se presenta una propuesta de estos indicadores. En otras palabras, la metodología utilizada refiere a la necesidad de identificar conceptos, detectar variables y definir indicadores que opera en un doble sentido de explicar la realidad, y al mismo tiempo hagan posible la creación de un catálogo de indicadores de gestión pública válidos para los gobiernos locales de México, y en particular a municipios con las características de Tulum.

Por tanto, la preocupación central detrás de esta construcción era la posibilidad de trasladar los conceptos presentes en las temáticas hacia una construcción que

¹⁹ Un “indicador de gestión” es una expresión numérica que permite conocer que se ha logrado, pero que se debe mirar como una tasa, índice o porcentaje que se revisa de manera periódica. En este sentido, la literatura identifica cuatro tipos de indicadores. Estos son: de insumos (recursos utilizados, como número de policías), productos (acciones consecuentes, como el número de arrestos según tipo de delito), resultados (tasas de aumento o decremento del fenómeno analizado) y procesos (de naturaleza más cualitativa y que podría apuntar, siguiendo nuestro ejemplo, al respeto a los derechos humanos de los detenidos). Estimamos que la continuidad de esta línea de trabajo permita la construcción de una línea de investigación de la gestión de las organizaciones del gobierno local en México.

expresen fuerzas y debilidades de los municipios en tiempo o espacio. En resumen, en este apartado se presenta un estudio comparado de tiempos y espacios de la gestión pública municipal de nuestro país que nos brinde una visión de conjunto de avances y retrocesos, a través de una radiografía macro de los municipios mexicanos. Se estima que esto nos podría ayudar a identificar algunas líneas de investigación futuras en el campo de la administración municipal, al mismo tiempo que nos puede aportar elementos adicionales al trabajo académico. Además, para los propósitos particulares de este trabajo nos permitirá establecer un marco de referencia para entender las circunstancias del municipio de Tulum, y cuáles son los retos y problemas que enfrentan para superar las dificultades en el proceso del “nacimiento”.

Con base en los datos de las encuestas municipales del 1995, 2000, 2002 y 2004 levantados por el gobierno federal (la primera de ellas por el CEDEMUN de la Secretaría de Gobernación y las restantes por la Secretaría de Desarrollo Social), se presenta a continuación algunos datos sobre las circunstancias que enfrenta el gobierno municipal. Para ello, utilizaremos la información acumulada de los municipios que forman el Sistema Urbano Nacional, por ser los que mayor información nos permiten utilizar para conocer la situación comentada.

4.1 La concentración del desarrollo nacional en las zonas metropolitanas: evidencias del desequilibrio en el territorio nacional.

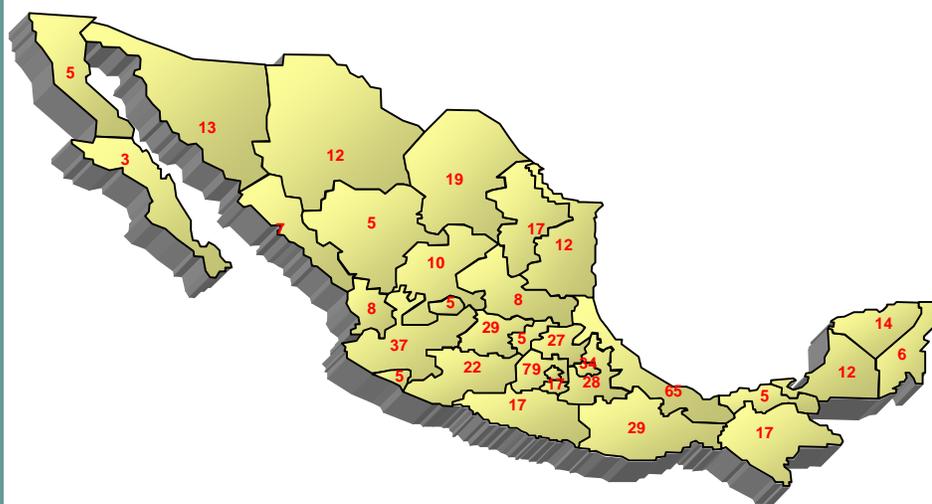
El Sistema Urbano Nacional (SUN), es una forma de entender la evolución del desarrollo nacional en los últimos cincuenta años. El crecimiento acelerado de la población y la concentración de la vida nacional en algunas cuantas ciudades, cambió el rostro del país entre la década de los cincuenta y fines del siglo pasado.

Este crecimiento fue acompañado por un conjunto de instituciones político-institucionales basadas en el ejercicio centralizado y vertical de la toma de decisiones públicas. La transformación de un país rural a uno industrial y urbano, obligo desde inicios de los ochenta a buscar nuevas forma para comprender tanto el crecimiento de las ciudades del país, en principio las tres grandes ciudades Guadalajara, el Distrito Federal y Monterrey, con el paso el tiempo se fueron incorporando a este conjunto las capitales de las entidades de todo el país. Desde mediados de la década de los ochenta se iniciaron los trabajos por clasificar las zonas urbanas; en 1986 Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas (Negrete y Salazar, 1986: 104). La Secretaría de Desarrollo Social en el año 2004 dio a conocer la existencia de 55 zonas metropolitanas cuya población en el año 2000 ascendía al 53% de la población total del país denominado convencionalmente como el Sistema Urbano Nacional. De acuerdo a esta misma dependencia para el año 2005, utilizando la información del Censo de Población y Vivienda de 2005 hay 56 zonas metropolitanas y su población asciende a 57'878,905 habitantes que representan el 56% de la población total, y se concentran en 345 municipios del país de un total 2439. En 9 zonas metropolitanas residen 36.6 millones de personas más de la tercera parte de la población. Las consecuencias provocadas por este proceso de concentración son en nuestros días todo un reto a la capacidad de las instituciones públicas para poder sostener un nivel de vida digno. A saber los problemas de contaminación, pobreza, desigualdad, corrupción, desempleo, inseguridad, entre otros que son una constante en todo el país han puesto en vilo al país. En este contexto hay un enorme pendiente el revisar y acordar una nueva forma, métodos y acuerdos políticos e institucionales para poder establecer niveles mínimos de gobernanza, legitimidad y eficiencia de la gestión pública.

El denominado Sistema Urbano Nacional, que de aquí en adelante denominaremos por sus siglas S.U.N.; es un mecanismo de clasificación que a nos ayudará a presentar un panorama general de la situación de la administración municipal en México. Este esfuerzo de abstracción de un proceso histórico del

desarrollo del país, considero que nos puede ofrecer elementos e información que nos ayude a entender el contexto en el que se circunscribe el país y en particular el municipio mexicano.

Sistema Urbano Nacional



Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002

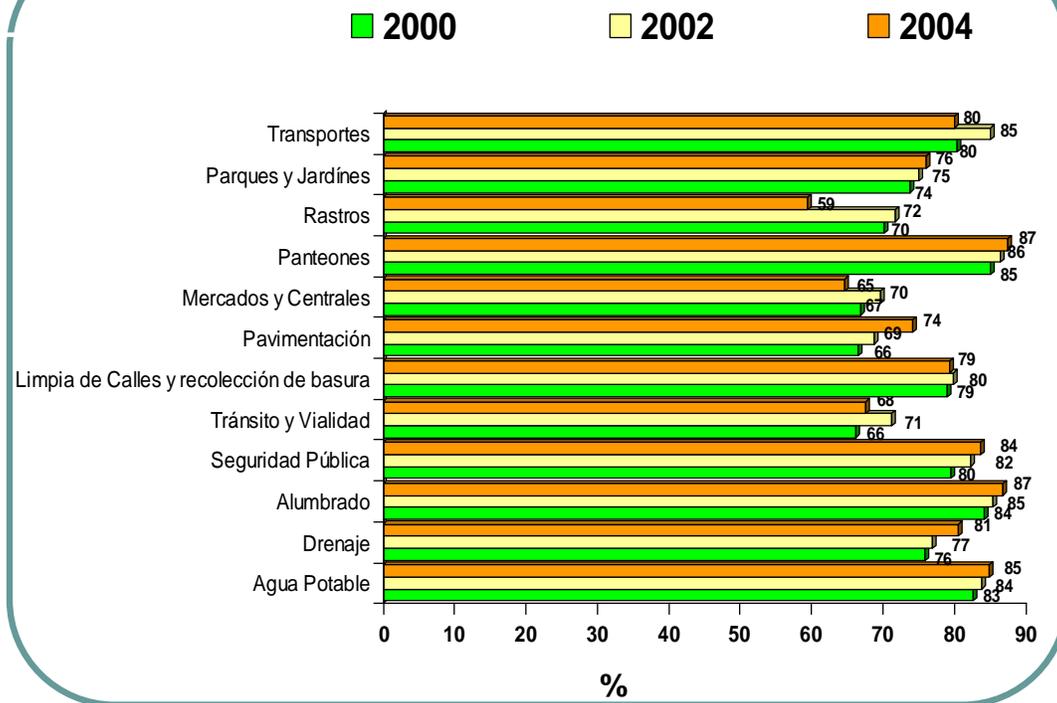
El listado de los municipios que integran este análisis fue proporcionado por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional de la Secretaría de Desarrollo Social.

En los municipios del Sistema Urbano Nacional destacan los municipios de Guadalajara, Jalisco que cuentan con mayor población 1,646,319 habitantes, el municipio de Ecatepec, Estado de México con 1,622,697 habitantes y Puebla, Puebla con 1,346,916 habitantes. Además de que tienen un promedio 1,256 km² de superficie municipal; siendo el de mayor superficie el municipio de Ensenada Baja California con 51,952 km² y el menor San Lorenzo Axocomanitla, Tlaxcala de 4.34 km². El promedio municipal de localidades es de 145 localidades en el año 2000, siendo el municipio con mayor número, el de Mexicali con 1,630 localidades, en contraste con el municipios de San Nicolás de los Garza, con una sola localidad.

El 61 por ciento de población se concentra en las cabeceras municipales y tienen en promedio una población económicamente activa de 40,193 personas trabajando, los cuales desarrollan sus actividades principalmente en el sector terciario de servicios que representa el 50 por ciento del total y en menor medida el sector primario que representa 19 por ciento de la población económicamente activa. Con respecto al grado de alfabetización en el año 2000, los municipios del Sistema Urbano Nacional tienen en promedio un porcentaje del 89 por ciento, una tasa de alfabetización masculina de 91 por ciento y 87 por ciento femenina.

Una de las tareas obligadas y más importantes después de la reforma de 1983 y de la de 1999 donde se establecen las obligaciones de este orden de gobierno en la prestación de servicios públicos básicos, como se puede observar en la siguiente gráfica. Las modalidades para su prestación han ido transformándose, y van desde esquemas de participación de inversión público-privada; concesiones; por convenio con el gobierno estatal y en algunos casos con la federación. La cobertura en general ha mejorado, pero se ha concentrado fundamentalmente en las cabeceras municipales. El mantenimiento y la calidad en el servicio son el reto principal en este ámbito de los gobiernos municipales.

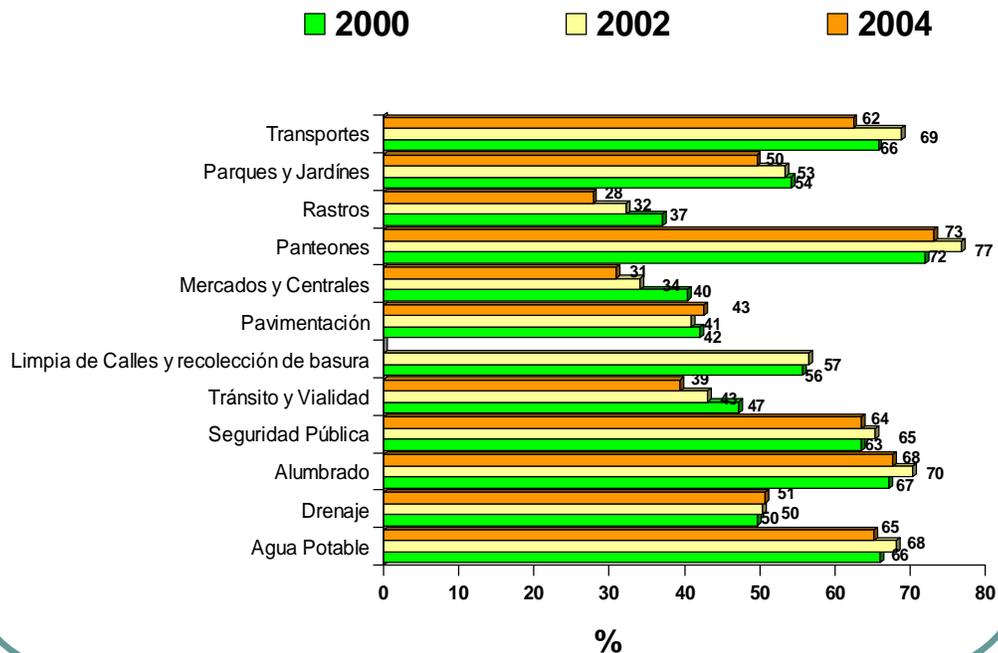
Cobertura en la Cabecera Municipal



Fuente: *Perfil de los Municipios de México 1995, Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000, la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, Encuesta a Presidentes Municipales 2004.*

Los municipios del país enfrentan serias limitaciones en cuanto a disponibilidad suficiente de recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que les otorga la Constitución Política, lo que se refleja en la persistencia de rezagos en la creación de infraestructura y la prestación de servicios básicos. Sólo una de cuatro ciudades mexicanas, de 50 mil habitantes o más registran índices altos o muy altos de cobertura de infraestructura básica. Ocho de cada diez ciudades de 50 mil habitantes o más tiene una cobertura de pavimentación inferior a 50% de la red vial. La gran mayoría de los núcleos urbanos del sistema urbano principal no brinda al grueso de las aguas residuales algún tipo de tratamiento primario o secundario, o bien disponen de los desechos en tiraderos a cielo abierto. Cuatro de cada diez ciudades experimentaron entre 1999 y 2000 un incremento en el número absoluto de viviendas sin agua entubada en el predio o conectados a la red de drenaje.

Cobertura en el Resto del Municipio



Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

La generación de residuos y desechos sólidos, aumentó más de 10 veces en las últimas cinco décadas, al pasar de nueve mil toneladas diarias en promedio nacional en los años cincuenta a 94,800 toneladas en 2004, mientras que la población aumentó cuatro veces en el mismo lapso. De la cantidad diaria de basura que se genera a nivel nacional, aproximadamente el 35 por ciento es dispuesto en tiraderos a cielo abierto sin ningún control, en tanto que sólo el 65 por ciento restante es manejada en rellenos sanitarios o sitios controlados, ubicados principalmente en las 7 zonas metropolitanas con mayor concentración poblacional.

El transporte público es otro de los servicios de competencia de los gobiernos locales que presentan rezagos. El crecimiento y la expansión de los centros de población y el uso intensivo del automóvil han sido factores que agravan la ya de

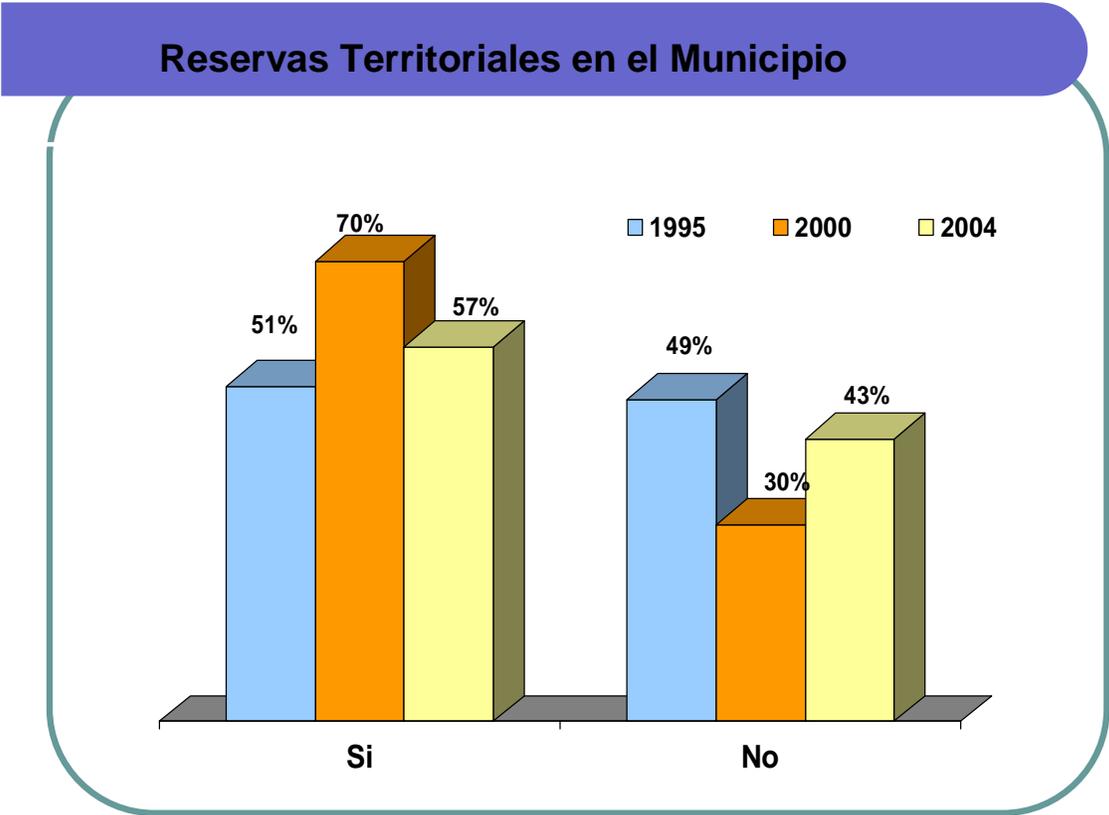
por si compleja problemática del transporte público. En términos generales, las soluciones se han orientado a resolver problemas puntuales de congestión y construcción de infraestructura vial que incrementa la capacidad de flujo del transporte. Sin embargo, no hay una respuesta integral al problema del transporte público, y continúa relegado y rezagado en la mayor parte del país.



Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

El gráfico anterior demuestra como se ha concentrado en lo que podría llamarse la zona central del país la mayor parte de las zonas metropolitanas. Una de las razones fundamentales para este crecimiento heterogéneo, y en muchos casos anárquico y desordenado fue la reforma constitucional al Artículo 27 constitucional de la Administración de Carlos Salinas, el resultado a lo largo del tiempo en la mayoría de los ejidos que eran mercancía valiosa para el mercado inmobiliario y especulativo han sido vendidos por sus dueños originales, y en ellos han crecido

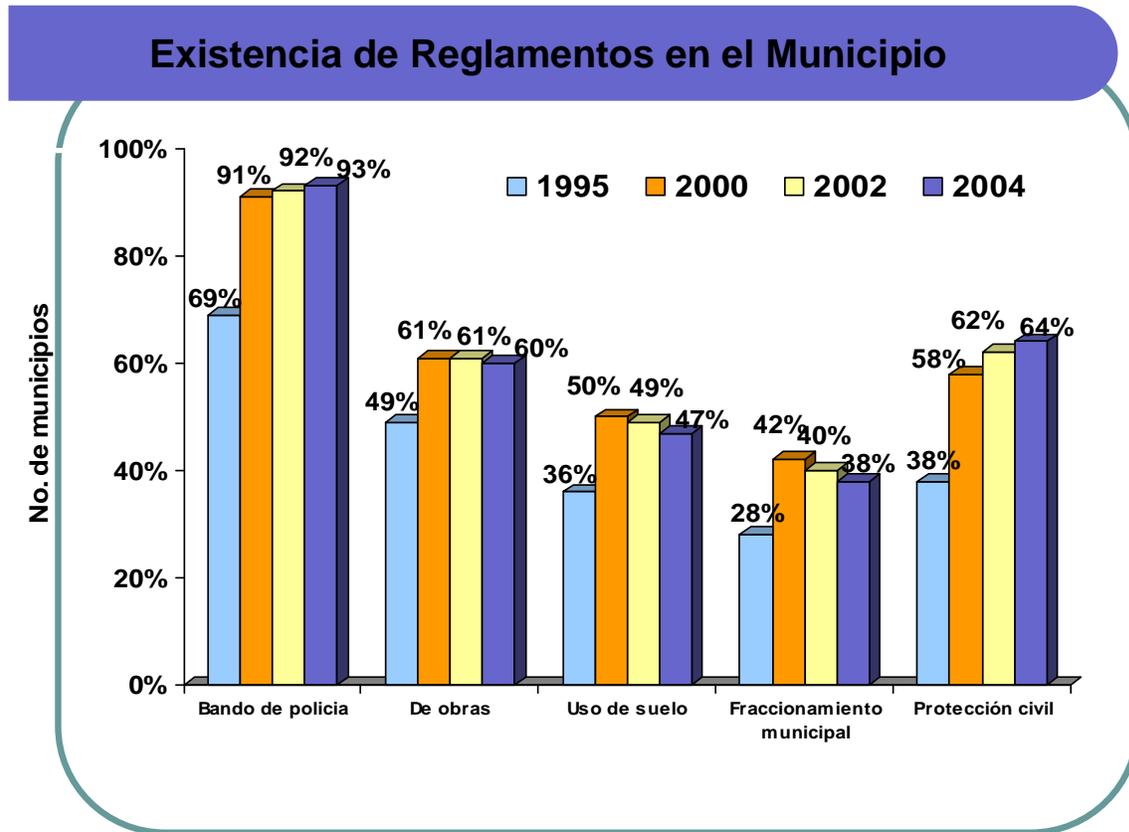
las ciudades del país con los que implica para el gobierno municipal como prestador de servicios y bienes de primera mano. Los márgenes de maniobra para que el municipio participe y sea un actor decisivo en la planeación del desarrollo urbano ha sido casi nula, y en el peor de los casos de contubernio con desarrolladores, especuladores e inmobiliarias.



Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

El municipio como encargado del desarrollo urbano; y principalmente de la definición del destino y uso del suelo; debería ser un actor fundamental en el ordenamiento territorial. Pero el crecimiento desordenado de las ciudades más importantes del país y la falta de espacios territoriales, como instrumentos de planeación del desarrollo ponen a los gobiernos municipales ante situaciones muy complejas para atender la demanda de vivienda, suelo para la industria o cualquier otro tipo de necesidad. Es indispensable una estrategia nacional de ordenamiento territorial y ecológico que promueva nuevos acuerdos y estrategias que busquen la

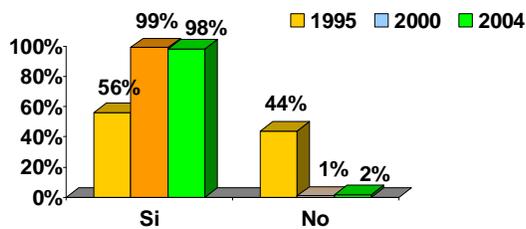
sustentabilidad; y privilegien los intereses colectivos y no los de grupos oligárquicos. Como se puede observar en la gráfica anterior casi la mitad de los municipios del país en el año 2004 no contaba con reservas territoriales.



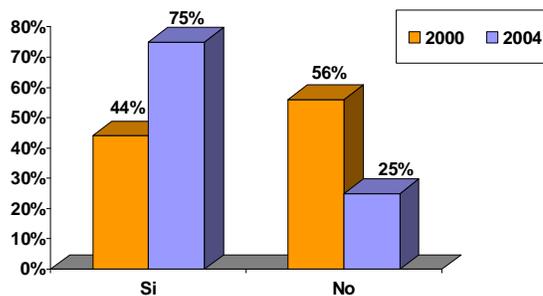
Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

Los datos de la encuesta de 2004 aplicada por la Secretaría de Desarrollo Social a todos los municipios del país, revela el enorme vacío, el grave déficit de contar con instrumentos jurídicos e institucionales para el desarrollo del municipio. Considerando que los datos de la tabla anterior es alarmante que para el 2004 sólo 60 por ciento de los municipios contaran con Reglamento de Obras y sólo el 47 por ciento con reglamento de uso de suelo.

Municipios que cuentan con Equipo de Cómputo



Municipios que cuentan con servicio de Internet

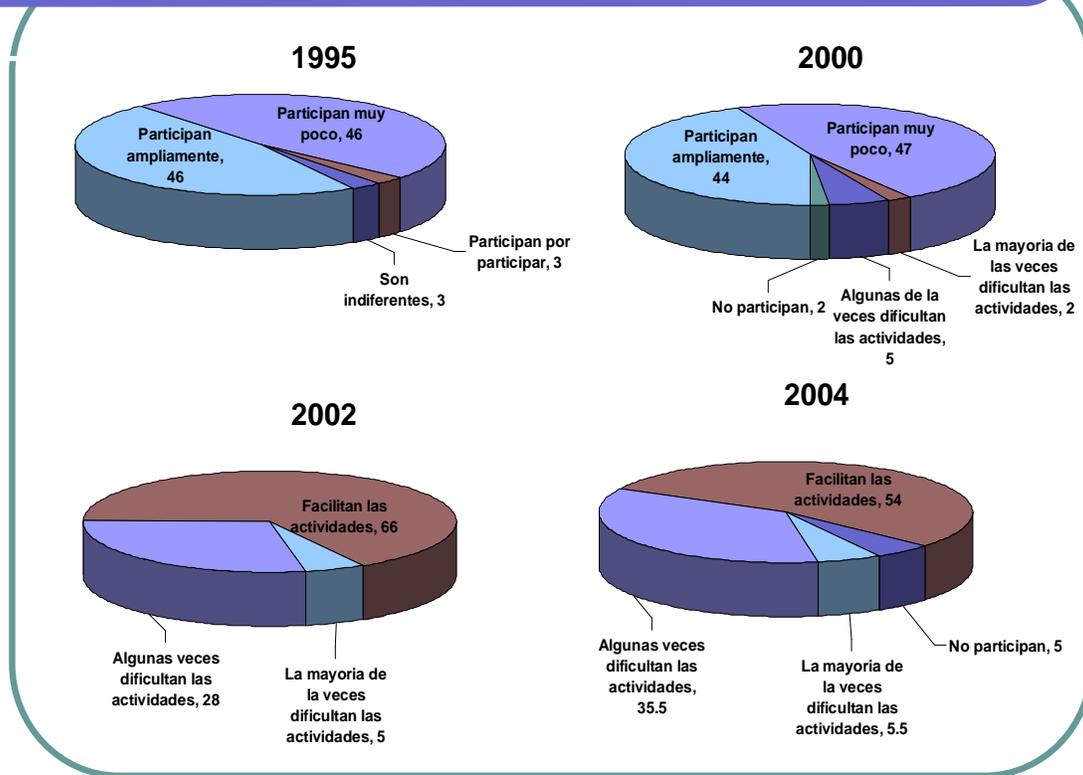


Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

Es significativo que el 25 por ciento de los municipios urbanos no cuenten con Internet en el año 2004. Sin duda, la actualización tecnológica en nuestro país es una tarea muy importante para contar con mejores condiciones técnicas que faciliten la implementación de programas y políticas públicas; el manejo de los recursos; y la transparencia y rendición de cuentas.

El componente tecnológico como base para el fortalecimiento de las capacidades institucionales aún sigue siendo una promesa. Es indispensable también políticas públicas que logren el concierto de todos los actores sociales y políticos para aprovechar al máximo la utilidad de estos recursos.

Opinión de la participación ciudadana

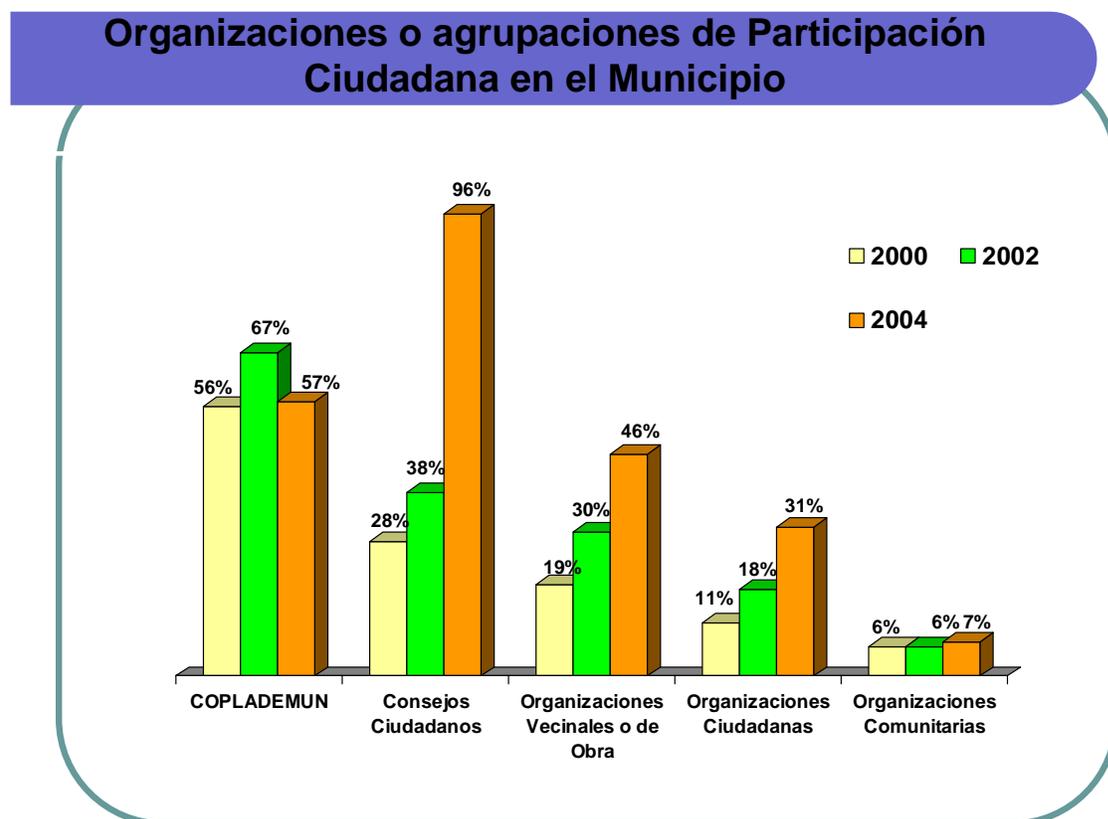


Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

Una asignatura sobre la cual se basaba en gran medida la apuesta de la democracia en nuestro país es la participación ciudadana. Hace veinte años se consideraba que la sociedad civil había transformado su papel en el desarrollo del país. Los procesos de descentralización han llevado a obligar a los tres órdenes de gobierno a incluir diferentes figuras de participación ciudadana, en el caso de los municipios el COPLADEMUN es el paradigma institucional, pero dista mucho de ser el espacio de participación ciudadana que transforme las prácticas del ejercicio del poder local y de la gestión pública.

Es muy interesante que sólo más del 50 por ciento de los Presidentes Municipales encuestados en las ediciones del censo municipal de 2002 y de 2004, considere

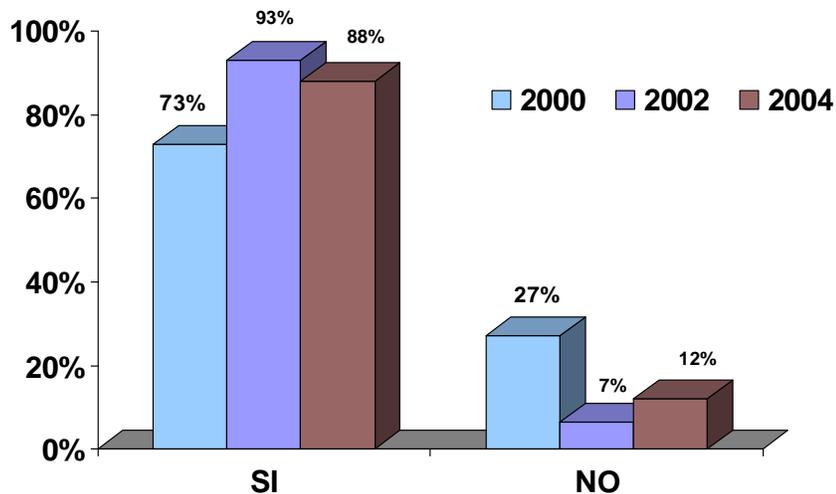
que facilitan las actividades. Pero es aún más interesante que en la encuesta de 2004 el 41 por ciento considerase que la participación dificulta las actividades.



Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

La presencia en la vida local de organizaciones ciudadanas o comunitarias (ajenas a los espacios formales e institucionales) tengan los números tan bajos que se muestran en la gráfica anterior. ¿Dónde y cómo esta forjándose la participación ciudadana en nuestro país? Como se puede observar en la gráfica anterior el Coplademun y los Consejos Ciudadanos son espacios formales y tradicionales de participación, en realidad a pesar de los cambios políticos y de la llegada de nuevos partidos al poder, parece que la cultura en el ejercicio del poder sigue siendo la misma (patrimonial y discrecional) y poco ha buscado fomentar nuevas prácticas de corresponsabilidad en la administración pública municipal. Poco realmente han sido los avances en organización ciudadana y la construcción de nuevos espacios para la gobernanza.

Existencia de Plan de Desarrollo Municipal

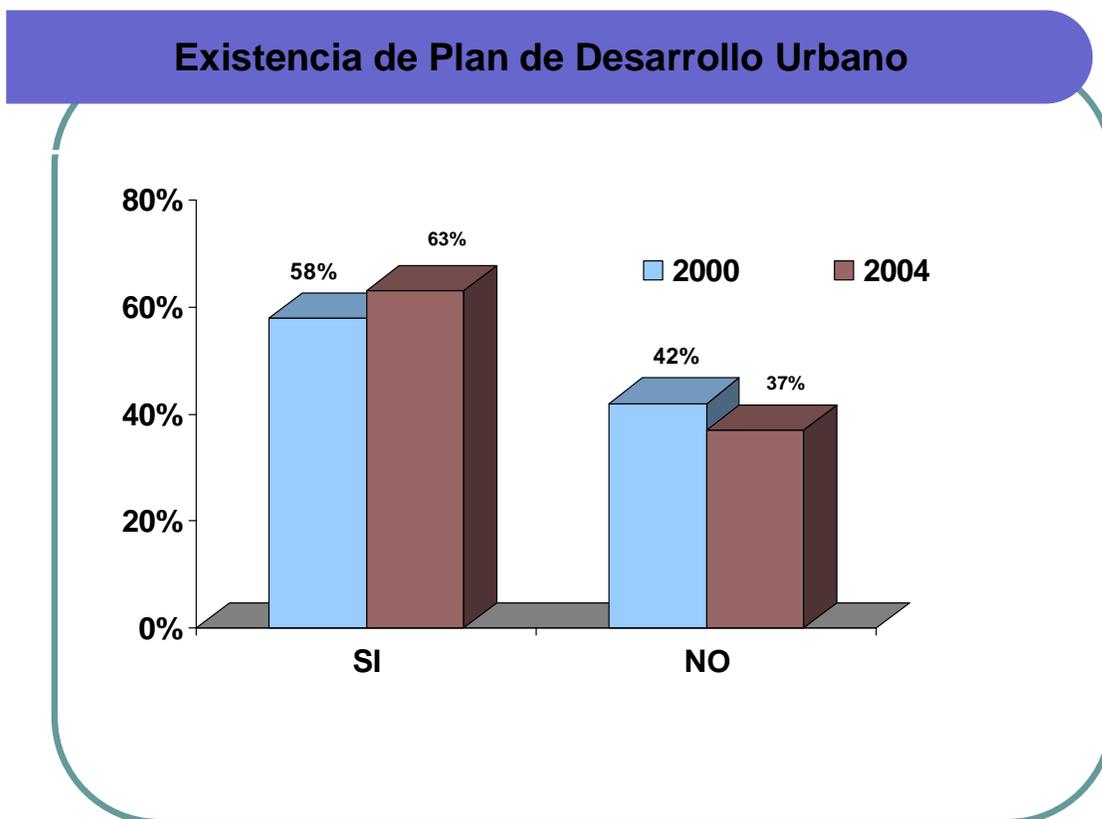


Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

El Sistema de Planeación Nacional suponía una estructura recurrente y en cascada, con base en un sistema político presidencial, es decir, central, vertical y autoritario. La alternancia política en los tres ordenes de gobierno, el modelo de desarrollo político neoliberal y la falta de instrumentos políticos locales para fortalecer y consolidar el sistema de planeación nacional iniciado a fines de los ochenta ha provocado esfuerzos aislados. La planeación regional ha estado ausente desde hace muchos años, la búsqueda de políticas públicas federalizadas es un proceso en curso, en el municipio el plan de desarrollo municipal se convierte en un requisito burocrático y legal ante el horizonte de tres años de la administración. En concreto al municipio se le observa aún como un proveedor de servicios y no como un órgano de gobierno.

La implementación de la planeación como un esfuerzo racionalizador de la acción pública, en México no ha logrado establecer las condiciones necesarias para

apoyar e impulsar mejores niveles de calidad de vida de las personas y sus comunidades. A pesar de ello la gráfica muestra como la mayoría de los municipios cuentan con un Plan de Desarrollo Municipal. Sin duda, esto responde a las obligaciones del marco jurídico e institucional, como lo comentabamos, en donde se establece como requisito contar con este instrumento para acceder y recibir los recursos provenientes del estado y la federación.



Fuente: Subdirección de Cooperación Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

Los programas o planes de desarrollo urbano son el instrumento rector del crecimiento de las cabeceras municipales del país, sin ser la panacea; si pueden ser (si son bien elaborados y se hacen del conocimiento de toda la ciudadanía) una herramienta para un crecimiento ordenado, equitativo e incluyente. Hasta la fecha ante la ausencia de una estrategia nacional han logrado un crecimiento y desarrollo ordenado y equitativo de los centros de población tanto urbanos como rurales.

4.2 Las categorías y conceptos básicos para el análisis de los municipios en México

En el presente apartado se abordan aquellos aspectos que tienen que ver con la estructura organizacional y las capacidades institucionales de las administraciones municipales. Se incluye también la diversidad de dependencias que forman parte de organización municipal correspondientes a sus funciones. Adicionalmente se agregan dos rubros que son muy importantes en la concepción del Desarrollo Institucional como son: la normatividad y la planeación.

En una primera parte se presenta al municipio como una institución u organización. En este trabajo se utilizan de manera indistinta institución y organización; y para ello se entiende como el conjunto de estructuras, procesos, reglas, normas, tradiciones y costumbres que existen al interior y al exterior de un espacio de acción colectiva. El municipio como institución esta representado en su parte formal y estructural en el Ayuntamiento; y en su territorial, de tradiciones, valores y costumbres en la sociedad en su conjunto. Esta clasificación no quiere decir que puede ser en sentido contrario. Pero lo importante para este trabajo es que una organización debe ser entendida tomado en cuenta tanto sus componentes endógenos como exógenos.

Aprovechando la información disponible de los censos municipales de 1995, 2000, 2002 y 2004; se analizan los espacios de la administración municipal que se dedican a las actividades administrativas.

En la segunda parte se busca a partir de la clasificación de municipios tales como los que participan en Programas Federales como Hábitat, Microregiones, Desarrollo Humano, y su ubicación en nivel de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja lo cual permitirá conocer la situación de los municipios a nivel nacional y los pertenecientes a dichos programas a fin de apreciar sus diferencias y consistencias.

Por otro lado, se plantean cruces de datos que de acuerdo a la naturaleza de los rubros tienen relación con otros, tal es el caso específico de la planeación, reglamentación y recursos materiales, además de datos de presidentes municipales, los cuales forman parte importante para medir el nivel que la organización municipal. Todos estos aspectos tienen y mantienen vínculos con lo establecido en la teoría para lo cual se describirá a continuación.

La documentación ofrece una base de datos de la oferta institucional como es el número y tipo de unidades administrativas, destacando entre ellas las áreas de planeación y personal, con sus principales funciones, la existencia o no de reglamentos necesarios para operar la gestión municipal, así como su grado de actualización.

Los niveles de madurez organizacional e institucional del municipio mexicano.

El municipio es una institución fundamental para la vida en sociedad, articula la cotidianeidad y las relaciones interpersonales; es un único nivel de gobierno con carácter territorial. Los niveles de “madurez organizacional” o institucional se refiere a principios fundamentales de la convivencia del ser humano, de los procesos de construcción de identidad, de tradiciones y costumbres. .

Cuando se habla de instituciones, nos referimos a un concepto que toma forma en el surgimiento de las ciudades medievales y muy probablemente desde las ciudades griegas y romanas; en el deslinde y delimitación de los Burgos, en la delimitación de los espacios de acción colectiva. El gobierno municipal y su estructura de gobierno son los actores fundamentales para fortalecer su organización e institucionalización. En ellos se debe buscar que se sumen todos los actores involucrados con el fin de construir las bases para establecer un proceso que permita la construcción de acuerdos y consensos; con los cuales se plantee una visión estratégica de la gestión de lo público.

Una de las enseñanzas de la época moderna es que cuando se merman la bases de legitimación y legalidad del Estado, inicia la construcción de un nuevo proceso, en concreto surge una nueva institución, somos testigos del nacimiento de un nuevo espacio de acción humana que va en sentido contrario a lo que conocíamos hasta el momento. En este proceso se crean nuevas estructuras y procesos. En este momento se presenta la oportunidad de crear nuevos procesos de cooperación, de solución de conflictos, de acuerdo, de nuevas voluntades, de nuevas formas de relacionarse entre las personas y sus organizaciones.

Este momento es ideal para la construcción de espacios de diálogo y consenso, de construir acuerdos básicos con todos los actores de Tulum. La estructuras y procesos deberán estar alineados a los objetivos públicos y construirse con una perspectiva ciudadana para que pueda pensarse en el mediano y largo plazo. En donde tengan cabida lógicas como la política, la económica, la social, la cultural, etc.

La organización municipal demanda elevar los niveles de equidad de la organización, esto quiere decir la búsqueda del mejoramiento de las instituciones en su conjunto.

Es de utilidad para este trabajo retomar lo señalado por la corriente del Nuevo Institucionalismo: “considerar que las organizaciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También forman lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. [...] El Nuevo Institucionalismo argumenta que los contextos institucionales-políticos, sociales y económicos-, dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las instituciones”. (Pineda, 2002:187).

El Nuevo Institucionalismo plantea como objetivo central analizar el proceso a través del cual las organizaciones dan forma a sus rasgos o acciones características y describen las formas en que éstas llegan a influir en el comportamiento de los actores. En consecuencia no sólo es importante las estructuras, los procesos, los sistemas, los métodos, los programas y las técnicas que se ponen a funcionar en una institución, sino que juega un papel fundamental en la transformación positiva de las instituciones municipales, los actores tanto los internos como son servidores públicos y autoridades; como los externos como son las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las organizaciones civiles, las juntas de vecinos, las religiosas, deportivas y culturales; puesto que participan en mayor o menor medida en tanto sean afectadas o beneficiadas por las decisiones y acciones del gobierno municipal.

Por otra parte es pertinente anotar que el Nuevo Institucionalismo, “identifica la relación entre la institución y el ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente formado por organizaciones diversas, internas y externas; así como de actores con intereses en interdependencia en el mismo contexto organizacional. Se consideran como elementos rectores las tradiciones, las reglas y las normas. Los dos aspectos fundamentales de cualquier comportamiento institucional son: cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional y cómo explicar el proceso mediante el que las instituciones surgen o cambian”. (Pineda, 2002: 188).

El Nuevo Institucionalismo apunta a reestructurar las instituciones de la administración pública, para diseñar políticas de reclutamiento, capacitación y profesionalización de los funcionarios para que den las respuestas que la ciudadanía espera en términos de sus demandas de su vida en común. De aquí se deriva que, la evolución de una institución es un proceso de cambio continuo, en el que desde la división más simple hasta la constitución de los Estados modernos, surgen cuerpos complejos a través de rutinas. Las repeticiones de estas rutinas son un elemento central para la constitución de las instituciones.

En este orden de ideas el economista Douglas North (1993) incorpora para la comprensión del funcionamiento organizacional, el concepto de *eficiencia adaptativa*. Lo que significa que se debe considerar el modo en que la economía cambia y evoluciona a lo largo del tiempo, la propensión de una sociedad a adquirir conocimientos y a ponerlos en práctica, a inducir nuevas ideas, nuevos planteamientos a fin de que cristalicen en la innovación, a correr riesgos para que de su experiencia se aprenda y se pueda mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo, caracterizado por la incertidumbre, nadie conoce la respuesta correcta a los problemas que confrontamos; por tanto, nadie es capaz de “maximizar” los resultados efectivamente; de aquí se concluye que la sociedad que permita la realización del mayor número de ensayos será la que tenga mayores probabilidades de resolver problemas a través del tiempo.

Por último, conviene anotar, que existe coincidencia del Nuevo Institucionalismo con los estudios organizacionales, ya que ambas consideran al cambio como característica organizacional permanente y no que éste se deba a los deseos y acciones de los líderes en forma intermitente. El cambio en las organizaciones es una condición fundamental, el cual permite que las instituciones permanentemente se renueven para el cumplimiento de sus propósitos. El cambio señala como característica a la innovación y como intención que es deseable, también se manifiesta, sin duda, en la creación de un municipio, como es el caso que nos ocupa.

4.3 Análisis de Variables con información de las encuestas municipales de 1995, 2000, 2002 y 2004.

En primer término se trata de conocer las variables relacionadas con el nivel de madurez organizacional de los gobiernos municipales en México. Se toma en

consideración la información de las encuestas municipales y diferentes tipos de clasificaciones a realizar tales como: municipios que participaron en el Programa Hábitat, municipios participantes en el Programa de Microregiones, municipios con marginalidad baja, media, media alta y alta. Ello permitirá realizar cuadros comparativos para los análisis e interpretaciones que nos permitan conocer la situación de los municipios en México.

A continuación se señalan las variables fundamentales que serán analizadas a la luz de las bases de datos disponibles de las encuestas municipales comentadas tal y como se indican en el siguiente cuadro:

Madurez organizacional

Variables	Indicadores				
Estructura Administrativa General	Existencia Tipos de Unidades	Si Unidades Sustantivas	No Unidades adjetivas		
Presidentes Municipales	Último Grado de Estudios Institución Previa	Ninguna Primaria Secundaria Gobierno. Federal, Est. y Municipal, Empresa Privada	Preparatoria Técnica Negocio prop. Independient e Cargo de Elección Otros	Universidad	No Especificado
Unidades de Planeación	Existencia Plan de Desarrollo Plan de Desarrollo Urbano	Si Si Si	No No No		
Unidades de Personal	Existencia	Si	No		
Otras Unidades	Existencia	Si	No		

Variables	Indicadores				
Reglamentos	Tipos de Reglamentos	Bando de Policía y Buen Gob.	R. interior	R. en Materia Administrativa	R. en Materia de Planeación

Las variables que se muestran en el cuadro anterior son las que a continuación se describen.

La Estructura Administrativa (DI, V1)

La estructura administrativa es el espacio donde se expresan la diversidad de funciones de esta, en ella, se agrupan y definen relaciones que permiten establecer jerarquías o niveles de autoridad, así como de comunicación, instrucciones, coordinación, control y el conflicto organizacional. Cada estructura tiene un propósito definido dentro de la institución, lo que permite que se conjuguen programas, procesos y actividades que son realizadas por sus integrantes para lograr la consecución de objetivos y metas. Dentro de la estructura orgánica de toda institución se reflejan funciones, adscripción de empleados que forman parte de cada una de ellas y que, de acuerdo a su naturaleza, tamaño, amplitud y diversidad de puestos, así como de niveles, es posible caracterizar a cualquier institución.

Presidentes Municipales²⁰ (DI, V2)

La figura del Presidente Municipal en tanto autoridad ejecutiva de la administración y gobierno municipal, tiene una doble función como parte del órgano colegiado y la correspondiente a la responsabilidad de la administración del municipio. Adicionalmente, es la figura política que establece la interacción entre el

²⁰ El Presidente Municipal es una figura político-administrativa fundamental en el ejercicio de la autoridad local. Es irónico que su fuerza de representatividad y liderazgo no sea tal debido al enorme déficit de participación social y políticas.

Ayuntamiento y las demás autoridades. La autoridad ejecutiva de las administraciones municipales juega un papel fundamental en ellas, puesto que en esta figura se deposita la planificación de programas, la coordinación de esfuerzos, la toma de decisiones, principalmente en lo que a servicios públicos se refiere, la publicación de reglamentos, bandos y demás disposiciones aplicables en el municipio, el nombramiento de funcionarios de primer nivel de acuerdo a la normatividad correspondiente, la vigilancia del funcionamiento de las dependencias, de organismos descentralizados y empresas de participación municipal; así como el seguimiento y control de las actividades preestablecidas con anterioridad, además de la función política ante la sociedad e instituciones políticas, públicas y privadas, lo cual en conjunto impacta, define y determina en nivel de madurez organizacional del gobierno municipal.

Unidades de Planeación²¹ (DI, V3)

Las Unidades de planeación son estructuras indispensables para una gestión pública municipal eficiente, dado que en ellas se deposita la responsabilidad de diseñar el plan de desarrollo institucional, mismo que será la herramienta fundamental para el adecuado funcionamiento del municipio. A través de este documento se prevén las eventualidades, los cambios y adecuaciones que se realizan en el futuro. (Pichardo, 1984: 16). Por lo menos en términos teóricos.

En este sentido las unidades de planeación y sus instrumentos (plan general, plan de desarrollo urbano, programas de ordenamiento ecológico, etc.), son herramientas fundamentales para fortalecer la madurez organizacional; ya que conjugan los planteamientos y prioridades que son definidos por la sociedad en su conjunto. El gran problema es la duración trianual del período de administración.

²¹ Es muy importante señalar que en los últimos años la planeación ha revitalizado su papel en la gestión local. El Plan es un mandato de ley y en la mayoría de los estados ya se relaciona con los POA y la cuenta pública. Además, es de destacar el surgimiento de los Institutos Municipales de Planeación.

Áreas de Personal (DI, V4)

La administración de personal deposita sus funciones en una unidad administrativa especializada, lo cual resulta conveniente para la realización de las funciones de reclutamiento y selección, capacitación y evaluación y de control de personal. Es el espacio donde se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos al servicio de la institución, debido a que se obtiene al personal en las mejores condiciones de actitud y de aptitud, para ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y actitud para el servicio. (Dualh Krauss, 1974: 18). En este aspecto, las unidades de personal son importantes para las administraciones municipales, ya que también representan una variable para contrastar el nivel de madurez organizacional, debido a que muestran a la vez diversidad, especialización y fortalecen el nivel de profesionalización de los servidores públicos que se traduce en resultados eficientes, eficaces y efectivos para las comunidades locales.

Otras Unidades Administrativas (DI, V5)

Con relación a otras unidades administrativas, resulta conveniente tomarlas en consideración como variable, en virtud de que demuestra dentro de las instituciones la diversidad de funciones, así como la amplitud de niveles jerárquicos de la estructura municipal, tanto en los procesos como en las decisiones que se ejecutan. Lo anterior revela que la institución municipal es más compleja, entre más diversidad de funciones y dependencias administrativas tenga.

Reglamentación (DI, V6)

Los reglamentos municipales son los instrumentos legales que en materia administrativa regulan las funciones relativas a la organización, funciones generales tanto de órganos como de cargos, así como los aspectos especiales de

planeación, desarrollo urbano, usos de suelo, funcionamiento interior de trabajo, control y otras tareas semejantes. La reglamentación también muestra el grado de madurez organizacional e institucional, en la medida que todos estos instrumentos son elementales para alcanzar una mayor formalización y certidumbre en la gestión pública municipal, y en su relación con la ciudadanía..

4.3.1 Los Indicadores

Las variables anotadas con anterioridad, pueden sustentarse en los datos disponibles de las encuestas municipales referidas a lo largo de este documento. En primer lugar, los indicadores de la estructura administrativa son: “la existencia o no” de unidades administrativas específicas dentro de las administraciones municipales. Lo que nos permite conocer si los municipios cuentan con una estructura administrativa básica.

En segundo lugar, se han definido a los tipos de unidades administrativas, dentro de las que es posible conocer la diversidad de ellas dado que se tiene información sobre aquellas que realizan funciones sustantivas y funciones adjetivas o de apoyo administrativo.²²

En tercer lugar, la siguiente variable se refiere a que los municipios cuenten o no con unidades de planeación, teniendo como indicadores a la existencia de unidades de planeación, el contar con un plan de desarrollo y con un plan de desarrollo urbano. En este aspecto para efectos del concepto de Desarrollo Institucional, resulta pertinente que los municipios puedan contar con otras unidades administrativas especializadas y además apreciar el que se cuente con un plan de desarrollo y un plan de desarrollo urbano.

²² Las funciones sustantivas se refieren a aquellas funciones que realizan las unidades administrativas que se relacionan con la esencia básica de la administración municipal como pueden ser: los servicios públicos, la promoción y participación social, el desarrollo económico, la seguridad pública etc. Y por lo que se refiere a las funciones adjetivas, son aquellas relacionadas con el apoyo de las funciones sustantivas, en este aspecto los ejemplos básicos son: la tesorería, la oficialía mayor, el área de planeación, la contraloría y el área de personal. Este esquema fue utilizado para la sistematización y el análisis del trabajo que se hizo en el municipio de Tulum.

En cuarto lugar, se establece como variable el que las administraciones municipales dispongan de un área de personal, y como indicadores estarán la existencia o no de éstas, con las funciones de reclutamiento y selección, inducción, capacitación y motivación. Aquí también se desprende que se fortalece el Desarrollo Institucional al encontrar en los datos la existencia de unidades de personal que significa una mayor variedad funcional de unidades administrativas, además de disponer de un área de apoyo para el buen funcionamiento de la institución.

La siguiente variable se refiere a otras unidades administrativas y como indicador está la existencia o no, lo cual señala también una mayor diversidad de funciones y por ende de unidades administrativas. En este aspecto las otras unidades administrativas pueden pertenecer tanto a funciones sustantivas como adjetivas.

Finalmente, se incluyó como variable el contar con reglamentos o no, y como indicador el que exista Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento Interior, Reglamento en materia de Administración y en materia de Planeación. En este caso los indicadores demuestran que los municipios tienen condiciones para fortalecer su madurez organizacional.

4.3.2 Análisis de indicadores

A continuación y con el propósito de profundizar en el análisis, se presentan e interpretan los indicadores mencionados, que como se ha señalado se desprenden de los conceptos y de las variables establecidas, por lo que se inicia presentando la estructura administrativa y los indicadores de existencia de unidades administrativas.

Tabla 1 Unidades administrativas (Porcentaje respecto total)²³

Unidades Administrativas	1995	2000	2002	Comportamiento
1 Secretaría	94.3	98.5	98.6	ligero incremento
2 Of. Mayor	38.6	40.8	46.5	incremento
3 Tesorería	97.2	99.5	99.5	ligero incremento
4 Des. Urbano y Servicios Públicos.	60.6	72	56.9	incremento decremento
5 Seg. Pública	88	87.4	78.8	ligero decremento
6 Contraloría		56.8	58.9	ligero incremento
7 Otras unidades.	48.7			sin comparación
8 U. de plan y F.	33.6	37.4	25.1	incremento decremento
9 U. de evaluación.	23.6	20	8.8	decremento
10 Prom. y P. Ciudadana.	42.4	39.4	27.8	decremento
11 A. de Personal.	38.5	35.7	23.3	decremento
12 D. Social			37.4	sin comparación
13 D. Económico			22.3	sin comparación
Total de unidades.	10	10	12	

En la tabla anterior se advierte que las unidades administrativas municipales oscilan entre 10 y 12 unidades, y que hay una presencia muy importante de nueve de ellas al aparecer en las tres encuestas en donde se pudo recuperar esta información. Las áreas con mayor porcentaje en los tres censos municipales fueron la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y Seguridad Pública. En resumen, las administraciones municipales cuentan con estructuras diversas en cuanto a número y naturaleza de áreas administrativas ello de acuerdo al nivel de desarrollo económico y administrativo, que sin duda, dan cuenta de su madurez organizacional.

²³ En la encuesta de 2004 no se hizo esta pregunta.

En cuanto al comportamiento derivado de la comparación porcentual de unidades administrativas de las encuestas de 1995, 2000 y 2002, permite apreciar un ligero incremento en la existencia de la Secretaría del Ayuntamiento pasando del 94.3% al 98.5% y al 98.6% respectivamente; la Oficialía Mayor en cambio tienen porcentajes reducidos comparativamente a otras unidades administrativas básicas, pasando del 39.6% al 40.8% y al 46.5% logrando un incremento en la existencia de esta área.

La Tesorería es una unidad administrativa que tiene un alto porcentaje de existencia, ello es evidente en razón de la importancia que tiene toda administración pública dentro de sus funciones fundamentales. En este rubro se pasa del 97.2% al 99.5% y se mantiene el mismo porcentaje en la encuesta del 2002; Desarrollo Urbano y Servicios Públicos su comportamiento en cuanto a la existencia es de incremento- decremento, es decir, pasa de 60.6% a 72% y de éste a 56.9%, en este último caso obedece a que hay una separación de la unidad en dos: Desarrollo Urbano y por otra parte Servicios Públicos. Como podrá advertirse ello no permite para este último dato hacer una comparación real en virtud de la división de la pregunta. Pero muestra la importancia de ambas áreas a lo largo de los últimos años.

Seguridad Pública es otra unidad administrativa muy importante para el funcionamiento de toda administración municipal, pues al igual que la tesorería y los demás servicios públicos esta unidad se cataloga entre las básicas. Sus porcentajes permiten ver un decremento de hasta el 10% relacionado principalmente por la participación del gobierno estatal en la prestación de este servicio; la Contraloría que nace a partir de su creación principalmente en el gobierno federal en los años ochentas, por lo que en las encuestas sólo se encuentran en la de 2000 y de 2002 con los porcentajes siguientes respectivamente: 56.8% y 58.9% apenas 2.1% de incremento, sin embargo, lo interesante de los porcentajes es que ya está presente esta unidad de control municipal en más del 50% de los municipios.

La Unidad de Planeación y Finanzas tiene una existencia pobre, ya que va desde 33.6% a 37.4% y a 25.1% observándose un ligero incremento para luego bajar a más del 10%, lo que permite establecer que las administraciones municipales en su mayoría no cuentan con este tipo de unidad administrativa como estructura encargada de elaborar, hacer el seguimiento y la evaluación del plan de desarrollo; la unidad de evaluación ligada a la unidad de planeación sus porcentajes son todavía más reducidos, es decir, 23.6%, 20%, y 8.8% se observa un decremento pues sólo 213 municipios son los que tienen esta unidad de acuerdo a la encuesta de 2002, por lo que la gran mayoría de los municipios no le conceden importancia a esta estructura, a sus tareas y procesos para el buen desempeño gubernamental.

Unidad de Promoción y Participación Ciudadana, en este aspecto se ven porcentajes bajos como son: 42,4%, 39.4% y 27.8% también teniendo un comportamiento hacia la baja, lo cual significa que la autoridad municipal en los últimos años, está dejando a un lado esta estructura y a sus funciones.

Por lo que a la Unidad de Personal se refiere, los porcentajes de existencia son: 38.5% 35.7% y 23.3%, lo que significa un decremento de más del 10%, situación que merece atención especial dado que la gran mayoría de los municipios no cuentan con esta unidad administrativa siendo la base para la administración y desarrollo del personal al servicio de las administraciones municipales, punto de partida del control y profesionalización de los servidores públicos y con ello de un desempeño eficiente, de calidad y de transparencia.

Finalmente, el área de Desarrollo Social al igual que la de Desarrollo Económico, solamente se ven reflejadas su existencia en la última base de datos (2002), cuestión que impide la comparación, no obstante, los porcentajes son respectivamente: 37.4% y 22.3%, unidades que son importantes tomando en cuenta que promueven por una lado la actividad económica en el terreno agrícola,

forestal, comercial, industrial y de los servicios y por el otro, la social en cuanto a la educación, salud, empleo y alimentación de las comunidades regionales de cada municipio.

Las siguientes tablas se refieren a la existencia de unidades administrativas organizadas por entidad federativa, las más “importantes” son la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y Seguridad Pública; (pero debemos de incluir a las áreas de servicios públicos y desarrollo urbano aunque no figuren en la información de las encuestas), sin duda, son condición *sine quanon* para la existencia del gobierno municipal, así como las que podemos denominar de manera convencional como “emergentes” relacionadas con las de las nuevas funciones de los cabildos, eminentemente técnicas como participación ciudadana, evaluación y contraloría).

Tabla 2 Secretaría del Ayuntamiento (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO? Se toma en cuenta el número de municipios en cada entidad			
ESTADO	No	Sí	Total
Aguascalientes		11	11
Baja California		5	5
Baja California Sur		5	5
Campeche		11	11
Coahuila		38	38
Colima		10	10
Chiapas	1	117	118
Chihuahua		67	67
Durango		39	39
Guanajuato		46	46
Guerrero	1	75	76
Hidalgo	1	83	84
Jalisco		124	124
Estado de México		124	124
Michoacán	1	112	113
Morelos		33	33
Nayarit		20	20
Nuevo León		51	51
Oaxaca	27	543	570

¿CUENTA CON SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO? Se toma en cuenta el número de municipios en cada entidad			
Puebla		217	217
Querétaro		18	18
Quintana Roo		8	8
San Luis Potosí	1	57	58
Sinaloa	1	17	18
Sonora	1	71	72
Tabasco		17	17
Tamaulipas		43	43
Tlaxcala		60	60
Veracruz		210	210
Yucatán		106	106
Zacatecas		57	57
Total	34	2395	2429

Llama la atención principalmente aquellas entidades que tienen algunos municipios que no cuentan con esta importante dependencia de la administración municipal, tal es el caso de: Oaxaca con 27 y con un solo municipio Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. Esto puede deberse a que la función de esta unidad la realiza otra dependencia o específicamente un funcionario designado para estas tareas. Por ejemplo, en municipios pequeños esta actividad es realizada por el Presidente Municipal

Tabla 3 Tesorería (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON TESORERIA?			
ESTADO	No	Si	Total
Aguascalientes		11	11
Baja California		5	5
Baja California Sur		5	5
Campeche		11	11
Coahuila		38	38
Colima		10	10
Chiapas	1	117	118
Chihuahua	1	66	67
Durango		39	39
Guanajuato		46	46
Guerrero	1	75	76
Hidalgo		84	84
Jalisco		124	124
Estado de México		124	124
Michoacán		113	113
Morelos		33	33
Nayarit		20	20
Nuevo León		51	51
Oaxaca	7	563	570
Puebla	2	215	217
Querétaro		18	18
Quintana Roo		8	8
San Luis Potosí		58	58
Sinaloa		18	18
Sonora		72	72
Tabasco		17	17
Tamaulipas		43	43
Tlaxcala		60	60
Veracruz	1	209	210
Yucatán		106	106
Zacatecas		57	57
Total	13	2416	2429

La tesorería es una de las dependencias que no solo realiza funciones administrativas y financieras, sino que también por el manejo de los recursos, desempeña un rol político en virtud al control y distribución del presupuesto. En ese sentido destacan los siguientes estados que no cuentan con esta unidad

principal: Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Veracruz con un municipio, Puebla con dos y Oaxaca con siete.

Tabla 4 Dirección de Servicios Públicos (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON DIRECCION DE SERVICIOS PÚBLICOS?			
ESTADO	No	Si	Total
Aguascalientes		11	11
Baja California		5	5
Baja California Sur		5	5
Campeche	2	9	11
Coahuila	15	23	38
Colima		10	10
Chiapas	26	92	118
Chihuahua	11	56	67
Durango	4	35	39
Guanajuato	10	36	46
Guerrero	31	45	76
Hidalgo	28	56	84
Jalisco	45	79	124
Estado de México	40	84	124
Michoacán	58	55	113
Morelos	4	29	33
Nayarit	4	16	20
Nuevo León	4	47	51
Oaxaca	440	130	570
Puebla	116	101	217
Querétaro	5	13	18
Quintana Roo		8	8
San Luis Potosí	13	45	58
Sinaloa		18	18
Sonora	13	59	72
Tabasco	6	11	17
Tamaulipas	5	38	43
Tlaxcala	20	40	60
Veracruz	100	110	210
Yucatán	32	74	106
Zacatecas	16	41	57
Total	1048	1381	2429

La unidad encargada de los servicios públicos es otra unidad fundamental, especialmente porque es la responsable de proporcionar los diferentes servicios públicos y cuya obligación constitucional corresponde a este ámbito de gobierno,

en ese tenor, tiene un nivel de poder no solo técnico-administrativo, sino también político ya que es el área que maneja y controla la dotación de los diversos servicios, siendo los principales: agua potable y tratamiento de aguas residuales, seguridad pública, pavimentación, alumbrado público y limpia. Es conveniente señalar que esta unidad en muchos municipios se encuentra asociada o en la misma área de obras públicas o de desarrollo urbano. Por lo que prácticamente en todos los municipios del país se prestan estos servicios (con muy diferentes niveles de cobertura y calidad) y algunas veces asociados o convenidos con gobiernos estatales.

Tabla 5 Unidad de Planeación y Finanzas (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON UNIDAD DE PLANEACION Y FINANZAS?			
ESTADO	No	Si	Total
Aguascalientes	4	7	11
Baja California		5	5
Baja California Sur	1	4	5
Campeche	2	9	11
Coahuila	25	13	38
Colima		10	10
Chiapas	56	62	118
Chihuahua	56	11	67
Durango	18	21	39
Guanajuato	37	9	46
Guerrero	52	24	76
Hidalgo	48	36	84
Jalisco	83	41	124
Estado de México	71	53	124
Michoacán	79	34	113
Morelos	13	20	33
Nayarit	5	15	20
Nuevo León	41	10	51
Oaxaca	530	40	570
Puebla	197	20	217
Querétaro	12	6	18
Quintana Roo		8	8
San Luis Potosí	42	16	58
Sinaloa	7	11	18
Sonora	54	18	72

¿CUENTA CON UNIDAD DE PLANEACION Y FINANZAS?				
	Tabasco		17	17
	Tamaulipas	21	22	43
	Tlaxcala	46	14	60
	Veracruz	179	31	210
	Yucatán	95	11	106
	Zacatecas	45	12	57
Total		1819	610	2429

En los últimos años en los municipios más grandes del país han surgido los Institutos Municipales de Planeación, estos han tomado diferentes formas de organizarse y han logrado muy diferentes resultados. Pero para el año 2002 el 90% de los municipios del país ya tenía Plan de Desarrollo. Como se comentaba en el apartado anterior de esta tesis en la gran mayoría de los municipios ya se cuenta con el documento, pero poco se ha hecho para trabajar sistemas de planeación integrales, el principal problema es el término de tres años de la administración municipal.

Por lo que respecta a las unidades que se ubican como las emergentes se cuentan aquellas que en los últimos años han surgido por dos razones. Una por las propias necesidades de cubrir las funciones correspondientes y dos por un efecto multiplicador del gobierno federal. A continuación presentamos la información de aquellas de las que se dispone:

Tabla 6 Unidad de Evaluación (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON UNIDAD DE EVALUACION?				
ESTADO		No	Si	Total
	Aguascalientes	10	1	11
	Baja California	1	4	5
	Baja California Sur	4	1	5
	Campeche	10	1	11
	Coahuila	33	5	38
	Colima	6	4	10
	Chiapas	110	8	118
	Chihuahua	62	5	67

¿CUENTA CON UNIDAD DE EVALUACION?			
Durango	33	6	39
Guanajuato	45	1	46
Guerrero	70	6	76
Hidalgo	65	19	84
Jalisco	105	19	124
Estado de México	103	21	124
Michoacán	99	14	113
Morelos	25	8	33
Nayarit	16	4	20
Nuevo León	48	3	51
Oaxaca	560	10	570
Puebla	200	17	217
Querétaro	15	3	18
Quintana Roo	3	5	8
San Luis Potosí	53	5	58
Sinaloa	16	2	18
Sonora	67	5	72
Tabasco	13	4	17
Tamaulipas	34	9	43
Tlaxcala	59	1	60
Veracruz	194	16	210
Yucatán	103	3	106
Zacatecas	54	3	57
Total	2216	213	2429

En esta tabla se puede observar claramente que para este tipo de unidades administrativas emergentes, el que 213 municipios menos del 9%, la tienen considerada para su funcionamiento correspondiente, lo cual quiere decir que la gran mayoría de las administraciones todavía no la han integrado dentro de la estructura administrativa general de los municipios, ello puede deberse a que la función de evaluación implica correlacionar el funcionamiento de la planeación, la implementación de programas y proyectos, la profesionalización; o en otros casos ésta se lleva a cabo a través del área de planeación o directamente por el ejecutivo municipal. La mayoría de las veces se considera de manera convencional al informe de actividades del Presidente Municipal como un reporte de los avances y logros de la administración en turno, sin serlo, esto es considerado de alguna forma como la evaluación.

Tabla 7 Contraloría Municipal (Encuesta 2002)

¿CUENTA CON CONTRALORIA MUNICIPAL?			
ESTADO	No	Si	Total
Aguascalientes	3	8	11
Baja California	2	3	5
Baja California Sur	1	4	5
Campeche		11	11
Coahuila	1	37	38
Colima	5	5	10
Chiapas	65	53	118
Chihuahua	56	11	67
Durango		39	39
Guanajuato	1	45	46
Guerrero	55	21	76
Hidalgo	34	50	84
Jalisco	88	36	124
Estado de México		124	124
Michoacán	11	102	113
Morelos		33	33
Nayarit		20	20
Nuevo León	24	27	51
Oaxaca	379	191	570
Puebla	8	209	217
Querétaro		18	18
Quintana Roo		8	8
San Luis Potosí	3	55	58
Sinaloa	3	15	18
Sonora	31	41	72
Tabasco		17	17
Tamaulipas	2	41	43
Tlaxcala	45	15	60
Veracruz	87	123	210
Yucatán	90	16	106
Zacatecas	4	53	57
Total	998	1431	2429

En esta otra tabla se observa que los estados de Campeche, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco tienen el 100% de sus municipios con unidades de contraloría, lo cual implica que se puede deber a

construir las condiciones para instaurar la rendición de cuentas, que es una forma de instaurar la democratización de los gobiernos de esos municipios.

En el siguiente conjunto de tablas y análisis, se realizó el cruce de variables a efecto de profundizar el análisis y la interpretación de la información de la realidad municipal mexicana, tal y como se menciona a continuación:

Cruce de variables

Se realizó el cruce de entidades federativas por presencia de unidades administrativas, ello con el fin de conocer el grado de diversificación funcional y de estructura orgánica de las administraciones municipales, teniendo como indicadores a los cinco estados con mayor presencia y a su vez a los cinco estados con menor presencia, tal como aparecen en las siguientes tablas:

Tabla 8 Entidades con Mayor Presencia

Rango de mayor Presencia	1995	2000
Del 75 al 100%	Aguascalientes	Quintana Roo
Del 75 al 100%	Colima	Tabasco
Del 75 al 100%	Campeche	Campeche
Del 75 al 100%	Quintana Roo	Baja California
Del 75 al 100%	Sinaloa	Baja California Sur

Cabe destacar que los estados que muestran consistencia son: Campeche y Quintana Roo, puesto que aparecen en las dos encuestas, lo cual plantea la idea de ser administraciones que al menos en este rubro, tienen mayor estabilidad en las dependencias y funciones básicas²⁴ que se traducen en respuestas a la sociedad.

²⁴ Las Dependencias Básicas son: Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería, Área de Servicios Públicos, Área de Desarrollo Urbano, Área de Participación Social, Área de Desarrollo Económico, Área de Planeación, Área de Evaluación, Área de Seguridad Pública y Área de personal.

Tabla 9 Entidades con Menor Presencia

Rango de menor Presencia	1995	2000
Del 0 al 24%	Oaxaca	Chihuahua
Del 0 al 24%	Puebla	Jalisco
Del 0 al 24%	Chiapas	Oaxaca
Del 0 al 24%	Yucatán	Sonora
Del 0 al 24%	Jalisco	Yucatán

Los estados que aparecen en las dos encuestas con menor presencia de unidades administrativas son: Oaxaca que dicho sea de paso es el estado que tiene la menor presencia de todas las entidades federativas, significando del total de este rango el 83.70% y llama la atención de Jalisco y Yucatán, que son dos entidades que no se encuentran en condiciones tan desfavorables en materia de desarrollo económico, sin embargo, tienen algunos municipios que se ubican en este rango, lo cual los coloca en este nivel aunque con porcentajes mínimos.

Presidentes Municipales - Grado de Estudios

Tabla 10 Último Grado de Estudios de Presidentes Municipales (%)

Nivel de Estudios	1995	2000	2002
Ninguno	8.5	0.6	0.6
Primaria	23.8	23.9	21.1
Secundaria	11	11.3	11
Técnica	4.9	4.7	5.6
Preparatoria	11.1	10.1	9.1
Universidad	38.9	42.9	47.1
No Especificado	0.2	6.4	5.5

Con relación al cuadro anterior relativo al grado de estudios de los presidentes municipales, resulta de relevancia fundamental para el análisis del Desarrollo

Institucional, puesto que dado los niveles educativos que han adquirido las autoridades ejecutivas de este ámbito de gobierno, generan las condiciones de competencia en la gestión, toma de decisiones y acción de gobernar que redundan en el logro y cumplimiento de objetivos y metas que se trazaron con base en los planes y programas de gobierno.

A continuación se presentan los porcentajes del comportamiento de los presidentes municipales con relación al nivel de estudios: en primer término está en las bases de datos el no tener ninguna educación escolar, representando 8.5%, 0.6% y 0.6% que significa que a medida que transcurren los años, los presidentes municipales tienen un nivel educativo más alto; educación primaria el comportamiento es: 23.8%, 23.9% y 21.1% se aprecian una estabilidad en ese nivel educativo, aunque sería conveniente que con el tiempo este porcentaje tienda a disminuir; nivel de secundaria los porcentajes son: 11%, 11.3% y 11% se observa una estabilidad en los porcentajes.

El nivel técnico tiene los siguientes datos: 4.9%, 4.7% y 5.6% estos porcentajes son bajos y hasta poco significativos para el grado educativo de los presidentes municipales; el nivel preparatoria tiene los siguientes porcentajes 11.1%, 10.1% y 9.1% igual que los otros niveles educativos tienen comportamiento similar reducido pero con una tendencia mínima a la baja; Por último, el nivel universitario muestra el siguiente comportamiento: 38.9%, 42.9% y 47.1% porcentajes más altos y que muestran un incremento catalogado como adecuado y optimista, ya que conforme transcurren los años los presidentes municipales tendrán un mayor nivel educativo, cuestión que permite concluir que las autoridades municipales están teniendo niveles educativos más altos, por ello son posibles que en cuanto al manejo de recursos y de capacidad de gestión, se pueda verificar condiciones para un mayor grado de autonomía municipal. Los datos de no especificados son poco representativos, es decir, 0.6%, 6.4% y 5.5% respectivamente.

Empleo anterior

Tabla 11 Último Empleo de los Presidentes Municipales

Sector de Procedencia	1995	2000	2002
Gobierno Federal	37.8	20.5	14.3
Gob. Estatal y Municipal	3.6	24.8	26.6
Empresa Privada	10.7	8.9	8.4
Negocio Propio	23.3	36.8	25.6
T. independiente	22.8	5.1	18.1
Cargo de Elección		3.5	5.7
Otro o no especificado	0.2	0.4	s/d

El último empleo de los ocupantes de las presidencias municipales tienen los siguientes comportamientos: proveniente del gobierno federal: 37.8%, 20.5% y 14.3% lo que se aprecia es un decremento importante de ejecutivos municipales de este ámbito de gobierno; provenientes del gobierno estatal o municipal los porcentajes son: 3,6%, 24.8% y 26.6%, lo cual significa que hay un incremento de autoridades municipales que vienen de estos dos ámbitos de gobierno; provenientes de la empresa privada el comportamiento es: 10.7%, 8.9% y 8.4%, se observan también un ligero decremento.

Con relación precisamente a venir de negocios propios el comportamiento porcentual es: 23.3%, 36.8% y 25.6% lo que implica que las autoridades municipales que provienen de los negocios es todavía reducida; lo mismo sucede con el ejercicio libre de la profesión con los porcentajes siguientes: 22.8%, 5.1% y 18.1%. En este caso los datos expresan inestabilidad en este renglón de procedencia; los cargos de elección o sindicales que solo están presentes en las dos últimas encuestas, refleja un aumento como sigue: 3.5% y 5.7% porcentajes de poca cuantía todavía pero marcando un aumento; finalmente otro o no especificado, los porcentajes son poco significativos, es decir: 0.2% y 0.4%.

Género de los Presidentes Municipales

Este indicador está presente en la encuesta de 2002, con los siguientes datos: 2343 presidentes municipales es decir, el 96.5% son de sexo masculino, en tanto que 86 o sea el 3.5% son del sexo femenino, lo cual permite constatar que en cuanto a autoridades municipales ejecutivas, se da un comportamiento altamente desproporcionado. Ello señala la necesidad para que tanto las organizaciones políticas como las mismas comunidades, promuevan el acceso a un mayor número de candidatas a presidentas municipales, para así poder generar condiciones de equidad de género.

Planeación

Tabla 16. Existencia de Planes

Plan de Desarrollo 1995	Municipios	Porcentajes	Plan de Desarrollo 2000	Municipios	Porcentajes	Plan de Desarrollo 2002	Municipios	Porcentajes
Sí	2050	84.4	Si	1761	72.5	Si	2162	89.00
No	338	13.9	No	666	27.4	No	267	10.99
No específica	4	.2						
Total	2392	98.5	Total	2427	99.9	Total	2429	100

De acuerdo a los datos de 1995 con relación al plan de desarrollo o programa de actividades de las administraciones municipales, se aprecia que el 84.4 % cuenta con este documento de planeación, lo que implica que la mayoría de los municipios le han dado un alto grado de importancia a este instrumento. Para el caso de la información de la encuesta del 2000, se aprecia que el 72.5%, es decir 1721 municipios cuentan con plan de desarrollo, menos que en 1995 en 11.9%, esto supone en las autoridades municipales cierto alejamiento para incluir dentro

de sus políticas públicas el diseño e instrumentación del plan de desarrollo municipal.

Tabla 21. Cumplimiento de Programas (1995)

Rangos de cumplimiento	Municipios	Porcentajes
0 a 10%	71	2.9
11 a 25%	100	4.1
26 a 50%	304	12.5
51 a 75%	460	18.9
76 a 80%	500	20.6
81 a 90%	371	15.3
91 a 99%	140	5.8
100%	357	14.7
Total	2303	94.8

Se observa que el 2.9% de los municipios apenas cumplen con el 10% de sus programas, 4.1% tienen un cumplimiento de 11-25%, 12.5% de municipios cumplen de 26- 50%, y el 75.3% de los municipios cumple en más del 50% de los programas establecidos en el plan de desarrollo. Este último dato señala una cuestión de optimismo, aunque habrá que disponer de esta misma información para las futuras encuestas.

Tabla 18. Plan de Desarrollo Municipal Aprobado por el Cabildo

Plan de desarrollo 2000	Municipios	Porcentajes
Sí	1761	72.5
No	666	27.4
Total	2427	99.9

En la tabla anterior se aprecia que el 72.5% cuenta con un plan de desarrollo aprobado por el cabildo cuestión que resulta adecuada para hacer participar y

comprometer a todo el H. Ayuntamiento de los municipios con la planeación. Además con respecto al plan de desarrollo urbano, se presentan los siguientes datos: 36.1% si cuentan y 63.8% no, lo que en concordancia con el plan de desarrollo. En la actualidad los programas urbanos y los programas de ordenamiento ecológico son una prioridad en el ámbito municipal.

Propósito del plan

Dentro de los propósitos de los planes de desarrollo, se observa entre los cinco rubros más importantes (que acumulan casi el 50%) los siguientes: mejoras al servicio de agua potable y alcantarillado, mejoras a otros servicios públicos, impulso a políticas sociales, impulso al desarrollo económico e impulso al desarrollo urbano. En este sentido se aprecia que los servicios públicos y el impulso al desarrollo social son los aspectos relevantes que se contemplan en general en los municipios de México. Sin embargo, sería necesario conocer si estos propósitos son cumplidos plenamente.

En general, se puede afirmar que los planes para el desarrollo así como los de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico, son herramientas que los gobiernos municipales deben de generar y operar para que accedan a un mejor nivel de gestión, que redundará en beneficio de su desarrollo institucional y sus habitantes.

Tabla 19. Plan de Desarrollo (2002)

Plan de Desarrollo Municipal 2002	Municipios	Porcentajes
Si	2162	89.00
No	267	10.99
Total	2429	100

Por lo que corresponde al plan de desarrollo para la encuesta del 2002, se ve un aumento en los municipios que si cuentan con este instrumento de planeación, es decir, los que cuentan representan el 89%, mientras que los que no cuentan

representan el 10.99%, ello señala que las autoridades municipales consideran de gran importancia el disponer de un plan que les permita comprender y evaluar las acciones de las autoridades municipales, toda vez que mediante esta herramienta se prevén las eventualidades, cambios y ajustes que se realizarán en el futuro.

Por otra parte, estos planes tienen información sobre los rubros siguientes: características de la población, que en este rubro los municipios que si lo contemplan son el 67.80%, para el caso del desarrollo económico son el 66.61%, desarrollo urbano 69.04%, desarrollo social y humano 66.32%, participación ciudadana 68.58%, seguridad pública 68.42%, servicios públicos 73.61%, desarrollo municipal 68.34% y otros rubros con el 9.22%. Esto significa que todos estos aspectos son fundamentales a ser considerados en los planes de desarrollo en la mayoría de los municipios del país.

Ahora bien si cruzamos existencia de planes de desarrollo contra unidades de planeación se tiene la siguiente tabla:

Tabla 20. Relación Planes de Desarrollo Unidades de Planeación

Existencia	1995	2000	2002
Planes de Desarrollo- Unidades de Planeación	4.9	3.4	4.9

En esta relación se observa que hay 4.9 planes por unidad de planeación en 1995, 3.4 planes para 2000 y nuevamente para 2002 crece la proporción a 4.9 planes por unidad, lo cual significa que las administraciones municipales tienen presente la importancia de la planeación más en términos de disponer del instrumento, que es utilizada como requisito para justificar el acceso a sus ingresos o a otros ingresos, que tener la unidad correspondiente, lo cual pudiera deberse a que los planes se elaboran por especialistas o profesionales que ofrecen sus servicios en esta materia, lo que provoca en muchos casos que estos instrumentos no sean construidos tomando en consideración toda la problemática

de la comunidad provocando tener documentos elaborados técnicamente bien, pero sin la debida correspondencia con la realidad del municipio con lo que este documento se pudiera quedar sólo en buenas intenciones.

De manera general se puede concluir que la función de planeación así como su instrumento fundamental (el plan de desarrollo) conjuga condiciones para el fortalecimiento la madurez organizacional y el desarrollo Institucional, pues el gobierno municipal debe disponer de las herramientas apropiadas para orientar por buen rumbo el desarrollo de sus comunidades. Además, el reto enorme porque planear para tres años de administración es una circunstancia político-institucional que en nuestro país tiene que modificarse.

Reglamentación

Tabla 25. Tipos de Reglamentos

Tipos de Reglamentos administrativos	1995		2000	2002	
	Existente	Actualizado	Existente y Actualizado	Existente	Actualizado
Bando de Policía y Buen Gobierno	75.3	58.28	58.83	78.13	56.23
Reglamento Interior del Ayuntamiento	63.6	50.72	45.49	59.73	43.51
Reglamento interior de Administración	42.89	35.07	27.5	32.77	24.41
Reglamento de Planeación	23.5	19.3			
Reglamento de Participación Ciudadana	27.87	23.42		24.33	18.27

En la información de la reglamentación, se tomaron cinco reglamentos que son los que se vinculan con la temática de la madurez organizacional y el desarrollo

institucional. La información presenta los siguientes comportamientos: *Bando de Policía y Buen Gobierno* existía en el 75.3% de los municipios y en el 58.28% de ellos lo tenían actualizado en el año de 1995; en el año 2000 existía y estaban actualizados en el 58.83% de los municipios y para la encuesta del año 2002 existían en el 78.13% de los municipios y en el 56.23% de ellos estaban actualizados.

En el *Reglamento Interior del Ayuntamiento* el 63.6% representa el porcentaje existente y 50.72% el actualizado para la base de datos 1995, 45.49% son los existentes y actualizados para la del 2000 y para el 2002, 59.73% y 43.51% existentes y actualizados respectivamente; el *Reglamento Interior de Administración* tiene los siguientes porcentajes: existentes 42.89%, 35.07% son los actualizados, actualizados y existentes 27.5% y 32.77% y 24.41% existentes y actualizados respectivamente para las tres encuestas.

El *Reglamento de Planeación* solo aparece en la encuesta de 1995 con los porcentajes: 23.5% y 19.3% existentes y actualizados, en este caso resulta interesante ver que un reglamento de esta naturaleza está considerado dentro de la relación de reglamentos y puesto que regula una función a todas luces fundamental para el desarrollo administrativo y gubernamental de los municipios. No obstante el porcentaje es reducido y está presente en una sola encuesta.

Finalmente, el *Reglamento de Participación Ciudadana* tiene los siguientes datos: 27.87% y 23.42% para la base de datos 1995, no aparece en la del 2000 y en el año 2002, los porcentajes 24.33 % y 18.27% son reducidos para la importancia de este tipo de reglamento, toda vez que se trata de un conjunto de normas que regulan las formas y estructuras de la participación ciudadana.

De manera general se observa que para el año 2002, los reglamentos vinculados con la gestión, todavía no son considerados fundamentales por parte de las

autoridades para una adecuada formalización del funcionamiento de la organización municipal.

Formas de fomento al Desarrollo Institucional

En el aspecto de formas de fomento al desarrollo institucional de la encuesta 2002, los rubros que se señalan como los tres más importantes son: capacitación del personal, mayor equipamiento y búsqueda de asistencia técnica, con los porcentajes siguientes respectivamente: 56.8%, 21.9% y 10.7% que permite ver que en la preparación y desarrollo de los servidores públicos, así como en la infraestructura administrativa en materia de equipamiento dado las carencias de la gran mayoría de los municipios, están en buena medida las posibilidades del mejoramiento de la gestión pública.

4.4 ¿Dónde están, qué son y hacia dónde pueden ir la madurez organizacional y el desarrollo institucional municipal?

La madurez organizacional y el desarrollo Institucional tienen como fundamento los espacios para el acuerdo, la cooperación y el consenso social en la construcción de objetivos sociales. Los actores e instrumentos de la gestión municipal analizados en los anteriores dos apartados demuestran que la consolidación del gobierno municipal como orden de gobierno es un proceso que ya inicio, el surgimiento de nuevos liderazgos locales, los esfuerzos por planear por lo menos formalmente su desarrollo.

Si bien es cierto que los niveles de transparencia y rendición e cuentas están en ciernes; y priva no sólo en el gobierno municipal sino en todos los órdenes de gobierno altos niveles de discrecionalidad en el manejo de los recursos. Por otro lado estamos ante el nacimiento, con deficiencias y problemas, de un esfuerzo de acción desde lo local que busca la construcción de una sociedad menos desigual y más justa.

Además, orienta su esfuerzo al mejoramiento de la productividad, a la seguridad institucional y organizacional, a la formación de cuadros profesionales profesional y la facilitación para establecer interacciones con instituciones nacionales e internacionales, mostrando con ello el grado de avance de las organizaciones, puesto que no sólo se trata de un desarrollo interno, sino que aprovecha las sinergias provenientes del mundo exterior.

La madurez organizacional y el desarrollo Institucional pueden asumir como fundamento planteamientos tales como: considerar que las organizaciones reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura preconcebida para la vida cotidiana; incluyen lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional, establece que los contextos institucionales influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las mismas instituciones. Además de crear espacios, medios y lenguajes que permitan la construcción de una identidad colectiva que facilite la actividad política. En conjunto recrean la condición más profunda del ser humano.

En el análisis presentado arriba sobre la madurez organizacional y el desarrollo institucional, se establecieron como variables: la estructura administrativa en la que los indicadores son: la existencia de unidades administrativas específicas dentro de las administraciones municipales. Lo que se traduce en conocer de cada corte los municipios que cuentan con una estructura administrativa básica, los tipos de unidades administrativas, dentro de las que es posible conocer la diversidad de ellas ubicándolas como funciones sustantivas y funciones adjetivas o de apoyo administrativo, sí como las que tienen adicionalmente una orientación política y aquellas que son consideradas emergentes.

La siguiente variable es contar o no con unidades de planeación, teniendo como indicadores a: la existencia de unidades de planeación, a disponer de un plan de desarrollo y de un plan de desarrollo urbano. En este aspecto para efectos del

concepto de la madurez organizacional y el desarrollo Institucional, resulta pertinente pues los municipios pueden contar con otras unidades administrativas especializadas de acuerdo a sus circunstancias particulares.

En la estructura organizacional municipal se advierte que el número de sus unidades administrativas están entre 10 y 12 unidades de primer nivel. Lo que significa que las administraciones municipales cuentan con estructuras diversas en cuanto a número y naturaleza de áreas administrativas que se explica por el grado de desarrollo económico y administrativo, y por las circunstancias políticas y las problemáticas enfrentadas en la zona. También se aprecia que las unidades administrativas de naturaleza sustantiva representan el 50% y el otro 50% son las unidades adjetivas, lo que plantea una relación de uno a uno.

En cuanto al comportamiento derivado de la comparación porcentual de unidades administrativas se aprecia un ligero incremento en la existencia de la mayoría de estas, con excepción de servicios públicos, seguridad pública, planeación, promoción y participación ciudadana y personal que muestran un comportamiento a la baja, destacando a los estados de Campeche y Quintana Roo con mayor presencia en las encuestas de 1995 y 2000 y con menor presencia Oaxaca, Jalisco y Yucatán. Para estos dos últimos estados, se debe a que tienen municipios en número reducido pero en un rango entre 0 y 24% de presencia.

El nivel de formación de los presidentes municipales muestra un comportamiento a la alza, lo que puede catalogarse como adecuado, ya que en los años recientes los presidentes municipales presentan un mayor nivel educativo, lo que permite señalar que las autoridades municipales cuentan con una educación de mayor nivel, por ello es posible suponer competencia en el manejo de recursos, en capacidad para tomar decisiones.

El 96.5% son de sexo masculino, en tanto que sólo el 3.5% son del sexo femenino, ello constata que en cuanto a autoridades municipales ejecutivas, se da

un comportamiento altamente desproporcionado, por lo tanto es necesario que tanto las organizaciones políticas como las mismas comunidades, se muestren con una mayor apertura para el acceso a un mayor número de candidatas y por consecuencia presidentas municipales, para así poder generar condiciones de equidad de género.

Con relación al plan de desarrollo o programa de actividades de las administraciones municipales de acuerdo a los datos de 1995, el 84.4 % cuenta con este documento de planeación, lo que indica que la mayoría de los municipios disponen de este instrumento, puesto que a través de él se establecen: la filosofía de la organización municipal, diagnóstico, objetivos, metas, líneas de acción y programas.

Los reglamentos relacionados con la actividad de gestión tanto en la dimensión de existentes como los actualizados, de acuerdo a los datos de cada una de las encuestas, nos permite apreciar todavía un rezago en esta materia, lo cual puede estar generando condiciones de incertidumbre y falta de claridad para cumplir con las responsabilidades que tiene toda administración municipal.

Las formas de fomento al desarrollo institucional de acuerdo a la encuesta 2002, señalan como los tres más importantes: la capacitación del personal, mayor equipamiento y búsqueda de asistencia técnica, que permite saber y confirmar que en la preparación y desarrollo de los servidores públicos, así como en la infraestructura administrativa en materia de equipamiento dado las carencias de la gran mayoría de los municipios, están en buena medida las posibilidades del mejoramiento de la gestión pública.

A partir de esta información se planteará un modelo de referencia general para valorar las circunstancias y condiciones en las que se da el surgimiento de un nuevo municipio, en nuestro caso el de Tulum.

4.5 La Nueva Gerencia Pública en el municipio mexicano: esperando a que el olmo de peras.

Las apuestas y popuelas de la Nueva Gerencia Pública en el municipio está muy lejana, las decisiones son verticales y con mínima participación de la ciudadanía; el liderazgo es el más tradicional y no existe una cultura de construcción estratégica de políticas que realmente sean públicas. Aunque esto no se debe a no seguir los principios y recomendaciones de esta corriente, sino al complejo proceso por el que atraviesa nuestro país desde hace un poco más de treinta años.

Han transcurrido 25 años desde la reforma constitucional de 1983 que avizoró la importancia que tienen los gobiernos municipales para la consolidación de la democracia en el país y de una sociedad menos injusta y excluyente. Con el paso del tiempo, la academia empezó a interesarse en este objeto de estudio, y posteriormente, el gobierno federal también mostró interés en este ámbito de gobierno. Los cambios políticos que se han producido en el país en los últimos veinte años han reivindicado al gobierno municipal como el espacio privilegiado para el desarrollo de la democracia y, en el marco del proceso de descentralización como la pieza clave para lograr mayor equidad y mejores niveles de vida para la sociedad.

A pesar del reconocimiento que le otorga la Constitución Federal, el municipio fue considerado por mucho tiempo como una mera agencia administrativa, supeditada a la voluntad de los gobiernos federal y estatales, cuya función primordial era la provisión de servicios públicos. Hoy en día existe consenso acerca de que el papel del municipio es fundamental para garantizar gobernalidad y gobernanza, y el desarrollo local, de ahí la importancia de fortalecer a esta esfera de gobierno.

El olvido en el que permaneció durante tanto tiempo ha tenido graves consecuencias. Los problemas que enfrenta el municipio mexicano a principios del siglo XXI no son fáciles de resolver. Sin embargo, existe interés en amplios sectores de la sociedad por lograr revertir este atraso y dotar a los gobiernos locales de los recursos y condiciones necesarias para su fortalecimiento. En este espacio se apuesta por el gobierno municipal como una auténtica esfera de gobierno, que cuente con las capacidades suficientes no sólo para satisfacer las necesidades básicas de su población, sino para que pueda enfrentar los retos que le impone la sociedad globalizada contemporánea. El caso del municipio de Tulum sin duda es parangón en este sentido.

La solución a cualquier problema tiene como base el reconocimiento del mismo. Espero que este documento sea de utilidad para los estudiosos e interesados en el tema de los gobiernos municipales de México; y se convierta en un insumo para los funcionarios y agencias de las tres esferas de gobierno que trabajan por hacer de nuestro país y sus municipios espacios democráticos donde la sociedad pueda alcanzar su desarrollo pleno.

Como lo se comentó unos párrafos arriba, con esta información se planteará un modelo de referencia general para valorar las circunstancias y condiciones en las que se da el surgimiento de un nuevo municipio, en nuestro caso el de Tulum

4.6 Una aproximación para un modelo de madurez organizacional en el municipio

Variable:

- Planeación

Indicadores:

- Existe Plan Municipal sólo como requisito formal

- Plan Municipal como instrumento para la definición de programas
- Plan Municipal como instrumento estratégico de acción política e institucional y vínculo entre las políticas públicas propuestas por el cabildo y la administración municipal.

En esta perspectiva el plan es una guía de acción pública para todo el municipio. Permite construir consenso con base en la identificación de problemas comunes y la construcción de objetivos colectivos. Lo cual, permite establecer las expectativas deseables y las metas que son realmente factibles y viables. Esto llevará a alinear la estructura de la administración municipal con los objetivos colectivos; y con ello contar con parámetros e instrumentos de gestión y evaluación que fuesen orientados a la resolución de los problemas acordados y traducidos en los objetivos del Plan.

Variable: $V_1 = P (P_0) (P_1) (P_2)$

Gestión de recursos públicos

Si se sabe a donde se quiere llegar. La gestión de recursos toma sentido; el trabajo de los servidores públicos se valora y dimensiona en toda su importancia y se crean condiciones para un liderazgo facilitadores y promotor del trabajo en equipo. La organización y sus dinámicas disminuyen al máximo la “entropía negativa”.

Variable:

- Gestión de recursos

Indicadores:

- Liderazgo
- Instrumentos y herramientas organizacionales.- Manuales y procedimientos alineados a los objetivos estratégicos del municipio.
- Identidad institucional y trabajo en equipo.

- El conflicto y la gestión de lo cotidiano es trascendida ante un compromiso de trabajo con visión de mediano y largo plazo.
- Sistema de administración y gestión que constituye un apoyo sustantivo y no una carga.
- Estructuras organizacionales alineadas a los objetivos estratégicos.

Variable:

- Normatividad

Indicadores:

- El Bando de policía y buen gobierno y los reglamentos.

Se debe partir de un supuesto fundamental: el Ayuntamiento es principalmente un órgano de gobierno, un espacio para la construcción de ciudadanía, la participación ciudadana y el desarrollo de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

La definición de una VISIÓN PÚBLICA permitiría ver a la Normatividad como un todo, de manera integral.

La reglamentación deberá ser el resultado de un proceso continuo, cotidiano y persistente de interlocución con la ciudadanía. Deberá buscarse que se promueva como un enlace entre el gobierno y la gente. Su origen deberá ser externo, su validación y cumplimiento será más sencillo si son resultado de la participación y la búsqueda del interés colectivo con visión de mediano y largo plazo y sustentable.

Además, deberán de ser instrumentos sencillos, bien redactados, claros, dados a conocer a toda la ciudadanía y aplicados de manera equitativa y justa.

Variable:

- Participación ciudadana

Indicadores:

- Espacios de participación
- Consejos
- Comités
- Unidades de atención
- Cabildos abiertos e itinerantes
- Sistemas de información y difusión
- Política de “puertas abiertas”
- Reglamentos
- Definición de su papel, rol y participación en las políticas públicas municipales y sus decisiones principales

Existe un supuesto básico cuya causalidad lineal no ha sido comprobada: ante la alternancia en el poder político y el mayor nivel de información, educación formal y espacios formales para la manifestación de las ideas, o encontraríamos una mayor y mejor participación ciudadana. Sin embargo, al paso de los últimos veinte años lo que podemos observar en el ámbito local es que existen presupuestos básicos para que la participación ciudadana realmente se convierta en el factor estratégico de la decisión política y del uso de los recursos públicos:

- a) El nivel de madurez política y cívica del ciudadano.
- b) El grado de identidad social y colectiva de una comunidad.
- c) El nivel de madurez de las relaciones sociales que se establecen entre los diferentes grupos que conviven en un espacio y territorio determinado.
- d) El nivel de pobreza y desigualdad.
- e) La cooptación y el control de partidos políticos por intereses de grupos o personales.

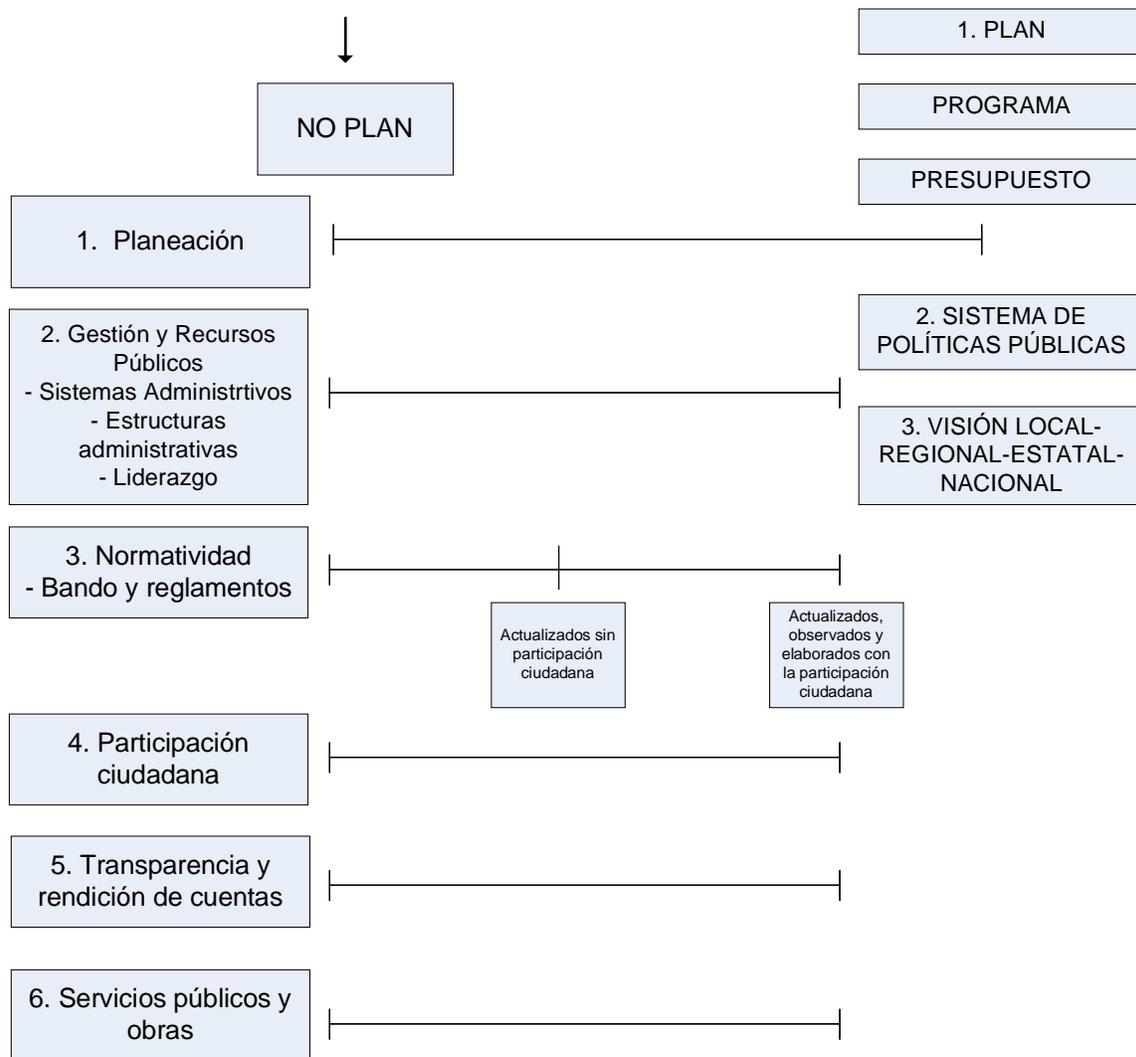
Si en el “inventario social” el nivel de estos componentes es bajo, entonces la posibilidad de que la participación ciudadana sea el “factor estratégico” de la vida

política y colectiva es nulo. La responsabilidad política-administrativa es muy maleable y amorfa.

La posibilidad de la rendición de cuentas y de la construcción de un sistema e instrumentos de gobierno democrático e incluyente es mínima. Por ende, las instituciones y organización públicas son autopoieticas y antarquicas. No saben hacer algo diferente porque nunca se les ha pedido. Las visiones de largo plazo y la construcción de espacios para el diálogo político y social no existen; todo queda en la visión de lo cotidiano, lo pragmático, y lo peor de todo en el usufructo personal y de grupos.

La apuesta es sencilla podrá a través de la reivindicación de la ética del servicio público y del respeto irrestricto a la condición más profunda del ser humano (de todos los seres humanos sin excepciones) lograr la construcción de espacios de concordia y de desarrollo integral de una comunidad y de la sociedad en su conjunto.

O el camino es la construcción de nuevas imágenes y derroteros colectivos que permitan el reencuentro y la reivindicación de la ética del servicio público y del ser humano. En conclusión, considero que no es un problema metodológico, sino de convicciones, es un problema de alegoría y bondad académica y analítica. La culpa no es ni del sujeto ni del objeto de investigación. El problema tampoco es la inducción, ni la deducción. El reto no esta en los extremos. Por lo que en este trabajo transitaremos de la explicación general de la situación municipal en el país o lo que sucede en el momento del surgimiento de un nuevo municipio.



5.- Tulum: Una puerta del pasado, un espacio del presente y un futuro incierto

La estrategia de trabajo de esta investigación se concentra en su parte empírica en el surgimiento de un nuevo municipio en el Estado de Quintana Roo; en la historia y rica zona de Tulum.

5.1 Los retos del Estado de Quintan Roo: la visión oficial.

Nos permitimos retomar las principales ideas del Plan de Desarrollo Estatal, sobre la situación actual del contexto en esa entidad y los retos a vencer. Es conveniente señalar que el Gobierno Estatal actualiza cada año el Plan de Desarrollo de la entidad. Por lo que, representa un diagnóstico oficial útil para conocer la circunstancia histórica en la que surge el nuevo municipio.

Desarrollo Institucional

Democracia Participativa

Para el gobierno del estado de acuerdo a su Plan de Desarrollo: *“La democracia que se construye en Quintana Roo se basa en la participación ciudadana, en la comprensión de los ideales y la diversidad política, en el respeto a la aspiración de orientar y obtener el poder político. Es una democracia que atiende por igual a todas las fuerzas políticas, que valora la voluntad de la mayoría y suma a todos los ciudadanos en la distribución de los beneficios sociales”*.

Destacan su concepto de democracia y los actores que en ella participan señalada en dicho documento que: *“La estabilidad social y liderazgo compartido, tiene instituciones que otorgan vigencia a la expresión democrática de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones gremiales, los ejidos, las instituciones empresariales, industriales y comerciales, los colegios de profesionistas, los*

académicos, los estudiantes, dependencias federales y municipales que contribuyen a la dignificación de la vida social y comunitaria, así como al desarrollo integral del estado". La proclama del estado para una nueva relación ciudadanía-gobierno la basan en: *"La atención directa a la ciudadanía y la solución a sus planteamientos ha sido el marco ideal para el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad"*.

Señala de manera muy rápida respecto de las relaciones intergubernamentales al interior de la entidad que: *"El gobierno del estado colabora con los ayuntamientos en el fortalecimiento y desempeño de sus haciendas públicas, multiplica acciones estatales que contribuyen al desarrollo social comunitario, el desarrollo urbano y la seguridad pública"*

- Seguridad Pública

La seguridad, para el gobierno del Estado; *"es una condición básica para el desarrollo económico integral y para el desarrollo humano y social"*. Para ello, según datos ofrecidos por el estado *"en los últimos tres años triplicó la inversión en las acciones de profesionalización, evaluación, certificación, capacitación básica y especializada a elementos de seguridad pública y tránsito y la adquisición de equipo, a fin de que la función de la seguridad pública se desarrolle en el marco de derecho y con pleno respeto a los derechos humanos, además de la homologación de conocimientos y el trabajo coordinado de las mismas instituciones"*.

- Procuración de Justicia

En este apartado el diagnóstico es contundente: *"La Procuraduría General de Justicia del Estado por diversos factores ha visto superada su capacidad de respuesta en el tiempo y calidad requerida"*. Para lo cual: *"...se amplió la cobertura de los servicios del Ministerio Público incorporando sistemas modernos de investigación, de persecución de delitos con una plataforma renovada de equipos informáticos para brindar un mejor servicio a la ciudadanía y hacer frente al*

acelerado crecimiento social y demográfica que impone la actividad turística". Quintana Roo cuenta en la actualidad con 45 Agencias del Ministerio Público y 73 mesas investigadoras en todo el territorio, a las que se han destinado mayor número de Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Peritos y Policías Judiciales para brindar un mejor servicio a ciudadanos y visitantes, así como la creación de la Visitaduría General.

Un dato relevante es que Quintana Roo ocupa el lugar 22 a nivel nacional en incidencia delictiva respecto al número de denuncias presentadas en las Agencias del Ministerio Público del Fuero Común, donde el primer lugar indica mayor número de denuncias. Los delitos de mayor incidencia, según las denuncias, son el robo con el 38.10 por ciento, las lesiones con el 13.37 por ciento, los daños con 12.63 por ciento, el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar con el 6.02 por ciento, el fraude con 4.52 por ciento, las amenazas con el 2.23 por ciento, los homicidios con el 1.56 por ciento, el despojo con el 1.66 por ciento, el abuso de confianza con el 2.46 por ciento, el allanamiento de morada con el 1.32 por ciento y la violación con el 1.89 por ciento.

- Protección Civil

En los tres primeros años de la actual administración estatal, el embate de tres huracanes ha obligado al establecimiento de una cultura de protección civil y la convierten en un asunto prioritario en la agenda gubernamental. En 2005 por los huracanes Emily y Wilma, siendo éste último el más devastador en la historia del estado, permaneciendo 63 horas sobre el territorio, equivalente al paso de 5 huracanes y en 2007 el paso del Huracán Dean en la zona sur que afectó a los municipios con mayor población rural de la entidad.

- Modernización de la Administración Pública

En tres años se han validado 27 reglamentos interiores y 47 manuales administrativos con el fin de distribuir equitativamente las cargas de trabajo mediante procesos de reorganización. Sin embargo, y así lo reconoce el gobierno estatal *“...las acciones de modernización y simplificación administrativa son diseñadas y propuestas por diferentes instancias, situación que origina la desarticulación y duplicidad de actividades y su aplicación por las dependencias y entidades gubernamentales no siempre es real ni adecuada”*.

La profesionalización de los servidores públicos representa una prioridad para la modernización de la administración pública. Sin embargo, a decir del mismo gobierno local *“... aún cuando se han logrado avances en la capacitación y se elabora periódicamente un programa anual, éste se desarrolla con muchas limitaciones y deficiencias”*.

Con respecto al desarrollo de la tecnología de la información el propio gobierno del estado señala que *“... no ha tenido el impulso suficiente para atender el desarrollo de sistemas y redes integrales e innovadoras e incrementar el número de equipos disponibles para lograr una mejor comunicación en función de las necesidades institucionales”*.

Desarrollo Ambiental Sustentable

- Población

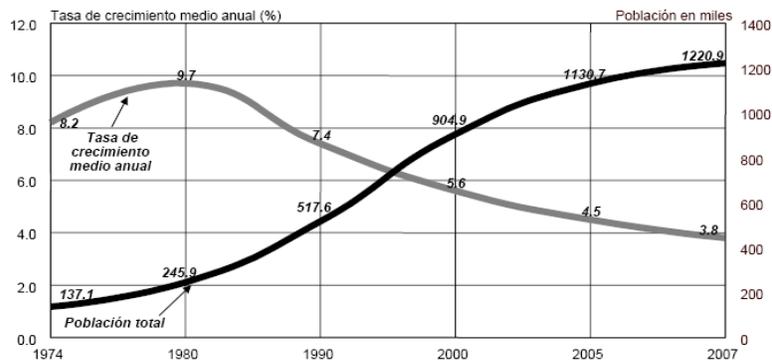
El crecimiento anual de la población en Quintana Roo es de 4.10 por ciento, es el Estado con mayor crecimiento a nivel nacional, teniendo a las ciudades de Playa del Carmen y Tulum con la tasa más alta poblacional en toda Latinoamérica, con un 14.7 por ciento y 13.88 por ciento que se traduce en una mayor demanda de todo tipo de servicios y un reto para el crecimiento ordenado, la gobernabilidad, y el respeto y conservación del medio ambiente.. De mantenerse el comportamiento demográfico, en aproximadamente 14 años Quintana Roo duplicará su población.

Entre el año 1974 y el año 2007 la población que era de 137 mil habitantes paso a ser un poco más 1.2 millones de habitantes. Las pirámides de edades muestran cambios en la estructura por edad, pasando de un crecimiento expansivo donde el número de niños crecía año con año a una composición por edad donde destaca la disminución porcentual de los primeros grupos de edad y el incremento de los grupos intermedios, en edades productivas y reproductivas. Los procesos migratorios han tenido en Quintana Roo un peso importante en el crecimiento total de la población, solo entre 2006 y 2007 la migración contribuyó en un 54 por ciento.

Los cambios sucesivos en la reducción en las tasas de mortalidad, fecundidad e inmigración han provocado importantes transformaciones en la composición por edad de la población, dando lugar a una estructura más joven pero que potencialmente llevará al estado a un proceso de envejecimiento en aproximadamente 25 años, lo que generará un nivel de dependencia económica y de servicios que de no preverse traerá grandes complicaciones.

Existe en el estado un desequilibrio en la distribución de la población. Las zonas aledañas a los estados de Yucatán y Campeche se caracterizan por altos índices de marginación y poca accesibilidad, con políticas reducidas para la preservación de la cultura maya y estrategias para una población con capacidades y competencias que permitan afrontar un adecuado desarrollo económico en el marco de un uso sustentable de los recursos naturales.

QUINTANA ROO: POBLACIÓN TOTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL PARA LOS AÑOS, 1974, 1980, 1990, 2005 Y 2007



La población del estado de Quintana Roo durante los últimos 33 años se incrementó casi 10 veces, al pasar de 137 mil en 1974 a 1.2 millones en el año 2007. Como puede observarse en la gráfica anterior, la velocidad de crecimiento de la población es cada vez menor, aunque todavía es una de las más aceleradas del país, por ejemplo, al compararla con la media nacional es 3.3 veces mayor.

FUENTE: Consejo Estatal de Población de Quintana Roo.

- Planeación y Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial en Quintana Roo, ha impulsado como principio el manejo sustentable de sus recursos naturales. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT) de Quintana Roo, plantea estrategias de planificación de uso del suelo en las escalas locales que se combinan con estrategias de desarrollo regional y de integración territorial de actuación, donde el territorio funciona como elemento integrador y estructurante. El PEOT promueve patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio.

- Preservación del Ambiente

El estado tiene en los 50 mil 483 kilómetros cuadrados de extensión territorial, más de 3.5 millones de hectáreas de superficie forestal de alta diversidad biológica, un medio natural de extraordinaria belleza y gran fragilidad, así como con una gran cantidad de cenotes, dolinas, aguadas y lagunas producto de la particular conformación geológica del territorio peninsular, contando solamente con el río

Hondo como corriente superficial. Tiene 900 kilómetros de litoral costero conformado por islas, puntas, bahías, cabos, canales y lagunas costeras, formando un medio natural de extraordinaria belleza pero de gran fragilidad. Frente a sus costas se extiende parte de la segunda cadena arrecifal más importante del mundo, que abarca desde el Parque Nacional Isla Contoy hasta Honduras.

El estado posee una alta diversidad biológica que se refleja en la presencia de 1 mil 251 especies de plantas y aproximadamente 60 familias de peces arrecifales, 80 especies de interés comercial, 79 reptiles, 423 especies de aves y 110 de mamíferos.

El estado cuenta con siete Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial aprobados, uno en etapa final de actualización y tres más han iniciado los procedimientos para su actualización. Su cobertura comprende todo el litoral caribeño y particularmente las zonas turísticas más importantes y dinámicas, mientras que para la zona interior de la entidad tenemos en forma concurrente al Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, PEOT.

Quintana Roo tiene 1 millón 423 mil 142 hectáreas protegidas en su superficie acuático-terrestre que equivale al 25 por ciento de la superficie del territorio, en 18 Áreas Naturales Protegidas, ANP, 6 son estatales con 284 mil 954 hectáreas y 12 federales con 1 millón 138 mil 187 hectáreas.

A decir del propio gobierno estatal, *“El crecimiento poblacional implica una serie de problemas que se reflejan en daños ocasionados al medio ambiente, tales como la degradación de la calidad del agua, la modificación y reducción de ecosistemas costeros y acuáticos, contaminación de mantos freáticos y sistemas de humedales, carencia de infraestructura de drenaje y la ubicación de tiraderos a cielo abierto cercanos a cuerpos de agua”*.

Desarrollo Económico Sostenible

- Desarrollo Regional Equilibrado Entorno

El estado tiene una aportación muy relevante para el país en la actividad turística y se manifiesta la Región Caribe Norte (integrada por los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Cozumel) la más dinámica de la entidad en cuanto al crecimiento económico y demográfico, y que concentra más del 95 por ciento de la infraestructura turística con actividades económicas preponderantes en los servicios.

El resto del estado, excepto de alguna forma la capital, busca detonar su potencial económico y es evidente la enorme distancia entre los municipios que integran la Región Caribe Norte y las otras regiones y municipios en la entidad. El reto que se enfrenta es el desarrollo del Estado con respeto al medio ambiente.

- Actividad Económica y Empleo.

En los últimos años Quintana Roo, según datos del gobierno estatal, ha tenido un crecimiento sostenido de casi 3 por ciento en el Producto Interno Bruto derivado de la creciente actividad del sector turismo y negocios asociados, como el comercio, los restaurantes y los servicios financieros. En términos de PIB per cápita, el estado se encuentra en la posición número 7 a nivel nacional.

El Sector Secundario de la economía está integrado por micro y pequeñas industrias. Su participación en el PIB lo posiciona en segundo lugar con el 5.5 por ciento. Se han impulsado nuevas inversiones tanto en la Zona Norte como en la Sur de la para propiciar un crecimiento en esta actividad y generar nuevas oportunidades de empleo diferentes a las de la actividad turística.

El crecimiento de la actividad terciaria la cual contribuye con el 93.5 por ciento del PIB, ha propiciado que el 82 por ciento de la población se concentre en las principales ciudades de la entidad, tal es el caso de Cancún, Cozumel, Playa del

Carmen, Isla Mujeres y Chetumal, el 18 por ciento restante se distribuya en más de 2 mil localidades en toda la geografía del Estado.

El dinamismo en la economía se manifiesta en la creación de poco más de 5 mil 500 sociedades mercantiles en los últimos tres años, que equivalen a un 20 por ciento del total de sociedades registradas. Con la generación de nuevas empresas, se ha incrementado el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, incrementándose en un 12 por ciento en el 2007 con respecto al año anterior, posicionando a Quintana Roo como el segundo más alto en el país.

Existen condiciones para transformar al estado en una plataforma logística y de distribución multimodal de carácter internacional, operan tres aeropuertos internacionales, seis puertos marítimos de altura, una moderna red carretera, sistemas de telecomunicaciones de vanguardia y un significativo consumo interno generado por la demanda de la población y la de más de 10 millones de visitantes anuales.

El régimen fiscal de región fronteriza permite la importación para consumo o reexportación hacia el exterior de productos que provengan de países distintos a los Estados Unidos y Canadá, incluyendo aquellos países con los que México no tiene ningún tipo de tratado comercial con aranceles que fluctúan entre el 0 y el 5 por ciento.

- Diversificación del Turismo

El turismo se ha consolidado como el eje motor sobre el cual gira la economía del estado. Quintana Roo custodia los mejores recursos turísticos del país, es vanguardia nacional y en la región del Caribe en servicios para el turismo, con la fuerza de un multidestino turístico y condiciones favorables para la inversión privada que atrae empresas competitivas de calidad y sustentables.

En 2007, el desarrollo de la infraestructura turística registra una oferta superior a los 73 mil 108 cuartos disponibles en 763 hoteles, representa el 13 por ciento del total de la oferta hotelera del país.

Es necesario revisar los actuales modelos de desarrollo turístico para los distintos destinos del estado, de tal forma que se apeguen estrictamente a los modelos de sustentabilidad ambiental. De igual manera, será necesario fomentar productos turísticos de alta especialización dirigidos hacia segmentos de mayor rentabilidad y equilibrar el desarrollo turístico de las regiones. Por último y como compromiso ineludible, es imprescindible incorporar a las comunidades indígenas a los beneficios que genera el turismo.

- Explotación Racional de la Pesca y Consolidación de la Acuicultura

En el estado se ha fortalecido a las organizaciones del sector pesquero y acuícola y se ha promovido la diversificación de la actividad pesquera en su regulación y ordenamiento, así como el fomento de la acuicultura, la pesca deportiva y el ecoturismo.

La actividad pesquera tiene un padrón de 2 mil 60 pescadores de los cuales 1 mil 128 son considerados dentro del sector social. Se tiene un registro de 25 cooperativas con 1 mil 128 pescadores inscritos que están integrados en una Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera. El registro de embarcaciones pesqueras, es de 790 embarcaciones, 43 correspondientes a la pesca de altura, 12 nodrizas y 735 embarcaciones para la pesca ribereña o del sector social.

Quintana Roo ocupa el decimonoveno lugar a nivel nacional en la producción pesquera. Sin embargo, ocupa el noveno lugar en lo que a ingreso por pescador se refiere. En la región Golfo-Caribe ocupa el primer lugar en ingreso per cápita.

Las principales pesquerías en cuanto a volumen de producción son, el camarón con el 9 por ciento, la langosta con el 5 por ciento, el tiburón con 6 por ciento, la escama con el 62 por ciento y otras pesquerías alternas con el 18 por ciento. Del volumen total de la producción estatal, se destina un promedio del 15 por ciento a los mercados nacional y de exportación y el 85 por ciento restante al mercado local, con lo que apenas se satisface el 16 por ciento del consumo anual del Estado. En Quintana Roo existe una demanda estimada de pescados y mariscos cercana a las 28 mil toneladas al año.

En acuicultura, el estado lleva una política de impulso de la actividad, con una producción de 77 toneladas de pescado entero anual, que se destina 100 por ciento al consumo local y el programa de Módulos Sociales de Acuicultura, ha permitido ofertar pescado vivo a comunidades de alta marginalidad. Se cuenta con tres granjas comerciales, 22 módulos sociales, 2 centros productores de alevines hormonados de tilapia y cerca de 50 productores de autoconsumo.

- Infraestructura para el Desarrollo

La red carretera tiene más de 5 mil 503 kilómetros de longitud. El 15.7 por ciento corresponden a la red federal, el 24.6 por ciento a la red estatal, el 58.1 por ciento a la red rural y el 1.6 por ciento a carreteras de cuota. La columna vertebral de la red carretera del estado la constituye la carretera Cancún-Chetumal que lo recorre de norte a sur. Esta vía requiere modernizarse en su totalidad para poder integrar económicamente a toda la entidad.

En consecuencia, la vía aérea es el más importante medio de transporte de los visitantes a la entidad, por lo que se requiere mantener y elevar la calidad de los servicios aeroportuarios y modernizar la infraestructura aérea existente. En los primeros tres años, se ha ampliado y mejorado la seguridad y los servicios en los tres aeropuertos internacionales de Chetumal, Cozumel y Cancún. Se tiene en puerta la licitación de un aeropuerto en Tulum.

Los puertos de Quintana Roo tienen una ubicación geográfica privilegiada en las rutas turísticas nacionales e internacionales, razón por la cual el estado participa con más de la mitad de movimiento de cruceros y pasajeros del país, una industria en la que México participa con la quinta parte del mercado mundial.

Desarrollo Social Incluyente

- Educación Integral

Para el gobierno del estado es prioridad un sistema educativo fuerte para el desarrollo de la entidad. En el ciclo escolar 2006-2007, en educación primaria la eficiencia terminal fue del 98 por ciento, el tercer lugar nacional y la deserción de un -0.3 por ciento, el segundo lugar nacional. En educación secundaria la eficiencia terminal fue del 82 por ciento, noveno lugar nacional y una absorción del 100.5 por ciento que representa el segundo lugar nacional.

La matrícula del sistema educativo estatal para el ciclo escolar 2007-2008, se integra por 345 mil 833 alumnos. Ingresaron a algún grado o nivel 336 mil 633 alumnos y 8 mil 750 repitieron algún grado escolar. Por género, la matrícula se compone en 51 por ciento por hombres y en 49 por ciento por mujeres.

La matrícula escolar 2007-2008, del sistema educativo estatal es atendida en 1 mil 447 planteles educativos con 1 mil 905 escuelas. El 89.5 por ciento son escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria. Los municipios con el mayor número de escuelas son Benito Juárez con el 31 por ciento por su densidad poblacional y Othón P. Blanco con el 29 por ciento por su extensión territorial.

En el Sistema Educativo Estatal participan 17 mil docentes, el 70.5 por ciento se concentra en educación básica, el 12.7 por ciento en el nivel medio, el 14.9 por ciento en el nivel superior y el 1.9 por ciento en educación normal, educación para adultos y capacitación para el trabajo. Se cuenta con 1 mil 905 escuelas con 11 mil 682 aulas activas de las 12 mil 903 existentes, el 89.5 por ciento corresponden a nivel básico, el 6.7 por ciento al nivel medio, el 1.9 por ciento al nivel superior y

el 1.8 por ciento en educación normal, educación para los adultos y capacitación para el trabajo.

La educación superior en el ciclo escolar 2007-2008 atiende a 18 mil 625 alumnos, que representan un incremento del 4.5 por ciento respecto al ciclo anterior, en 41 instituciones. Sin embargo, se tiene la cobertura de atención más baja del país para el grupo de edad de 19 a 23 años, generado por un alto índice de deserción, escasa vinculación entre las instituciones de educación superior y el sector productivo y poca diversificación de la oferta de carreras.

Existe un gran número de quintanarroenses de 15 años o más que no saben leer y escribir o no han concluido su educación básica y no son atendidos por el sistema educativo escolarizado, por lo que representa un rezago educativo, que está constituido principalmente por la población indígena por su condición de marginación y por el alto número de inmigrantes en condiciones similares, que vienen a nuestro estado en busca de empleo.

- Cultura

Quintana Roo a treinta años de haberse convertido de Territorio Federal a Estado Libre y Soberano, cuenta con infraestructura cultural que permite promover y difundir las diversas manifestaciones culturales y artísticas. En los últimos dos años, la infraestructura cultural presentó un incremento del 10.98 por ciento, lo que representa la apertura de 29 espacios más, teniendo actualmente 250 espacios culturales al servicio de la población quintanarroense, se ha dado mantenimiento al 19.61 por ciento de la infraestructura cultural en el estado, lo que equivale a 51 espacios. Esta infraestructura es insuficiente para atender la demanda de la población cada vez mayor que se concentra en los centros urbanos. Es necesario continuar y mejorar el equipamiento tecnológico, el 57 por ciento de los espacios han sido equipados principalmente en los módulos de servicio digital que se han instalado, pero aún existen rezagos.

En el 2006, el promedio nacional estimado de bibliotecas fue de una biblioteca por cada 14 mil 544 habitantes. Quintana Roo, con sus 56 bibliotecas públicas alcanza una cobertura de una biblioteca por cada 19 mil 833 habitantes que representa un 36.37 por ciento por debajo del promedio nacional.

Quintana Roo se ubica en cuarto lugar nacional con 14 zonas arqueológicas abiertas al público, detrás de Yucatán con 16, Campeche con 17 y México con 18 zonas. A nivel Región Sur, el estado se ubica en tercer lugar con zonas arqueológicas abiertas al público y segundo lugar en visitantes con 101 mil 86 en promedio por zona arqueológica. Es importante para el estado impulsar acciones que permitan la apertura y el cuidado de su patrimonio.

En 2007 la XI Legislatura aprobó el Decreto Número 179 que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo y crea la Secretaría de Cultura.

- Agua Potable

Quintana Roo tiene una recarga natural superior a los 8 mil 274 millones de metros cúbicos de agua, una descarga natural comprometida de 4 mil 918 hectómetros y un volumen concesionado 423 hectómetros con una disponibilidad de 2 mil 933 millones de metros cúbicos anuales de agua potable, que representan cerca de 2 mil 500 metros cúbicos por habitante por año, disponibilidad per cápita de las más altas del país.

El uso del agua se distribuye un 54.6 por ciento para la agricultura y la ganadería, el 3.4 por ciento para uso industrial, el 3.9 por ciento para otras actividades productivas y el 38.1 por ciento se destina al uso urbano en labores domésticas, escuelas, hospitales y otros servicios públicos.

La inversión en agua potable y saneamiento para el ejercicio fiscal 2007 fue de 488 millones de pesos que equivalen a un 75 por ciento más de lo invertido en

2006. La inversión se destinó en el mejoramiento de eficiencia y ampliación de capacidad en zonas costeras, mantenimiento de cobertura de agua potable y alcantarillado y saneamiento.

En Playa del Carmen, Chetumal y Cozumel, tres de las zonas de mayor incremento demográfico se tiene una cobertura del 98 por ciento, que sostiene las metas de crecimiento en el servicio de agua potable.

En 2007, se avanzó 7 puntos porcentuales en la cobertura estatal de drenaje en relación con el 2006. Tenemos cobertura del 66.53 por ciento en el tratamiento y remoción de carga contaminante producto de las aguas residuales generadas que representa casi el doble del indicador de cobertura nacional de saneamiento, el 78.7 por ciento se ubica en las localidades mayores de 50 mil habitantes y 24.9 por ciento en las localidades entre 2 mil 500 y 50 mil habitantes. Se dispone de sistemas de drenaje y saneamiento en 8 localidades turísticas y costeras entre 100 y 2 mil 500 habitantes con una cobertura de 81.7 por ciento.

- Salud para Todos

El estado tiene una tasa bruta de natalidad de 19.22 por cada 1 mil habitantes, una tasa de mortalidad infantil de 16.6 por cada 1 mil nacidos vivos y una esperanza de vida al nacer de 76.18 años, para los hombres es de 73.78 y para las mujeres de 78.58 años. La tasa de mortalidad infantil es de 16.6 muertes de menores de 1 año que ubica a Quintana Roo en el lugar 13 en el país por debajo de la media nacional que es de 18.1 muertes por cada 1 mil nacidos vivos. El riesgo de morir en el primer año de vida es menor en el estado en comparación con las entidades que integran la región Sur Sureste.

La infraestructura de salud en Quintana Roo se compone de 222 unidades médicas, de primer nivel son 205 y de segundo son 17. Corresponden a los servicios estatales de salud 197 unidades que representan el 88.7 por ciento de la capacidad física instalada del sector, 12 unidades médicas corresponden al

Instituto Mexicano del seguro social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 9, la Secretaría de la Defensa Nacional 3 y a la Secretaría de Marina 1.

La cobertura de atención médica en el estado se compone principalmente por los Servicios Estatales de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social con el 47 y el 42 por ciento, el saldo es cubierto por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con el 9 por ciento y las fuerzas armadas con el 2 por ciento.

El Régimen Estatal de Protección Social en Salud protege a 59 mil 460 familias distribuidas en los 8 municipios del estado, en Benito Juárez con 18 mil 218 familias, en Othón P. Blanco 14 mil 907, en Felipe Carrillo Puerto 8 mil 218, en Solidaridad 5 mil 752, en José María Morelos 5 mil 290, en Lázaro Cárdenas 4 mil 280, en Cozumel 2 mil 683 y en Isla Mujeres 112 familias.

Se cuenta con 10 unidades móviles de salud para cubrir las necesidades de 189 localidades rurales en 27 rutas de los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas.

El tiempo de espera en las unidades médicas rurales y urbanas es menor a 30 minutos. Se registra en el estado un surtimiento de medicamentos del 88.17 por ciento.

- Ciudades Dignas

Se han elaborado y actualizado 10 planes y programas de desarrollo urbano en un proceso de homologación con las políticas económicas y ambientales. La planeación del desarrollo urbano en el estado registra una actividad permanente de actualización de los programas de desarrollo urbano de Cancún, Cozumel, Chetumal – Calderitas – Xul –Ha, Isla Mujeres, Tulum y Othón P. Blanco y de vigencia de los programas parciales de desarrollo urbano de Subteniente López,

del Complejo Urbano Sur del municipio de Benito Juárez, de la Primera, Segunda, y Tercer etapa de la Reserva Poniente de la localidad de Playa del Carmen.

Se identifican un total de 24 localidades que requieren contar con su propio programa de desarrollo urbano, las que han sido clasificadas en dos grados de prioridad. La primera prioridad corresponde a las cabeceras municipales faltantes, así como aquellos centros de población que ya experimentan efectos del turismo o que están contempladas en el corto plazo como centros de apoyo para ese motor económico.

Se tiene un registro de más de 249 mil viviendas, por la concurrencia de los órdenes de gobierno, la gestión con los organismos promotores de vivienda, la concertación con los desarrolladores y la participación de los beneficiarios, se construyeron 57 mil 701 viviendas. A partir de 2005, se han entregado en promedio 400 créditos semanales, condición que mejora la oferta y la posibilidad de adquirir una casa más barata.

- Equidad de Género

En Quintana Roo se observan algunas iniciativas de equidad de género. La Encuesta de la Dinámica de las Relaciones en el Hogar del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, aplicada en 4 mil hogares quintanarroenses, revela que Quintana Roo ha bajado del primer lugar al lugar número 13 en violencia familiar a nivel nacional.

La encuesta indica que en el estado el 64.4 por ciento de las mujeres de 15 años y más han sufrido alguna forma de violencia comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja frente al 67 por ciento. Señala que en Quintana Roo la violencia de pareja, emocional, económica y sexual se encuentra por debajo del promedio nacional. En tanto la violencia física se sitúa en 20.8 por ciento frente al 19.2 por ciento nacional.

En los tres primeros años de gobierno se han impulsado 102 proyectos productivos de 7 mil 235 mujeres que contribuyen a colocar al estado en el primer lugar de las entidades federativas en la Tasa de Participación Económica Femenina. El 27 de noviembre de 2007 se publicó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Con el objeto de establecer las disposiciones jurídicas aplicables en Quintana Roo y sus municipios, desde la perspectiva de género, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.

- Bienestar para los Pueblos Indígenas

En Quintana Roo, se tiene un registro de 342 mil 572 indígenas, el 52 por ciento son hombres y 48 por ciento son mujeres. Más del 52 por ciento de la población indígena habita en los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Othón P. Blanco.

Del total de la población indígena, el 12.4 por ciento es analfabeta y el 18 por ciento tiene la primaria terminada. El 41.7 por ciento es derechohabiente a los servicios de salud, el 57.6 por ciento no es derechohabiente a los servicios de salud y el 6.3 por ciento cuenta con seguro popular.

La población económicamente activa es de 126 mil 929 indígenas, el 20 por ciento realiza actividades en el sector primario, 19 por ciento en el sector secundario y el 62 por ciento el sector terciario. El 10 por ciento de la población recibe menos de un salario mínimo, el 29 por ciento recibe de 1 a 2 salarios mínimos y el 43 por ciento recibe más de 2 salarios mínimos.

El principal reto es como abatir los rezagos en los servicios básicos como agua potable, drenaje, energía eléctrica, servicios de salud y educación y por otra parte,

lograr un desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas con respeto a su identidad cultural.

A pesar de que la agricultura es la principal actividad económica de la población indígena, esta se destina fundamentalmente al autoconsumo. La milpa constituye el eje central de la vida productiva cotidiana. La subsistencia de las unidades domésticas con base en la agricultura es cada vez más difícil debido, entre otras causas, al tamaño de las parcelas y al deterioro de los recursos naturales, en ocasiones derivado de su sobreexplotación. La producción agropecuaria indígena se basa en organizaciones de productores para el desarrollo de proyectos de comercialización, agroforestería, horticultura y apicultura que obtienen financiamiento de Fondos Regionales Indígenas, entre otros.

- Superación de la Pobreza

El índice de desarrollo humano 2006-2007, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, indica que México se encuentra entre los países con alto desarrollo humano con un índice de 0.8031, sin embargo este avance no es igual para todas las entidades federativas.

Quintana Roo, se ubica en la posición 7 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano con un valor de 0.8296, por debajo del Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Chihuahua y Baja California Sur. Una de las causas de la pobreza en el estado es la dispersión de la población, que dificulta su acceso a los servicios básicos, la educación, la salud, la vivienda y la electricidad. Aunado a esto, las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras son poco rentables en tanto que en su conjunto representan el uno por ciento del Producto Interno Bruto estatal.

En Quintana Roo los desequilibrios regionales se observan en los grados de marginación y de pobreza de 355 comunidades con índices de alta o muy

marginación, en las que habitan cerca del 76 por ciento de la población rural estatal. El mayor porcentaje de la población en condiciones de pobreza alimentaria, con niveles de ingresos por debajo de los 15.40 pesos por persona diario se concentra en los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Othón P. Blanco.

En Quintana Roo, el 67.2 por ciento de la población habita en ciudades de más de 100 mil personas, 8.2 por ciento en asentamientos de 15 mil a menos de 100 mil habitantes, 10.18 por ciento en localidades de 2 mil 500 a menos de 15 mil habitantes y el 14.48 por ciento reside en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes.

Finanzas Públicas de Quintana Roo

A decir del propio gobierno estatal en Quintana Roo, como en los demás estados del país, los ingresos públicos dependen de los ingresos de índole federal. Lo cual, es normal en un sistema político administrativo como el nuestro.

Actualmente, el 85.4 por ciento de los ingresos que el estado recibe, provienen de las participaciones en los impuestos federales y de los convenios de coordinación que Quintana Roo ha firmado con la Federación. El restante 14.6 por ciento proviene de ingresos propios resultantes de la aplicación de los cuatro rubros denominados Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos. Este porcentaje está por encima de la media nacional. De la recaudación total nacional, el estado recibió 0.98 por ciento en 2005 y 1.27 por ciento en 2006.

El ejercicio del presupuesto para el año 2007, planteó un monto de ingresos de 11 mil 538 millones de pesos, solo un 4.2 por ciento por arriba de los ingresos que se tuvieron en 2006, recursos que resultan insuficientes, para llevar a cabo las crecientes demandas de la población. En el 2006, del total de los ingresos, un 88 por ciento se destinó al gasto corriente y un 12 por ciento al gasto de inversión.

La deuda pública directa del gobierno del estado al 30 de agosto de 2007 fue de 1 mil 153 millones de pesos, 153 millones de pesos menos que al inicio de la presente administración. La deuda contingente, en la cual el estado es aval de los municipios y de sus entidades, ascendió al cierre del mes de agosto de 2007 a 618 millones, incrementándose por la deuda del Municipio de Benito Juárez, que se amplió en 276 millones.

Las calificadoras de riesgos Fitch Ratings y Moody's, han otorgado calificaciones muy positivas al desempeño del gobierno en el tratamiento de su deuda y la evolución de las finanzas, generando un clima de confianza sobre las actividades económicas que se desarrollan en la entidad. Esto se basa en un desempeño financiero sólido y equilibrado con saldos positivos en el balance fiscal y operativo, con alta calidad crediticia respecto a otras entidades. Lo anterior ha permitido que las cuentas públicas hayan sido aprobadas por el Congreso del Estado. Las potestades tributarias del estado no han sido cabalmente explotadas. La base de contribuyentes se ha incrementado y los procedimientos de recaudación, aunque han mejorado con la modernización de las recaudadoras que se refleja en el incremento de la recaudación propia, aún requiere de más aplicaciones tecnológicas. El catastro, que presenta un potencial importante para la recaudación de los municipios, no se aprovecha integralmente, por lo que es fundamental modernizar el sistema registral.

La situación de las finanzas públicas del estado podría complicarse en los próximos años, debido a las responsabilidades transferidas por el gobierno federal y al incremento de las demandas sociales que seguirán presionando el gasto público, además de los fenómenos meteorológicos que sumarán mayores exigencias de gasto al Gobierno Estatal. Estas nuevas responsabilidades y demandas tendrán que ser financiadas con recursos provenientes de una mayor eficiencia tributaria, de la contratación de deuda bien orientada o de una nueva relación de coordinación fiscal con la federación.

5.2 La génesis de una organización pública: El Municipio de Tulum en Quintana Roo

Antecedentes: el Decreto de Creación

El 19 de mayo de 2008 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el *Decreto Número 007 por el que se crea el municipio de Tulum, con cabecera municipal en la ciudad de Tulum*. Este hecho ha marcado la historia del Estado –que ahora cuenta con nueve municipios- pues ha detonado una modificación en la correlación de fuerzas políticas, sociales, económicas y culturales en el ahora municipio de Tulum, sus municipios vecinos y en general en toda la entidad.

Este suceso permitió abrir ventanas de oportunidad para impulsar el desarrollo del municipio, pero también ha presionado a la sociedad de Tulum actuar para diseñar instituciones adecuadas a sus necesidades, idiosincrasia y, sobre todo, a definir una visión colectiva de la visión hacia la cual desean llevar a su municipio. La sociedad de Tulum cuenta ahora con la oportunidad de determinar el rumbo a seguir, la meta a la cual desea llegar, los objetivos que cumplir, pero también enfrenta algunas amenazas y bastantes retos para encaminarse a la consecución del proyecto de vida que han de procurarse. Si bien el proyecto tulumense de “construir” y “dirigir”²⁵ su destino data de cuando menos un lustro, las circunstancias políticas, legales, de tiempo y de recursos apremian, para construir el entramado institucional que regirá la vida futura de los habitantes del municipio, y el vínculo que tendrán con los otros Ayuntamientos del Estado.

Qué nos aportan las discusiones y propuestas técnicas para observar, acercarse y estudiar la creación de un espacio de acción colectiva como el de Tulum. En ese sentido, este apartado pretende estudiar y analizar las condiciones y circunstancias, las posiciones de los actores, las problemáticas enfrentadas, la dificultad por plantear y construir acuerdos y consensos, y las rutas que el actual

²⁵ Categorías utilizadas por habitantes y funcionarios de Tulum.

Concejo Municipal enfrente para construir un nuevo municipio. Es indispensable señalar que una de las restricciones principales fue el tiempo y los enormes vacíos del Decreto de Creación del Concejo, que a lo largo de este trabajo se comentará con detalle. Al inicio del nuevo municipio se creó como autoridad transitoria un Concejo Municipal encargado de la administración municipal de Mayo de 2008 a Marzo del año 2009, el primer Ayuntamiento Constitucional de Tulum tomó posición en abril del año 2009.

En las pláticas y entrevistas realizadas con los integrantes del Cabildo del Concejo Municipal, siempre subrayaron que la demanda de constituir el municipio de Tulum provino de sus propios habitantes. Fue una “decisión del pueblo” que obedeció a diversas circunstancias, entre las cuales pueden contarse las siguientes.

- La extensión territorial del municipio de Solidaridad era muy grande, lo cual impedía brindar servicios públicos de calidad a los habitantes de Tulum.
- El crecimiento demográfico de Tulum ameritaba ya la creación de un municipio nuevo.
- Los recursos naturales, turísticos y humanos propios de Tulum requerían de un gobierno más cercano al pueblo para atenderlos con mayor cuidado.
- La autosuficiencia económica de este permitía la creación de un municipio sin lesionar las finanzas federales, estatales y de otros municipios del Estado.
- Existía la iniciativa de los habitantes de Tulum de cristalizar una visión de municipio, diferente a la de los municipios circunvecinos.

El trabajo de los grupos organizados de Tulum desde hace poco más de un lustro, recogió las demandas de la población e inició el cabildeo para conformar legalmente al ahora municipio.

5.2.1 Origen y estrategia para el trabajo de campo.

El origen de esta investigación fue el trabajo realizado a lo largo de los últimos cuatro años donde se impulso una estrategia para y colaborar con acciones que permitieran a los gobiernos locales mejorar sus capacidades de gobernar y sus márgenes de gobernabilidad. Participaron de diferente forma el Banco Mundial, gobiernos estatales y municipales del país, y organizaciones de educación superior e investigación tanto nacionales como internacionales.

En el año de 2003, se iniciaron los primeros trabajos relacionados con el desarrollo institucional de los gobiernos municipales en México. Se establecieron vínculos de cooperación con el Banco Mundial que permitieron realizar diferentes trabajos de investigación sobre la situación comentada. Uno de ellos, estudio algunas experiencias de profesionalización.

El segundo estudio se realizó con la información de las encuestas municipales levantadas por la SEDESOL para conocer la situación de los ayuntamientos de todo el país, los censos tienen información sobre: planeación, reservas territoriales, recursos humanos, ingresos –egresos, catastro, problemáticas, estructuras y procesos, etc.

La tercer línea de trabajo se dedico a elaborar materiales e instrumentos que permitieran promover de manera intergubernamental e interinstitucional un proceso de formación de servidores públicos en todo el país. Los resultados de ese esfuerzo han sido los siguientes:

Talleres "Formación de Servidores Públicos Municipales"
SEDESOL - Banco Mundial 2007

Fecha	Entidad	Municipio	Talleres impartidos	No. de Talleres	Municipios participantes	No. de Asistentes	Entidades Participantes
5 de junio	Estado de México	Ecatepec	* Política Social y Desarrollo	1	5	32	1
25 al 27 de julio	Quintana Roo	Playa del Carmen	* Política Social y Desarrollo * Asociación de Municipios * Transparencia y Rendición de Cuentas	3	8	77	1
13 al 15 de agosto			* Generación de Ingresos Propios * Ordenamiento Territorial * Participación Ciudadana	3	8	50	1
28 y 29 de agosto	Tamaulipas	Nuevo Laredo	* Política Social y Desarrollo * Generación de Ingresos Propios	2	1	37	1
6 y 7 de septiembre	Querétaro	Querétaro	* Política Social y Desarrollo * Participación Ciudadana	2	12	61	1
11, 12 y 13 de octubre	Sonora	Hermosillo	* Política Social y Desarrollo * Asociación de Municipios * Transparencia y Rendición de Cuentas	3	14	35	1
23, 24 y 25 de octubre	Coahuila	Saltillo	* Asociación de Municipios	1	88	180	23
				15	136	472	

Talleres "Formación de Servidores Públicos Municipales"
SEDESOL - Banco Mundial 2008

Fecha	Entidad	Municipio	Talleres impartidos	No. de Talleres	No. de Asistentes	Edos. Particip.	Mpios. Particip.	Municipios participantes
18 de febrero	Zacatecas	Guadalupe	* Política Social y Desarrollo	1	55	1	11	Calera, Fresnillo, Guadalupe, Jerez, Loreto, Nochistlán, Ojocaliente, Río Grande, Sombrerete, Tlaltenango y Zacatecas
19 de febrero			* Asociación de Municipios	1	52			
20 de febrero			* Transparencia y Rendición de Cuentas	1	54			
01 de abril			* Generación de Ingresos Propios	1	37			
02 de abril			* Ordenamiento Territorial	1	37			
03 de abril			* Participación Ciudadana	1	31			
25 de febrero	Jalisco	Ciudad Guzmán	* Política Social y Desarrollo	1	24	1	21	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Concepción de Buenos Aires, El Grullo, Guadalajara, Gómez Fariás, La Manzanilla, Pihuamo, Quitupan, Sayula, Tamazula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Toluca, Tonila, Tuxpan, Valle de Juárez, Zacoalco de Torres, Zapotlán y Zapotitlán de Vadillo
26 de febrero			* Participación Ciudadana	1	33			
27 de febrero			* Transparencia y Rendición de Cuentas	1	15			
16 de junio			* Generación de Ingresos Propios	1	25			
17 de junio			* Asociación de Municipios	1	18			
18 de junio			* Ordenamiento Territorial	1	16			
06 y 07 de mayo	Quintana Roo	Playa del Carmen	* Seminario-Taller "Retos de la gestión pública, la cooperación interinstitucional y latinoamericana para impulsar el desarrollo urbano y social de los gobiernos locales. Una perspectiva intergubernamental".	1	201	12	14	Mexicali, Baja California; Campeche, Camp.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Pachuca de Soto, Hgo.; Oaxaca, Oax.; Puebla, Pue.; San Luis Potosí, S.L.P.; Playa del Carmen y Solidaridad, Q. Roo; Ciudad Victoria, Tamps.; Veracruz, Ver.; Mérida, Yuc.; Guadalupe y Zacatecas, Zac.
08 de mayo			* Política Social y Desarrollo	1	42			
09 de mayo			* Asociación de Municipios	1	44			
10 de mayo			* Transparencia y Rendición de Cuentas	1	32			
26 y 27 de mayo			* Generación de Ingresos Propios * Ordenamiento Territorial	2	28			
28 de mayo			* Participación Ciudadana	1	30			
03 de marzo	Baja California	Mexicali	* Política Social y Desarrollo	1	19	1	1	Mexicali
04 de marzo			* Participación Ciudadana	1	19			
05 de marzo			* Transparencia y Rendición de Cuentas	1	9			
21 de abril	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	* Política Social y Desarrollo	1	20	1	18	Berriozabal, Cintalapa, Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, Chilón, Ocozocoautla, Palenque, Pichucalco, San Cristóbal de las Casas, Sitalá, Suchiapa, Tapachula, Tenejapa, Tumbalá, Tuxtla Gutiérrez, Venustiano Carranza, Villaflores y Zinacantan
22 de abril			* Asociación de Municipios	1	21			
23 de abril			* Participación Ciudadana	1	14			
15 de octubre	Estado de México	Villa de Allende	* Asociación de Municipios	1	21	1	3	Donato Guerra, Ixtapan del Oro y Villa de Allende
				26	897	18	76	

Estos trabajos permitieron establecer una estrategia de interacción y comunicación con gobiernos estatales y municipales, a través de las delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Social, es decir, se contó con la base material y el acervo documental y de conocimiento para provocar un esfuerzo intergubernamental. Esto permitió contar con información y conocimiento para hacer de Tulum el objeto de estudio empírico de este documento.

La construcción de este trabajo tuvo diversas respuestas como se muestra en los cuadros anteriores. Pero en Quintan Roo, se logró establecer un esfuerzo conjunto que logró un acercamiento fructífero y cordial. Se estableció un acercamiento institucional, las redes inter-organizacionales se echaron a andar. Estas redes permitieron sumar esfuerzos y voluntades para que en el año 2008 se realizara un Seminario Internacional sobre Desarrollo Local desde una Perspectiva Interinstitucional e Intergubernamental, el apoyo del Gobierno del Estado de Quintan Roo fue fundamental, y la estrategia sumó actores internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, el Instituto de Desarrollo de Paraguay, la Embajada de Francia en México y la Embajada de España.

La estrategia de este trabajo permitió crear las condiciones y las bases organizacionales para crear un equipo interorganizacional, que enfrentase una circunstancia particular: la creación del nuevo municipio de Tulum. Todas estas condiciones permitieron llevar a cabo esta investigación.

Como se comentó, en principio partió del vínculo de cooperación que se estableció entre el Gobierno del Estado de Quintana Roo –a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional -, la Secretaría de Desarrollo Social, del Gobierno Federal, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y en concreto, por vía de la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas (DGEIZUM) y el Banco Mundial.

Dentro de este contexto, se invitó a participar al Instituto de Desarrollo de Paraguay, el cual aportó una metodología para la incorporación de la opinión ciudadana en las tareas de gobierno municipal, a través de la cual se lograron detectar las necesidades, problemáticas y propuestas de solución de los los diferentes actores y regiones del nuevo Municipio de Tulum.

5.2.2 El contacto directo con los actores: los liderazgos institucionales y locales.

Se realizaron tres sesiones de trabajo con diversos representantes de la comunidad. La primera sesión se realizó con miembros de la Cámara Nacional de Comercio de Tulum, y participaron 25 afiliados a esta organización. La segunda se efectuó en la zona maya, y en él participaron 60 habitantes representantes de las siete comunidades mayas de la zona. Los asistentes fueron miembros conocidos y reconocidos por alguna de las siete comunidades mayas integradas al municipio.

La tercer sesión de trabajo de los talleres se realizó en la cabecera municipal. A este evento asistieron aproximadamente 60 personas entre las que se encontraban representantes comunitarios, empresarios hoteleros y restauranteros, así como integrantes de grupos de la sociedad civil asociados mayormente con la vida de la cabecera municipal. También participaron diversas autoridades y servidores públicos del Concejo Municipal. La intención de estas reuniones fue recolectar información para identificar y sistematizar estrategias de vinculación social entre gobierno y ciudadanía, liderazgos locales, las problemáticas y prioridades de los diferentes grupos de Tulum.

En otro sentido se realizo a través de pláticas, reuniones y entrevistas con los funcionarios del Consejo Municipal, se efectuó un análisis del entramado institucional dentro del cual se ha gestado la conformación del Concejo, a partir del cual se identifica la propuesta estratégica colectiva que surge del decir y pensar de

todos los actos de Tulum. La apuesta era reconocer el proceso y la interacción que permite la construcción de acuerdos, reglas y espacios de interacción comunicativa.

Las reuniones de trabajo

Para la elaboración de este trabajo ha resultado fundamental la información que de viva voz se recogió del Cabildo en su conjunto, Presidente, Síndico y Regidores integrantes del Concejo, así como de diversos servidores públicos, titulares de direcciones generales, direcciones de área y subdirecciones.

Esta información se ha complementado con documentación diversa proporcionada también por los funcionarios mencionados. Como ya se señaló, en este análisis se presenta la importante aportación proveniente de la comunidad, que se ha recogido con los diversos talleres de participación social impartidos en la zona maya y en la cabecera municipal.

En este sentido, el trabajo fundamental consistió en recoger las experiencias, percepciones, sentimientos, ideas, pensamientos, y la visión de los habitantes de Tulum, organizarlos, darles sentido y analizarlos para conocer la dinámica y circunstancias en las que se crea el municipio de Tulum.

Uno de los aprendizajes más importantes es que es fundamental en un proceso de construcción de instituciones es la posibilidad de tener una visión estratégica compartida, los objetivos colectivos y la estrategias para alcanzarlos sólo tienen viabilidad y factibilidad en situaciones de comunicación y participación ciudadana. Pero para ello es necesario tener algunas capacidades y actitudes organizacionales fundamentales: un liderazgo con visión y reconocimiento, un equipo de trabajo que actúe de manera integral y que comparta la visión y los objetivos, la claridad con respecto a los alcances y restricciones es muy importante. Pero principalmente, la posibilidad de incorporar la opinión y los deseos de la comunidad, parte de inicio de la voluntad política para hacerlo, pero

si no se cuenta con las herramientas, habilidades colectivas e individuales para darle cauce y el tiempo necesario para ello será tarea harto complicada.

Otro de los aprendizajes es que corresponde a todos los involucrados establecer y trabajar en las líneas estratégicas, y determinar los acuerdos, tiempos y procesos a través de los cuáles se crearan las bases institucionales, sociales, económicas y políticas para el nuevo Municipio de Tulum. La estrategia y el trabajo, sin duda, debe ser intergubernamental, incluyente, plural y democrática.

Organización de la información

Este documento se integra por tres partes. En la primera se presenta el diagnóstico estratégico identificado a través del trabajo con los habitantes y el Concejo recién creado. Se señalan en este primer apartado las partes sustantiva, adjetiva y de recursos que inciden en la actividad administrativa municipal, así como la visión de futuro que de la región de Tulum tienen los diversos actores sociales que integran a la comunidad.

En la segunda parte se presentan las líneas estratégicas de desarrollo que es posible trazar a partir del estudio que se ha realizado. En este apartado se destacan acciones concretas identificadas en este trabajo que parten del gobierno hacia la ciudadanía y aquellas con las cuales ésta última puede retroalimentar y complementar la labor de su gobierno.

En el tercer apartado se presentan las estrategias para una gestión municipal moderna, una ruta para construir una normatividad funcional para la vida municipal, algunas recomendaciones para configurar la estructura organizacional y los procesos de trabajo de la administración municipal, así como una estrategia puntual para la vinculación del gobierno municipal con sus gobernados. Lo anterior, con base en la información, entrevistas, pláticas y reuniones sostenidas con los actores de los diferentes sectores de Tulum.

Finalmente, se presentan los anexos que recogen la información recopilada en las reuniones de trabajo en los cuales participaron diversas personas representantes de la comunidad de Tulum.

5.2.3 El marco de trabajo para el estudio de caso: el diagnóstico estratégico.

En el caso de cualquier instancia gubernamental, el diagnóstico organizacional es el primer paso para emprender y dar rumbo a los esfuerzos de planeación, y en este caso de la construcción de las bases organizacionales y legales de un nuevo municipio. Constituye la base del diseño e implementación de alternativas y acciones encaminadas a lograr la mejor combinación de recursos para alcanzar los objetivos y metas planteados. El diagnóstico organizacional debe ser también un esfuerzo continuo por definir y redefinir la forma en la que se administran los recursos, se toman las decisiones y se configuran los procedimientos y las estructuras.

El proceso de surgimiento de una organización nueva, puede tener como inicio la identificación clara de prácticas administrativas que respondan a las circunstancias particulares del municipio de Tulum. En el ámbito de la administración pública municipal, estas deficiencias no se presentan sólo en un ámbito o en un área en particular; generalmente, son producto de la combinación inadecuada de recursos y procedimientos, del bajo nivel de integración entre áreas, así como de la ausencia de liderazgos claros, y de una gestión de tipo estratégico que permita dar forma y rumbo al trabajo colectivo.

En el caso del Municipio de Tulum, las fuentes de información utilizadas para la generación del diagnóstico fueron de tipo primario, es decir, a partir de reuniones de trabajo con cada una de las áreas que componen el Concejo Municipal.

Para efectos de construcción del diagnóstico, y como primera aproximación a las estructuras administrativas municipales vigentes, se plantean tres grandes niveles

de análisis: sustantivo, adjetivo y de recursos, mismos que permiten agrupar e identificar aquellos factores que inciden directamente en la configuración administrativa del Municipio de Tulum. Tales categorías permiten, a su vez, sistematizar y presentar la información obtenida de una forma más clara.

Lo anotado se esquematiza en la figura 1.

Diagnóstico (entramado institucional)

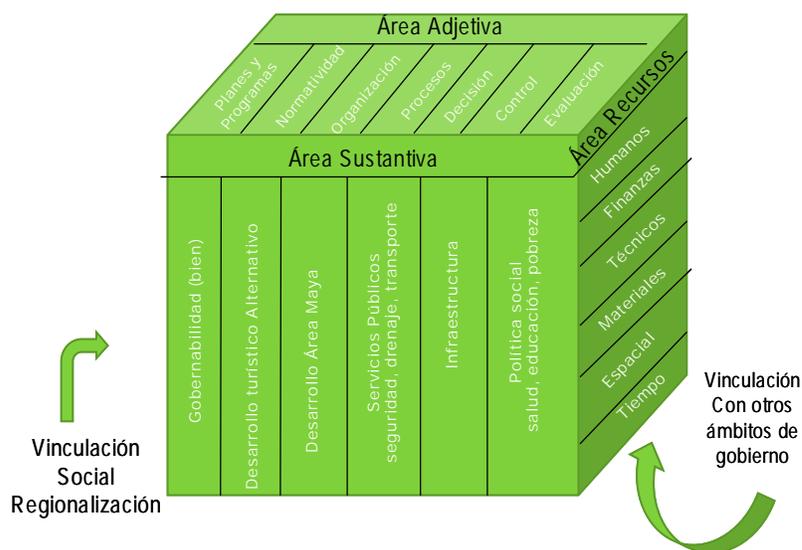


Figura 1

Esquematación de las tres vertientes de análisis para el diagnóstico

Vertiente Sustantiva

Se refiere a los requerimientos y necesidades de los habitantes del municipio y, en general, a todo aquello que se vincula con la percepción que la ciudadanía tiene de la administración pública municipal; en este caso, del actual Concejo Municipal de Tulum frente a los problemas públicos que aquejan al municipio.

1.- *Gobernabilidad*: Los niveles de gobernabilidad pareciera que no implica un grave problema en el Municipio dado que la creación del nuevo municipio se derivó de un proceso promovido por actores de la sociedad misma de Tulum, con las siguientes características:

- Necesidad de autogestión, autosuficiencia, promoción de la identidad municipal a partir de las características naturales, históricas, ambientales y sociales que hacen única a la región de Tulum.
- Integración de un Concejo Municipal legal y plural, establecido a partir de un consenso de los gobernados de las tres zonas que componen el municipio (urbana, la de transición y las comunidades mayas) y de los actores políticos de la comunidad.

2.- *Desarrollo turístico*: Tulum es un lugar conocido en todo el mundo; sin embargo, está por construirse una “noción colectiva” clara y que obtenga el consenso que le permita encausar el gran potencial que existe en la región para el desarrollo de esta actividad, así como el papel estratégico que puede jugar en el crecimiento económico de la región. Los elementos que se identificaron en este rubro son:

- Noción de “desarrollo turístico” ambigua, ante la existencia de opciones turísticas de diversa índole (zona arqueológica, turismo de playa, ecoturismo, turismo extremo, etc.).
- Ausencia de un proyecto claro y definido para el desarrollo en el mediano y largo plazo de esta importante actividad, y ante la posible construcción de un aeropuerto internacional en la zona.

3.- *Perspectiva de desarrollo con visión territorial incorporando al desarrollo el área maya*: Las regiones que conforman el Municipio de Tulum son heterogéneas

desde el punto de vista de su actividad productiva, histórica, económica y social; no obstante, respecto a la zona maya del Municipio, se identifica (por lo menos en el dicho) un reconocimiento por parte de las autoridades a sus formas de organización comunitaria, así como a sus usos y costumbres. Resalta lo siguiente:

- No se percibe que se tenga una noción clara respecto de la forma en la que puedan ser integradas las comunidades mayas en el mediano y largo plazo a la dinámica transformadora que sufrirá la región al constituirse en nuevo municipio y ante el crecimiento económico y demográfico de la región en los próximos años.

4.- *Infraestructura para el desarrollo*: los servicios públicos (drenaje, seguridad y transporte, vialidad, agua potable, entre otros): enfrenta un enorme rezago, incluso varios de ellos no existen. Se ha dado continuidad a la prestación de este tipo de servicios, con recursos escasos, sin que haya todavía un diagnóstico claro que permita detectar necesidades y programar recursos; sobretodo si pensamos en la posible construcción de un aeropuerto. En este rubro resalta lo siguiente:

- Existe una agenda de temas prioritarios de urgente solución tales como drenaje, tratamiento de aguas residuales, sustentabilidad, imagen urbana, seguridad, recolección de basura y su destino final, pero hay una ausencia de mecanismos de planeación e implementación para concretar la solución de los mismos en el corto plazo.
- Se requiere contemplar otros servicios públicos, que si bien no son urgentes en su atención, demandarán en breve su adecuada atención, como son el alumbrado público, el servicio de panteones, mercados (y las formas y modalidades de comercialización) pavimentos e infraestructura urbana, entre otros.

5.- *Planeación del desarrollo municipal*: En razón de su situación jurídica, temporal y presupuestal, el Concejo Municipal no ha programado la ejecución de obra durante el periodo de transición; durante las entrevistas se mencionó la construcción de algunas obras en particular aunque no se distingue todavía una planeación integral del municipio. Destaca que:

- Se está integrando la agenda de proyectos, así como los medios para definirlos, con el fin de identificar los mecanismos de solicitud del financiamiento correspondiente.
- Deberá trabajarse una visión integral de mediano y largo plazo que contemple un plan de desarrollo urbano con una definición clara de usos de suelo, densidades, áreas de crecimiento, vinculación de áreas, entre otros aspectos.
- Política social (salud, educación y pobreza): La capacidad de respuesta que tiene la estructura de la administración pública del municipio en este rubro, es limitada. Por ser nuevo municipio no se ha logrado integrar a los programas federales, ni tiene claridad respecto de los recursos con los que pueda contar en los primeros años de su administración.
- La administración pública municipal mantiene cierto nivel de coordinación interinstitucional para la atención de los asuntos que son de su responsabilidad, pero se percibe un nivel básico de interacción con las instancias federales y estatales correspondientes.
- En el rubro educativo, existe una sobrepoblación en las escuelas pues el promedio de inscritos en cada grupo es de 45 alumnos.
- Si se mantiene la tendencia de crecimiento poblacional en el municipio, que es de 14 por ciento anual, se acentuará la sobredemanda de servicios en

materia de salud, educación, vivienda y, en general, aquellas encaminadas para abatir la pobreza.

6.- *Medio Ambiente*: Se manifiesta interés por la preservación del ecosistema. Existe conciencia ambiental y del potencial que significa para el desarrollo de la zona el entorno natural. No obstante:

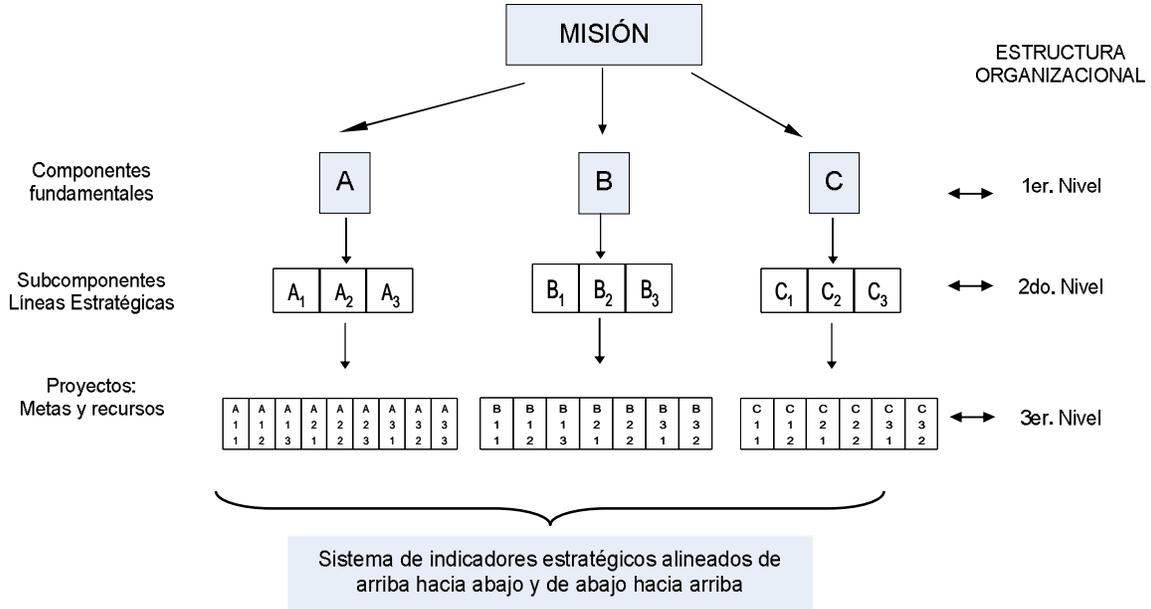
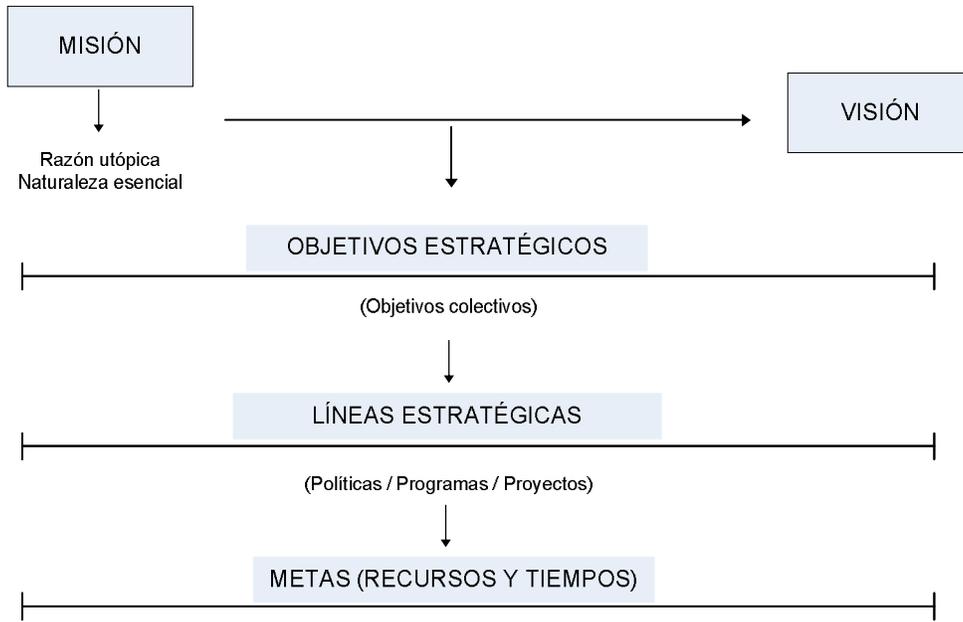
- No se identifica una agenda clara para la solución de los problemas inherentes al medio ambiente y al grave impacto ambiental que podría generarse en la región; la instalación del Comité Municipal de Medioambiente pudiera ser un espacio inicial para la definición de prioridades.
- Las diversas áreas del Concejo Municipal coinciden en señalar que el drenaje es uno de los problemas públicos que más preocupa a la sociedad y al gobierno municipal; existe conciencia de la necesidad de introducirlo. Este es quizás el ejemplo que más ilustra el vacío de atribuciones e institucional que sufre el Municipio en el periodo de transición.
- Otros de los temas que resultan prioritarios en la agenda municipal es el de la basura. Si bien existe ya un relleno sanitario, no está en operación y se dispone de los residuos sólidos en un tiradero a cielo abierto. La ausencia de coordinación a este respecto ha derivado en soluciones ineficientes.
- Para la conclusión del periodo de transición del Concejo Municipal se ha fijado como objetivo, si no la conclusión, sí el establecimiento de directrices específicas para la elaboración de programas y reglamentos vinculados con el medio ambiente en materia de tratamiento y recolección de basura, de limpieza de playas, rescate de parques y plazas públicas, etc.

7.- *Ordenamiento Territorial y Ecológico*: En este renglón se están definiendo los instrumentos de planeación local, así como los reglamentos correspondientes.

Destaca que:

- La planeación y programación de actividades relacionadas con este tema enfrenta enormes restricciones ante los procesos y plazos del periodo de transición.





Vertiente Adjetiva

En este apartado nos referimos a la forma en la que actualmente se organiza la administración pública municipal de Tulum, y que incide en la identificación y resolución de los problemas de orden público que afectan la vida del municipio. La organización y su funcionamiento determina en gran parte la posibilidad de reconocer, identificar, discernir y analizar los problemas públicos.

1.- *Planeación programas y proyectos*: Es uno de los renglones más críticos de la administración pública municipal. Las estructuras, los procedimientos y las personas se encuentran enfocadas a objetivos de atención inmediata, sin que existan espacios para la planeación de mediano y largo plazo. Resalta lo siguiente:

- Existe la necesidad de establecer una reconfiguración organizacional inmediata de cara a la constitución formal del municipio. Replicar como espejo la del municipio de Solidaridad funcionará sólo de manera temporal.
- El Concejo Municipal tiene como prioridad, aunque el tiempo este en su contra, el marco jurídico e institucional que permita sentar bases sólidas para el arranque del Ayuntamiento constitucionalmente electo, e iniciar su gestión de una manera ordenada y con rumbo.
- Es conveniente, pero no seguro, en función de lo observado que el Concejo Municipal logre proponer al Ayuntamiento electo, al final del periodo de transición, un mapeo más o menos claro de las prioridades que será necesario atender. Para ello, el Concejo Municipal trabaja en la coordinación, diseño e integración del Plan Municipal de Desarrollo y los demás instrumentos de planeación.

- La planeación y programación de actividades enfrenta enormes restricciones ante los plazos estipulados para el proceso de transición y de constitución del nuevo Ayuntamiento, menor a un año.
- La insuficiencia financiera aqueja al Municipio, la ausencia de mecanismos de planeación y programación dificulta el proceso de transición en este renglón. Sin embargo, la recaudación por concepto de ingresos (2008) propios puede mejorar sustantivamente hacia fines del año y principios del siguiente (2009).
- La vertiente participativa en el diseño e implementación del plan no está plenamente incorporada. Es una enorme oportunidad crear espacios de participación más allá de los formales.

2.- *Normatividad:* Actualmente el Concejo Municipal aplica supletoriamente el Bando de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos del municipio de Solidaridad en todas las áreas de la administración pública municipal. A este respecto resalta lo siguiente:

- El decreto de creación del Municipio de Tulum acota y limita de una manera importante el margen de acción de las autoridades del Concejo Municipal.
- El Concejo Municipal ha fijado como prioridad para el periodo de transición sentar las bases de lo que podrían ser las Leyes y Reglamentos propios que aplicará el Ayuntamiento electo. No obstante lo anterior, no se perciben mecanismos claros que garanticen que se cumpla este objetivo.
- Algunas áreas se han preocupado por elaborar un diseño institucional y normativo acorde a las necesidades del municipio, para lo cual han tomado la opinión de representantes de la ciudadanía. Sin embargo, en otras áreas se han limitado a tratar de adecuar los reglamentos elaborados para

Solidaridad y, en el peor de los casos, se han tomado diseños de otras latitudes de la república.

3.- *Organización*: No fue posible detectar algún área o ente de la administración pública municipal, asociada al Concejo Municipal, que se encuentre asumiendo el liderazgo y la coordinación del proceso de transición, o que sea capaz de encabezar esfuerzos particulares de reforma administrativa y reconfiguración organizacional, de cara a la constitución formal del Municipio de Tulum. Al respecto se percibe:

- Memoria organizacional y experiencia en algunos de los funcionarios que provienen del Ayuntamiento de Solidaridad, lo que puede representar en la etapa de transición una fortaleza para el municipio de Tulum.
- La preparación del proceso de entrega-recepción por parte del Concejo Municipal de Tulum a las primeras autoridades municipales electas popularmente en abril del año 2009, con la supervisión y vigilancia del Municipio de Solidaridad, se ha dado en un entorno de baja coordinación entre las áreas correspondientes de ambas instancias de gobierno.
- La estructura organizacional responde más a inercias y costumbres de actuación que a un adecuado diseño para las necesidades y posibilidades del municipio de Tulum.

4.- *Procesos*: La réplica de formas organizacionales y procedimientos del Municipio de Solidaridad, en algunos casos es inoperante para las características inherentes a la problemática propia de la región de Tulum.

5.- *Decisión*: El Concejo Municipal acota sus decisiones a lo que estipula el decreto del Legislativo Estatal mediante el cual se crea el Municipio de Tulum; resalta que:

- No se percibe la existencia de una estrategia institucional e intergubernamental sólida que le dé orden y rumbo al periodo de transición municipal, a los trabajos de configuración organizacional del nuevo gobierno, y al proceso de entrega-recepción como tal.
- No hay espacios de construcción de consenso y construcción de objetivos colectivos que sean capaces de sentar las bases para la definición de un proyecto regional de mediano y largo plazo. La participación de los otros ordenes de gobierno es fundamental en este aspecto.

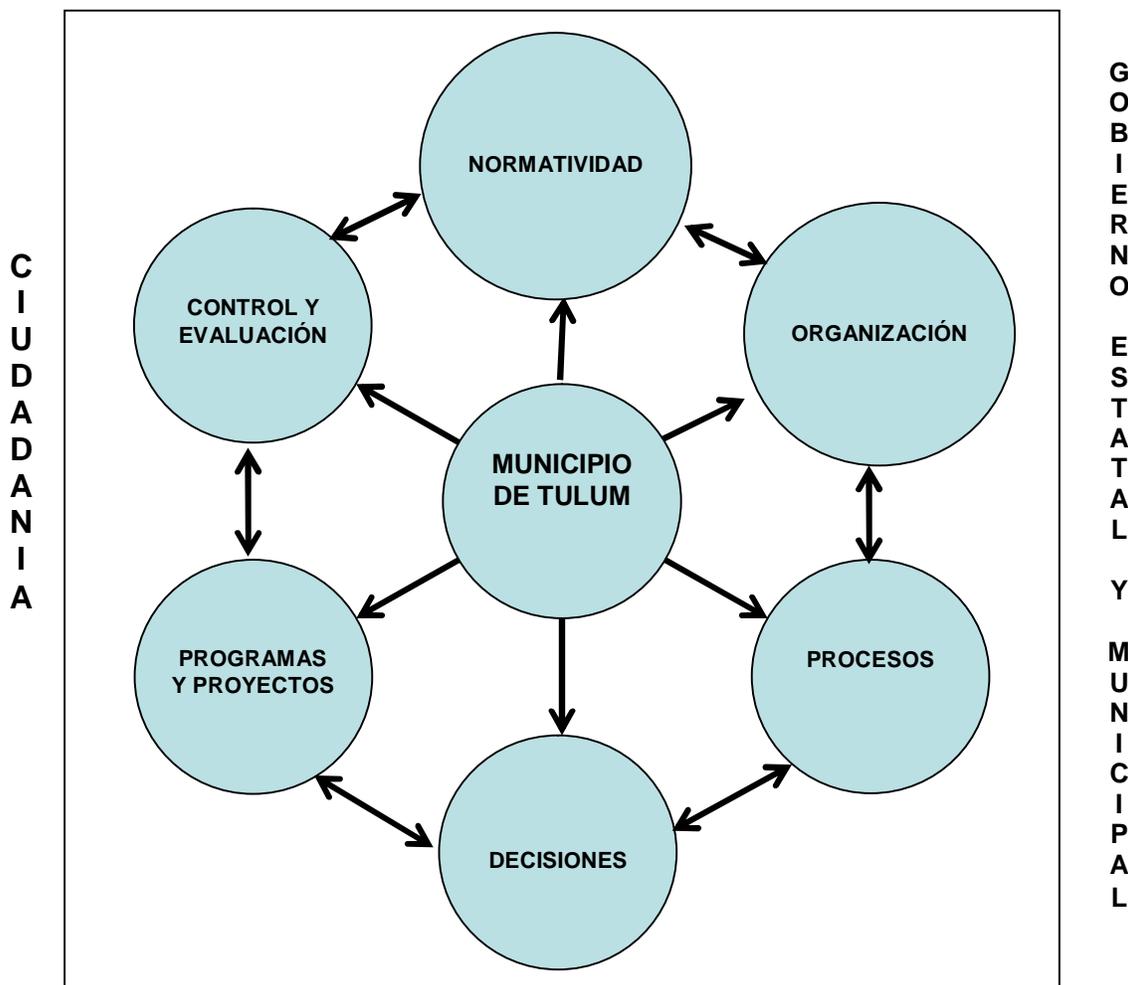
6.- *Control y Evaluación:* Ante el entorno de inicio de una administración municipal y la gestación de una organización propia, las acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño se encuentran relegadas a segundo término; en razón de la aplicación reglamentaria de forma supletoria, no existen las facultades y las atribuciones formales para el ejercicio de este tipo de funciones.

- No se perciben la existencia de medios y mecanismos suficientes en materia de control y evaluación que le den rumbo al periodo de transición, y que permitan un proceso organizado de entrega- recepción en abril del año 2009.
- En materia de fiscalización de la Cuenta Pública, la Tesorería Municipal reporta sus ingresos al órgano superior de fiscalización, al síndico y al cabildo; sin embargo, no existen y no se han previsto mecanismos que permitan la transparencia y la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.
- Se ha considerado el establecimiento de una Contraloría Social, no obstante no hay los elementos que permitan determinar el plazo y la forma en la que será implementada.

- No existen mecanismos de acceso a la información pública, ni prácticas de transparencia, sobre todo, en asuntos de compras y adquisiciones.
- La actuación de la Contraloría Municipal es limitada y con poca fuerza. Su enfoque es más correctivo que preventivo, aunque con poca efectividad.

VERTIENTE ADJETIVA

PARTICIPACIÓN SOCIAL



Los Recursos

Se refiere a la disponibilidad de recursos que existen en la administración pública municipal respecto de recursos humanos, financieros, técnicos, materiales y espaciales, para el ejercicio de gobierno.

- La mayoría de los entrevistados refiere que se han hecho esfuerzos importantes para crear una estructura mínima que permita hacer frente a la problemática cotidiana del municipio, a pesar de la escasez de recursos.
- La disponibilidad de recursos financieros es limitada; sin embargo, se ha realizado un esfuerzo importante de recaudación de ingresos propios. La ausencia de mecanismos de coordinación intra e inter municipal condicionarán la planeación hacendaria para el ejercicio 2009.
- Muchos de los insumos los administra y controla aun el municipio de Solidaridad. No existe flexibilidad para manejar una política de personal, circunscribiéndose a operar con el personal que transfirió el municipio de Solidaridad, muchos de ellos laboraban en la alcaldía de Tulum, dependiente de Solidaridad. No hay políticas claras de personal y el tabulador de sueldos que opera corresponde al del municipio de Solidaridad.

El resumen de las vertientes analizadas se presenta en la figura 2.

SUSTANTIVA	ADJETIVA	RECURSOS
<ul style="list-style-type: none">- Gobernabilidad- Desarrollo turístico- Desarrollo zona maya- Servicios públicos- Infraestructura- Política social- Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none">- Planes y programas- Normatividad- Organización- Procesos- Decisión- Control y evaluación	<ul style="list-style-type: none">- Esfuerzos importantes- Falta de coordinación- Cierta control del mpio. de Solidaridad- Ausencia de políticas de personal

Figura 2

Cuadro resumen de las tres vertientes de análisis para el diagnóstico

5.2.4 Puntos críticos del Diagnóstico Estratégico

El diagnóstico estratégico (DO), es el reconocimiento de las condiciones históricas, institucionales, sociales, económicas y políticas que enfrenta una organización. La interacción, el diálogo con el mayor número de actores que intervienen en una circunstancia histórica dada es fundamental para poder establecer un DO y que este se convierta en un instrumento de gestión pública que permita la toma de decisiones y la puesta en práctica de acciones con la mayor oportunidad posible. El componente fundamental en los momentos de surgimiento de una organización pública es el “tiempo”, la capacidad institucional para aprovecharlo de la mejor manera es fundamental. Para ello se necesita que exista un liderazgo promotor del cambio y creador de consensos, que logre la identidad y el trabajo en equipo, y principalmente que mueva voluntades y sume esfuerzos en la construcción de los objetivos colectivos.

Las dimensiones de tiempo y espacio son fundamentales para la creación, renovación, reconstrucción, reorientación, desarrollo, impulso, innovación o cualquier otro proceso en el que este inmerso una organización, y el grupo de seres humanos que participan en ella.

Con la intención de sintetizar la información obtenida en el trabajo de campo, a continuación se presenta la información utilizando un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Que nos permita establecer en Tulum cuáles son las circunstancias que nos llevan a pasar del diagnóstico a la implementación (acciones, estructuras y procesos en acción) y a la consecución de resultados.

a) Factores de Análisis Internos

Problemática operativa al interior de la administración pública del municipio.

Fortalezas:

- Existe un importante espacio de oportunidad (tiempo-espacio) para que el Concejo Municipal logre la reconfiguración administrativa en planeación, estructuras, procesos y normas en razón de la experiencia, capacidad, y conocimiento de la región. Además, de la voluntad y la disposición de instituciones tanto civiles, como de otros ordenes de gobierno e internacionales para apoyar esta constitución.
- Posibilidad de establecer bases institucionales para la construcción de un municipio. La oportunidad es enorme crear los espacios de interlocución y de regulación y promoción de la vida pública son únicas para el municipio de Tulum.
- Oportunidad de establecer un proyecto de desarrollo regional en coordinación con el Gobierno Estatal de tipo incluyente, de mediano y largo plazo que respete el medio ambiente. Es fundamental la posibilidad de establecer políticas y programas, y principalmente aprovechar el momento para promover mecanismos e instrumentos de políticas y gestión que busquen la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Ayuntamiento.
- Existe una gran motivación por parte de los miembros y funcionarios del Concejo Municipal para operar bien y ser exitosos. El momento pareciera ser ideal para catalizar la voluntad y el ánimo de todos los actores involucrados en el proceso.

Debilidades:

- Gestión “improvisada”, desordenada y desacoplada. Atención de lo urgente, sobre lo importante.

- Ausencia de liderazgo técnico.
- Los responsables de promover acciones institucionales, disponen de tiempo y de recursos limitados para el ejercicio de planeación, para detectar y procesar las prioridades de la comunidad.
- Ausencia de estrategias y herramientas que permitan darle cauce a la coyuntura y a la oportunidad.
- Infraestructura limitada y tecnología que dificulta la comunicación organizacional y la gestión municipal.
- Carencia de una estrategia bien definida para que le de rumbo a los trabajos de transición y al proceso de entrega – recepción, así como de la estructura administrativa y normativa correspondiente.
- Esquema para la integración presupuestaria y de planeación hacendaria indeterminado en muchas de sus vertientes.
- Trabajo por áreas cuasi independientes faltando esfuerzos de tipo integral.

b) Factores de Análisis Externo

Sin duda, los factores externos determinan el momento y la dimensión temporal en la cuál la acción de los diferentes actores de la localidad pueden tomar decisiones, establecer estrategias y llevar a cabo acciones con mucha mayor oportunidad. Se presentan a continuación las condiciones del entorno en general, identificadas en la visita de campo y a través de las reuniones y pláticas sostenidas con los actores comunitarios relevantes, las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, la normatividad y vinculación social.

Será fundamental entender la circunstancia actual y anticiparse al proceso muy acelerado que se dará en los siguientes años de crecimiento y transformación de un área turística, con amplios espacios de vida rural; a uno de crecimiento acelerado y desarrollo urbano.

Oportunidades:

- Alto potencial turístico-ambiental. Es fundamental para establecer una estrategia de respeto al medio ambiente y desarrollo local integral y equitativo, establecer lo que en Tulum se entienda por el concepto “turístico ambiental”.
- Capital social, humano y económico. La circunstancia histórica, social, ambiental y política hace que los acervos y recursos de estos tipos de capital sea muy considerable.
- La inclusión de las instancias federales y estatales en el escenario de la transición y de la reconfiguración municipal pudiera aportar elementos de coordinación valiosos para el proceso. Será fundamental la concertación de esfuerzos y la consolidación del trabajo intergubernamental e interinstitucional, tanto horizontal como vertical.
- Establecer y fortalecer el vínculo gobierno-ciudadanía. La oportunidad de establecer un ejercicio de gobierno democrático esta presente.

Amenazas:

El exterior representa un enorme conjunto de incertidumbres y variables ajenas al control de la organización. Por lo menos, su capacidad política e institucional es muy limitada. El riesgo enorme y latente es el saqueo sistemático y el desarrollo

sin ningún respeto a todas las riquezas naturales de Tulum, desafortunadamente las probabilidades de que esto suceda, en la circunstancias actuales son muy altas.

- Ausencia de un proyecto de desarrollo comunitario incluyente de largo plazo, sustentable para el municipio.
- Falta de espacios para la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía.
- Participación comunitaria desorganizada en la coyuntura que vive actualmente el municipio.
- Interés de grandes capitales orientados a la inversión turística en la zona, en un entorno en el que prevalece la ausencia de un proyecto sólido de desarrollo regional integral, y en el que no existen directrices claras de ordenamiento territorial y ecológico.
- La falta de directrices de desarrollo regional enfocadas al mediano y largo plazo, podrían provocar la exclusión y fractura social, así como la degradación acelerada del ecosistema de la zona y como consecuencia la ausencia de derrama económica para la región.
- Los vacíos legales e institucionales pueden mermar el potencial de desarrollo inherente a la región, aprovechables por grupos de interés muy específicos.
- La visión segmentada de las áreas de Tulum, que llevan a hablar de dos Tulum: el de la zona turística y el de la zona maya. Esto demanda un trabajo de corte integral para no polarizar a la sociedad.
- Alta explosión demográfica.

El DO, es un instrumento de gestión fundamental, establecer lineamientos claros y precisos, para la actividad de la gestión del nuevo municipio. La posibilidad de traducirlo ha actividades concretas de gestión demanda de una enorme sensibilidad y voluntad política de todos los actores involucrados.

El DO nos permite identificar dos elementos fundamentales en los procesos de construcción de organizaciones: la naturaleza temporal, y el sentido espacial de los procesos y actividades que permiten la constitución de una organización. La naturaleza “no renovable” del primero de ellos, plantea enormes riesgos para cualquier organización pública o privada.

Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas se sintetizan en la figura 3.

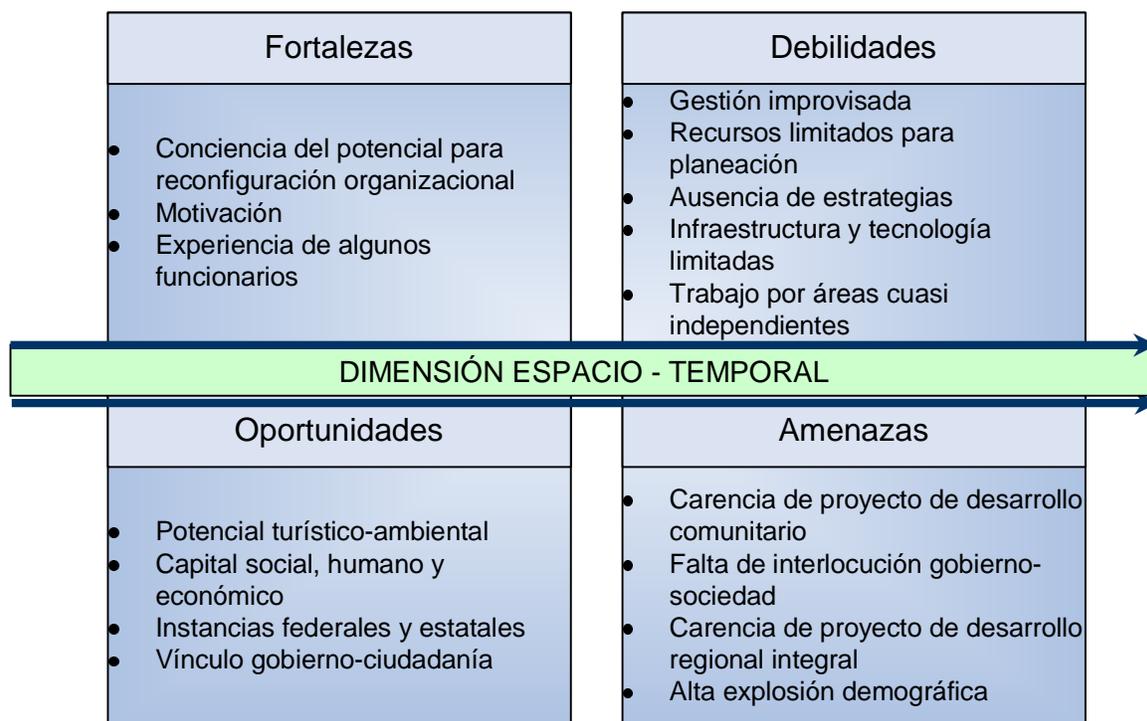


Figura 3

Matriz FODA del Concejo Municipal de Tulum

Los análisis y reflexiones de planeación estratégica presentados en el apartado anterior, nos permitirían abordar el siguiente apartado en donde se presenta la idea, el imaginario colectivo futuro de los habitantes y diversos actores de Tulum. La visión, como instrumento de gestión, constituye una oportunidad para el consenso y la suma de esfuerzos y voluntades al interior de la gestión de lo público. La utopía que sirve para avanzar.

5.2.5 La construcción de una Visión colectiva de Tulum: ¿Dónde quedo la participación ciudadana?

Una visión es un sueño posible, una metáfora para ejemplificar, es una aventura de ciencia-ficción, que no es del todo real pero que tampoco es del todo falso, es una situación irónica y contradictoria, pero que permita contar con un “asidero” organizacional, un rumbo a seguir, un puerto en el que atracar para una organización. Es un aliento que da vida.

Los ejercicios para la construcción de la visión

Como ya se ha comentado, una actividad importante que se llevó a cabo en el marco de este trabajo consistió en las reuniones de trabajo con representantes de la comunidad de Tulum. Uno de los productos fue la construcción de una visión para el municipio. A continuación se muestran las tres propuestas de diferentes sectores y grupos sociales y económicos del municipio.

La visión de los miembros del Concejo Municipal

A largo de las entrevistas sostenidas con los funcionarios y servidores públicos integrantes de la actual administración municipal se identificó que existe un sentimiento, un deseo unánime, hacia el cual proponen encaminar a su municipio, aunque también se perciben ciertas contradicciones. En particular es destacable lo siguiente:

- Todos perciben al turismo como la gran veta de la cual puede vivir el municipio.
- Existe cierta conciencia sobre la conveniencia de diferenciar a Tulum de los demás destinos turísticos de Quintana Roo.
- En particular, destacan la opción de desarrollar el ecoturismo, el turismo para el deporte extremo y un turismo amigable con el medio ambiente.
- La mayoría coincide en que el cuidado de la imagen urbana es un factor fundamental para lograr esta diferenciación deseada.
- Gran parte de los entrevistados está consciente del crecimiento poblacional desproporcionado que experimenta el municipio, se percibe cierta inquietud por los problemas de dotación de servicios que este crecimiento está implicando.
- La mayoría refiere la coexistencia de dos Tulum, uno conformado por la zona turística, con gran potencial de crecimiento económico y poblacional, y dotado de extraordinarios recursos naturales, y el otro conformado por la zona maya y la de transición, aunque pocos identifican la necesidad de hacer partícipes a sus habitantes del desarrollo del municipio.
- Gran parte de los funcionarios menciona la necesidad de ordenar el crecimiento del municipio, pero no logra identificar la forma de hacerlo.
- Prácticamente la totalidad de los entrevistados detectó la necesidad imperiosa de encontrar una forma de resolver el problema del ordenamiento territorial y de la conservación ambiental.

La perspectiva de los habitantes del municipio.

a) La visión de los habitantes de la cabecera municipal: maestros, ejidatarios, funcionarios públicos, comerciantes, hoteleros, empresarios.

“Un Tulum líder en Turismo ecológico de primer nivel, seguro, que promueva una sociedad que integre a todos sus habitantes en igualdad de oportunidades, desarrollándose en armonía con la naturaleza y en forma respetuosa de la cultura

maya. Un Tulum con *iniciativas productivas* de los habitantes, mediante la *planeación oportuna* de infraestructura en sus servicios, la educación y el fomento de actividades físicas, con el fin de tener una sociedad sana y fuerte”.

b) La perspectiva de los habitantes de las comunidades Mayas

“La comunidad maya se visualiza con mucho ecoturismo, con turistas que observan la fauna y la flora, no la destruyen, sino la conservan, que genere más empleo para la comunidad, progreso, conservando las tradiciones, el idioma y la seguridad de su población”.

c) La perspectiva de los comerciantes Cámara Nacional de Comercio - CANACO

“Visualizan un municipio que se destaque por ser un centro turístico mundial, que mediante un crecimiento organizado y desarrollando actividades de ecoturismo, conservando el entorno, manteniendo playas tranquilas, limpias y seguras, en donde sus hijos e hijas pueden crecer con educación, trabajo digno y viviendas con servicios básicos”.

Los puntos estratégicos comunes a las diferentes visiones que permiten la construcción de un instrumento de gestión, son los siguientes:

- Turismo ecológico de primer nivel, seguro.
- Una sociedad que integre a todos sus habitantes en igualdad de oportunidades.
- Desarrollo en armonía con la naturaleza y en forma respetuosa de la cultura maya.
- Iniciativas productivas de los habitantes.
- Planeación oportuna de infraestructura en sus servicios, la educación y el fomento de actividades físicas.

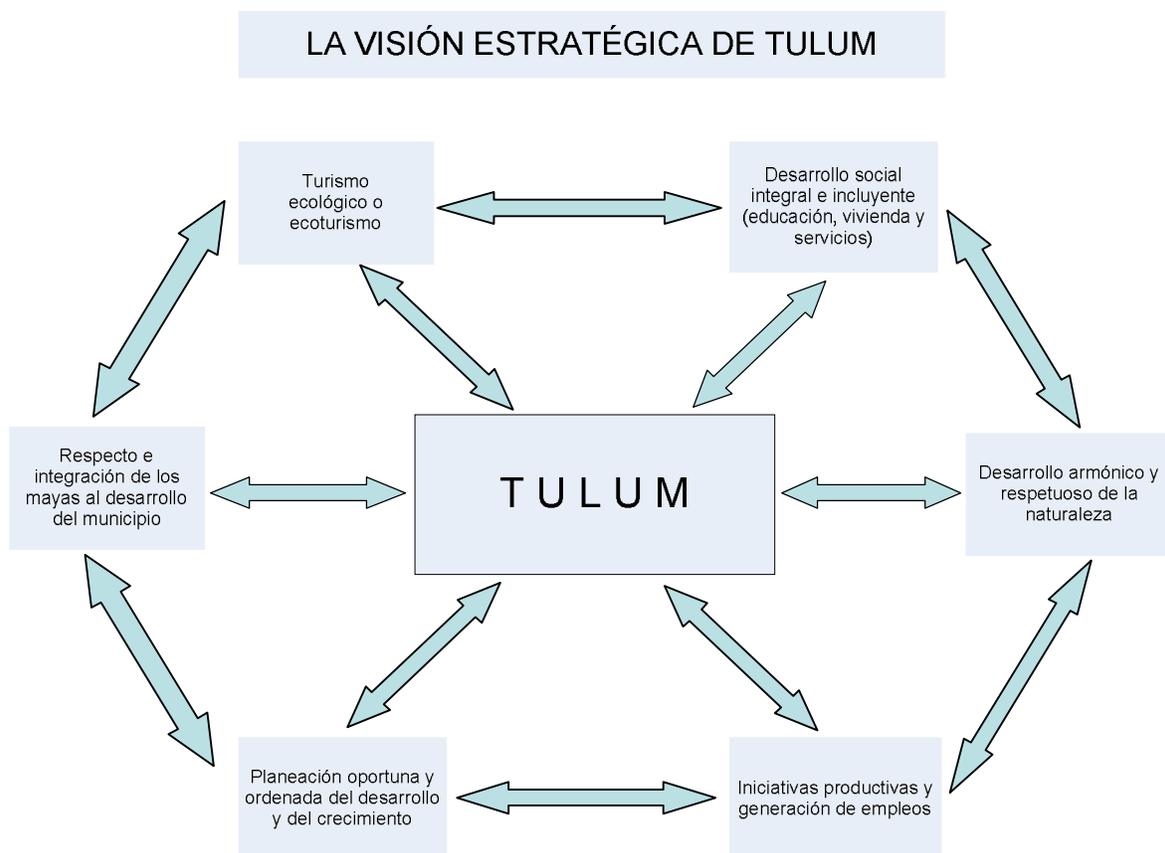
a) La perspectiva de los habitantes de las comunidades Mayas

- Ecoturismo, turistas que observan la fauna y la flora, no la destruyen.
- Más empleo para la comunidad.

- Progreso.
- Conservando las tradiciones, el idioma de las comunidades mayas.
- Seguridad de su población.

b) La perspectiva de los comerciantes Cámara Nacional de Comercio - CANACO

- Centro turístico mundial.
- Crecimiento organizado.
- Ecoturismo.
- Playas tranquilas, limpias y seguras.
- Hijos e hijas pueden crecer con educación, trabajo digno.
- Viviendas con servicios básicos.



5.3 Rutas estratégicas para la consolidación del municipio de Tulum.

La construcción de una organización pública surge de una relación dinámica y dialéctica, entre las condiciones y circunstancias de su entorno y la situación interna de ésta. Las organizaciones de gobierno deben establecer espacios de comunicación e interlocución con la ciudadanía, con todos los habitantes del municipio. Existe un supuesto estratégico fundamental en la existencia de estos vínculos, la organización es y esta sólo en función de los otros. La condición del ser humano en un espacio organizado sólo puede hacerse realidad en el momento, en que ambos espacios establecen relaciones orgánicas.

El trabajo de campo nos demostró que los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía están en ciernes; difícilmente en la gestión de lo cotidiano se pueden identificar y articular a-priori la construcción de vínculos los caminos de una ruta estratégica. Con la información recopilada se logro identificar algunas rutas que peden hacer este engranaje, y que tienen su origen en la acción intencionada del gobierno municipal.

5.3.1 Del Gobierno hacia la comunidad.

Los retos del surgimiento del municipio de Tulum y de la estructura de gobierno, es decir del ayuntamiento, se deben dar en un proceso de integración incluyente y equitativo. En realidad las definiciones organizacionales más importantes se establecen tanto desde la formalidad institucional y legal como de la informalidad política y local. ¿Por qué? La estructura organizacional responde en gran medida a las responsabilidades y funciones legales establecidas en la Constitución Política del país, es muy probable que el ejercicio de definición de facultades sea el único en nuestro país de cómo un ordenamiento legal es definitorio en la construcción de una organización, por lo menos en el ámbito formal.

Existen premisas fundamentales y valores compartidos por los actores políticos, sociales y económicos de la zona. Se tiene como un valor compartido que el

desarrollo respete el medio ambiente. Pero las oportunidades en este momento son enormes para lograr sentar bases primigenias para el ejercicio de un gobierno democrático, moderno y eficiente, capaz de generar un entorno de confianza, participación social y estabilidad jurídica, que permita formular y ejecutar políticas públicas y programas más eficaces, así como la transparencia en sus acciones.

¿Qué se encontró en el trabajo de campo? Hay un enorme espacio de oportunidad, para promover un municipio es donde el Ayuntamiento sea realmente un espacio de participación de la población y pueda expresar sus aspiraciones personales o sociales, así como del entorno que quiere crear, conservar o modificar, lo que implica instrumentar los medios necesarios para orientar acciones precisas para alcanzar el municipio que se piensa en el futuro.

En el transcurso de los días en que se trabajó en el territorio de Tulum se logró identificar que existe una enorme voluntad, pero también un sentimiento de incertidumbre y cuidado, de apresuramiento. Los razonamientos se entreveran, se contradicen y no saben en muchos momentos como lograr la integración y la definición de una estrategia y objetivos compartidos. En una de las pláticas con los miembros del Concejo Municipal después de comentar su sentir y la visión que tenían del nuevo municipio, Uno de sus miembros nos planteó la siguiente pregunta:

“¿Digamos, ahora que hacemos?”

La lectura de dicha situación puede ser muy diversa, desde la falta de experiencia del Cabildo, de la voluntad y el propósito latente de los miembros de esta estructura por cumplir con su trabajo, de la “confianza” por acercarse a un “experto”, Pero, sin duda, demuestra también un sentimiento de orfandad institucional, podría decir hasta de miedo, ante la falta de asideros institucionales claros.

Por lo anterior, podemos señalar que es importante que autoridades y sociedad propicien un marco de comunicación y diálogo que permita expresar y clarificar sus intereses y aspiraciones, a través de estructuras y procesos que aseguren en el presente y futuro el análisis, discusión, ejecución y continuidad de las ideas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos acordados. En pocas palabras, el ejercicio cotidiano de la política.

La Participación social implica que todos los grupos de la población puedan tomar parte en los procesos de decisión políticos y sociales que les afectan, o que incluso sean de su interés. Esto significa espacios abiertos a la confrontación de opiniones e intereses expresados por diferentes grupos y que se tomen en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones. Es conveniente no sólo tener el interés de escuchar a la ciudadanía, sino institucionalizar procesos y mecanismos para ello. Debe sopesarse en las normas el establecimiento de ciertas obligaciones y formas para garantizar la participación, incluso hasta la incorporación del plebiscito. *Esto que en teoría se refiere a la participación de la ciudadanía en la acción de gobierno, en la gestión pública de lo local, difiere completamente de lo que sucede en Tulum y muy probablemente en la mayoría de los municipios del país. Después de interactuar con la mayoría de los grupos y sectores de la población de Tulum, uno de los amigos paraguayos presentes en los ejercicios de participación ciudadana, exclamo una pregunta:*

“Si las cosas están tan complicadas, porque la sociedad civil no se manifiesta. Pensaba que la participación ciudadana sería mucho más alta”.

Es altamente significativo considerar que sin importar la diversidad de intereses que puedan tener los distintos actores que componen la sociedad municipal, una vez que se tengan las estructuras y procesos adecuados para dirimir las diferencias, en ambiente de libertad, incluyente y tolerante, resultarán ideas y

acciones sólidas; asimismo las acciones tendrán el mínimo de riesgos de desviación de la orientación acordada.

En una población tan heterogénea como lo es este nuevo municipio, no puede pasar desapercibida la diferencia de intereses que se presentan, pero una vez que se reconocen esas diferencias y se promueve el respeto y la tolerancia, se llega necesariamente a la identificación de los intereses generales que orientarán la acción individual y colectiva; así como de las autoridades y la sociedad civil.

El marco legal de cualquier nivel de gobierno, federal, estatal o municipal, que regula estructuras y procesos, no deberá convertirse en una limitante, más bien deberá ser, necesariamente, el marco flexible para facilitar la operación de estructuras y procesos de la dinámica en la que interviene la sociedad municipal para el alcance de sus propósitos.

La gran oportunidad de los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad, en el sentido de interpretar y asumir las verdaderas aspiraciones de la sociedad a quienes se deben, es única y puede posesionarse como un paradigma en el área de la administración pública municipal, a nivel nacional e internacional debido a las características particulares del municipio.

La administración pública municipal debe hacer más productivo el gasto, facilitar el acceso del ciudadano a los servicios públicos, aumentar la competitividad de las unidades económicas, mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión, combatir la corrupción, crear vínculos hacia el proceso de democratización y participación ciudadana, debe crear órganos de comunicación interiores y exteriores para que el cabildo cumpla con su función de conocer a detalle los problemas del municipio, fortalecer la interacción y la responsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes públicos y generar confianza. Debe considerar cuidadosamente las alianzas con actores externos, facilitar el acceso a los ciudadanos, ONG's, instituciones académicas, gremios, etcétera.

Es fundamental que el gobierno, habiendo recogido las aspiraciones, proyectos y prioridades sociales oferte un proyecto integral articulado, ampliamente estructurado, con procesos y tiempos de ejecución para que sea el eje que conduzca al desarrollo municipal integral.

En este sentido, con la información recopilada se identificaron las siguientes líneas estratégicas:

a.- Gobernanza:

- Generar los instrumentos necesarios para asegurar la gobernanza.
- El Gobierno Municipal deberá promover los mecanismos para instrumentar los órganos operativos de participación (Estructuras de gobierno, de coordinación y de concertación con la población municipal); estructura orgánica del municipio, comisiones que establece y permite la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo en su artículo 68, entre otras, así como las Ong's, organizaciones sociales y comunitarias, etc.
- Procedimientos (de operación, registro, seguimiento y de evaluación interna y externa). Con la simplicidad y flexibilidad necesarias, de tal modo que no obstaculicen el desarrollo de los mismos. Tomando en cuenta las figuras de organización tradicional de la región.
- Identificación de los principales actores políticos y sociales. Considerando sobre todo los de mayor representatividad de los diferentes grupos que componen la sociedad Tulumense; por ejemplo la agrupación de hoteleros, de artesanos, pescadores, grupos políticos y étnicos entre otros.

- Liderazgo y compromiso. Los funcionarios municipales deben comprometerse en promover y facilitar la participación de la sociedad en las decisiones de trascendencia en la administración pública municipal.
- Atención igualitaria a los habitantes de la cultura Maya. Las comunidades Mayas presentan los mayores rezagos en cuanto a servicios e infraestructura, por lo que los funcionarios y servidores públicos deberán asumir un compromiso de atención especial a ese sector que ha desarrollado un cierto grado de sensibilidad.
- Marco Normativo (reglas de operación). Reglas que deberán formularse tomando en cuenta los usos y costumbres, la problemáticas específicas de la población y características del municipio. Evitando una adaptación irreflexiva de la normatividad existente en otros contextos.

b.- Desarrollo turístico alternativo:

Es necesario realizar un diagnóstico integral de las potencialidades con que cuenta el municipio desde su patrimonio sociocultural, el territorio, la capacitación a todos los actores de las instituciones que intervienen, el diseño de talleres de participación comunitaria, con el fin de crear una cultura turística que sea promotora de un desarrollo equitativo y justo.

Es importante recordar que aprovechando los instrumentos y espacios formales y especializados de participación en este sector, que se integren para la dilucidación de las ideas e intereses de los personas en este ámbito temático, se acuerde el concepto y alcances de tal modo que constituyan bases sólidas para el desarrollo exitoso de la actividad, anteponiendo siempre el interés general.

- **El concepto**

Es pertinente que se realice en el diagnóstico una conceptualización del tipo de turismo que se quiere ofrecer tomando en cuenta el potencial de la naturaleza sin alterar aún más el equilibrio ecológico, así como la cultura y la identidad local que son factores esenciales; el grado de arraigo a las tradiciones, los valores éticos pueden frenar o potenciar las acciones de la comunidad y los proyectos que realizan; es preciso determinar sus características específicas, entre las cuales se podrían contar las siguientes: hoteles tipo boutique de no más de 40 habitaciones, con atención personalizada y de costo superior al estándar, turismo de naturaleza, turismo de aventura (mochilero), turismo extremo, turismo de eventos especiales (bodas, aniversarios, grabación de eventos promocionales etc.), turismo comunitario Maya (explotación del paisaje del área Maya, por administración comunitaria), esto recuperando lo expresado por la misma comunidad de Tulum.

- **Reglamentación específica**

Se deberá contar con una reglamentación que norme la actividad turística, tanto a la administración pública municipal, como a los prestadores de servicios; la protección del patrimonio histórico, cultural y los usos y costumbres del municipio, los requisitos de seguridad e higiene que deben cumplir algunos prestadores de servicios, los elementos a que deben sujetarse los guías turísticos especializados, o los requisitos que deben contener los contratos que se celebren entre los prestadores de servicios y los usuarios. Así como los medios de prevención y sanción relacionadas con esta materia.

- **Promoción nacional e internacional diseñada en función de la segmentación del mercado y de los impactos esperados.**

- **Control y vigilancia**

Se deberán diseñar mecanismos de control y vigilancia que permitan la preservación de las de las zonas turísticas en la que puede involucrarse a la población con el diseño de una campaña de cultura turística y a los turistas a

través de campañas de difusión de respeto y concientización de forma oportuna. Es fundamental la coordinación con los otros órdenes de gobierno.

c.- Desarrollo del área Maya

Integración al desarrollo municipal. La región Maya no debe quedar marginada al desarrollo que se tiene programado para las otras regiones de interés económico.

El aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta la zona Maya con fines de turismo, no está reñido con el ejercicio de esta actividad, siempre que se desarrolle bajo un estricto cumplimiento de respeto y preservación. Se podría pensar en reglamentarlo en términos de conservación de los recursos naturales y de la adecuada administración de la biodiversidad, tarea que compete a sociedad y gobierno. Podría analizarse el impacto y la factibilidad de establecer un mecanismo para obtener un ingreso propio para el ayuntamiento, cuyo destino deberá ser exclusivamente el fomento de la educación, capacitación e innovación tecnológica en el área maya.

El ecoturismo en la zona maya deberá atender al concepto integral que comprende como condiciones de su instrumentación y realización para la preservación de la cultura maya. La presencia de cenotes y ríos subterráneos administrados por la misma comunidad, en coordinación con las dependencias estatales y federales correspondientes, la generación de empleos y autoempleos, el uso de materiales de construcción de acuerdo a los existentes en la zona, el bajo impacto ambiental para su implementación, y el involucramiento de las comunidades, desde la etapa de planificación y toma de decisiones hasta la evaluación de resultados, así como la educación y capacitación ambiental permanente.

Es fundamental realizar previamente un diagnóstico en donde se analicen los recursos humanos, materiales y tecnológicos de los que se dispone en el Ayuntamiento con la finalidad de plantear maneras de preservarlos, así como las carencias materiales y obstáculos internos para la acción, con la finalidad de plantear maneras de solventarlos, superarlos o neutralizarlos.

Se debe llevar a cabo la vinculación con programas federales y estatales que propicie la realización de proyectos económicos que permitan apuntalar el desarrollo turístico en esta zona como pudieran ser los de tipo agropecuario y artesanal. Además de la vinculación con otras dependencias, ONG's e instituciones académicas.

d. Servicios públicos prioritarios

Los funcionarios municipales mencionaron que los servicios prioritarios en el municipio de Tulum son: el drenaje y alcantarillado, la recolección y disposición final de residuos como una tarea urgente para disminuir el daño ecológico que se puede causar a los ecosistemas del municipio.

Será necesario realizar un diagnóstico con el fin de conocer los tipos de materiales y construcciones más adecuadas de acuerdo a las características geográficas de la región. Además de analizar de acuerdo al tipo de servicio la viabilidad de su prestación ya sea directa a través del propio municipio o indirecta con concesión a particulares. Para la cobertura de los servicios se deberá llevar a cabo el análisis de las circunstancias que privan en los servicios públicos por región, para poder plantear una serie de soluciones y elegir el servicio más apropiado, de acuerdo a las determinaciones que se tomen para la conservación del medio ambiente y el desarrollo municipal, considerando también las proyecciones de crecimiento del municipio. Deberán de tomarse en cuenta todos los servicios con la aspiración de lograr al mediano o largo plazo un municipio que dispone de todos ellos y los proporciona con calidad y cantidad suficiente.

e. Infraestructura

La infraestructura municipal debe constituirse por diferentes partes de un sistema integral, en el cual se soporta el desarrollo de las actividades de la población. Las partes que conforman el sistema integral son: agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, bomberos, parques y jardines, limpieza de espacios públicos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, seguridad pública, transporte y vialidad, comunicación, etc.

En este sentido, el municipio deberá contar con un plan integral en donde planee la infraestructura conforme a la demanda de la población, considerando el tamaño de la población y su posible incremento en el futuro a través de proyecciones y delimitar el alcance que tendrá la infraestructura a corto y largo plazo. Además de gestionar la asignación recursos presupuestales para la terminación de proyectos en proceso y la realización de nuevas obras de infraestructura, buscando la coordinación entre gobiernos federales, estatales o incluso con otros municipios vecinos a través de proyectos de asociación para ampliar la infraestructura.

Es importante que se elaboren proyectos que permitan negociar y obtener recursos y apoyos diversos, tanto de instituciones públicas como de agentes privados, incluso internacionales

f. Política Social

La política social deberá de atender la demanda de los ciudadanos más necesitados con el fin de abatir los mayores rezagos a través del diseño de programas de carácter municipal que busquen incidir en un área específica de la población, así como el desarrollo coordinado con programas federales o estatales en los cuales el municipio deberá ejecutar el proyecto, que deberá ser consensuado con la comunidad a fin de que estos lo adopten como suyo y así se garantice su efectividad. Además el municipio deberá ir trabajando propuestas de

programas para prever que cuente con los recursos necesario para aportar junto con los otros dos órdenes de gobierno, para lo que deberá capacitarse en la formulación y elaboración de proyectos con las instancias correspondientes, que puede ser con las delegaciones de las dependencias Federales y con el gobierno del Estado. Deberá cuidar la no discrecionalidad de los recursos e involucrar no sólo a la comunidad en la definición de proyectos a ejecutar, sino en el seguimiento y la evaluación con el fin de garantizar que la obra cumpla con los requisitos necesarios para su correcta operación.

Es indispensable un plan de desarrollo integral en coordinación con el gobierno estatal y federal que considere sus características geográficas, su entorno ecológico, su tendencia de desarrollo, su vocación económica, el tipo de infraestructura actual, grado de marginación, servicios públicos; siempre con la participación de la población con el fin de planear un desarrollo armónico de las zonas, a corto, mediano y largo plazo y que las acciones sea encaminadas hacia un mismo fin y que no solo se oriente cada zona de forma independiente.

Estas líneas estratégicas, que deberían fluir del gobierno hacia la comunidad, se esquematizan en la figura 4.

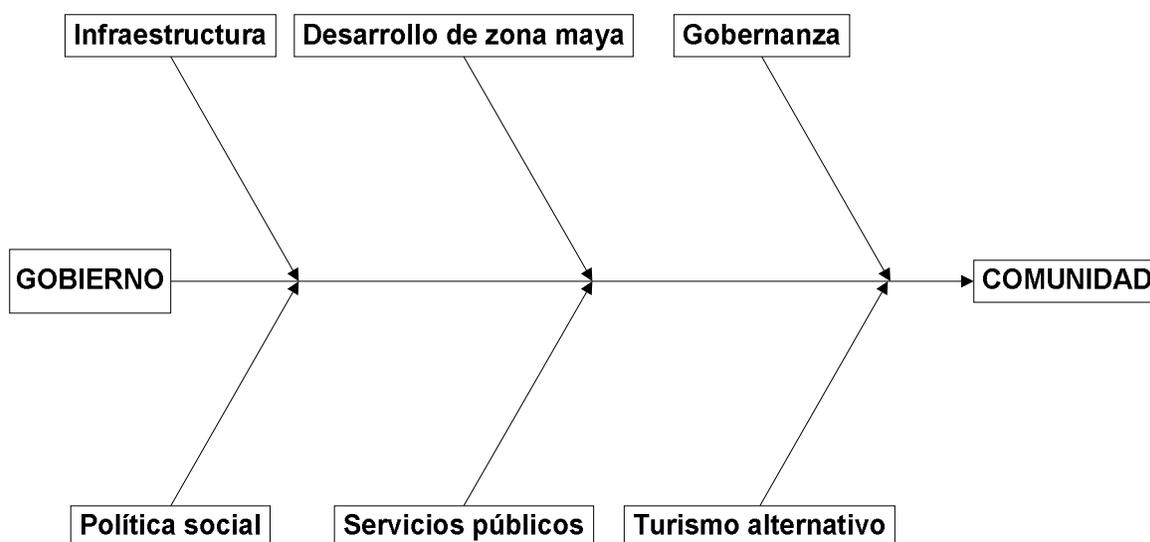


Figura 4

Líneas estratégicas del gobierno hacia la comunidad de Tulum

5.3.2 De la Comunidad hacia el Gobierno.

Durante la investigación de campo se realizaron Consultas Participativas a la comunidad de Tulum: uno con empresarios asociados a la CANACO (Cámara Nacional de Comercio), un taller con líderes y ciudadanos de la Zona Maya y un taller con líderes de la zona de cabecera y funcionarios del municipio. El objetivo fue determinar las expectativas y aspiraciones de la comunidad en vista a la creación del nuevo municipio y de cara a la gestión municipal.

En el discurso de la política pública, existe una fuerte inclinación hacia la promoción de la participación ciudadana en las gestiones de gobierno municipal, sin embargo estas declaraciones hacen de la participación un fin en sí misma y no un medio, a través del cual la ciudadanía contribuye a la definición de objetivos estratégicos y la conformación de una Visión para el territorio en el mediano y largo plazo. La gestión del desarrollo de un municipio implica que la participación sea vista más allá de las mesas de consultas – como tradicionalmente se la entiende – para incorporarla en el proceso de obtención de recursos y articulación de voluntades políticas para el logro de objetivos comunitarios.

La gestión moderna de territorios exige cambios en los paradigmas tradicionales, consiste en gobernar a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad y relacionarse más que ordenar. Declarar esto es la parte fácil, pues gobernar a través de redes no es tarea menor y exige voluntad política y capacidad institucional para hacerlo. Sin embargo, es a través de nuevas formas de encarar la gestión pública que será posible alcanzar un desarrollo local que responda a las aspiraciones de los habitantes del territorio.

Para avanzar en esta dirección, es necesario plantear las consultas a la ciudadanía como espacios de recopilación de aspiraciones, discusión de estrategias y rendición de cuentas. Un primer paso en esta dirección es la realización de consultas participativas – talleres – entre los diversos actores de la

comunidad. Para tal fin, durante esta investigación se realizaron tres talleres con el objetivo de recoger las percepciones y aspiraciones de la comunidad, así como la identificación de áreas de intervención priorizadas por los participantes.

Se visualizaron ejes estratégicos de intervención del municipio demandados por la sociedad civil con el fin de alcanzar la visión compartida. Los mismos abarcan crecimiento económico con equidad social y cuidado del medio ambiente y pueden agruparse en las siguientes categorías y con acciones específicas identificadas:

a. Promoción de turismo ecológico

- Establecer un sistema de bandos, convenios interinstitucionales y planificación de inversiones que priorice la conservación de los recursos naturales existentes en la zona.
- Facilitar el acceso a las playas de todos los habitantes y visitantes del municipio, evitando la apropiación indebida
- Desarrollo de proyectos turísticos que contemplen a la Zona Maya integrada a los ejes de turismo arqueológico, de playa y de exploración de ríos subterráneos

b. Integración social y equidad

- Desarrollo de proyectos que impliquen mayor participación de los habitantes en el proceso productivo
- Fortalecimiento de capacidades a través de la gestión y el control de programas compensatorios que abarquen:
 - Promoción de la educación con calidad a través de mayor cobertura de aulas y formación de docentes.

- Incorporación de servicios médicos más especializados dentro del municipio.
 - Ampliación del número de viviendas aptas para las características climáticas.
-
- Ampliación de oportunidades productivas a través de una investigación pertinente y oportuna que contribuya al auto sustento durante la mayor parte del año.
 - Establecer criterios de coparticipación en los proyectos sociales de forma tal forma que la comunidad pueda contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de negociación.
 - Fomentar la imparcialidad en la entrega de servicios a la comunidad sin distinción de clase social, poder económico o afinidad política.

c. Promoción de la Seguridad

- Mejorar la seguridad de habitantes y turistas a través de la profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública y de ordenamiento de tránsito.
- Fortalecimiento de los espacios públicos como opción ante el avance de drogas y alcoholismo entre los jóvenes.

d. Preservación de la Cultura Maya

- Fortalecimiento de la identidad maya a través de la promoción de su historia, lengua y costumbres.

- Incorporar la lengua y cultura maya dentro del contenido de la educación formal, facilitando el proceso de enseñanza-aprendizaje de la comunidad maya.

e. Generación de Empleos

- Fomento de las microempresas y empresas asociativas locales para la ejecución de programas y proyectos públicos (construcción de aulas, caminos, ampliación de redes de agua, etc.).
- Mejorar los niveles de empleo de los habitantes del municipio a través de acciones directas o coordinadas para la capacitación y formación para el trabajo.
- Fomento a la producción rural a través de la introducción de variedades de siembra y técnicas apropiadas a las características de la zona.

f. Participación Ciudadana en la toma de decisiones

- Generar espacios para discusión de objetivos y aspiraciones municipales (más espacios para el diálogo con las autoridades).
- Fortalecimientos de capacidades locales para plantear proyectos comunitarios

g. Infraestructura y Servicios Básicos

- Manejo integral de residuos sólidos (recolección, transporte y disposición).

- Drenajes.
- Promoción de una cultura orientada a la limpieza del entorno y al reciclado.

h. Integridad en la Gestión Pública.

- Disminución de la corrupción a través de la transparencia de los procesos de gestión.
- Fortalecimiento de las instancias de contraloría ciudadana.

Las líneas estratégicas presentadas, identificadas en el trabajo con la comunidad, que el Concejo de Tulum y todas la autoridades estatales y federales deberían aprovechar para crear una sinergia, se esquematizan en la figura 5.

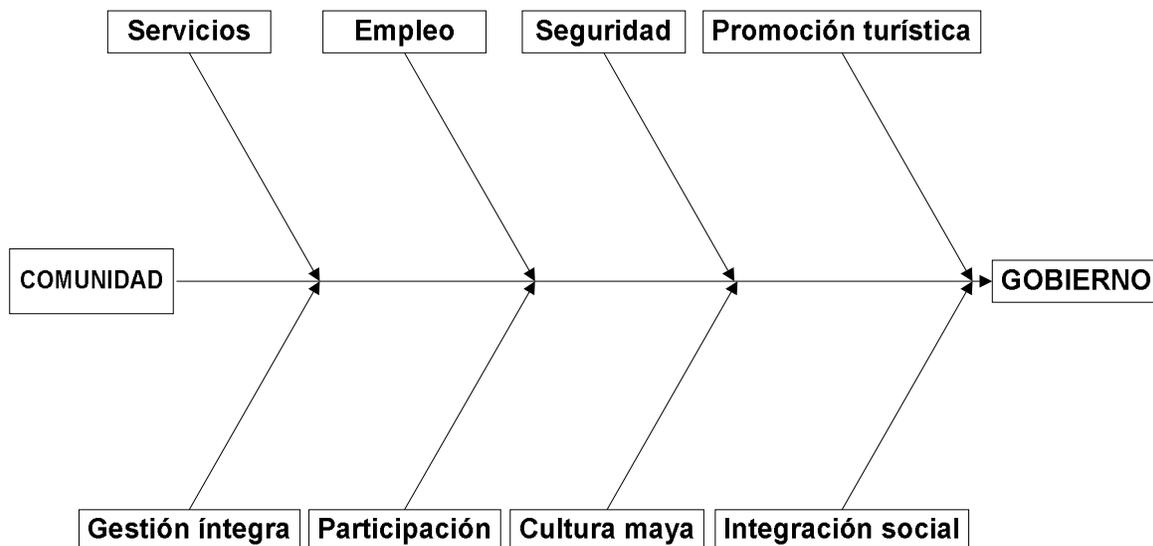


Figura 5

Líneas estratégicas de la comunidad al gobierno

6.- ¿Génesis ordenada del municipio de Tulum? Al principio el orden o el caos.

6.1 Estrategias para una gestión moderna

La situación administrativa que tiene actualmente el gobierno municipal se deriva de un acomodo de dos elementos: el cuerpo administrativo que existía en Tulum y la estructura espejo que se está manejando del municipio de Solidaridad.

En ambos casos se maneja una organización de tipo tradicional, más burocrática que flexible y con un sistema de trabajo con responsabilidades acotadas y ampliamente divididas. Se puede percibir que el diseño operado no es el más conveniente, pues existen diversas áreas unipersonales que pueden ser integradas y trabajos que pueden desarrollarse con esfuerzos conjuntos.

Aquí conviene distinguir dos segmentos:

1. El trabajo en el periodo de transición
2. El trabajo en la posterior etapa del municipio electo

En el primer caso, debe entenderse más como un trabajo de esfuerzo colectivo que una división en áreas independientes, donde cada quien se preocupa de lo suyo. Se identificaron dos escenarios fundamentales para el Concejo:

- a) La satisfacción de servicios y actividades que debe aportar el gobierno de Tulum: seguridad pública, tránsito, servicios, etcétera.
- b) El trabajo para constituir el nuevo municipio de Tulum.

De esta forma tenemos los nichos a trabajar, que se esquematizan en la figura 6.

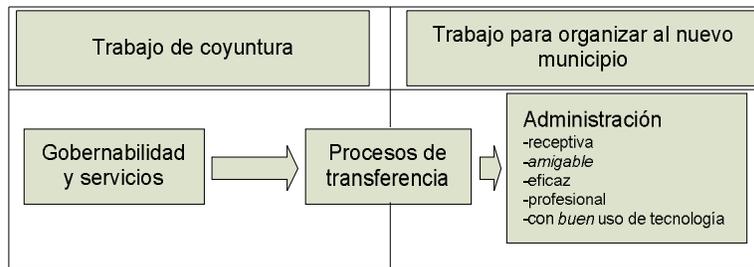


Figura 6

Flujo de trabajo para la transición

Por otro lado, se pudo observar la ausencia de fortaleza institucional. Entendiendo la fortaleza institucional como:

- La solidez de las instituciones para dirimir, gestionar y solucionar los problemas públicos más comunes. Con el fin de construir una agenda de gobierno incluyente y consensuado en todos los actores del municipio.
- La permanencia de los canales institucionales para generar diálogos entre la sociedad y el gobierno. El diálogo y la comunicación son componentes fundamentales de la fortaleza institucional y la gobernanza.
- El grado y apego al marco jurídico y su menor violación. El respeto al Estado de derecho municipal es fundamental para fortalecer la identidad social.
- La capacidad de los actores políticos en dirimir sus controversias sin llegar al uso de la violencia. No hay que olvidar que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de los gobiernos.

Los cuatro puntos señalados, no son exhaustivos, pero son requisitos indispensables a considerar en la calidad institucional, y son irrenunciables en la gestión municipal. Esto requiere de un trabajo de integración interna y externa al observar las modalidades de trabajo actuales, se ha constatado que es necesaria

una división del trabajo más eficiente y una integración de esfuerzos en todo el Concejo Municipal y en el futuro ayuntamiento electo. Esto conlleva un trabajo de integración interno y externo.

Observando las modalidades de trabajo actuales podemos percibir que hace falta una mejor división del trabajo y una integración de esfuerzos. Todas las organizaciones, y principalmente las gubernamentales, tienen cuatro retos principales:

- Establecer mecanismos de coordinación e integración de esfuerzos.
- Trabajar bajo objetivos y proyectos comunes, y bajo mecanismos apropiados de vinculación con todos los sectores y actores de la comunidad.
- Desarrollar procesos que permitan formas de trabajo eficaz y eficiente. Principalmente en la relación entre el Cabildo – Administración Municipal – Ciudadanía.
- Adaptarse a un entorno que cambia constantemente para modernizarse. Los proyectos regionales de infraestructura y desarrollo turístico obligan a establecer acuerdos y estrategias con visión de mediano y largo plazo donde se involucre a toda la ciudadanía.

En consecuencia, deberá de realizarse un trabajo importante para establecer prioridades de trabajo, que favorezcan un sentido y orientación del mismo, estableciendo acuerdos. Como se mencionó antes, todo esto basado en procesos participativos.

Debe también buscarse, no sólo un trabajo del cuerpo edilicio para definir las tareas, sino fomentar e instituir mecanismos de coordinación y de integración de

esfuerzos. En ello un trabajo en equipo o la constitución de grupos de trabajo, más que áreas o estancos aislados puede favorecer mejores resultados.

El diseño organizacional deberá estar acorde a los procesos de trabajo que se establezcan y a las tecnologías que se incorporen. Incluso debe reflejar las prioridades que tiene la sociedad de Tulum que se han presentado en este trabajo.

Para el trabajo de transición.

Es evidente la necesidad de una negociación de recursos y apoyos para lograr conformar las bases de la administración municipal de Tulum. Es conveniente crear un frente común, donde se trabaje de manera estratégica, analizando las oportunidades reales, identificando puntos críticos a atender, proyectos y necesidades que deberán ser “vendidas” de manera conveniente a los agentes que pueden apoyar a Tulum.

Una de las ventanas de oportunidad en este momento es establecer el vínculo con la ciudadanía, que se plantee como misión del gobierno municipal que articular demandas y coordinar esfuerzos es una tarea constante y básica.

De facto en este tipo de procesos hay que atender todo lo relativo a los bienes que se reciben y analizar la conveniencia de recibirlos, de demandar otros y de definir las necesidades reales que tiene el municipio de Tulum. Además deben irse construyendo los sistemas administrativos que operarán. Si bien se ha trabajado con los ya existentes o transferidos por el municipio de Solidaridad, es conveniente hacer un alto en el camino y reflexionar sobre las modalidades administrativas que operan²⁶.

Finalmente, el proceso de transferencia requiere no sólo de negociaciones y

²⁶ Di Maggio y Powell, hablan sobre el isomorfismo institucional. Que en el caso de Tulum fue llevado a su extremo.

acuerdos, sino de una amplia transparencia, de diagnósticos y de postular líneas generales de acción para el municipio que viene. Habrá que entender que se trabaja para algo que está por llegar y que deseamos que aterrice en la mejor forma posible.

Para el trabajo de la Organización Municipal.

Hay muchas maneras de administrar y no existe un modelo único. Sin embargo, de la observación y entrevistas llevadas a cabo, se desprende la necesidad de enfrentar el reto de construir una organización eficaz y eficiente. Está claro que las necesidades son muchas y variadas, pero el reto precisamente es diseñar una forma de trabajo acorde a las condiciones imperantes, que permita responder de la mejor forma posible a la realidad y problemática de Tulum.

Existen varios postulados para la modernización derivados de la Nueva Gestión Pública,²⁷ de ellos consideramos importantes los siguientes aspectos:

- Una administración receptiva: que atiende las demandas y necesidades de los ciudadanos y organice sus servicios de acuerdo con esas, dentro de su ámbito de competencias.
- Una administración fácil para el ciudadano: próxima, menos complicada, más ágil en la respuesta, etc.
- Una administración eficaz, pero también eficiente: que planifica sus actividades y obtiene resultados, un costo razonable, como garantía de que los recursos están siendo bien empleados.

²⁷ La Nueva Gestión Pública es una corriente de la administración pública que propone que la acción gubernamental sea guiada por la eficiencia y la eficacia ante y a partir de las lógicas de actuación de los actores vinculados a la acción gubernamental. También revisa cuestiones como el tamaño del Estado, las razones para su intervención y su relación con espacios de acción colectiva como el mercado o la sociedad civil.

- Una administración que hace un buen uso de las nuevas tecnologías: no sólo para mejorar los procesos de trabajo internos, sino también para relacionarse con sus clientes.
- Una administración profesional: formada por personal capacitado, con directivos competentes y un equipo político de gobierno comprometido

Es indispensable la necesidad de constituir una administración simple y vinculada a la sociedad. Se tiene una magnífica oportunidad de conformar un gobierno con una estructura flexible, sin altas jerarquías, y trabajando en equipos que solucionan problemas y satisfacen demandas. Es por ello que se subraya el imperativo de contar con personal competente.

Es evidente que existen inercias y formas de trabajo que deben modificarse. El sentido en que se orienta el cambio y la transición son fundamentales. Habrá que involucrar a todo el personal y a la sociedad en su conjunto. Existen varios aspectos que favorecen ese cambio.

Condiciones que facilitan la construcción de una organización pública.

Las personas tienden a cambiar cuando han participado en la decisión de cambiar.

Las personas tienden a cambiar cuando la recompensa del cambio excede el dolor del cambio.

Las personas tienden a cambiar cuando ven que otros cambian, particularmente cuando la dirección del cambio está apoyada por personas apreciadas.

Las personas tienden a cambiar más fácilmente en un medio ambiente libre de amenazas o juicios y cuando confían en los motivos de quien dirige el cambio.

Las personas tienden a cambiar más fácilmente cuando poseen la capacidad, conocimientos o habilidades requeridas.

Las personas tienden a cambiar (y a mantener el cambio) mientras ven que el cambio ha tenido éxito.

Lo anotado se resume en la figura 7.

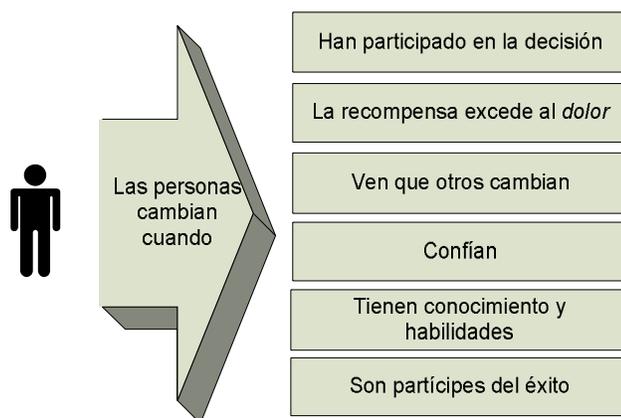


Figura 7

Condicionantes para el cambio personal

En consecuencia se requiere un convencimiento de todos; sobre el rumbo y proyecto, sobre las formas de trabajo, sobre los resultados perseguidos y sobre todo del imperativo de servir y trabajar para el Tulum que se desea. La interlocución y el diálogo amplio son indispensables, lo cual llevará a la creación de consensos.

Respecto de los servicios públicos, es conveniente hacer un análisis de cómo conviene organizarlos, pues no es necesario disponer de una dirección o unidad para cada uno de ellos. De hecho, se requiere tener mucha claridad de lo que quiere atenderse y desarrollarse, y de las líneas estratégicas que tendrá el municipio y desde esta plataforma postular los aspectos organizativos. De las prioridades surgirán las unidades principales de la administración municipal.

Se deberán analizar varios aspectos al considerar cómo organizar los servicios, entre ellos los siguientes:

Opciones para Organizar los Servicios públicos

- Una sola unidad, varias que conjunten servicios, o una unidad para cada servicio.
- Centralizar, Semi-centralizar, Descentralizar. Devolver al ciudadano (concesionar, privatizar).
- Mando integral, mando segmentado por algún criterio, sistema pulverizado.
- Formalizar, Semi-formalizar, o más bien Trabajo por resultados.
- Especializar, Generalizar

Se puede incluso pensar en la creación de organismos descentralizados, aunque en el estado actual del municipio pareciera no ser conveniente. La unión público privada puede ser otra opción a explorar. Si pareciera conveniente en un principio no crear un área para cada servicio, para que en una segunda etapa se busque la especialización.

Finalmente, reiteramos la necesidad de organizarse bajo grupos y no bajo departamentos. Estamos ante la oportunidad de crear una organización más circular que vertical. Si el grupo se convence de esta nueva forma de trabajo aportará mejores soluciones y un trabajo más efectivo.

Elementos fundamentales para la definición de tareas.

Resta solo subrayar que será necesario construir una identidad en el gobierno

municipal, con una cultura acorde a la realidad de Tulum y que favorezca la vinculación de intereses. Esto permitirá construir un clima de confianza y obtener capacidad asociativa que redundará en beneficio para todos.

Existe una enorme oportunidad para trabajar a través de redes que incorporen a los distintos agentes, tanto internos como externos, involucrados en los asuntos de que se trate. Es fundamental un liderazgo que integre esfuerzos y sea parte de un grupo impulsor. Este grupo debe comulgar con la visión y los objetivos perseguidos para el Tulum que se desea. Naturalmente, el liderazgo debe ser reconocido y ampliamente aceptado, capaz de mover a los ejecutores de las distintas políticas que se implanten en el municipio. El liderazgo será participativo, incluyente y articulador de esfuerzos, recuperando capacidades y perspectivas de todos los que trabajen en el gobierno municipal y de los propios grupos sociales. Además deberá orientar su actividad con acuerdos y negociaciones que sean benéficas para el conjunto de la sociedad.

Normatividad

Mucho de lo que puede hacer y guiar el gobierno municipal está estrechamente ligado a las reglas de juego que se otorgue el propio municipio. El desarrollo integral, equilibrado y sustentable depende de una adecuada reglamentación, que limite y de sentido al uso de la tierra, a las zonas de desarrollo, el amortiguamiento y de reserva; de la asignación de espacios para la vivienda, el comercio, el turismo y todo tipo de actividades legales y convenientes al desarrollo de Tulum.

La reglamentación municipal deberá trabajarse seriamente, con la visión del Tulum que se quiere, puesto que condicionará enormemente las posibilidades de lograrlo. Esta visión debe delinearse bajo la premisa de que existen acciones permitidas y deseables y otras que no son aceptables. En ello la normatividad es fundamental.

Para esto es fundamental conocer, estudiar y dar seguimiento a las conductas que se desean de todos los agentes sociales y en todos los campos; deben considerarse las conductas actuales y proyectar las esperadas. Es conveniente establecer valores que se respeten y guíen las actividades para construir el nuevo municipio. Estos valores serán la base para la reglamentación, puesto que deberán reflejarse plenamente en ella.

Deberá también de tomarse en cuenta cuáles serán las instancias decisorias. Se propone considerar grupos, con incorporación de instancias o agentes sociales. El aspecto participativo es esencial, por lo cual debe buscarse sumar a los agentes sociales en la elaboración e implementación de la reglamentación. La opinión de los implicados facilitará su cumplimiento. De igual forma la sociedad puede ser considerada en las actividades de control y vigilancia.

Obviamente deberá presentarse una especial atención a las leyes y reglamentos ya existentes. Importa el sentido que queremos darle a nuestras actividades y si existen obstáculos reglamentarios y/o legales deberán modificarse y adaptarse a nuestra pretensión. Se sugiere una redacción clara y con lenguaje ciudadano: sencillo y claro. Para la elaboración del reglamento se requiere de personal preparado y capacitado, al igual que considerar el marco jurídico y reglamentario que ya exista. Hay que hacer investigación documental, pero siempre teniendo en cuenta la realidad que vivimos y el deseo de modalidades de comportamiento y de ordenamiento del asentamiento humano. Se deberá elaborar antes un anteproyecto que sea la base de las discusiones, para hacer luego una redacción basada en acuerdos y aportaciones amplias.

Como todo ordenamiento, deberá contar con su exposición de motivos, su fundamentación legal, las disposiciones generales y el cuerpo central con la determinación de obligaciones y derechos. Es importante establecer infracciones y sanciones. En la etapa actual del gobierno municipal, tal vez sea más conveniente establecer las bases para que el municipio entrante tenga avanzado el camino y

construya una reglamentación modelo. Finalmente, es conveniente sugerir el generar disposiciones referentes a la participación social. Dentro de estas la iniciativa popular, la afirmativa ficta o la negativa ficta, el plebiscito, control ciudadano, entre otras opciones.

Estructuras y procesos

En este apartado se desarrolla el marco de gestión requerido para una administración pública transparente y con activa participación social institucionalizada. La construcción de este marco parte de la visión de una democracia madura entendida como la construcción de un orden social que se conduce por la inteligencia, no por los principios de autoridad; que se apoya en la configuración de estructuras organizacionales horizontales, no verticales. Todo ello, en virtud de que el centro gravitante es un proyecto social que está encaminado al rescate de colectividades, la identidad comunitaria, y no a individuos aislados.

Un gobierno de esta naturaleza, depende de tres condiciones: proyecto de Gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema. Estas condiciones se visualizan mejor en la figura 8.

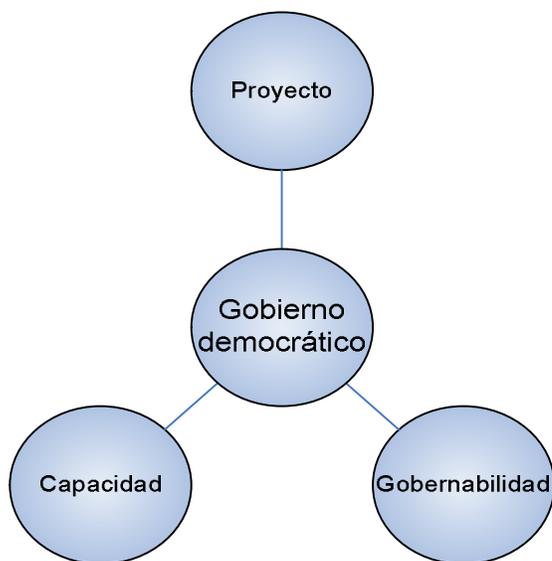


Figura 8 Condiciones para un gobierno democrático

Estos son los tres vértices del triángulo de gobierno: objetivos, dificultad para alcanzarlos y capacidad para lidiar con esa dificultad. El proyecto de gobierno es quizá uno de los elementos más notables, aún cuando debe señalarse que hay una compleja interdependencia entre los tres condicionantes.

En el ejercicio del liderazgo público, lo fundamental es una gestión pública con un balance global favorable de los beneficios y costos que se obtienen de los diferentes planos o dimensiones de la acción pública. Conforme a esta concepción el balance (valoración) debe elaborarse ex-ante como un presupuesto de acciones y resultados previsibles en el proyecto de gobierno; ex-post, al término de la gestión como una contabilidad de resultados. El balance global de gobierno se hará con base en el análisis de los problemas a resolver a partir de los cuales se configuró el proyecto y pueden distinguirse tres conjuntos:

- La selección que hace la ciudadanía, partidos de oposición y organismos independientes;
- La selección del gobierno; y,
- Un conjunto resultante de la selección ciudadana que es coincidente con la selección del gobierno que podemos denominar como la agenda del gobierno.

De la composición de estos problemas podrán apreciarse los grados de dificultad para llevar adelante el proyecto de gobierno. La capacidad del gobierno, por su parte, es una capacidad de liderazgo, ponderada por la experiencia y los conocimientos en ciencias y técnicas del gobierno tanto del líder (o presidente municipal) como del equipo y organización que dirige.

Finalmente, los campos de los problemas que se identificaron para la formulación del proyecto de gobierno, es lo que propiamente define tanto las estructuras y procesos como los núcleos o dimensiones del control estratégico y evaluación de

la gestión pública que se debe tomar en cuenta en formulación de los balances de gobierno. En ellos se registran los costos de la acción y la inacción sobre los problemas que aquejan a la sociedad así como los beneficios políticos producidos con dicha acción u omisión. A continuación se enuncian estos balances:

- Dimensión política. Su importancia radica en que proporciona los grados de viabilidad del proyecto de gobierno: se refiere a los equilibrios de gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno y la sociedad.
- Dimensión económica: campo controvertido de los conflictos entre trabajadores y empresarios, pequeñas y medianas empresas con el gran capital, interés nacional versus el interés local, conservación del medio y explotación comercial, etc.
- Dimensión social y administrativa. Esencialmente problemas cotidianos de la ciudadanía, los problemas específicos que la población valora. Destacan la seguridad personal, la calidad del trato con la burocracia política, el acceso a la vivienda, agua potable, transporte urbano. Se define también como una dimensión administrativa, primero porque el contacto del gobierno con la sociedad civil, con el ciudadano, con el hombre común es a través de una estructura administrativa. Segundo, porque las dimensiones política y económica finalmente tienen una expresión administrativa en un sentido amplio, es decir, como síntesis, unión, de lo político, económico y social en la administración.

Estas dimensiones se esquematizan en la figura 9.

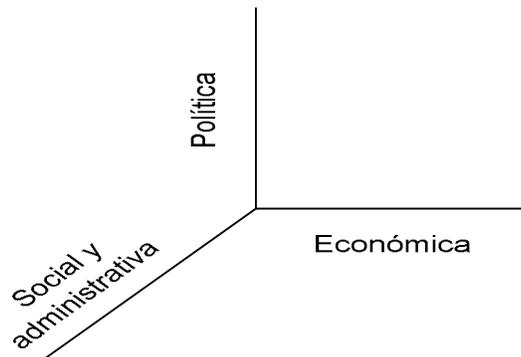


Figura 9

Dimensiones para el control estratégico

Dimensión social y administrativa

En lo que se refiere al ángulo administrativo, el fracaso de los gobiernos locales en sus iniciativas de desarrollo, radica en buena medida en problemas de instrumentación de los proyectos y programas desarrollo, en su más amplio sentido, sea porque estos aspectos fueron omitidos en sus fases iniciales de configuración y diseño; por su incorporación inadecuada; o bien, por la ausencia de sistemas de seguimiento, de mecanismos de retroalimentación (mecanismos de reprogramación) de la ejecución con las nuevas realidades a que da lugar el avance en la instrumentación de los proyectos y programas de desarrollo.

Los mecanismos de control y evaluación en la administración pública municipal se reducen, en el mejor de los casos, a la supervisión de la regularidad en el ejercicio de los fondos y de los recursos que se asignan al municipio más que a una valoración del impacto socioeconómico, de la pertinencia de los programas instrumentados y de su suficiencia en relación con los problemas que se enfrentan. Se requiere, entonces, de una nueva concepción del control y dirección social (gobernanza) bajo la perspectiva de:

- Que el mejor gobierno será el que más espacios deja al ejercicio de la autodeterminación de individuos y colectividades. Se parte de la convicción de que es más sólido, integrado y cohesionado el gobierno local cuanto más cargado de la iniciativa y de la participación de los ciudadanos se encuentren los regímenes de gobiernos locales.
- En este nuevo marco de la gestión pública local, los mecanismos de control y dirección constituyen su base de actuación en la medida que éstos se encuentren apoyados en una real y amplia participación social y se conviertan en los conductos para el diálogo entre gobierno y sociedad civil, de manera que sea posible el ideal de una sociedad fuerte y un gobierno fuerte. Este estado y la estructura institucional que implica no existe, es necesario construirlo.
- En lo que se refiere a los enfoques organizacionales, en su amplia diversidad ofrecen un potencial para el análisis del Municipio que no debe desaprovecharse. Sin embargo, debe subrayarse que debe ajustarse a las particularidades del Municipio, lo que significa un trabajo de depuración al mismo tiempo que de adición y enriquecimiento por parte de la comunidad local.
- Así, para el discernimiento de la problemática organizacional del municipio, la pregunta es: ¿de qué manera y en qué formas la acción de los individuos se relacionan con las estructuras sociales y organizacionales de las que forma parte? Justamente, este es el problema principal que presenta la teoría de la organización en una de sus vertientes racionalistas, la que enfatiza en el individuo como objeto de análisis, cuando hay que explicar algo distinto a la acción individual ¿cómo van a agregar las actitudes y comportamientos de los individuos?

6.2 Los fundamentos de una estrategia de vinculación social en Tulum.

Uno de los elementos centrales de este trabajo es el reconocimiento de las capacidades de organización y participación de los diferentes grupos que integran la población de Tulum, en su mayoría es maya, es evidencia de esto que en el Concejo Municipal el Presidente era maya y varios miembros de su administración y del cabildo también lo eran. En el municipio existe un grupo importante de población proveniente de todas partes del país y del extranjero que ha llegado a residir en la zona para dedicarse al comercio, al turismo y a las actividades sucedáneas a éste, otro sector de actividad económica muy importante es el del desarrollo inmobiliario. También existe un importante grupo de hoteleros de cinco estrellas y gran turismo, otro grupo con importante representación es el de los propietarios de los hoteles “cabañas” en la costa de Tulum. Un grupo importante es el que vive en la zona conocida como Punta Allen, un pequeño pueblo de pescadores a dos horas de la cabecera municipal. Las reuniones de trabajo que se realizaron, auxiliados por la metodología del Instituto de Desarrollo de Paraguay, nos permitieron identificar los elementos fundamentales para la construcción de una estrategia de desarrollo colectiva. Se identificaron los valores, los anti-valores, los propuestas de trabajo, la visión que tenían de su propio territorio, los problemas y prioridades de la comunidad, los conflictos, la características ideales de un líder en su comunidad.

A partir de las entrevistas realizadas con las autoridades y funcionarios municipales, y los talleres efectuados con habitantes de la cabecera municipal, la comunidad de la zona maya y los integrantes de la Cámara Nacional de Comercio, se logró identificar las fuerzas y aspiraciones contradictorias. La comunidad maya y los pescadores de Punta Allen se sienten lejanos a la cabecera municipal. Además, hay una manifestación contradictoria del futuro: la mayoría manifiesta el deseo de preservar la riqueza de los recursos naturales de la zona; pero saben que están siendo avasallados por un modelo de desarrollo turístico que se ha impulsado en los últimos veinte años en la región; y el enorme riesgo de un crecimiento demográfico y urbano desordenado y caótico. Pero también

reconocen que pueden recibir algunos beneficios materiales. Las matrices que aparecen a continuación resumen este análisis.

Matriz de Actores Involucrados para la Definición de las Bases para Mejorar la Gestión del Nuevo Municipio de Tulum

Involucrado	Intereses	Problema Percibido	Recurso y Mandatos	Potenciales Conflictos
Regidores	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar un plan para la transición hacia el futuro Ayuntamiento - Dejar establecidas las bases para una gestión municipal eficiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionamiento con Solidaridad - Indefinición de roles para transferencia - Vacío legal que coarta su accionar 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo de regulación jurídica del municipio - Instancia de articulación política 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso de grandes capitales turísticos podrían atentar contra visión ecológica del desarrollo - Con los grupos gremiales por regulaciones que atentarían contra sus intereses
Directores	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con una estructura acorde a las funciones encomendadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitaciones presupuestarias - Ausencia de datos de programas y proyectos a cargo de Solidaridad - Capacitación insuficiente de funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Segmento técnico-político de la gestión municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Con grupos afectados por políticas sectoriales (vendedores ambulantes y hoteleros)
Mayas	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones de vida de sus comunidades preservando su identidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Degradación del medio ambiente - Desprotección ante desastres naturales - Decaimiento de la cultura maya - Escasas oportunidades de trabajo dentro de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos naturales en su entorno - Alta valoración de la herencia maya 	<ul style="list-style-type: none"> - Con funcionarios municipales ante sensación de discriminación a su grupo cultural

Involucrado	Intereses	Problema Percibido	Recurso y Mandatos	Potenciales Conflictos
Comercios	- Integrarse a la industria del turismo en forma competitiva	- Incremento de la sensación de inseguridad - Corrupción - Infraestructura y servicios insuficientes - Capacidades instaladas dentro de la comunidad insuficientes	- Generación de empleo y gestores de la producción	- Con grandes inversores turísticos (principalmente restaurantes, artesanos, pequeños comercios) - Con Gobierno Municipal ante regulaciones percibidas como contrarias a sus intereses
Hoteleros e Inmobiliarias	- Fortalecer el liderazgo de Tulum como centro de atracción turístico	- Contaminación creciente de mantos acuíferos - Incremento de la sensación de inseguridad	- Generación de empleo	- Con el Municipio por la definición del Plan Director de Desarrollo Urbano que afecta a sus propiedades
Comités de Vecinos	- Contar con infraestructura y servicios que permitan mejorar la calidad de vida	- Incremento de la sensación de inseguridad - Infraestructura y servicios insuficientes - Degradación del medio ambiente afecta las condiciones de vida de la comunidad	- Representantes de la comunidad ante negociaciones con Municipalidad	
Ejidatarios	- Mantener alto el valor de mercado de sus propiedades	- Pérdida de la capacidad de influencia en las decisiones territoriales ante creciente participación ciudadana		- Con el Municipio por la definición del Plan Director de Desarrollo Urbano que afecta a sus propiedades

6.3 La participación ciudadana ¿Un camino hacia la gobernanza?

Las experiencias de participación ciudadana que aparecen a continuación contienen en forma sintética, las conclusiones a las que se llegó en las reuniones de trabajo de participación social efectuados con representantes de la Cámara

Nacional de Comercio, con representantes de la comunidad de la zona maya, así como con representantes de la cabecera municipal de Tulum.

En este aparatado se destaca la identificación que los diversos grupos realizaron en cuanto a los valores y liderazgos de la población de Tulum, su visión y las iniciativas propuestas para incorporar a la sociedad en las acciones de gobierno.

6.3.1 La participación de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO).

En esta reunión de trabajo participaron 25 personas, fundamentalmente dueños de pequeños comercios. Los resultados y propuestas fueron las siguientes:

Descripción del desarrollo del taller Temas	Objetivos	Productos	Técnicas
1) Valores y liderazgos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar confianza y espíritu comunitario por medio de la identificación de valores colectivos ▪ Conocer la importancia del liderazgo comunitario y los valores que la orientan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valores determinantes de la visión de la comunidad 	<p>Tarjetas a cada participante y discusión en plenario</p> <p>La descripción de liderazgos, no se pudo realizar por razones de tiempo</p>
2) Visión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocer los valores vividos y los líderes comunitarios como agentes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Palabras claves para redactar la visión que los pobladores de la zona visualizan 	
3) Diagnóstico de las iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocer propuestas de la comunidad para enfrentar los problemas y avanzar hacia la visión 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Listado de propuestas y actores que la lleven a cabo 	Trabajo en plenario para elaborar con los objetivos y los actores

Los valores sociales manifestados por el grupo de trabajo en el taller fueron:

Valores	
▪ Raíces	▪ Educación
▪ Cultura	▪ Solidaridad
▪ Preservación del paisaje (medio ambiente recursos naturales)	▪ Respeto
▪ Honestidad	▪ Derecho a opinar
▪ Trabajo	▪ Amistad
▪ Ética	▪ Integridad - no a la corrupción

Antivalores	
▪ Promesas no cumplidas	▪ Robos, inseguridad
▪ Destrucción del medio	▪ No a la drogadicción
▪ Contaminación	▪ Traición
▪ Discriminación	▪ Hipocresía y mentira
▪ Desinformación	▪ Maltratos e hipocresía
▪ Pandillerismo	▪ Corrupción
▪ Violación y crímenes	▪ Deshonestidad

Los *elementos básicos* manifestados por este grupo de comerciantes que deberían ser incluidos en la *visión de futuro de Tulum* son los siguientes:

- Con un buen gobierno y una sociedad más consiente.
- Una ciudad prospera y segura conservando sus áreas naturales.
- Playa tranquila.
- Más oportunidades, más trabajo, mejor vivienda, más comercios, industrial, primeros lugares en visitas turísticas a nivel mundial, no perder espacios, no perder esencia.
- Campos deportivos, campus, escuela.
- Estabilidad económica.
- Fuentes de empleo.
- Que sea un lugar en donde la playa se conserve tranquila y el pueblo desarrollado para turistas y locales, que sea un lugar seguro donde puedas educar a tus hijos y formar una familia.

- Generador de empleos, crecimiento económico, geográfico e industrial, conservando el entorno ecológico.
- Tulum limpia y digna de admiración.
- Logrando metas, riqueza natural, educación, comercio trabajo, seguridad.
- Depende del gobierno y con la ayuda de nosotros.
- Centro turístico a nivel mundial son un desarrollo ordenado, mejor enlace y desarrollo educativo para los jóvenes.

Para tus hijos y familia:

- Playa tranquila.
- Servicios básicos.
- Seguridad

Centro turístico mundial:

- Educación a los jóvenes.
- Desarrollo artesanía y ecoturismo, conservación del entorno.
- Trabajo, vivienda.
- Limpia y digna.
- Crecimiento más organizado.

¿Cómo hacer las propuestas?

¿Cómo hacer las propuestas?	
▪ Insistir, exigir	▪ Seguir haciendo consultas
▪ Invertir en infraestructura	▪ Ser coherente con los valores
▪ Coordinación entre las partes	▪ Invierte a lo más necesario y así nosotros cuidamos
▪ Trabajo en equipo, más apertura y acercamiento a la ciudadanía	▪ De entrada 50 por ciento que puede hacer el municipio
▪ Información de las aspiraciones hacia el gobierno y desde el gobierno hacia la ciudadanía	▪ No hay gente que nos enseñe a hacer proyectos y una petición

Los comités deben promover audiencias y reuniones con vecinos para palpar el pulso.

6.3.2 La participación de las comunidades mayas.

A continuación se presenta los resultados de la reunión de trabajo realizada en la zona maya el 30 de Agosto de 2008. En esta reunión participaron 45 personas de las siguientes comunidades: Chanchen Palmar, Yax Che, Honzonot, San Silverio, Yal Chen, San Juan, Sahcamucuy, y Chan Chen I. Se dividió a los participantes en dos grupos. Los resultados del primer grupo fueron los siguientes:

Temas	Objetivos	Productos	Técnicas
1) Valores y liderazgos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar confianza y espíritu comunitario por medio de la identificación de valores colectivos • Conocer la importancia del liderazgo comunitario y los valores que la orientan 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores determinantes de la visión de la comunidad • Listado de las características de los liderazgos comunitarios identificados y sus funciones 	<p>Tarjetas a cada participante y discusión en plenario</p> <p>Se dividió el grupo en dos: líderes y miembros. Conversatorio con los miembros, sobre las funciones y las características que esperan de un líder</p>
2) Diagnóstico de las iniciativas propuestas por la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer propuestas de la comunidad para enfrentar los problemas y avanzar hacia la visión • Elaborar la lista de iniciativas y ejes para la definición de objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Listado de propuestas y actores que la lleven a cabo 	<p>Trabajo en grupos, con los líderes (comisarios y delegados) sobre las iniciativas, los objetivos y los actores</p>
3) Visión y Misión	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar la representación social de un buen municipio en el futuro • Reconocer los valores vividos y los líderes comunitarios como agentes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Palabras claves para redactar la visión que los pobladores de la zona visualizan 	

Valores y Antivalores

Los valores que más resaltaron en el grupo fueron:

Valores	
<ul style="list-style-type: none">La cultura: costumbres, organización política, idioma y tradiciones del pueblo maya, tales como el “<i>ch’a cha’ak</i>”, acción de gracias o el ruego a la lluvia.	<ul style="list-style-type: none">La naturaleza: la tierra y el medio ambiente, los bosques y cenotes, para la provisión de alimentos como la cosecha de la milpa, y los animales del bosque.
<ul style="list-style-type: none">La solidaridad y la unión del pueblo maya, para lograr el bienestar mutuo.	<ul style="list-style-type: none">La educación y la vivienda digna.
<ul style="list-style-type: none">La familia	

Los antivalores que más se destacaron fueron:

Antivalores	
<ul style="list-style-type: none">La contaminación del medio ambiente y el maltrato al bosque	<ul style="list-style-type: none">El alcoholismo y la drogadicción.
<ul style="list-style-type: none">La discriminación hacia las personas y el idioma maya.	<ul style="list-style-type: none">La desorganización.
<ul style="list-style-type: none">La sequía y los huracanes.	

La visión de futuro de la comunidad Maya

La comunidad maya se visualiza con mucho eco-turismo (turistas que observan la fauna y la flora, no destruye sino la conserva), qué esto generará mas empleo para la comunidad, dará progreso, conservando las tradiciones, el idioma y la seguridad de su población.

Liderazgos comunitarios

Que debe hacer los líderes comunitarios, como los delegados y los comisarios.

a) Gestor de proyectos.

La comunidad maya manifestó que un líder debe hacer llegar a las autoridades todos los proyectos, ya sea de apoyo social, productivos o de imagen urbana. El líder debe conocer que es lo que la comunidad necesita y para ello dialogar con las autoridades municipales, estatales o nacionales para hacer realidad proyectos que beneficien a su comunidad.

b) Coordinador de los proyectos se hagan en la comunidad

En ese sentido debe fomentar la organización de la comunidad para llevar a cabo los proyectos, liderar el trabajo comunitario para llegar a la finalidad deseada, e informar de la marcha de los proyectos a las autoridades.

c) Solucionador de conflictos de la comunidad.

Si bien legalmente existe un juez de la comunidad que debe solucionar los conflictos comunitarios, las personas recurren al delegado, quien debe ayudar a la solución de los conflictos, ya sea a través de decisiones propias o llevando el conflicto a las autoridades competentes.

En resumen las características de los líderes comunitarios.

- Activo, que tenga iniciativa
- Amable y respetuoso
- Responsable
- Capacitado
- Atender a todos por igual sin discriminación por razones políticas

PROPUESTAS CIUDADANAS

¿Qué hacer?	¿Para qué?	¿Qué aportamos?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener limpio de basura las plazas y los caminos (mas botes de basura y reciclados) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concientización de las personas: en las escuelas los líderes contactan con los maestros ▪ Acumular reciclables en las familias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevas técnicas de cultivo y comercialización Insumos apropiados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservación de la tierra y autosustento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajo dedicado (compromiso) ▪ Organización de vecinos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caminos y calles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para mejorar el bienestar de los habitantes de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener limpias las calles y facilitar colocación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provisión de agua 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociarse para temas comunes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación de la red eléctrica 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aulas 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generación de intereses materiales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviendas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para recuperar y mantener las costumbres y tradiciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los líderes deben escribir lo que los abuelos contaban
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escribir una monografía o historia del pueblo 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Averiguar que paso del proyecto de ecoturismo que se tenía pensado desarrollar para explotar los cenotes.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto eco turismo 		

Resultados del taller del Grupo II

Los valores que más resaltaron en el grupo fueron:

Valores	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La tranquilidad del pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solidaridad entre los pueblos mayas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cultura y tradición del pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La familia
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La unión y el bienestar mutuo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservar el idioma
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuestras costumbres y tradiciones, como el ch'á cha'ak, acción de gracias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los cenotes y sus animales los pájaros
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La historia de la comunidad debe ser escrita, plasmar un una monografía 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El agua, porque hoy en día el pueblo lo contamina, debemos cuidarlo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservar la forma de organización política de los antepasados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los animales del monte que nos da de comer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservar la tierra para que no se destruya la cosecha 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La educación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cosecha, la milpa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vivienda de material cocido
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tierra , el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Idioma
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El trabajo en el campo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La religión
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El ruego a la lluvia para que crezca la milpa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪

Los antivalores que más se destacaron fueron:

Antivalores	
▪ El alcoholismo	▪ Maltratar el bosque
▪ La contaminación	▪ Sequía
▪ Los Zetas	▪ Drogas
▪ La discriminación hacia las personas y el idioma maya	▪ La desorganización
▪ El huracán	

Visión de futuro de la comunidad Maya

Con mucho ECO TURISMO (turistas que observan la fauna y la flora, no destruye sino la conserva), esto generará mas empleo para la comunidad, daré progreso, pero conservando las tradiciones, el idioma y la seguridad de su población.

Liderazgos comunitarios

Qué debe hacer:

- Gestor de proyectos productivos y de imagen urbana, para la comunidad, con las autoridades.
- Coordinar para que los proyectos se hagan en la comunidad.
- Solucionar conflictos de la comunidad.

Características de los líderes:

- Activo, que tenga iniciativa
- Amable y respetuoso
- Responsable
- Capacitado
- Atender a todos por igual sin discriminación por razones políticas

Propuestas Ciudadanas

¿Qué hacer?	¿Para qué?	¿Qué aportamos?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener limpio de basura las plazas y los caminos (mas botes de basura y reciclados) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concientización de las personas: en las escuelas los líderes contactan con los maestros ▪ Acumular reciclables en las familias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nuevas técnicas de cultivo y comercialización ▪ Insumos apropiados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conservación de la tierra y auto-sustento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajo dedicado (compromiso) ▪ Organización de vecinos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caminos y calles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para mejorar el bienestar de los habitantes de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantener limpias las calles y facilitar colocación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provisión de agua 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociarse para temas comunes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación de la red eléctrica 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aulas 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generación de intereses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviendas 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materiales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto eco turismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Averiguar que paso del proyecto de ecoturismo que se tenía pensado desarrollar para explotar los cenotes. 	

6.3.3 La participación de los habitantes de los habitantes de la cabecera.

En el Centro de Interpretación maya de la Universidad de Quintan Roo, con la participación de 35 personas, entre los que se contaban a regidores, funcionarios municipales, miembros de comunidades, protección civil, hoteleros y miembros de la comunidad maya.

Descripción del desarrollo del taller

Tema	Objetivos	Productos	Técnicas
1) Valores y liderazgos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar confianza y espíritu comunitario por medio de la identificación de valores colectivos • Conocer la importancia del liderazgo comunitario y los valores que la orientan • Reconocer los valores vividos y los líderes comunitarios como agentes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores determinantes de la visión de la comunidad • Listado de líderes y organizaciones 	Presentación de los ejes de la estrategia de un municipio. que fomenta el capital social Tarjetas para completar con valores y antivalores. Discusión en plenario Presentación en PP sobre liderazgo comunitario
2) Visión	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar la representación social de un buen municipio • Validar la misión de la Municipalidad de Tulum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frases claves para redactar la visión que los pobladores visualizan 	- Frases Claves para la redacción de la visión y discusión en plenario
3) Iniciativas propuestas por la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer propuestas de la comunidad para enfrentar los problemas y avanzar hacia la visión • Valorar la importancia del plan común y del capital social. • Elaborar la lista de iniciativas y ejes para la definición de objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Listado de propuestas y actores que la lleven a cabo (Planilla de relevo) • Líneas de acción o ejes principales 	- Trabajo en grupos: sobre las iniciativas y actores-responsables - Plenario - Agrupación de propuestas en gabinete de acuerdo a los ejes globales
4) Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr el compromiso de los participantes para la articulación de actores 	Listado de propuestas de trabajo conjunto de propuestas de trabajo conjunto posibles y fechas estimadas. Plenario	

Los valores que más resaltaron en el grupo fueron:

Valores	
<ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza y la Cultura maya porque son pilares del movimiento turístico y desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La honestidad y armonía se plantearon en términos más de pequeños grupos, pero no de un imaginario colectivo.
<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La vida y la dignidad como derechos humanos se plantearon como valores deseables.

Los anti-valores que más se destacaron fueron:

Antivalores	
<ul style="list-style-type: none"> • La ambición desmedida, que sumado a la corrupción, puede llevar a Tulum a la depredación, mediante el engaño y la convalidación entendida como una falsa legitimación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La apatía y el pesimismo o la impotencia ante el avance del consumismo y el capital depredador.
<ul style="list-style-type: none"> • La discriminación y la falta de respeto y de sentido comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> • La inseguridad generada por el vandalismo y la Violencia

Visión de futuro:

Un Tulum líder en Turismo ecológico de primer nivel, seguro, que promueva una sociedad que integra a todos sus habitantes en igualdad de oportunidades, desarrollándose en armonía con la naturaleza y en forma respetuosa de la cultura maya.

Un Tulum con iniciativas productivas y educativas de los habitantes, mediante la planeación oportuna de infraestructura en sus servicios, la educación y el fomento de actividades físicas, con el fin de tener una sociedad sana y fuerte.

PROPUESTA DE SEGUIMIENTO DE LA CIUDADANÍA.

Resumen de los resultados del taller

Los valores de la Comunidad en Tulum.

Valores	
• Competitividad	• Amistad
• Lealtad	• Compromiso
• Honestidad – conciencia	• Dignidad
• Armonía – respeto	• Humildad
• Humildad – Responsabilidad	• Derechos humanos
• Rectitud	• La vida
• Respeto al Derecho ajeno	• Seguridad
• Honestidad	• Cultura maya
• La naturaleza	

Los anti-valores

Antivalores	
• Ambición desmedida + corrupción = depredación	• Ignorancia – ineptitud
• Corrupción – convalidación - engaño	• Discriminación y falta de sentido comunitario
• Competitividad	• Vandalismo
• Depredación	• Violencia
• Irresponsabilidad	• Delincuencia
• Pesimismo – apatía	• Inseguridad
• Falta de respeto	

Visión de futuro de la comunidad de Tulum

Un Tulum con cultura, con seguridad, con limpieza, con principios y valores.

Prospero con seguridad y más progreso, proyectos en la zona maya.

Desarrollo sustentable, en armonía con la naturaleza, con planeación oportuna de infraestructura en sus servicios. Con fomento en la educación y el deporte con el fin de tener una sociedad sana y fuerte.

Respeto por la cultura maya y apoyo en la fusión cultural para evitar desequilibrios.

Un Tulum limpio y ordenado, líder en Turismo ecológico de primer nivel.

Una evolución respetuosa a largo plazo que permita individuos, familias y comunidad feliz.

Un Tulum tranquilo, con riqueza natural, con mucha cultura, con muchas oportunidades de vida, con mucha armonía entre los individuos.

Un Tulum lleno de oportunidades, libre de contaminaciones que en la política, incluya la participación de las comunidades mayas.

Que se practique la verdadera democracia, que los gobiernos den un trato igualitario.

Un Tulum seguro donde la gente pueda caminar con tranquilidad en la calle.

Un Tulum productivo, seguro, con cultura y valores, con iniciativa, educativa de calidad.

Un Tulum sin contaminación, seguridad en el trabajo.

Mucho espacio educación deportes, respeto ante usos y costumbres de los mayas.

Un Tulum en donde existan más espacios deportivos, recreativos, educativos, en donde niños y jóvenes empleen su tiempo en otras disciplinas deportivas y actividades y así olviden el vandalismo y adicciones. Practicar el reciclaje.

CONCLUSIONES

En el estudio de una organización pública; en un mundo donde las consecuencias no siempre proceden de las causas; y las causas no siempre son puntos de partida claramente fundados, es un reto enorme. La lógica tradicional de los estudios organizacionales en general son vías limitadas para entender el mundo de espacios de acción colectiva. En muchos momentos de la investigación aún al escribir estas líneas uno se siente que se queda sin historia, que ya no hay nada más que uno pueda contar, pero que todavía hay mucho más que decir. El abuso y la falta de códigos y lenguajes que permitan el diálogo no facilitan la descripción del gobierno municipal de Tulum.

La génesis de una organización: la construcción de lo ausente.

Este trabajo espero que haya servido como la crónica de un nacimiento anunciado. En Tulum, están las estructuras formales, normatividad y los procesos son un asunto relevante pero marginal. Una organización pública, como lo es el gobierno municipal de Tulum; es un esfuerzo por reducir establecer un ejercicio de la autoridad legal y legítimo; y de plantear las bases institucionales, políticas y sociales que eviten la infiltración de intereses privados; el gobierno municipal de Tulum tiene como reto la construcción de espacios en donde se manifiesta la condición del ser humano y promueva la creatividad y la imaginación más profunda de esta misma condición.

En la construcción de una organización pública existe una importante oportunidad para reivindicar la condición esencial del ser humano. Pero sin duda, la base fundamental de cualquier proceso de construcción de un espacio de acción colectivo; se encuentra en las convicciones y los valores profundos compartidos entre los que participan en este espacio, como lo vimos en Tulum existen un conjunto de elementos que podría dar cauce a decisiones y acción basadas en el consenso y la cooperación. La tarea en el corto plazo para el nuevo gobierno

municipal, tanto para el Concejo como para el primer Ayuntamiento electo que iniciará su actividad a inicios de abril de 2009., es enorme requiere de una enorme eficiencia administrativa y de una dosis enorme de tacto y sensibilidad política. Lo importante es que los actores con los que se trabajo en Tulum dieron muestra de que existe la voluntas y el interés por construir un modelo de desarrollo sustentable y equilibrado.

La fenomenología de la acción organizada, la mayoría de las veces puede dar rumbo y ayudar a comprender, o por lo menos observar, las diferentes permutaciones y combinaciones que suceden en un espacio que pareciera de infinitas posibilidades. El grave problema metodológico no está en el uso de las herramientas o técnica de estudio, sino en la convicción y el anquilosamiento de la sensibilidad para la lectura y el aprendizaje; la convicción y la condición para aceptar que todas las teorías son legítimas, como dice Borges; pero eso no es lo importante; lo importante es lo que se hace con ellos.

Lo que hemos logrado constatar a los largo del trabajo de investigación de esta tesis es que los modelos organizacionales tradicionales, inclusive los de la Nueva Gestión Pública, y las herramientas, instrumentos, mecanismos y procesos con los que se establece una organización pública; por más que han buscado en nuestro país reinventarse no lo han logrado. Sin duda, el componente tecnológico ha aportado una nueva dinámica a las comunicaciones y a la información; pero están pendientes su aportación al proceso cognoscitivo e intelectual del pensamiento y la posibilidad del ser humano de vivir mejor.

La uniformidad estereotipada de los modelos organizacionales basados en la eficiencia, racionalidad y orientación teleológica; han llegado a disminuir, en muchos casos o ser un riesgo potencial, a su mínima expresión a la creatividad y los espacios de innovación de la convivencia humana y social. Se confía en el lente pero no en los anteojos, se confía en el escalón pero no en la escalera, en Tulum existe un ánimo mediatizado por el riesgo de perder su carácter “insular”, se

confía en que la naturaleza soportará, pero se sabe que no lo puede hacer. El riesgo enorme es que la desconfianza y el abuso de la autoridad provocado escenarios poco aptos para el desarrollo y la convivencia de toda la población del municipio. El lenguaje organizacional se ha formalizado tanto, que poco aporta a la comprensión de la condición humana al interior de un espacio público; se reinventa a sí mismo y se va por las ramas. En el caso de Tulum existen códigos que representan varias posiciones y grupos: los que somos de aquí y los que llegaron; los que protegen el ambiente y los que lo están acabando, los que buscan la construcción y preservación de este espacio como un *ghetto* de genet acaudalada.

Para la reconstrucción de este ánimo, o más bien, desánimo, con base en la recreación amable y generosa de la inteligencia, nos ha sobrado soberbia y falta demasiada generosidad.

Un nacimiento con herencias y dudas atávicas; es traumático, y no puede ser de otra forma. La génesis de una organización nos enseña que la historia no es lineal; que las determinaciones y condicionamientos contextuales de una organización son fundamentales; que el espacio territorial de una institución es básico, que la tecnología algunas veces está de nuestro lado; que el liderazgo sólo puede reivindicar la condición humana y promover la democracia, si logra integrar, aún con problemas; la impronta de la consecuencia causal y razonada entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que se hace, y viceversa.

Que los objetivos públicos se convierten en un derrotero razonado, viable y factible para reivindicar el respeto a la vida; si y sólo si; se construyen con la participación de todos los afectados, involucrados o interesados y que esto pueda presentarse en diferentes momentos y por diversos medios; que el lenguaje de los estudios de las organizaciones deberá ser más humano, deberá de atreverse y perder el miedo a que cualquiera pueda entenderlo.

Si se acepta, sin conceder que los señalamientos anteriores tienen algún grado de coherencia y consistencia; debemos buscar nuevos formatos y modalidades de espacio-tiempo para reivindicar la condición humana es una organización ¿Cuál es la prisa si nuestra condición es pasajera?, ¿Cuál es la predicción, si todo cambia? Al final del día cuando uno piensa que tiene algunas respuestas; das vuelta a la página y encuentras que te han cambiado todas las preguntas.

Algo profundo está en riesgo; cuando se sabe que el genocidio, la guerra, la discriminación, la desaparición de especies de flora y fauna para siempre; la miseria; el hambre; la contaminación; y muchos otros despropósitos parecen ser la constante. Pero también hay alguna cosa que se ha hecho bien, las artes, el nacimiento de un ser, la solidaridad que en los hechos entre grupos y personas aún existe; la continuidad de muchos por luchar contra estos despropósitos.

El paraíso tiene aún alguna esperanza; si es posible construir desde la noche el día; la ausencia y el vacío, es decir la “soledad organizacional”, provocan el nacimiento de solidaridad, la cooperación, la amabilidad, el respeto, la tolerancia y la fortaleza; esta es la situación del nuevo gobierno municipal de Tulum. La génesis es contradictoria y traumática; pero también esperanzadora. Es necesario nuevamente un acercamiento entre las personas y las instituciones, como lo comentamos en la tesis deben ser espacios para la reivindicación del ser humano.

Al inicio de este trabajo se planteaba un supuesto temerario, por obvio, “una organización es por excelencia, un espacio representativo de la condición del ser humano (condición que no tiene nada que ver con la idea del “*homo economicus*”), con múltiples puntos de encuentro y desencuentro. Con este trabajo también se pudo constatar que en las circunstancias más inverosímiles se consolida y se transforma la identidad individual y la acción organizada.

Una organización pública, es este caso el gobierno municipal de Tulum, es una malla reticular extensa con diversos centros de decisión, y de uso y abuso del

poder público. La gran contradicción se encuentra entre el anquilosamiento y lentitud con la que una organización se ajusta a las circunstancias históricas que le toca vivir. Es cierto ya existen otros centros que ejercen el poder, pero en nuestros espacios locales, éste está concentrado en una persona el Presidente Municipal; lo peor que puede pasar es el abuso de éste para fines personales o de grupos, pero quizás tan negativo es como la situación en la que teniendo la representación del poder público no se atreve a ser utilizado.

El diseño organizacional en nuestro país sigue siendo el más tradicional, incluso llega a ser completamente obtuso, poco práctico. En el caso de Tulum es una copia fiel del original. Existen poca capacidad institucional para lograr madurar una gestión pública, que les permita transitar de políticas y gobierno; a políticas públicas, es ciertos momentos se presenta como una quimera. El carácter democrático (entendido como un proceso participativo, equitativo, transparente y colectivo del uso de recursos y su distribución) de una organización pública como el municipio de Tulum, será una de las tareas más importantes de los dos años de trabajo del primer gobierno municipal electo. La vinculación estratégica entre una organización de gobierno, el Estado y la ciudadanía aún es una quimera.

A pesar de que se conocen las técnicas, las tecnologías más modernas y el discurso se caracteriza por transmitir una idea de avance y progresos; en la realidad la construcción de la agenda de lo público, de los objetivos públicos con aún definidos en estructuras organizacionales y marcos institucionales arcaicos y que se prestan a la justificación de decisiones tomadas con anterioridad. La profunda crisis de la economía mundial, nos obliga a replantear el camino a seguir por las organizaciones. El paradigma de la gestión de lo público en su fase tradicional, y aún con las aportaciones técnicas o metodológicas de la Nueva Gestión Pública, han llegado desde hace tiempo a un nivel de incompetencia estructural para ofrecer soluciones de los problemas que aquejan a una sociedad, y más allá, plantear nuevos paradigmas de desarrollo social, económico y político.

El reto para los estudios organizacionales es enorme, ante la ausencia de parámetros y referentes que permitan acercarse a un objeto de estudio aprehensible y con cierto nivel de certidumbre, las investigaciones deberán ser transversales pero a su vez horizontales. Este trabajo, busca platear una línea base de investigación para continuar cercano a lo que sucede en los próximos años en Tulum.

El paradigma de la “gestión de lo público” se agotó, los estudios organizacionales enfrentan el reto de platicarle a la sociedad de esta profunda contradicción entre las prescripciones y promesas de un mundo globalizado y las enormes contradicciones del desarrollo, principalmente respecto de la pobreza, la desesperanza y la incertidumbre al futuro inmediato, nadie sabe lo que hará en la noche del día en que vive.

La investigación y el trabajo con municipios de todo el país, y en este caso en particular con Tulum, plantea primigenias, las mismas preguntas de siempre, dónde está el respeto por el medio ambiente, donde están las estrategias realmente democratizadoras e incluyentes de todos los grupos que conforman la sociedad, En donde se encuentra el actuar político son sentido ético. Lo más contradictorio es que está latente en muchos espacios y acciones cotidianas de personas que ofrecen lo mejor de sí mismos por cumplir con su trabajo, esto lo he podido constatar en todo el país, el contacto directo y el trabajo de los últimos años.

El problema, la arista incomoda es cuando se llega a detentar el poder y se ejerce de la forma en la que se negaba que se iba a hacer. Qué poder hacer en principio, seguir adelante, continuar acercándose al objeto de estudio. No cejar en el intento. La declaratoria catastrofista de las ciencias sociales y las humanidades para explicar la situación del ser humano, es una profundo llamado a plantear nuevas preguntas, nuevas combinaciones, una nueva gramática, nuevas formas, el atrevimiento de acercarse al otro, para poder construir una lectura compartida.

Las restricciones y alcances de diseño institucional de un orden de gobierno municipal parece que lo hizo alguien con muy mala fé.

Tres años de gobierno, partidos políticos despilfarrando recursos públicos, la dinámica de un organización pública tiene como principio la desconfianza y la maldición weberiana de tener que atender lo urgente sobre lo importante.

Las decisiones, estructuras, procesos y procedimientos en el gobierno siguen teniendo su base ontológica en la racionalidad teleológica, impersonal, rutinaria, abstracta, vertical y autoritaria que ha privado en los últimos cien años. El diseño institucional y la normatividad deben ser vistas como producto de un proceso social, sólo así pueden ser cabalmente cumplidas, e incluso en su sancionadas.

Los diseños estratégicos son formales y poco innovadores. Las prioridades municipales son determinadas por variables externas, esto provoca que en la mayoría de los casos estén expensas a intereses de grupo o particulares.

Las estructuras municipales y a temporalidad de su administración deja muy poco espacio para la construcción de estrategias compartidas y de visiones de futuro. La ausencia de una razón de ser colectiva; de una misión social, provoca enormes costos y esfuerzos infructuosos en una organización, el dogma individualista está llegando a su fin. Sin claridad hacia donde ir, las organizaciones son espacios idóneos para la frustración colectiva. No aportan ningún valor, ni identidad para el trabajo en equipo; ni mucho menos establecen vínculos orgánicos con la sociedad. La estrategia es el discurso vacío y la simulación. Por lo tanto, en Tulum se decidió adoptar la forma más tradicional de la gestión de lo público.

El déficit organizacional del municipio en México, y el riesgo de que esto se repiye en Tulum es muy alto, por lo menos el inicio ya no fue tan afortunado, se empezó a trabajar copiando de manera fiel la reglamentación y estructura del Municipio de Solidaridad al que antes pertenecía:

1.- Estar convencidos de que existe un mejor camino a seguir, que el problema es encontrarlo. Vaya que una organización pierda tiempo en esto, lo importante es construir espacios para la acción colectiva y que esta sea la materia prima de estrategias, liderazgos, objetivos y nuevos espacios y medios de interacción entre los servidores públicos y la población..

2.- La rendición de cuentas y la transparencia son ejercicios de trámite y no de construcción de diálogo y consenso social. La reivindicación de la ética pública no está sólo en la implementación de sistemas y normas observados “a raja tabla”, sino en la reconstrucción del diálogo, la confianza y la comunicación entre la población y el gobierno municipal. El trabajo del nuevo Cabildo en Tulum puede ser fundamental en este proceso, además el tamaño del territorio, el número de habitantes y las potencialidades enormes para un desarrollo equilibrado y respetuoso del medio ambiente son enormes. El nuevo municipio puede dejar sentadas las bases de este nuevo ejercicio de la gestión pública.

3.- La estructura y los procesos decisorios son copadas por compromisos políticos y de grupo. Esta es una constante, se debe vivir con ellas; lo importante es lograr que no sea un dique para la construcción de objetivos realmente públicos para la administración municipal. El objetivo público debe ser contemplado como un ejercicio de participación social.

4.- La agenda de lo público en el mejor de los casos, es una agenda de los grupos de interés, y en el peor de los casos de la élite político-económica de la localidad. Este es quizá el mayor riesgo posible para el municipio que nace en Tulum.

5.- Las decisiones colectivas son ejercicios estrictamente formales, no abonan a la construcción de nuevas formas de organización social-

administrativa, ni a la construcción de espacios y consenso. El liderazgo reconocido y real con el que cuenta el actual Ayuntamiento y el Presidente municipal electo sin duda, es un muy valioso capital para lograr establecer las bases es de una nueva forma de participación ciudadana y decisiones públicas.

6.- No existen formas, ni espacios para la conciliación de intereses, la concordia de puntos de vistas diferentes, y una nueva correlación de fuerzas que sume y multiplique y no sólo reste y divida. Desafortunadamente la distribución de recursos y espacios con carácter patrimonial es una realidad. Las tentaciones ante tanta riqueza son enormes pero las oportunidades para lograr un desarrollo incluyente basada en el acuerdo y el consenso también son enormes.

Pero a pesar de este sexteto de catastrofismo. Aún existen importantes oportunidades. Si se logra articular un esfuerzo en el que se sumen actores locales, nacionales e internacionales y se reivindique una nueva visión de futuro del lugar, y se retribuya su justo y enorme valor a la riqueza de los recursos naturales de la zona. Es posible impulsar una estrategia política que transforme las prácticas organizacionales, que logre introducir nuevas lógicas del ejercicio del poder político-administrativo; un nuevo espíritu de diálogo y consenso; en conjunto presentado como una nueva tecnología de gobierno, que este realmente al servicio de lo más profundo de la condición del ser humano, la vida. Para lo cual, se vislumbran las siguientes líneas estratégicas de acción:

1.- Estructuras y procesos que respondan a las circunstancias históricas de Tulum, ágiles y transversales, el trabajo en equipos horizontales será fundamental en los siguientes dos años.

2.- Lo anterior, sólo se logrará si el líder del municipio convence a todos los involucrados en sumarse a una estrategia y una visión de Tulum construida por consenso.

3.- Identificar las prioridades municipales, más allá de las presiones de grupos interesados o de presiones externas.

4.- Establecer una planeación-programación-presupuestación, donde se vislumbren los dos años del nuevo Ayuntamiento. Para ello es fundamental contar en posiciones clave a gente con experiencia, profesionalismo y compromiso.

5.- Aprovechar su condición de centro de turismo mundial para conseguir los apoyos de otras instituciones tanto nacionales como internacionales.

6.- Aprovechar al máximo, el momento histórico, los dos años para construir nuevas formas de participación y gobierno. Hacer a un lado las reuniones protocolarias por una estrategia de puertas abiertas y atención a todo el público.

La inacción o el actuar organizacional tradicional llevarán a Tulum a enfrentar enormes amenazas para su supervivencia como un sitio con un ecosistema privilegiado. Lo que espero, antes de terminar las últimas líneas de este documento, es haber identificado algunos elementos que permitan evidenciar la importancia para los estudios organizacionales de dar seguimiento y continuidad a este tipo de investigaciones por un largo tiempo. Por mi parte espero poder continuar cerca del proceso; y algún día poder platicarle a mi hija que logramos preservar uno de los sitios más bellos del mundo, aunque no logre todavía responderle de dónde nacieron los dinosaurios.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamsson, B. (1977), *Bureaucracy or participation*. The logic of organization, Beverly Hills, Sage Ed.
- Ahrne, Göran y Nils Brunsson (2005), "Organization and meta-organizations", en *Scandinavian Journal of Management*, 429-449.
- Ahme, Göran and Nils Brunsson (2005) "La regulación suave desde una perspectiva organizacional", en *Gestión y Política Pública*, 14(3): 527-555.
- Ahme, Göran and Nils Brunsson (2005) "Organizations and meta-organizations", in *Scandinavian Journal of Management*, 21: 429-449.
- Aemenakis, Achilles A. (1999), *Organizational change: a review of theory and research in the 1990s*, en *Journal of Management*, May - June.
- Arellano Gault, David (1992), *Teoría de la Organización y análisis organizacional: Hacia nuevos paradigmas*, Documento de Trabajo núm. 6, México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Arenillas, Manuel (2004); *Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España*; Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD; Madrid, España.
- Astley, Gram. W. (1983), "Central Perspectives And Debates In Organization Theory", en *Administration Science Quaterly*, vol. 28, pp. 245 – 273.
- Barnett, William P. (2000), *The evolution of collective strategies among organizations*, en *Organization Studies*, March.
- Barenstein, Jorge (1982), *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, Segunda edición, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking through Bureaucracy*. California, University of California Press.
- Barzelay, Michael (1994), *Total Quality Management in Government: A practical guide for the real world*, California, University of California Press.
- Barzelay, Michael y B. Armajani¹ (1990), "Managing State Government Operations: Changing visions of staff agencies" en *Journal of Policy Analysis & Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, no.3.
- Blatter, Joachim (2003), "Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces", en *Governance: An International Journal of Policy , Administrations ane Institutions*, Vol.16 No. 4, October, 503 – 526.

Bozeman, Barry (1989), All organizations are public. Bridging Public and Private Organizational Theories, Ed. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (1998) "*Organization Theory: Thirty Years of Dismantling, and then...?*", págs. 13- 43, in N. Brunsson and J. P. Olsen (eds.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget.

Brunsson, Nils (2001) "*The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*", págs. 245-261, University of Warwick's Organizational Behaviour Staff (ed.), *Organizational Studies*, Vol. 1, Londres, Routledge.

Brunsson, Nils (2003) "*Organized Hypocrisy*", págs. 201- 222, in B. Czarniawska and G. Sevón (eds.), *The Northern Lights: Organization Theory in Scandinavia*, Liber, Copenhagen Business School Press.

Brunsson, Nils and Sahlin-Andersson K (2000) "*Constructing organizations: The example of public sector reform*", en *Organization Studies*, 21(4): 721-746.

Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (1993) "*The reform as Routine*", pp. 33- 47, in Nils Brunsson and Johan P. Olsen, *The Reforming Organization*, Londres, Routledge

Brunsson, Nils (1999) "*Standardization as Organization*", pp. 109- 128, in Morten Egeberg and Per Laegreid (eds.), *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Oslo , Scandinavian University Press.

Brunsson, Nils (2000). "*Constructing Organizations. The Example of Public Sector Reform*", en *Organization Studies*, July 2000.

----- (1982), "*The irrationality of action and action rationality. Decisions, ideologies and organizational actions*", en *Lournal of Management Stuides*, 19 (1), Basil Blackwell, 1982, pp. 29 – 44.

Burton Swanson, E. (1997), "*The organizing vision in Information Systems Innovation*", *Organization Science*, Vol. 8 No. 5, September, October, 458–474.

Cabera, Angel, (2002), "*Knowledge sharing-dilemmas*", en *Organization Studies*, September – October.

Cabrero, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.

Cadaval S., María (2004); *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública*; Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España

Carrera, Ady et alt (2005); *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio Valle de Santiago*; UAEM-INDESOL; México.

Christensen Tom and Per Laegreid (2001) "*A transformative perspective on administrative reforms*", in Christensen and Laegreid (ed) *New Public*

Management. The Transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.

Christensen Tom, Per Laegreid and Paul G. Roness (2007) "*An instrumental perspective*", in Christensen, Laegreid and Roness, Organization Theory. In press.

Christensen Tom, Per Laegreid and Paul G. Roness (2007) "*A cultural perspective*", in Christensen, Laegreid and Roness, Organization Theory. In press.

Christensen Tom, Per Laegreid and Paul G. Roness (2007) "*A myth perspective*", in Christensen, Laegreid and Roness, Organization Theory. In press.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*Agencification and Regulatory Reforms*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*Depoliticization, Democracy and Arena Shifting*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*Discipline and Punish - or Trust? Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2006) "*Rebalancing the State: Regulation and the Reassertion of the Centre*", in Christensen and Laegreid, Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state. Northampton, MA: Edward Elger.

Christensen Tom and Per Laegreid (2007) "*Introduction - Theoretical Approach and Research Questions*", in Christensen Tom and Per Laegreid, Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms. Aldershot: Ashgate.

Christensen Tom and Per Laegreid (2007) "*Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?*", in Christensen Tom and Per Laegreid, Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms. Aldershot: Ashgate.

-
- Christensen Tom and Per Laegreid (2007) *"Reform Design and Performance in Australia and New Zealand"*, in Christensen Tom and Per Laegreid, *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen Tom and Per Laegreid (2007) *"Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management"*, in Christensen Tom and Per Laegreid, *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen Tom and Per Laegreid (2007) *"New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?"*, in Christensen Tom and Per Laegreid, *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate
- Clegg, Stewart R. (1990), *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*, Londres, Sage.
- Clegg, Stewart R. (2002), *"Governmentality matters: design an alliance culture of inter-organizational collaboration for managing projects"*, en *Organizations Studies*, May – June 2002.
- Courpasson David, (2000), *"Managerial strategies of domination. Power in soft bureaucracies"*, en *Organization Studies*, winter.
- Crozier, Michel (1992), *El cambio en las organizaciones públicas*, *Gestión y Política Pública*, vol. 1 , no. 1, julio-diciembre pp. 93 – 100
- Crozier, Michel (1974), *El fenómeno burocrático*, 2t., Buenos Aires, Amorrortu.
- Cyert R. M. y James March (1965), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero.
- De las Heras, P. Cortajarena, E. (1986) *Introducción al Bienestar Social*. S. XXI, Madrid.
- Duhalt Krauss, Miguel (1974) *La Administración de Personal en el Sector Público un Enfoque Sistémico*, INAP, México
- Etheredge, Lloyd S. (1983), *"Thinking about Government learning"*, en *Journal of Management Studies*, Vol. 20, No. 1.
- Feldman, Martha S. et. al. (2004), *"Making senses of stories: a rethorical. Approach to narrative analysis"*, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 2, 147 – 170.
- Fernández, Francisco (1999), *"Cambios estructurales una perspectiva diacrónica"*, en *Gestión y política pública*, Vol. VIII, número 1, primer semestre, pp. 51 – 85.
- Fernández Ruvalcaba, Martha Margarita (1991), *"Objeto, mediciones y conceptos en la teoría de la Organización: El Programa Aston"*, en Ibarra Colado,

-
- Eduardo y Luis Montaña Hirose (comps.) *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, México, Hispánicas.
- Friedberg, Erhard (1993), “*Las cuatro dimensiones de la acción organizada*”, en *Gestión y política pública*, vol. II, No. 2, julio – diciembre, 283 – 312.
- Gabriel, Yiannis (2002), “*Essai: on pragmatic uses of organizational theory – a provocation*”, en *Organizational Studies*, January – February.
- Gajduschek, Gyorgy (2003), *Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the Question? Uncertainty Reduction; An ignored Element of Bureaucratic Rationality*, en *Administration and Society*, Vol. 34, No. 6, January, 700 – 723.
- Gouldner, Alvin (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy: A Case Study of Modern Factory Administration*, Nueva York, The Free Press.
- Grunow, Dieter (1995), “*The Research Design in Organization Studies*”, en *Organization Science*, Vol. 6, No. 1, January – February, 93-103.
- Hernández, J. y Jonathan Díaz (2004), “*Desarrollo regional de los pueblos zapotecas del Sector Zoogocho en Oaxaca*”, en Rodolfo García (coordinador), *Gestión local creativa: Experiencias Innovadoras en México*, CIDE-Fundación Ford- INAFED; México
- Hernández, J. Graciela Ángeles (2004), “*La vida y desarrollo rural en los Pueblos Mancomunados de la Sierra Norte de Oaxaca*”, en Rodolfo García (coordinador), *Gestión local creativa: Experiencias Innovadoras en México*, CIDE-Fundación Ford- INAFED; México
- Hirschman, Albert O. (1996), *La retórica de la intransigencia*, F. C. E., México, D. F.
- Holmqvist, Mikael (2003), “*A dynamic model of intra and interorganizational learning*”, en *Organization Studies*, January.
- <http://www.eumed.net/cursecom/economistas/Stiglitz.htm> (2005)
- <http://innovemos.unesco.d/di/index.ac> (2005)
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1985). *Teoría de la organización debate actual y perspectivas*. Mimeo, UAM-Iztapalapa, México, D.F.
- Jamil, Ishtiaq (1998), “*La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública de distintas culturas*”, en *Gestión y política pública*, vol. VII, No. 1, primer semestre, pp. 61 – 82.
- Jessop. Bob (1996), *Interpretative Sociology and The Dialectic of Structure and Agency*, en *Theory, Culture & Society*, Vol. 13, No. 1, 119 – 128.
- Kaufmann Franz-Xavier (1995), “*The Blurring of the distinction. State versus society*”, en *The Public Sector: challenge. Coordination and learning*, Ed. Walter de Gruytee, New York.

-
- Kickert, Walter J. M. (1993), "*Autopiesis and the Science of (Public) administration: essence, sense and nonsense*", en *Organization studies*, Vol. 14, num. 2, pp. 261-278
- Martínez Silva, Mario (1981) *Diccionario de Política y Administración Pública*, ED. CNCPyAP, México.
- Martínez Reyes, Héctor (1998), "*Federalismo mexicano, necesidades de reorganización estatal*", en Congreso Nacional de Ciencias Políticas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, Tomo II, México, D. F., pp. 221 – 236.
- Meyer y Rowan, (1994) *El Nuevo Institucionalismo*, ED. FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México
- Mintzberg, Henry (1988), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, España, Ariel-Economía.
- Montaño Hirose, Luis, (1994), "*Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una Reflexión Acerca de la Noción de Estructura Postburocrática*". en Montaño Hirose, Luis, (Ed.), Serie de investigación no. 13. México D. F. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Montaño Hirose, Luis (2004). *Los estudios organizacionales en México*, Miguel Ángel Pórrua, México, D. F.
- Morgan, Gareth (1996), *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega.
- Mueller, Frank (1999), "*Experts human or experts organizations*" en *Organization Studies*, Spring.
- Norton, Douglas (1993) *Instituciones, Cambio institucional y Desarrollo Económico*, ED FCE 190 P, México
- Overman, Sam E. y K. J. Boyd (1994), "*Best practice research and postbureaucratic reform*" en *Journal of public administration research and theory*, vol.4, no. 1.
- Palmer, Ian y Richard Dunford (1996), "*Conflicting uses os metaphors: reconceptualizing their use in the field of organizacional change*", *Academy of Management Review*, vol. 21, no. 3, 691 -717.
- Partida, Virgilio & Carlos Anzaldo (2003); *Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana del Valle de México*; CONAPO; México
- Patriotta, Gerardo (2003), "*Sensemaking on the Shoop Floor: Narratives of Knowledge in Organizations*", en *Journal of Management Studies*, Vol. 40, No. 2, March, 349 – 375.
- Perrow, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones*, tercera edición, Madrid, McGraw-Hill.
- Pettigrew, Andrew M (1998), "*Acerca del estudio de las élites gerenciales*", en *Gestión y política pública*, vol. VII, no. 2 segundo semestre, 313-352.

-
- Pineda, (2002) *Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública*, ED. IAPEM-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México
- Polley, Douglas (1997), “*Turbulence in organizations: New Metaphors for Organizational Research*”, en *Organization Science*, Vol. 8 No. 5, September, October, 445 – 457.
- Pugh, Derek, D.J. Hickson, C.R. Hinings y C. Turner (1969), “*The Context of Organization Structures*”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, Núm. 1.
- Santín del Río, Leticia (2002); “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”; en Leticia Santín (coord.); *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México.
- Scott W.R. (1981), *Organizations, Rational, Natural and Open Systems*, New Jersey, Prentice-Hall.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2004); *Asociación de Municipios. Programa Hábitat*, Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio; México; Mimeo.
- Sewell, William H. Jr. (1992), “*A theory of structure: Duality, Agency and transformation*”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 1, July, 1-29.
- Skelly, B. Douglas (2000), “*Radical Institutionalism and Public Administration: A review of Nils Brunsson’s contributions to understanding public sector organizations*”, en *Public Administration and Management. An International Journal*, Vol. 5, No. 3, pp. 112 – 122.
- Touraine, Alan, (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales o diferentes*. Fondo de Cultura Económica, México,
- Van Maanen, John (1995), “*Style as theory*”, en *Organization Science*, Vol. 6 No. 1, January – February 1995, pp. 133 – 143.
- Watts, Ronald L. (1999). *Comparing federal Systems*, Queens University and McGill Queen’s, University Press.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1978), “*Bureaucracy*”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Illinois, More Publishing Company, Inc.
- Wilson, James Q, (1993), “*The Moral Sense*”, en *American Political Science Review*, March, Vol. 87, No. 1-11.
- Wilson, Woodrow (1978), “*The Study of Administration*”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Illinois, More Publishing Company, Inc.

Wright, Deil (1988); *Understanding Intergovernmental Relations*; Brooks/Cole;
California, USA