



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

**La profesionalización del servicio
público en el ámbito municipal;
El tratamiento de la gestión de
las demandas sociales,
Una propuesta.**

A U T O R

José Edgardo León García

Matrícula

92225300

Trabajo final (Tesina) concluido y aprobado en el Seminario de
Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política


Miguel González Madrid
ASESOR


Manuel Larrosa Haro.
LECTOR

Ciudad de México, D.F., diciembre de 1999

Trimestre 99-O

INDICE

INTRODUCCIÓN, 2

Capítulo 1.

SOCIEDAD Y ESTADO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

-
- 1.1 La sociedad: origen y tipología de las demandas, 5
 - 1.2 El Estado: el Sistema Federal Mexicano, 11
 - 1.3 Los Estados del Estado Federal, 13
 - 1.4 El Gobierno, 13
 - 1.5 La Administración Pública, 14

Capítulo 2.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.

-
- 2.1 El Federalismo Mexicano, 18
 - 2.2 Federalismo y Gobierno Local, 19
 - 2.3 Relaciones Intergubernamentales, 20
 - 2.3.1 Descentralización y Democracia, 21
 - 2.4 Descentralización y Participación Ciudadana, 23
 - 2.5 Federalismo y Relaciones Intergubernamentales, 26

Capítulo 3.

GESTION GUBERNAMENTAL Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

-
- 3.1 Marco Jurídico de la Gestión Municipal, 33
 - 3.1.1 Constitución Federal y Leyes, 36
 - 3.1.2 Constituciones Locales, 37
 - 3.1.3 Leyes Orgánicas Municipales, 38
 - 3.2 Organización, Estructura y Funcionamiento de la Administración Municipal, 41
 - 3.3 Problemas de la Profesionalización en México, 45
 - 3.3.1 Diferencia entre Gerencia Pública y Privada, 45
 - 3.3.2 Influencia de la Política, 47
 - 3.3.3 Perfil del Gerente Público, 48

CONCLUSIONES GENERALES, 54

REFERENCIAS CONSULTADAS ADICIONALES, 57

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la sociedad mexicana ha vivido una serie de transformaciones y cambios; la crisis económica del 1982, a la que siguieron necesarias reformas de ajuste al modelo económico, y la crisis político electoral de 1988, propiciaron una mayor conciencia en torno a la demanda de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, y, por ende, de rechazo a un Estado extenso, burocratizado e intervencionista, que en las condiciones actuales no tiene lugar a continuar, a riesgo de vulnerar la acción del propio gobierno. Queda claro que esto no alienta a la sociedad en cuanto a calidad, eficiencia y competitividad.

En México, como consecuencia de lo antes mencionado, se fue consolidando y endureciendo un estilo de gobierno, con características propias:

- a) La primera característica en la forma de gobernar, que ha sido el predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, estatales y municipales.
- b) En segundo lugar, el estilo de gobernar a una sociedad, con referencia especial al ámbito municipal, contiene escasa participación y discusión de la ciudadanía, en el diseño y la implementación de políticas públicas, debido a la falta de conocimientos técnicos y sobre cómo poder aprovechar esas oportunidades.
- c) Ha sido notorio el hecho de que en las administraciones municipales se establezcan jerarquías de empleados de confianza y se nombren discrecionalmente a algunos directivos; esta es, sin duda, una administración clásica de organización burocrática, que ofrece incentivos económicos y políticos importantes.
- d) El ejercicio gubernamental ha sido factor importante de legitimidad, es decir, el gobierno ha estado orientado a responder a la prestación de servicios para dar causa a las demandas de la sociedad y mantener legítimamente el poder; tradicionalmente se ha tomado decisiones en la esfera de gobierno, pero con frecuencia se deja de lado la opinión de los ciudadanos; esto lleva a la burocratización de las estructuras gubernamentales y a olvidar la cooperación entre sociedad y gobierno.

En este sentido, es impresionante ver que los ciudadanos no se apegan a un gobierno de leyes, sino sobre todo a un gobierno de arreglos personales y

lealtades, que obligan a los servidores públicos y ciudadanos a entablar un trato personalizado para obtener beneficios de los programas públicos.

Estas situaciones han creado un crecimiento en las estructuras gubernamentales, hasta convertirlas en una situación inmanejable económica y administrativamente, olvidando el punto de la profesionalización del servicio público para la optimización de recursos (económicos o humanos) en el ámbito municipal.

Actualmente se ha prestado mucha atención al tamaño del Estado, a la magnitud de su intervención, y considero que se ha prestado menor atención al estilo y a la forma de gobernar; pero en un contexto de realidades tan cambiantes, los gobiernos se encuentran en la necesidad de buscar nuevos métodos de dirección, aunque esto no supone necesariamente un buen gobierno, ni garantiza por sí solo la estabilidad política de un municipio.

En el *primer capítulo* de este trabajo se exponen los conceptos básicos que se desarrollan posteriormente. Subrayamos en este capítulo que la función de un gobierno corresponde esencialmente al Estado; gobernar es un proceso dinámico e influido por factores reales de poder, mismos que ponen a prueba la capacidad para dar causa a intereses en conflicto y demandas en competencia. Gobernar democráticamente a la sociedad es ir en busca del consenso; esto implica estar en el ámbito de lo común, conviviendo con diversos grupos, organizaciones e individuos, generando normas, instituciones y reglas para que la sociedad conviva de acuerdo a sus valores, costumbres, hábitos y creencias en sana armonía.

Con base en ello, en el *segundo capítulo* se destaca que, para la mejor orientación, formulación, organización y, principalmente, ejecución de lo que la sociedad pone a favor del interés público, los gobiernos municipales buscan nuevas formas de organización y funcionamiento, dejando de lado la verticalidad de las decisiones y la burocratización de sus estructuras, dando paso a la descentralización de la función de gobierno, atendiendo no sólo al modo de organización de los gobiernos locales, sino también a su capacidad para que cumplan mejor su función de gobierno, encargándose de formular y administrar políticas que impriman mayor legitimidad a su acción. Esto da paso a la descentralización del quehacer gubernamental, que desahoga trámites y procedimientos y hace que los ciudadanos encuentren canales primarios de acercamiento a los procesos públicos de gobierno.

En el *tercer capítulo* el punto central es el de la profesionalización de los servidores públicos, es decir, el de la contribución para lograr la existencia de un

mejor gobierno municipal, reconociendo la pluralidad de la sociedad y sus organizaciones, planteando soluciones, propiciando la cooperación de los ciudadanos, conjugando esfuerzos, capacidades y recursos particulares, sociales y públicos, no pretendiendo ser el centro de acciones y toma de decisiones; haciendo una revisión de la reglamentación de los servicios públicos municipales, desde la constitución política general hasta las leyes orgánicas municipales; para que, finalmente, se atienda a las características de la profesionalización en México.

Los gobiernos, cuando tienen consenso, apoyo y legitimidad, permiten desarrollar capacidades de los servidores públicos comprometidos con el quehacer colectivo de aquéllos, dejando de lado las características de incertidumbre e ignorancia que ponen a prueba la sobrevivencia de administraciones tradicionales. Para el buen gobierno, es fundamental que la sociedad viva con libertad, justicia, estabilidad, gobernabilidad, credibilidad y, sobre todo, legitimidad. De acuerdo con esto, la profesionalización del servicio público puede y debe generar la existencia del buen gobierno, dado que propone la racionalización del quehacer gubernamental.

Finalmente, debo hacer hincapié en que la profesionalización del servicio público en el ámbito municipal, es un problema que recientemente ha cobrado interés en el campo académico, y ciertamente ahora podemos encontrar bastante información al respecto. Pero lo que definitivamente es preocupante, es que las propuestas que han ofrecido prestigiosos académicos, aún no han encontrado eco en las administraciones locales de gobierno. De cualquier manera, debe insistirse en que es necesario encontrar lugar al desarrollo integral que requieren nuestros municipios, ante el dinamismo que enfrenta nuestro país frente a otras naciones.

**J. Edgardo León G.
Diciembre de 1999.**

CAPÍTULO 1

SOCIEDAD Y ESTADO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por su pluralidad y dinamismo natural la sociedad mexicana va exigiendo al Estado, a su gobierno, a su administración pública, nuevas respuestas, a fin de que la nación se adapte a las transformaciones y a los cambios que el conocimiento, la tecnología y las comunicaciones van imponiendo, con la consecuente modificación de los escenarios del poder. Esta es la cuestión que aquí trataremos.

1.1 LA SOCIEDAD: ORIGEN Y TIPOLOGIA DE LAS DEMANDAS

La injusticia social, en nuestra sociedad, es grave y alarmante, y no se resuelve otorgando espacios de poder, sino con capacidad institucional para entender la magnitud de la misma, donde debe haber una competencia política para disminuir las desigualdades sociales y competencia administrativa para brindar satisfactores determinantes al desarrollo nacional.

Toda **sociedad**, por muy elemental que sea, posee un sistema de normas legales que permite la convivencia ordenada de sus miembros. Ahora bien, en el supuesto de que los hombres acatan las normas sin poner objeción, ello se explica porque la obligación de las leyes requiere algunas consideraciones históricas.

El problema de la obligación está íntimamente ligado al origen y la supremacía de las leyes y, por lo tanto, al derecho de gobernar que éstas definen. En la Antigüedad Clásica la fuente del poder siempre giró entre la afirmación de un origen divino de las leyes y la de los acuerdos de los hombres. Por ejemplo, Platón consideró las leyes como principios provenientes del raciocinio humano; Aristóteles las relacionó con las distintas formas de gobierno definidas según los tipos de Constituciones que puede darse una sociedad.¹

¹ Cf. Bobbio, Norberto, “*Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes*”, capítulo de **El futuro de la democracia**, FCE, México, 1986.

Por otra parte, los filósofos llamados “estoicos” propusieron explícitamente que las leyes no tenían otro antecedente que un acuerdo contractual entre los hombres. De esta forma, los griegos coincidieron en darle importancia suficiente a la función de la ley en su vida cotidiana. Durante la Edad Media (siglos V al XIV) la noción de ley se mantuvo unida o vinculada al ejercicio de la razón, tratando con ello de ofrecer principios de justicia para evitar el despotismo y la arbitrariedad del poder. Según el pensamiento escolástico que predominó durante la Edad Media, toda ley natural o humana era una expresión de la voluntad de Dios, y de existir en el mundo algún tipo de orden, éste habría de provenir no de los hombres sino de Dios.²

El derecho a gobernar, entonces, se convirtió en un “derecho divino”, pues la fuente de la legitimidad del poder y de las leyes residía en Dios y no en los hombres. La idea de un derecho divino para poder gobernar suponía la existencia de una **sociedad** claramente estratificada y jerarquizada con un pensamiento religioso común guiado por la Iglesia. En fin, lo relacionado con el poder político que caracterizó a esta época fue compensado por el predominio de los valores religiosos compartidos por la cristiandad.

La fuerza de esta concepción del poder y del derecho a gobernar ha sido una de las más poderosas de la teoría política; incluso en los movimientos de la Reforma protestante, que dieron lugar a partir del siglo XVI a divisiones definitivas en el mundo cristiano; pero a pesar de ello, se mantuvo durante algún tiempo la idea de una sociedad guiada por voluntad divina. La crisis de esta concepción de la Ley, como de muchas otras ideas medievales, habría de venir con el Renacimiento (siglo XVI). Basta recordar que fue Maquiavelo, en su obra *El príncipe*, quien hizo una crítica a la idea de que el soberano último en cuestiones de política, es Dios.³ Maquiavelo, excluyó los criterios religiosos y abrió las puertas a la modernidad política, además de devolver, por decirlo de alguna forma, a los hombres lo que parecía competencia única de Dios.

Posteriormente, en el siglo XVII, el filósofo inglés Thomas Hobbes intentó ofrecer una respuesta al problema de la obligación política, surgiendo entonces el problema de justificar la obediencia de los súbditos al poder del soberano. Para responder a esta cuestión, parte de la idea de un “estado de naturaleza”, en el que los hombres son iguales en la medida que tienen un “derecho natural” a conservar su vida. En este estado de naturaleza se corre el riesgo permanente de perder la vida en cualquier momento, porque domina el interés egoísta y no existe un poder

² Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, en **Cuadernos de divulgación de la cultura democrática**, Núm. 12, IFE, México, 1986. p. 21

³ Cf. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Ed. Porrúa, México, 1988.

común que ordene sus vidas. En esa situación, los hombres poseen el derecho de defender su vida y conducirla del modo que les sea conveniente. Cada hombre se autogobierna, es dueño de sí mismo y no tiene que obedecer a nadie más. El problema aparece cuando los hombres entran en conflicto con ellos mismos, debido a la defensa egoísta de iguales derechos, con la consecuente puesta en riesgo de su libertad, sus bienes y sus propias vidas.⁴

Para Hobbes, la vida es el valor supremo, y por ello los hombres deciden celebrar “un contrato” por medio del cual renuncian a todo aquello que puede poner en peligro la vida y la de los demás; aceptan obedecer a un “soberano” (poder común), autorizándolo a imponer el orden y garantizar la defensa de la vida de cada uno de los individuos *en el marco de la convivencia colectiva*.

Justamente ese es el momento en que se arriba a la fundación del **Estado** como poder común por encima de los poderes individuales, es decir, del Estado como poder soberano despersonalizado; simultáneamente aparece la división entre una sociedad integrada por múltiples voluntades individuales y un gobierno que se constituye como la forma concreta del poder soberano,⁵ a partir de la cual los hombres están obligados a respetar las leyes que proceden no sus individualidades, sino de una voluntad superior.

Ahora bien, más que dar una definición de sociedad me parece importante hacer mención del hecho de que, con la creación del Estado de derecho, no desaparecen los múltiples intereses individuales, sino al contrario persisten, fluyen de manera agregada y se expresan bajo distintos tipos de demandas⁶.

Por ejemplo, en épocas recientes, en el ámbito municipal mexicano, ha sido frecuente observar lo que aparentemente pudiera interpretarse como un nuevo cúmulo de demandas y exigencias de tipo social y político, pero en muchos casos se trata de un resurgimiento de demandas ya existentes o de demandas que se estuvieron gestando hace mucho tiempo.

⁴ Cf. Hobbes, Thomas, *Leviatán*, FCE, México, 1986.

⁵ Para el fin del mismo apartado nos quedaremos únicamente con el concepto de sociedad, posteriormente abordaremos el concepto de gobierno.

⁶ “La sociedad mexicana es una sociedad en expansión desde hace algunos años. Ha sido constante la aparición de nuevas actividades en la sociedad mexicana, lo mismo que ha sido constante la formación espontánea y deliberada de grupos de diferente tipo quienes, en la medida de la diversificación de actividades, dan al contexto social una diversidad de intereses particulares”. Caribe, Juan Manuel. “*Sistema administrativo público mexicano y grupos de presión*”, en **Política y administración pública**. México, Ed. UNAM, 1973. p. 143

La mayor parte de las inconformidades o demandas no son de nueva creación, pero lo que sí es original es su forma de manifestación pública, y los medios utilizados para ello, de la misma manera en que la génesis del Estado de derecho se manifestaron de forma distinta los intereses individuales. En este marco se puede elaborar una tipología actualizada de las demandas sociales.⁷ Mediante esta tipología podemos dar cuenta de que existe una relación entre el tipo de inconformidad y su forma de manifestarse dentro de la sociedad. En este sentido, es posible establecer cinco categorías de análisis.

❖ *Por su origen:*

- a) Reivindicativas.
- b) Contestatarias.
- c) Estructurales.

Las primeras, como su nombre lo indica, usualmente tienen un carácter sólo **reivindicativo**, es decir, plantean inconformidades surgidas de la vida cotidiana, como son los servicios públicos y de gestión municipal, que no van más allá de una solución inmediata.

Las segundas, llamadas **contestatarias**, poseen un origen y contenido bastante profundo que las anteriores. Se encuentra aquí un referente político y un nivel de ideologización más desarrollado.

Podemos encontrar movimientos que impugnan o rechazan coyunturalmente, en el ámbito local, las formas de gestión imperantes o incluso a su *representación política*.⁸ Es posible que su origen también sea reivindicativo, pero, a diferencia de las primeras, sus causas pueden ser atribuidas a la corrupción, a la mala gestión, o bien a la imposición de grupos extremos ajenos a los intereses de la voluntad general o del bien común.

La tercera categoría, las **estructurales**, hacen referencia al origen y contenido de aquellas exigencias o demandas que incorporan todos los elementos de las dos anteriores, pero además agregan un nivel de politización completa y una orientación ideológica bien definida. Integran, en consecuencia, al elemento

⁷ Cf. Camacho Salas, Mario, "Modernización municipal: algunos criterios para el diagnóstico de los movimientos sociales", en revista *Hechos municipales*, CEDEMUN, México, 1987, p. 50.

⁸ "Término ampliamente utilizado en Ciencia Política que se refiere a los mecanismos que se aplican para lograr la representación de los gobernados en el gobierno. La búsqueda de formas de representación sencillas de administrar y que reflejen los intereses de las mayorías ha sido siempre un motivo de estudio, reflexión y controversia" (Ayala Espino, José, *Economía Pública*, UNAM, México, 1997, p. 231.

contestatorio, una impugnación absoluta del poder local establecido, visto éste como una prolongación del poder central. En esta categoría se cuestiona, como consecuencia lógica, no sólo la legalidad, sino también la legitimidad de una representación política, su forma de ascenso al poder y su origen partidario; se trata pues de la oposición real a un régimen dado, pero también al sistema económico, político y social en cuestión.

❖ *Por su temporalidad:*

- a) Coyunturales.
- b) De mediano plazo.
- c) Permanentes.

Las demandas **coyunturales** son aquellas de carácter reivindicativo o contestatorio, pero aisladas; se expresan en un plazo breve de tiempo y no exceden por lo regular al periodo crítico que las hizo surgir, sea cual haya sido su origen. Las expresiones de descontento que se prologan hasta **el mediano plazo** (más de un año), son las que se refieren a demandas reivindicativas acumuladas o persistentes, y, en especial, a las de carácter contestatorio más profundo, aquellas que pueden y tiene la capacidad organizativa de impugnar a lo largo del tiempo una política municipal dada.

El carácter **permanente** de las demandas va asociado siempre a movimientos sociales más profundos y complejos, en forma, contenido y carga ideológica. Se han denominado *permanentes* no por que su acción sea ininterrumpida, sino por que su frecuencia es considerable y pueden persistir en periodos prologados de tiempo. Pero implica que tienen una base sólida y reflejan un origen estructural de la exigencia.

❖ *Por su forma de expresión:*

- a) Activas
- b) Pasivas.

Las formas de expresión son otra categoría de análisis bajo las cuales puede complementarse la clasificación de exigencias municipales.⁹ Las demandas pueden ser **activas**, definidas como aquellas que optan por un planteamiento

⁹ Debemos recordar que el municipio mexicano es la primera instancia de solución a las demandas que hace la sociedad al Estado; para más detalle véase el capítulo 3 de este mismo trabajo. Además, cf. Secretaría de Gobernación, *Gobierno y Administración Municipal en México*, CEDEMUN, México, 1993.

abierto de sus inconformidades. Tienen varias facetas y pueden ir desde manifestaciones públicas de corta duración, hasta marchas, plantones y el extremo de actos violentos, como la toma de ayuntamientos, donde se refleja el fracaso del diálogo, la negociación y el consenso con el poder público. Reflejan también el grado de intolerancia de una fracción de la ciudadanía frente a las estructuras incompatibles de gestión de la política y la economía locales. Generalmente ponen en evidencia el rezago financiero y el carácter obsoleto de las estructuras de gobierno.

Las demandas **pasivas** son consideradas como formas patológicas de participación y protesta ciudadana. Son silenciosas y anónimas, pero tienen un alcance significativo y atacan en forma indirecta las estructuras del poder previamente establecido, afectando de algún modo el grado de legitimidad de quienes, a través del consenso, intentan llegar o establecerse en el poder público. Una forma clara de esta categoría es el abstencionismo.

❖ *Por su organización:*

- a) Espontáneas.
- b) Independientes.
- c) Afiliadas.

Las formas organizativas que adopta cada movimiento son claves, no sólo porque van íntimamente ligadas al tamaño e importancia de la protesta, sino sobre todo porque reflejan el grado de cohesión y solidez del grupo en cuestión. Así, se puede afirmar que una forma por lo general **espontánea** de manifestación irá asociada a cuestiones meramente reivindicativas, y eventualmente contestatarias. Las formas de organización independiente implican un mayor nivel de estructuración de sus bases. A diferencia de las organizaciones de tipo espontáneo, las **independientes** cuentan con una base casi permanente de participantes activos.

En los movimientos **afiliados** encontramos la forma más acabada de organización en el municipio. Se trata aquí de grupos o coaliciones más sólidos y, por supuesto, más organizados, de carácter permanente, con estructuras más definidas, es decir, con una ideología, y unos estatutos y planes de acción concretos. No es extraño que con frecuencia estén apadrinados por —o asociados a— un partido político formal de la región o bien con uno de presencia nacional.

Sus demandas se orientan más bien a cuestiones de tipo estructural; aunque no excluyen su apoyo y coordinación a grupos menores, ampliando de esta forma su base y dificultando la identificación de la demanda ciudadana.

❖ *Por su alcance:*

- a) Local.
- b) Regional.
- c) Nacional.

Esta última clasificación se refiere únicamente al radio de acción territorial que tiene capacidad de abrir cada organización. Como es evidente, ese radio implica características de temporalidad y formas de expresión y de organización diferentes, asociándolas para cada caso al perfil de un movimiento o agrupación dado y dándole el tratamiento y la atención necesaria o adecuada.

Ahora bien, se parte del supuesto de que, para la sana convivencia, en la misma sociedad es necesario que se satisfagan las necesidades que regularmente se presentan con un fuerte respaldo social y público, porque, de lo contrario, su no-satisfacción puede originar tensiones y nuevas necesidades.¹⁰

1.2 EL ESTADO: EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

De la ley fundamental se desprende tanto la forma de Estado como la forma de gobierno, que constituyen principios fundamentales del sistema político mexicano. Así, México adopta una forma federal, no por su estructura de hecho, sino por la voluntad del pueblo mexicano en la voz de sus representantes. En el

¹⁰ “Pero también, con una sana delimitación entre lo público y lo privado, para que de esta forma se puedan establecer mediaciones que van a configurar el escenario entre actores sociales, instituciones y acciones a tomar. Esta sociedad altamente diferenciada produce formas de ser sensibilidades, diagnósticos y propuestas distintas y aún encontradas. Nos encontramos ahora frente a una situación donde múltiples sensibilidades y/o racionalidades sociales ya no pueden unificarse bajo un solo discurso, un solo ideario, una sola organización (Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, en *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997, p. 11).

Estado federal encontramos un territorio propio, conformado por circunscripciones territoriales de los Estados-Miembros, y un gobierno central (federal) en el que se deposita el ejercicio de la soberanía constitucional.

De manera paralela, los Estados miembros tiene su propio territorio, su población y gobiernos propios, así como su legislación específica, pero con la reserva de ser, de acuerdo con su régimen interior, "libres y soberanos". De acuerdo con este tenor de ideas, debemos estar de acuerdo que sin leyes y sociedad, un Estado no tiene razón de existir. Ahora bien, el Estado mexicano se formó dentro de un proceso particular de la historia política mexicana, basado en ideas federales que en un principio no se llevaron a la práctica cotidiana.

El Estado federal de 1824, por ejemplo, es totalmente distinto al que hoy en día conocemos.¹¹ Con este marco de referencia, en los Estados Unidos Mexicanos se adopta la forma de Estado *compuesto*, comúnmente denominado Estado Federal, integrado por una Federación soberana y Estados-Miembros libres y soberanos en su régimen interior, de conformidad al artículo 41 de la Constitución Política.

El Estado mexicano ha ido superando poco a poco los roles que el momento histórico le ha impuesto; anteriormente rector de la vida económica, ahora promotor de un liberalismo social,¹² actividad que pretende disminuir con la ayuda de la sociedad, las carencias más apremiantes para garantizar la subsistencia que favorezca un clima de entendimiento político y la paz social.

Entendiendo en su acepción más clara al Estado como un contrato social entre gobernados y gobernantes, los gobernantes admiten la coerción, la disminución de la libertad egoísta, el pago de impuestos y, en general, costos

¹¹ Recuérdese la Reforma Constitucional de 1996, en torno a la cual el gobierno del presidente Ernesto Zedillo y los partidos políticos con representación en el parlamento suscribieron los compromisos para un Acuerdo Político Nacional. Para tal efecto se instaló una mesa de negociación con la participación de los partidos políticos y la representación gubernamental; de ella se derivó una Agenda para la Reforma del Estado que incluyó cuatro grandes temas: 1. Agenda para la reforma electoral; 2. Agenda para la reforma de los poderes Públicos; 3. Agenda para el nuevo federalismo y 4. Agenda para la comunicación social y la participación ciudadana. Véase también a José Edgardo León García, *"Nuevo Federalismo ¿Para qué?"*, Tesina para obtener el diploma en *Federalismo fiscal y relaciones hacendarias en México*, CNCPyAP, México, 1998.

¹² El 4 de marzo de 1992, en el 63 aniversario del PRI, el presidente Carlos Salinas de Gortari expuso su visión de una alternativa entre el "neoliberalismo posesivo" y el "estatismo absorbente". Anunció una reforma de la Revolución Mexicana basada en el "*liberalismo social*". Al respecto, véase la aportación de Anthony Giddens, *La tercera vía, la renovación de la social democracia*, Ed. Taurus, Madrid, 1999.

atribuibles a las acciones del gobierno, a cambio de los beneficios derivados de un orden constitucional legal que les permite llevar a cabo sus actividades económicas, apropiarse del fruto de su trabajo y, en general, de la provisión de servicios públicos. (Esta idea nos remite a la noción ampliamente utilizada en política moderna para referirnos al contrato imaginario entre los miembros de la sociedad con respecto a ciertos principios, políticas y valores, bajo la idea común del consenso y plasmado en las constituciones. Esta teoría tiene sus orígenes en Hobbes y Rousseau, y es aplicada hasta nuestros días)

1.3 LOS ESTADOS DEL ESTADO FEDERAL

Si nos referimos a los Estados que integran el sistema federal, debemos quedarnos con la siguiente consideración: entender que los Estados son parte de una esfera de atribuciones y poderes provenientes de la Constitución Política que nos rige y que, además, dan vida al propio sistema federativo.

Los Estados-Miembros, con toda autoridad y poder, se encuentran en un orden jurídico, primordialmente en la Constitución, que es una suma de deberes y prerrogativas que dentro de una acotada esfera de decisión determina el contenido de lo que se llama *régimen interior*, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política Local.

1.4 EL GOBIERNO

El gobierno, es un elemento del Estado que se organiza y constituye como una condensación de energía política que produce un régimen y un sistema de relaciones de representación.¹³ Por lo tanto, las formas de gobierno estarán condensadas en los órganos o las instituciones políticas que se conformen en un ámbito territorial específico. Cada Estado tiene su forma de gobierno, y con esto debo aclarar que no me refiero a la organización federal que persiste en México, sino que me refiero a la idea de los esquemas constitucionales modernos, por un lado, El Estado Simple o Unitario y, por el otro, del Estado Compuesto o Complejo.¹⁴

¹³ Se refiere en general a una forma de gobierno en el cual el poder Legislativo tiene una significativa influencia en la toma de decisiones (Ayala, 1997: 121).

¹⁴ Para tener una amplia visión de estos conceptos véase Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México. 1988, P. 388.

Así el gobierno, se encuentra vinculado no sólo a los beneficios de carácter político sino a los referidos al bienestar social.

1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Llegamos tal vez al concepto más complicado en el marco de las estructuras del Estado de derecho, el de *Administración Pública*. Debemos entender que ésta, es el conjunto ordenado, estructurado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir los bienes y servicios que demanda la sociedad.¹⁵ Entonces, queda claro que la Administración se refiere a todas las acciones económicas, sociales y políticas involucradas en la actuación del gobierno.

Ahora bien, el crecimiento del Estado, de sus actividades y sus funciones, y en general su complejidad, han obligado a que la Administración Pública, como disciplina, se interese por un mayor número de problemas que tenían poca importancia hasta antes del siglo XX.

Sin embargo, la expansión urbana, el crecimiento industrial y las nuevas funciones para el Estado, obligaron a desarrollar nuevos enfoques de estudio del Estado de derecho, más allá de las limitaciones impuestas por el enfoque técnico-legal de administración pública. Por ejemplo, la administración urbana, las políticas industriales, la administración de los sistemas de seguridad social, la administración de la educación y la regulación económica, implicaron que la administración pública se volviera cada vez más especializada pero compleja, y que la burocracia adquiriera un mayor nivel de profesionalización en distintas áreas.¹⁶

La Administración Pública comenzó a desarrollarse como una disciplina independiente de otras durante la Segunda Guerra Mundial. Antes, los administradores públicos eran abogados, contadores, economistas, e incluso en algunos puestos había ingenieros; pero en los años cincuenta comenzaron a proliferar las escuelas de administración pública en los principales centros de educación universitaria.

¹⁵ José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender al estado*, UNAM, México, 1997, p. 110.

¹⁶ Tema que posteriormente se abordará con mayor amplitud en el capítulo 3 de este trabajo.

Debo mencionar que anteriormente no existía una frontera clara de separación entre las distintas disciplinas que confluyen en la administración pública y están relacionadas con problemas de distinta índole, es decir, con problemas legales, contables, económicos, sociales y políticos. Ciertamente este no es un tema nuevo; de hecho desde mediados de los años treinta muchos teóricos se dieron a la tarea de sistematizar los nuevos conocimientos en materia de administración pública.¹⁷ El término administración estaba referido a la gestión en empresas privadas, pero en el ámbito gubernamental no existía el término *administración pública* como tal.

El problema es que diversos enfoques de la administración pública carecían de una teoría propia y no prestada de la política, de la sociología, o bien de la respectiva eficiencia de la economía, sino desde la interacción de la política, el estado y la sociedad, es decir desde el proceso político en la administración pública: toma de decisiones, el papel del sistema electoral, las restricciones legales, la democracia o el tipo de régimen político, incluyendo el bienestar social, etc.

Ahora bien, la actividad cotidiana de la administración pública, constituye un efectivo mecanismo de regulación social frente a una sociedad civil decidida y actuante, y por lo tanto requiere de una información suficiente, precisa y cuyo procesamiento ofrezca condiciones de certidumbre en la formación de políticas públicas que permitan satisfacer los elementos básicos de las demandas sociales y el auténtico desarrollo del país o de la región de que se trate.

En el caso de la Administración Pública Municipal, ésta ha ido tomando cada vez mayor importancia, y el nuevo papel que se le ha asignado a este ámbito de gobierno exige mejoras, no sólo en el plano de los recursos, sino también en los procesos y formas de actuación.

En muchas ocasiones se habla de "incapacidad administrativa" de los gobiernos municipales para satisfacer las necesidades de sus comunidades y cumplir con el nuevo papel asignado, como agente de desarrollo local. En algunos casos, este planteamiento es cierto, pero existen experiencias demostrativas¹⁸ de los acomodos y sistemas diseñados por las administraciones locales para suplir las

¹⁷ Los aparatos de la Administración pública han evolucionado a lo largo de la historia desde los modelos romano, griego y de las culturas del Oriente y Oriente medio, hasta los modelos modernos del siglo XX, que surgieron en Europa.

¹⁸ Enrique Cabrero Mendoza, "*Las experiencias innovadoras recientes en municipios mexicanos. ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?*", en *La revista del Colegio*, Ed. CNCPyAP, México, 1995, p. 13.

carencias de conocimientos y orientaciones administrativas, los cuales, muchas veces, terminan siendo efectivos frente a la ortodoxia administrativa.

Desgraciadamente, muchas de las experiencias exitosas en los municipios se pierden, debido a diversas causas, entre las cuales se encuentra la ausencia de los estudios sistemáticos y constantes en el campo de la administración pública municipal.

Conclusión:

En este apartado se trató de hacer notar los conceptos que se utilizarán como punto de referencia para el mejor entendimiento del desarrollo global de este trabajo; pero principalmente se destaca el tipo de demandas que la sociedad hace al Estado y las categorías que se pueden inferir de su análisis; se hace una puntualización sobre el origen del Estado federal mexicano y la forma que adquieren los Estados-Miembros que participan en esa Federación, además se hace referencia a la Administración Pública como una estructura compleja del Estado.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ❖ AYALA ESPINO, JOSÉ, *Economía Pública, una guía para entender el Estado* UNAM, México, 1997.
- ❖ BECERRA, RICARDO, PEDRO SALAZAR Y JOSÉ WOLDENBERG, *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.
- ❖ BOBBIO, NORBERTO, "Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes", en *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- ❖ BOBBIO, NORBERTO Y NICOLA MATEUCCI, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México. 1988.
- ❖ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, "Las experiencias innovadoras recientes en municipios mexicanos. ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?", *La revista del Colegio*, Ed. CNCPyAP, México, 1995.
- ❖ CAMACHO SALAS, MARIO, "Modernización municipal: algunos criterios para el diagnóstico de los movimientos sociales", En revista *Hechos municipales*. CEDEMUN, 1987.
- ❖ CARIBE, JUAN MANUEL, "Sistema administrativo público mexicano y grupos de presión", en *Política y administración pública*, México, Ed. UNAM, 1973.
- ❖ GIDDENS, ANTHONY, *La tercera vía, la renovación de la social democracia*, Ed. Taurus, 1999.
- ❖ HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, FCE, México, 1986.
- ❖ LEÓN GARCÍA, JOSÉ EDGARDO, "Nuevo Federalismo ¿Para qué?", Tesina para obtener el diploma nacional en *Federalismo fiscal y relaciones hacendarias en México*, CNCPyAP, México, 1998.
- ❖ MAQUIAVELO, NICOLÁS, *El Príncipe*, Ed. Porrúa, México, 1988.
- ❖ RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS, "Estado de derecho y democracia" en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, IFE, México, 1986.
- ❖ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, CEDEMUN, México, 1993.

CAPÍTULO 2

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

El federalismo, ha recobrado un importante interés entre los círculos académicos, la esfera gubernamental y las organizaciones no gubernamentales. El interés responde de alguna forma a problemas tales como el crecimiento regional, la autenticidad del pacto federal mexicano en la práctica y la descentralización del Estado que, ante crisis económicas recurrentes, se ha visto en la necesidad de devolver autoridad a los niveles locales de gobierno.

2.1. EL FEDERALISMO MEXICANO

Tomemos en cuenta que el fortalecimiento del federalismo mexicano se encuentra en la agenda de la Reforma del Estado¹⁹ y que si bien busca disminuir la evolución desigual entre distintas regiones, desde los procesos de cambio político hasta la transformación económica; que durante años a permanecido lejos de ser alcanzada por el excesivo centralismo, que ha caracterizado al Estado mexicano desde el proceso de consolidación nacional en los años treinta. Pero justamente esa heterogeneidad es el fundamento que da origen a la organización política federal, pues sin diversidad un pacto de esa naturaleza no tiene ningún sentido.

De esta forma el federalismo, se sustenta sobre el reconocimiento de las diferencias y la voluntad de los partidos a cooperar y competir en diversos ámbitos, porque los estados y municipios que conforman el sistema²⁰ pueden aportar distintos recursos y tienen diferentes necesidades. Esto es lo que permite unir fuerzas de alguna manera centrífugas de las partes que conforman la federación.

¹⁹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, en *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

²⁰ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Por ejemplo, es notorio que hay una clara diferenciación en los niveles de desarrollo regional, estatal o municipal; sabemos también que la realidad municipal y estatal es por demás variado, pues existen gobernadores y alcaldes de oposición, gobiernos divididos, en los poderes ejecutivo y legislativo locales, municipios donde la alternancia política se ha vuelto normal y regiones donde el PRI no ha perdido su hegemonía.²¹ Bastaría con agregar criterios de bienestar social, salud, educación, nutrición, incluso democracia y calidad de vida para acentuar las fallas del sistema federal mexicano.

2.2. FEDERALISMO Y GOBIERNO LOCAL

No es sino hasta éstos últimos tiempos (con la excepción del libro de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, de 1965 en donde se toca el tema del federalismo mexicano) en que la crisis política económica y social que amenaza al país, se retoma el tema del federalismo, y con él muchos estudios que se apartan de un enfoque estrictamente jurídico. Sin embargo, a pesar de este nuevo impulso al federalismo y que se ha experimentado una formidable transformación social, económica, política y cultural, con sus consecuentes cambios en el papel del Estado, la Administración Pública federal, estatal y municipal, todavía recorren mucho camino en busca de una sociedad justa, democrática y participativa.

Por esta razón, considero que bien vale la pena la reflexión de estos temas a raíz del deseo del gobierno mexicano, las asociaciones políticas y la sociedad civil en general deben encaminar al país hacia un desarrollo democrático, en el que la descentralización profunda y real tenga como sustento al orden de gobierno municipal en el marco del nuevo federalismo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000.²²

Independientemente de las cuestiones teóricas que involucren las diversas concepciones acerca del Estado, (benefactor, árbitro, máquina de opresión, etc.) considero que la realidad nos dice que si el hombre ha creado instituciones estatales ha sido para obtener un fin: *solucionar sus problemas fundamentales de desarrollo y progreso*. La crisis del federalismo centralizador manifiesta y precisa sus límites e impone hoy en día a la clase dirigente la obligación de formular un

²¹ Daniel Bautista Contreras, *Gobierno dividido en México, Escenarios de conflicto y negociación entre los poderes ejecutivo y legislativo*, Tesina de licenciatura, UAM-I, México, 1998.

²² Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

cumplir con el pacto federal, en el cual la dimensión política vuelva a ser significativa.²³

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones, que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, con el desarrollo de la comunidad se propician las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados. En otras palabras, es indispensable revitalizar la institución municipal, pero no sólo teniendo en mente los ámbitos oficialmente reconocidos, que en la mayoría de los casos se reducen a la cabecera municipal.²⁴

Entonces se tendría que llegar a un federalismo renovado, que no se traduzca en mero formalismo, sino por el contrario, se pueda traducir o dar origen a una institucionalidad democrática, y en el que el orden de gobierno municipal recobre su importancia.

Para tal efecto, se debe hacer una descentralización al interior del propio municipio y la reelaboración del concepto del federalismo a partir de la idea de las *Relaciones Intergubernamentales*.

2.3. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES²⁵

En el escenario político contemporáneo caracterizado por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder, con capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de transformación política y social²⁶. La existencia de un pluralismo institucional caracterizado por la presencia de partidos políticos, asociaciones civiles, entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos y

²³ Fernández Chávez, Alicia. Federalismo y Gobernabilidad en México, en: *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. (Marcello Carmagnani Coord.) México, FCE. COLMEX 1993, pág. 296.

²⁴ Ciertamente, en muchas de las ocasiones las comunidades que pertenecen a los municipios se encuentran en abandono por parte del Ayuntamiento, o bien los recursos del municipio se reparten de forma inequitativa.

²⁵ Cf. Agranoff, Robert, "Gestión de procesos intergubernamentales", en *La revista del Colegio*, CNCPyAP, México, Año III, núm. 5, segundo semestre de 1995.

²⁶ Recuérdese lo mencionado en el capítulo 1 de este mismo trabajo, atendiendo a las múltiples formas de manifestación de las demandas sociales.

movimientos sociales de cualquier índole, etc., facilita la participación social, pero por otro lado, la fragmentación al interior de la propia sociedad con base en criterios religiosos, ideológicos, étnicos, y geográficos, genera un fenómeno donde no existe intermediación política en la cual los partidos políticos tradicionales están perdiendo su capacidad de convocatoria, y una gran variedad de estos grupos de interés se proyectan directamente al ámbito político nacional, estatal o incluso municipal sin pasar por el "filtro" de los partidos políticos.

Estos movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses los cuales luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una incapacidad del gobierno para procesarlas y darles solución,²⁷ fenómeno que es conocido como ingobernabilidad. Los conflictos por intereses económicos no se resuelven con la debida eficiencia por eso observamos una gran movilización popular que se traduce en problemas políticos, es decir, en ingobernabilidad.

2.3.1. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

En muchos países de América Latina y en México en particular, la respuesta a la gran movilización por reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes que se vienen gestando en el centro y al interior del país, es la política descentralizadora, que junto con el proceso de privatización del sector público y el adelgazamiento del Estado, constituyen la posible salida de los conflictos pero también la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa.²⁸

La vinculación entre la especialización o diferenciación funcional y el desarrollo, (aspectos de la descentralización), se expresa en el planteamiento de que una sociedad es más desarrollada en la medida de que es capaz de diferenciar y especializar en mayor número de aspectos.

Así, un Estado moderno, debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone.²⁹

²⁷ Véase Easton, David, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu. Buenos Aires, 1969, p. 48.

²⁸ Merino Huerta, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, en **Cuadernos de divulgación de la cultura democrática**, Núm. 4, IFE, México. 1997.

²⁹ Cabrero, Enrique, y José Mejía Lira, *Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*. CIDE, México, 1992, p.10.

Cuando se habla de descentralización se entiende pues, como la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita. Es indispensable, entonces, considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- 1) *La transferencia de competencias administrativas,*
- 2) *Los recursos para poder asumir diversas competencias, y*
- 3) *La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.*

La descentralización es pues un proceso dinámico y contextualizado en un momento temporal determinado. Entendida así, la descentralización no como atributo institucional, puede estar presente o no (dependiendo de la estructura organizacional) en una organización.³⁰

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efecto de la descentralización, deben estar apoyados por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución, en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales.

Dos hechos de gran relevancia son los que forman el contexto en el cual se dan los procesos de descentralización y reconocimiento de la región (estado o municipio) por su pluralidad cultural y étnica: **el primero**, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de países con regímenes dictatoriales o autoritarios; **el segundo**, a la polémica en torno a las formas de descentralización adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizados.

También puede considerarse como obstáculos a la descentralización, las "oligarquías" regionales. Robert Michels expone la idea de que los requerimientos técnicos de las organizaciones modernas conllevan a una inevitable oligarquía. Sirva esto solo como una anotación.³¹

Se advierte que esta tendencia se encuentra presente en organizaciones comprometidas con los ideales democráticos y resulta de la necesidad de la toma de decisiones rápidas, lo que hace una escisión entre la base y la elite dirigente.

³⁰ Ibid. p.35

³¹ Véase Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, Cuarta reimpresión 1991, p. 164.

Según estos enfoques, la descentralización es producto de tendencias democráticas de las masas, por el contrario el carácter antidemocrático de los líderes regionales que no simpatizan con una centralización evita la primera. En México, el proceso democrático no es variable dependiente de la descentralización ni de la centralización, es decir se pueden dar cualquiera de las dos aun siendo democráticas las instituciones.³²

La tendencia centralizadora que se manifiesta en México después del período revolucionario de 1910-1917, afectó la forma de dominación de los caciques regionales de manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático.³³

Y esto se dio así por que la forma de dominación era de carácter tradicional y carismático,³⁴ pero no democrática; la tendencia descentralizadora no era un intento por la democratización, sino por perpetuar formas de dominación oligárquicas locales.

Estas apreciaciones nos sirven de punto de referencia para preguntarnos acerca de los obstáculos a una verdadera descentralización política (aquella que se traduzca en bienestar de la colectividad elevando su nivel de vida y su participación en los asuntos públicos) que fomente una cultura democrática al margen de los caciques o elites regionales.

2.4 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Según el informe sobre "desarrollo humano de 1993" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona que, "la gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas, pero esos impulsos crean muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas".³⁵

³² Nicolás Pineda Pablos, "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, Vol. V, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre de 1996.

³³ Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, México, 1982, pp. 49-50.

³⁴ Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 54.

³⁵ PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre desarrollo humano*, 1993.

La auténtica participación esta ligada al acceso, al poder de decisión con el deseo de ser más *sujeto* que *objeto* en el proceso social. Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas, si éstas no saben cómo, ni dónde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y los partidos políticos.

El sistema político es el que debe dar éstas respuestas. El problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifiesten. Sus intermediarios, las elites regionales, locales, etc., le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido considero que el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.

De igual forma, la participación requiere de la credibilidad de un Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, pues una mayor descentralización no es igual a una mayor democracia.³⁶ Ya se ha expuesto anteriormente, que la descentralización puede ser elitista en el nivel local e incluso estar en contra de las mayorías desposeídas.

Pero la descentralización no es un fin en sí misma, pero si es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable. Para la descentralización regional, estatal o municipal se requiere de una comunidad organizada.

Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación y de un acertado control y fiscalización de la administración pública federal o municipal por parte de la ciudadanía, en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. Esto implica también la necesidad de un proceso electoral creíble, y el desarrollo de la democracia local cobrará poco a poco un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial; ahí donde los lazos con la población pueden ser más estrechos.

³⁶ Pineda Pablos, Nicolás, "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y política pública*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996.

Por eso, la idea de un modelo de descentralización dentro del municipio debe ser pertinente y positivo.³⁷ Dicho modelo, tratará de vincular mediante un proceso de descentralización a nivel local (barrios, agencias, etc.), es decir, los mecanismos de la participación ciudadana con el proceso de toma de decisiones del municipio.³⁸

El Modelo de Descentralización "Intramunicipal" debe suponer la existencia de dos hipótesis respecto a la descentralización:

- 1) Qué la descentralización incremente la participación ciudadana.
- 2) Qué el incremento de la participación ciudadana aumente la eficiencia de la administración pública.

De esta forma el tema de la participación se encuentra vinculada a la descentralización, es decir, no puede existir ésta última sin la primera.

Además, la participación la podemos entender de dos maneras:

(a) Como participación social:

- *a través del voto,*
- *como referente de los partidos políticos.*

(b) Como participación ciudadana: Que se realiza por nuestra condición de interesados y beneficiados directos de la administración, y que puede ser:

- *de manera individual (quejas, etc.)*
- *de manera colectiva. Por medio de organizaciones populares, juntas de vecinos, jefes de manzana, etc.)*

La Administración Municipal Central, tendría así, en vez de una multitud exigiendo todo tipo de servicios, a los representantes de las localidades ofreciendo alternativas de solución a los mismos. Finalmente nadie conoce mejor la solución del problema que el que lo sufre.

³⁷ González Block, Miguel Angel, "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro locales", en *Estudios Sociológicos IX*, 27, 1991, p. 440.

³⁸ Crespo, José Antonio, "Democracia, acción ciudadana y vida cotidiana", en *Los derechos políticos como derechos humanos*, Ed. CIIH UNAM y La Jornada Ediciones, México, 1994, p. 89.

La revitalización del federalismo tomando como estrategia, la descentralización y como base la célula municipal con sus subdivisiones (organigrama del ayuntamiento) ya establecida, sería el camino más corto hacia las aspiraciones democráticas y de bienestar de la comunidad local.

2.5. FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El fortalecimiento del federalismo es, (o debería ser) desde mi parecer, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores. En este sentido, el municipio es el ente que debe de ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado.

De acuerdo con Marcello Carmagnani, donde el federalismo mexicano no es una copia del norteamericano, sino que es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.³⁹

Estamos ante la presencia de una fractura entre realidad e instituciones y no ante un proceso de convergencia. El modelo institucional del federalismo debe ser el resultado de un proceso que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes. En este sentido pienso que es posible que para describir al federalismo en su dimensión organizacional y administrativa, el término "relaciones intergubernamentales" (RIG) sea el más adecuado.

Deil S. Wright ha definido a las RIG's como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estadounidense de federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales-locales, nacionales-locales, nacionales-estatales-locales. Aspecto, que dicho sea de paso no ha sido ignorado por nuestra legislación, sólo que se ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno federal y los estados. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright, se entienden todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno.⁴⁰

³⁹ Carmagnani, Marcello, *Federalismos latinoamericanos*, op. cit. pág. 398.

⁴⁰ Véase a Agranoff, Robert, (1995) op. cit. p. 62.

El federalismo mexicano, por sus semejanzas con el de los Estados Unidos, requiere de la aplicación de esta reflexión pues las relaciones entre los niveles de gobierno parece reducirse a una relación jerárquica, de mando superior (federación) hacia mandos inferiores (estados y municipios. Y podríamos agregar que esta misma problemática se reproduce en las relaciones entre estados y municipios.

Las relaciones intergubernamentales en México, se dan en un marco de excesivo conflicto. El PRONASOL (1989-1994) por ejemplo, dio motivo para una lucha encarnizada por el ejercicio de su presupuesto, entre funcionarios designados por el gobierno federal, y funcionarios locales.

Consecuencia de este conflicto intergubernamental, se advierten en el federalismo mexicano, una serie de actitudes por parte de los funcionarios del gobierno federal.

A su vez, los funcionarios estatales conciben a los demás niveles bajo la forma de una pirámide invertida, es decir se autoconciben como los más aptos para conocer los problemas del nivel estatal y ven a los funcionarios federales con una perspectiva restringida y/o poco adecuada, y la de los funcionarios municipales como particulares y limitadas.

Los estados tienen la función de canalizar los recursos hacia el nivel municipal, sin embargo, se convierten en verdaderos "cuellos de botella" que impiden el desarrollo municipal. Es importante observar que al dejarles a los estados de la federación una amplia discrecionalidad para interpretar y darle "operatividad" al Artículo 115 Constitucional, cometiéndose arbitrariedades en la administración de recursos a los municipios.⁴¹

La idea de las RIG's sirve, para una mejor comprensión de los aspectos contemporáneos de nuestro sistema político y para darle una mayor dimensión al concepto del federalismo, o como afirma Wright, con las RIG's como concepto, sirve para observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes.⁴²

⁴¹ Ver nuevas adecuaciones de 1999 al artículo 115 constitucional, en la página del PAN en Internet.

⁴² Cfr. Agranoff, Robert, *"Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales"*, en *Cambio político y gobernabilidad*, CNCPyAP/CONACYT, México, 1992.

El federalismo consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, dentro de un Estado-Nación. En el Estado mexicano las divisiones territoriales son los estados y municipios que cuentan con poderes de "jure" pero no de hecho para mantener su autonomía e identidad.

Nuestro federalismo en realidad ha sido corrompido por los excesos presidencialistas, así como por algunos otros aspectos de la vida nacional. Cuando hemos tenido vestigios de Federalismo, éste ha sido limitado y sesgado a favorecer el centralismo, a caciques regionales o a grupos sociales privilegiados, que en las comunidades locales usufructúan el poder y las riquezas desafiando incluso al poder central.

La justificación del federalismo es todavía, la existencia de una complejidad territorial dentro del Estado-Nación, integrada por etnias, grupos religiosos, etc. No existe por lo tanto, homogeneidad, y cada uno de estos grupos de interés desea defender su cultura e identidad, al igual que sus estilos de vida y costumbres. Esto último se convierte en su base legitimadora.

Precisamente por ésta heterogeneidad, los gobiernos municipales deben atender los intereses de sus comunidades, pero deben hacerlo mediante una gestión con participación de la sociedad y con una mayor eficiencia administrativa.

El federalismo mexicano como, lo afirma Córdova⁴³, ha tenido poca vigencia real en los hechos, y no es sino hasta últimas fechas, que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la discusión por parte de muchos estudiosos, tanto partidarios del régimen como de la oposición.

Pero sí el federalismo exige la distribución de facultades, entonces los gobiernos estatales y municipales incrementarían su capacidad política. El gobierno federal, en lugar de imponer su voluntad sobre los gobiernos estatales y municipales, tendrían que negociar con ellos.

El nuevo federalismo debe investigarse a partir de nuevas metodologías como la de las "relaciones intergubernamentales" (RIG), para entender, no la vieja connotación del federalismo de jerarquía y relación de dominio de arriba hacia abajo sino las relaciones federación-municipio, estado-municipio, federación-estado-municipio e intermunicipales. Es decir, todas la combinaciones posibles

⁴³ Córdova, Arnaldo, "*Federalismo y Democracia*" en Supl. NEXOS N° 70, México, Abril de 1994. p. III-VI

entre los tres niveles de gobierno. En el terreno de una definición práctica, el federalismo debe considerar una definición "operativa" del municipio. En este sentido es urgente una modificación al ART. 115 Constitucional (a fondo) que, a la vez que toma en cuenta la nueva realidad social, acote los márgenes de interpretación de las entidades federativas de dicho artículo.

Fundamental para el federalismo es una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios. Consecuentemente, con la reasignación de los recursos se necesita de una administración eficiente y honrada (de ahí la importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal) sin la cual los recursos se escaparían sin control. Para que todo lo anterior suceda dentro del marco del Estado de Derecho y sin el peligro de la desintegración, se requiere el fortalecimiento del poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

Conclusión:

El federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos y dejar como lo marca el Artículo 115 Constitucional, que entidades federativas y municipios se desarrollen como instituciones autónomas. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir, a diluirse el poder presidencial en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los niveles de gobierno inferiores.

Los estados y municipios necesitan libertad política y esto significa concebirse como unidades autónomas para gobernarse. El federalismo debe concebirse como autogobierno.⁴⁴

Sí puede darse, la descentralización política, porque a diferencia con el pasado, existe hoy una sociedad moderna con un pueblo mayor informado y en cierta medida educado y capaz de transitar hacia un estado de pluralidad democrática, una sociedad que ya no está dispuesta a dejarse gobernar con los instrumentos del autoritarismo de años atrás.

Los partidos políticos (al menos de oposición) coinciden en que la vía democrática constituirá la condición para solucionar los más diversos problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Por eso, se requiere de una descentralización del Estado que asegure la participación democrática, en la implementación de políticas económicas y sociales de la localidad, independientemente de la cuestión electoral. Y no basta con reconocer a los gobiernos locales, sino que se deben tomar en cuenta a las comunidades sociales, que hoy reclaman autogobernarse de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Este es el federalismo que México requiere.

⁴⁴ Córdova, Arnaldo, op. cit.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ❖ AGRANOFF, ROBERT, "*Gestión de procesos intergubernamentales*", en **La revista del Colegio**, CNCPyAP, México, Año III, núm. 5, segundo semestre de 1995.
- ❖ AGRANOFF, ROBERT, "*Marcos para el análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*", en Mauricio Merino, (Coord.) **Cambio político y gobernabilidad**, CNCPyAP/CONACYT, México, 1992.
- ❖ BAUTISTA CONTRERAS, DANIEL, "*Gobierno dividido en México. Escenarios de conflicto y negociación entre los poderes ejecutivo y legislativo*", Tesina de licenciatura, UAM-I, México, 1998.
- ❖ BECERRA, RICARDO, PEDRO SALAZAR Y JOSÉ WOLDENBERG, **La reforma electoral de 1996**, FCE, México, 1997.
- ❖ CABRERO, ENRIQUE. Y JOSE MEJIA LIRA. **Marco Teórico- Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México**. CIDE, México 1992.
- ❖ CORDOVA, ARNALDO. "**Federalismo y Democracia**" en Supl. NEXOS N° 70 México, Abril de 1994 p. III-VI.
- ❖ CRESPO, JOSE ANTONIO, Democracia, acción ciudadana y vida cotidiana, en Los derechos políticos como derechos humanos, CIIH-UNAM y la Jornada Ediciones, México, 1994.
- ❖ DIAZ PEREZ-DUARTE, A, "*Regenerar el Sentido del Federalismo*" en: **Revista Artículo 115**. Centro de Servicios Municipales, México, 1993.
- ❖ EASTON, DAVID, **Esquema para el análisis político**, Amorrortou, Buenos Aires, 1969.
- ❖ GIL VILLEGAS, FRANCISCO, "*Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica*" en: **Descentralización y democracia en México**. COLMEX 1982.
- ❖ GONZALEZ BLOCK, MIGUEL ANGEL, "*Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro locales*", en **Estudios Sociológicos IX**, 1991.
- ❖ GONZALEZ CASANOVA, PABLO, **La democracia en México**, Serie Popular Era, México, 1996.

- ❖ GUERRERO, OMAR, *"Perfil de las Organizaciones Sociales de Participación Gubernamental"* [II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado] IICCA Toluca, Méx. 27-30 de Julio de 1993.
- ❖ HERNANDEZ CHAVEZ, ALICIA, *"Federalismo y Gobernabilidad en México"*, en: **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Marcello Carmagnani (Coord.) México, FCE./COLMEX 1993.
- ❖ MERINO HUERTA, MAURICIO, *La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de la divulgación democrática*, IFE, México, 1997.
- ❖ MICHELS ROBERT, *Los Partidos Políticos*, Amorrortou, Bs.As. 1969.
- ❖ PINEDA PABLOS, NICOLAS, *"El papel de los gobiernos locales en América Latina"*, en *Gestión y política pública*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996.
- ❖ PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.
- ❖ PODER EJECUTIVO NACIONAL, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Presidencia de la República, México, 1995.
- ❖ SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997.
- ❖ WEBER, MAX, **El político y el científico**, Alianza Editorial, 1989.

CAPÍTULO 3

GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Los responsables de la administración pública, deben impulsar reformas en todos los aspectos que involucren a la sociedad con mecanismos que garanticen la estabilidad económica y política de la nación, es decir: una auténtica división de poderes, un federalismo en donde exista pleno respeto a los Estados y Municipios, con organizaciones sociales democráticas y con espacios de participación ciudadana.

En la actualidad, y ante el dinamismo socioeconómico del país, la solución a los grandes problemas exige consolidar los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado para lograr una auténtica división de poderes, si bien se avanzó todavía y particularmente en el legislativo, se observan comportamientos de los integrantes del Congreso de la Unión, que no están nutridos con la opinión de sus representados, sobresaliendo el interés partidista en un intento de fortalecer el poder político que han perdido o ganado los diversos partidos.

Se tienen que buscar nuevas estrategias de relación entre el gobierno y la sociedad civil, fincadas en el respeto mutuo y en el reconocimiento de responsabilidades compartidas y eso se puede lograr democratizando las diversas organizaciones sociales y abriendo espacios de participación popular.

El gobierno federal actualmente está promoviendo hacia los demás ámbitos de gobierno el racionalizar los recursos y modernizar el funcionamiento de las estructuras gubernamentales y eso lo podemos palpar en los convenios de colaboración que se firman con las entidades federativas, incluso estas tienen la obligación de hacerlo extensivo hacia los Municipios considerado como la célula básica de organización de la vida social, económica y política.

Con lo anterior se contribuirá a redefinir las bases de las nuevas relaciones entre la Federación, Estados, Municipios y la sociedad civil; de aquí se identificarán las alternativas para descentralizar y desconcentrar la función pública. La descentralización y desconcentración deben concebirse como

instrumentos que no están destinados a un solo ámbito de gobierno, lo valioso es el analizar las posibles funciones que puedan trasladarse hacia otras esferas y siempre con miras a lograr una mejor atención a los ciudadanos.

Los criterios para impulsar la desconcentración y la descentralización deben girar en torno a permitir a los Estados y Municipios el contar con capacidad resolutoria para atender oportunamente sus responsabilidades, deben implicar una reforma de fondo en la distribución funcional de responsabilidades, que represente una verdadera redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos para abrir el abanico de la acción gubernamental, así como los espacios políticos correspondientes, con miras a resolver los problemas que aquejan a la nación.

3.1 MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Los Estados-Miembros como toda autoridad y poder, se encuentran en un orden jurídico, contenidos principalmente en la Constitución, que es una suma de deberes y prerrogativas que dentro de una acotada esfera de decisión determina el contenido de lo que se llama régimen interior.

El constituyente de 1917, por ejercer facultades que derivan de la Constitución General de la República, no hace sino desarrollar el texto de ésta última o plasmar los mandatos que en ella se contienen y a él se dirigen.⁴⁵ Así una sociedad en constante evolución debe concebirse en un continuo progreso y desarrollo, impulsado por cada individuo, familia, Municipio y Estado, con su participación decidida y vigorosa.

El papel del derecho en este esquema debe ser el factor de equilibrio y cambio; debe estar bien definido para marcar las bases, pero debe ser flexible para ajustarse a la evolución. Ello incuestionablemente se encuentra implícito dentro de la Constitución, como la suma de factores reales que se encuentran en una sociedad y como base de las aspiraciones de un pueblo y gobierno.

⁴⁵ Bartlett Díaz, Manuel, *"La Constitución de 1917: el pacto social de Querétaro"*, en *Estudios Municipales*, CNEM, Segob. , 1988. p 15

El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base para la división territorial y organización política tripartita del Estado mexicano, Municipio, Estado y Federación.⁴⁶

Para Gabino Fraga, “el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁴⁷ Fraga identifica al municipio como una figura de *descentralización por región*, ya que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población que radica en una circunscripción territorial.

Pero mejor podríamos entender al municipio como una forma natural y política además de una organización de vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma drástica, el ejercicio total de la soberanía popular.⁴⁸

El primer nivel de gobierno, sin duda lo constituye el Municipio, en tanto que es el primer contacto con la sociedad; ya que para reglamentar la vida cotidiana de la población ésta tiene múltiples formas de manifestación.

Quizá, una de las más evidentes, mas no la única, la configuran los servicios públicos, que de alguna manera se ve obligado a satisfacer; pero se debe tener cuidado de no reducir al municipio como un prestador de servicios. Estaríamos ante lo que se considero anteriormente *Estado gendarme o policía*, en la que se encontró reducido a un mínimo de atribuciones y ciertamente se transformo en el *Estado Social de Derecho*, con acciones orientadas a los ideales de justicia o de bien común. El concepto implica por supuesto elementos que al igual de los del propio Estado son la población, el territorio, el gobierno y sus fines.

Destacar el elemento humano, que se encuentra en un territorio determinado y sujeto a un régimen interior de gobierno, con los fines de velar por el desarrollo integral de la comunidad, constituye el nivel más cercano al pueblo.

Debemos entender al municipio como una institución estatal, integrada por una población, territorio, gobierno y fines que configuran el primer nivel de

⁴⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, p.2166

⁴⁷ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 34 edición, México, 1996. p. 218 y 219

⁴⁸ Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, tercera edición, México, 1979. p. 43

gobierno, con capacidad jurídica, política y económica, que sirve de base para la integración de una entidad federativa.⁴⁹

En resumen, ciertamente el Municipio, como una institución estatal, se conforma dentro de la realidad jurídica, en el sentido de que es la organización, la estructura y el orden jurídico que la población se da para satisfacer sus necesidades y alcanzar sus fines.

El artículo 115 de nuestra Constitución Política representa y es la pieza fundamental de la organización municipal, que a la letra dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme...”⁵⁰

De la Constitución proviene el régimen de organización municipal, del mismo artículo se conocen las autoridades municipales a saber: Presidente Municipal, Regidores, y Síndicos de los Ayuntamientos; su forma de asumir el cargo será por medio de una elección popular directa, con la prohibición de la reelección para el periodo siguiente y se introduce la forma de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

Poseen los Municipios personalidad jurídica y un patrimonio propio y tienen la prerrogativa, mas no la obligación, de prestar servicios públicos, según convenio que celebren con los Estados, atendiendo al contenido del ultimo párrafo del artículo 116 Constitucional.⁵¹ A partir de febrero de 1983, se le asignan al Municipio, ingresos propios para la asunción de las obligaciones que le sean encomendadas, dentro de las que destacan las participaciones federales.

Reducidos con la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas conforme a las bases emitidas por las legislaturas de los Estados, los Municipios limitan su actuación a las disposiciones legales que emitan los Estados-Miembros y la propia Federación; de acuerdo a esto, el Municipio como un nivel ejecutivo de gobierno, se limita a que su actuación sea referida a la aplicación de las normas legales o de reglamentación que se expidan por las legislaturas locales y por el Congreso de la Unión.

⁴⁹ Dentro de la definición de municipio, es notable el señalamiento de atribuirle “capacidad” relacionada con tres aspectos (jurídica, política y económica), que no fueron el objeto de un análisis profundo pero sí de definición.

⁵⁰ Secretaria de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997.

⁵¹ Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. Es decir, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

3.1.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LEYES

La prestación de los servicios públicos es obligación que deben afrontar los ayuntamientos, toda vez que les corresponde organizar y reglamentar su administración, funcionamiento y conservación de los mismos, como anteriormente se ha mencionado.

Pero se debe distinguir y puntualizar; qué se entiende por servicios públicos municipales; los servicios públicos municipales son aquellos que se encuentran enmarcados en el artículo 115 constitucional en su fracción III “los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado, b) Alumbrado público, c) Limpia, d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines, h) Seguridad pública y tránsito, e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según la condición territorial y socioeconómica de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁵²

Primero, se debe anotar que esos *Servicios Públicos Municipales*, son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad,⁵³ y segundo, de manera paralela se encuentra también reglamentada la forma de prestación de los Servicios Públicos en el **Título Cuarto** que se refiere a las **Responsabilidades de los Servidores Públicos**, específicamente en el artículo 113 Constitucional, que dice: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación...”.

Cabe hacer mención de que los servicios públicos municipales, juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida,

⁵² Artículo 116 Constitucional.

⁵³ Guías técnicas municipales, *La administración de los servicios públicos municipales*, CEDEMUN, México, 1997

de ahí la pertinencia de que las autoridades municipales promuevan el establecimiento y/o reglamentación del servicio civil de carrera, o bien la instrumentación de la profesionalización, en la manera de otorgar la prestación de los servicios públicos municipales.

De tal forma y de acuerdo al ordenamiento Constitucional se destaca también, la posibilidad que los estados previo acuerdo con las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también prevé que los municipios de un mismo estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito, ejemplo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁵⁴

3.1.2. CONSTITUCIONES LOCALES

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado, establece que las leyes orgánicas municipales determinaran los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo estos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 Constitucional

Lo importante es que, esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que debe atender prioritariamente en un centro de población.⁵⁵

Las Constituciones Locales, consideran también la facultad de los estados de establecer convenios con los municipios, (como el sistema nacional de coordinación fiscal) para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas.

El Convenio Estado-Municipio, es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio con el Estado, tiene una base constitucional tanto a nivel estatal como federal enmarcada en el artículo 116, fracción IV, “Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios...”

⁵⁴ León García, José Edgardo, *Nuevo federalismo ¿para qué?*, Tesina para obtener el diploma en *Federalismo fiscal y relaciones hacendarias en México*, CNCPyAP, México, 1998.

⁵⁵ Guías técnicas municipales, *La administración de los servicios públicos municipales*, CEDEMUN, México, 1997.

Con el objetivo de transferir, la prestación de un servicio público que por razones de limitación en recursos financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil brindar en forma directa.

Se destaca que el tipo de servicios públicos está sujeto a convenios de colaboración y a ciertos requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al periodo legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del gobierno local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.⁵⁶

Para finalizar con este apartado el país a sufrido crisis recurrentes, que afectan de alguna manera la distribución de recursos económicos que repercuten directamente en los municipios para la efectiva prestación de servicios públicos y en general en la toma de decisiones que afectan las necesidades de la población. De ahí el interés por que se incluya en la agenda de la reforma del Estado, la atribución de cada vez más facultades a los municipios, a través de una revisión a las Constituciones Estatales.

3.1.3. LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES

En la ley orgánica municipal se enumeran los servicios públicos municipales que son los mismos que se han señalado anteriormente⁵⁷. "Pero en algunos Estados las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos básicos, se incluyen los siguientes: a) Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social, b) Asistencia social, c) Centros deportivos, d) Estacionamientos, e) Registro Civil, f) Servicio Médico de Urgencias, g) Transporte, etc. Así como otros que determine el ayuntamiento de acuerdo a sus condiciones económicas, territoriales y sociales, además debe ser acorde con su capacidad administrativa y financiera".

⁵⁶ Guías técnicas municipales, *La administración de los servicios públicos municipales*, CEDEMUN, México, 1997.

⁵⁷ Véase artículo 115 Constitucional.

La reglamentación de los Servicios Públicos Municipales es de importancia, de utilidad pública e interés social, en cuanto a su financiamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben de velar, para su adecuado funcionamiento y su mantenimiento constante.

En definitiva la prestación de los servicios mejorara en mayor medida, cuando los ayuntamientos cuenten con reglamentos mejores y que establezcan obligaciones y derechos de las autoridades y usuarios, en bien de la comunidad.

Para ello, comencemos por revisar que es un Reglamento Municipal: definido por un conjunto de normas de carácter general, impersonal, administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedido por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

- **General:** Porque se aplica a todos sin distinción.
- **Impersonal:** Porque no solamente se aplica a una persona.
- **Administrativo:** Porque es girado por el gobierno municipal.
- **Obligatorio:** Porque debe acatarse por todos.

Un Reglamento Municipal es además un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula las acciones del gobierno y la ciudadanía. Además la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos está determinada por la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, por las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales de cada entidad. (como se ha puntualizado en repetidas ocasiones)

Los Ayuntamientos, al hacer uso de la potestad o facultad reglamentaria, están ejerciendo en parte la autonomía municipal;⁵⁸ por ello, es de importancia elaborar, expedir y aplicar los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos Municipales. Las circulares y disposiciones administrativas de cumplimiento general, serán expedidas de manera excepcional y complementarias de los Bandos y Reglamentos Municipales, y deberán ser resultado del acuerdo del Ayuntamiento en pleno.

Ahora bien, trataré de esbozar a grandes rasgos los objetivos generales de los reglamentos municipales:

⁵⁸ La reforma Constitucional al artículo 115, aprobado el 3 de febrero de 1983, se fijaron nuevas atribuciones a los municipios, véase a Olmedo, Raúl, "*Descentralización política y económico de México, el paso a la nueva era*", en *Estudios Municipales*, Núm. 19, CNEM, Segob. , ene-feb. 1988. p 45

En lo social para:

- Regular las diversas actividades del gobierno y de los gobernados, tendiente a establecer una mejor relación y convivencia.
- Fomentar una cultura democrática de convivencia colectiva, donde se protejan los intereses individuales y se respeten los colectivos.

En lo económico para:

- Ordenar la prestación de servicios municipales para tener mayor eficacia y eficiencia en la captación de ingresos a la hacienda municipal.
- Desarrollar una cultura honesta del manejo de los recursos económicos, informar, consultar y convencer a la población de la necesidad de los impuestos para el desarrollo del municipio.

En lo jurídico para:

- Evitar la improvisación, las malas interpretaciones de la ley y abusos de las autoridades y funcionarios municipales en situaciones de carácter legal.
- Dar a conocer las principales Leyes y Reglamentos que rigen la vida de los municipios.

En lo administrativo para:

- Establecer orden en la definición de facultades, derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.
- Impulsar la capacitación técnica y administrativa del personal, dar a conocer las normas institucionales, fomentar la vocación de servidor público, dar instrucción de relaciones humanas y promover mejores salarios.

En lo político para:

- Que el Ayuntamiento tenga y ejerza una imagen de principio de autoridad democrática, de orden y capacidad.

Es necesario hacer notar que, existen diferentes tipos de reglamentos que el ayuntamiento utiliza cotidianamente para la prestación de servicios públicos, pero para el efecto de la propia investigación solo se mencionara que es importante que la ciudadanía conozca los Reglamentos Municipales, es de hecho, un deber de toda autoridad municipal, así como un derecho de todo ciudadano, conocerlos.

En general, existen varios tipos de reglamentos; a continuación se mencionan los más importantes:⁵⁹

1. Los Bandos de Policía y Buen Gobierno.
2. Los que regulan la vida interna del Ayuntamiento.
3. Los que regulan la estructura y funcionamiento del aparato administrativo.
4. Los que regulan la prestación de los servicios públicos.
5. Los que establecen y regulan la relación del Ayuntamiento con la población y los particulares.

3.2. ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La Administración Pública no existe por sí ni para sí misma. Debe ser un instrumento al servicio de la sociedad bajo los principios del bien común, definido éste como el conjunto de condiciones necesarias para que dentro de lo posible todos los habitantes puedan alcanzar libremente y por sí mismos su bienestar.

Organización: el gobierno debe ser el promotor para fortalecer la participación responsable de la sociedad, para la búsqueda ordenada de su superación.

Las entidades federativas, deben fortalecer su autonomía política y económica. Para que esto se haga posible, es necesario superar el centralismo que de alguna manera mengua la autonomía estatal y municipal.

En este sentido, los gobiernos estatales deben analizar la descentralización de responsabilidades de la federación para que paulatinamente sean transferidas al ámbito Estatal con los recursos requeridos para realizarlas de manera adecuada.⁶⁰

⁵⁹ Véase a Vieyra Salgado, César, "Fortalecimiento municipal en Tula de Allende, Hidalgo, a través de la legislación reglamentaria", en *Estudios Municipales*, CNEM Segob., Núm. 13, ene-feb. 1987, p56

⁶⁰ Olmedo, Raúl, "Descentralización política y económica de México, el paso a la nueva era", en *Estudios Municipales*, Núm. 19, CNEM, Segob. , ene-feb. 1988, p 45.

También los sistemas de administración pública específicamente la municipal habrán de sufrir transformaciones paulatinas, con miras a incorporar la opinión de la sociedad organizada en las decisiones públicas, así como lograr mayor eficiencia de los servidores públicos, mayor racionalidad en el gasto, más transparencia en las acciones, más agilidad en el cumplimiento de las demandas sociales y una **mejor actitud de servicio**.

Para alcanzar los fines apuntados debe modernizarse el marco jurídico del Estados, en una acción de colaboración y apoyo con el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

Estructura: las distintas Leyes Orgánicas de los Municipios, reproduciendo los términos que fija la Constitución, definen a los municipios como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de las respectivas comunidades”

Se especifica que les corresponde administrar a una comunidad o agrupación de comunidades, las cuales están determinadas por la ley, es decir, una subdivisión del Municipio para efectos administrativos.

Los órganos que concurren a la administración municipal son el Alcalde o Presidente Municipal, como máxima autoridad, y los Síndicos y Regidores que conforman el cabildo elegido por la ciudadanía.

Las funciones y atribuciones municipales: para dar cumplimiento al mandato constitucional de satisfacer las necesidades de la población local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de una comunidad, los municipios cuentan a mi parecer con dos grandes grupos de funciones: las privativas y las compartidas. Para su desarrollo no requiere autorización previa o delegación de ningún funcionario del servicio que tenga competencia sobre la materia.

Las **funciones privativas** son aquellas que sólo pueden ser cumplidas y desarrolladas por el ayuntamiento, conforme a la ley y a las normas técnicas que son de carácter general que se dicten para los servicios públicos que correspondan.

¿Cuáles son las funciones privativas que cumplen los ayuntamientos:

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro del territorio del que se trate.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- El aseo y embellecimiento del municipio.
- Promover el desarrollo comunitario.
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo municipal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

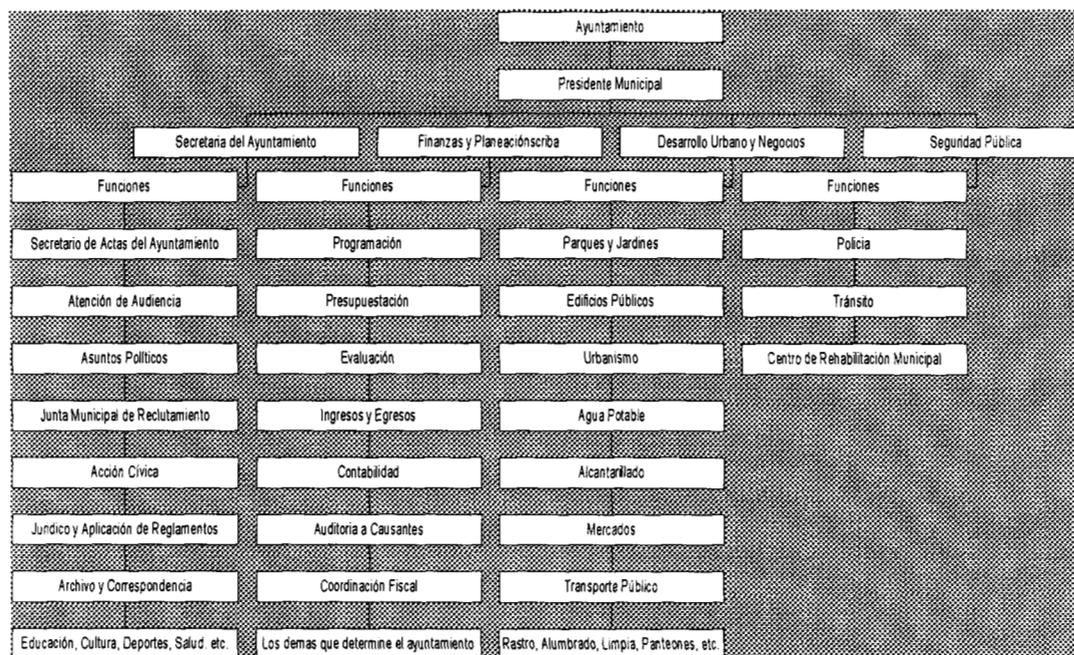
Las **funciones compartidas** son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

¿Cuáles son las funciones compartidas que cumplen los Ayuntamientos?

- La asistencia social.
- La salud pública.
- La protección del medio ambiente.
- La educación y la cultura.
- El deporte y la recreación.
- El turismo.
- El transporte y tránsito público.
- La vialidad urbana y rural.
- La urbanización.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Una vez delimitadas las funciones de los municipios, ellas deben acompañarse del ejercicio de atribuciones que hagan posible a estas entidades públicas su cumplimiento efectivo.

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS



Fuente: Secretaría de Gobernación, *Gobierno y Administración Municipal en México*, CEDEMUN, México, 1993, p. 221.

Las atribuciones son aquellas que por su importancia y naturaleza corresponde determinar a la ley orgánica constitucional y que deben señalarse en dicha ley.

¿Cuáles son las atribuciones que ejercen las municipalidades para cumplir con sus funciones?

- Ejecutar el plan de desarrollo municipal y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes dentro del territorio municipal, salvo en los casos que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la administración del estado.
- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

3.3. PROBLEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

Se entiende por profesionalización, un sustantivo y una acción. Es decir, como el sujeto o sujetos responsables del éxito o fracaso de una empresa o bien de un municipio; nos referimos a quienes dirigen el trabajo de otros hacia un objetivo predeterminado. También la profesionalización es entendida como un proceso, un conjunto de principios y funciones claves; es el ejercicio del mando, la coordinación de los recursos, el proceso de toma de decisiones, la definición de la misión y rumbo de la organización.

El medio local de gobierno paulatinamente se ha venido transformando en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener los niveles de eficiencia en la gestión pública que el desarrollo económico requiere, así como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-Sociedad exige. Es por ello que la toma de decisiones en este ámbito de un gobierno cada día es más compleja y dinámica.

Ante este tipo de escenarios se requiere el desarrollo de una nueva visión de los problemas públicos. La **gerencia**,⁶¹ o bien **la profesionalización del servicio público**, no deberá ser entendida como una técnica específica sino que se trata de un forma particular de toma de decisiones que integra aspectos técnicos propios a la prestación de servicios, institucionales en relación con el funcionamiento gubernamental y político, propios a la necesidad de generar consensos y fortalecer la legitimidad en las acciones de gobierno.

Poco desarrollo ha tenido en algunos países la idea de gerencia pública, en parte porque hasta ahora ha sido una reflexión que al provenir de realidades diferentes es poco aplicable, en muchos de los municipios de México; esto ha causado atrasos importantes en materia de formación de gerentes públicos.

3.3.1. DIFERENCIA ENTRE GERENCIA PÚBLICA Y PRIVADA

Es común establecer frecuentes comparaciones entre la gerencia pública y la gerencia privada. En los dos sectores hay mucha diferencia de la misma desde la excelencia hasta la mediocridad, sin embargo, en el sector privado donde se ha

⁶¹ Véase, Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coord.), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. CIDE-Porrúa, México, 1999, p. 9

notado más en el análisis de los principios y métodos de la gerencia efectiva se toma como referencia importante para el estudio de la gerencia pública.

La gerencia se define como la actividad de administrar recursos para lograr un fin determinado. Aquí no hay mayor diferencia entre la gerencia pública y la privada, con excepción de la naturaleza de los fines que se persiguen.⁶²

Tanto el gerente público como el privado administran recursos físicos y humanos similares, que en general podrían trabajar indistintamente en uno u otro sector y de hecho muchas personas se desenvuelven entre esos sectores a lo largo de su vida laboral. Tanto el gerente público como el privado administran recursos financieros y materiales similares ciertamente, pero que en un caso pertenecen al Estado y en el otro a los dueños o accionistas de una empresa.

La diferencia entre ambos sectores es que la finalidad de la gestión del Estado es el "bien común", mientras que el objetivo primordial de la empresa privada es incrementar la riqueza de sus dueños. Pero aún en este aspecto las diferencias no son tan radicales ya por una parte los dueños o accionistas de las empresas pueden ser un número muy grande de ciudadanos o éstas pueden emplear un número significativo de habitantes de una población y, por la otra, cada vez más se entiende que estas empresas no pueden tener éxito si no son responsables socialmente, es decir si no atienden a los intereses de la comunidad.

Dentro de cualquier gobierno enfocado al desarrollo se puede presentar una gerencia pública eficaz. Para lograrlo, se requiere de una selección adecuada de los gerentes y la aplicación de los principios fundamentales de gerencia⁶³, un alto grado de información y de moralidad en los ciudadanos para que éstos puedan, como beneficiarios de la acción del Estado, exigir tanto a los administradores públicos como a sus representantes políticos la dedicación honesta y eficiente a la satisfacción de sus necesidades.⁶⁴

Si bien es cierto que los gobiernos se desempeñan mal en muchos aspectos, es necesario reconocer que también hacen muchas cosas bien y que dentro de él se encuentran personas con vocación de servicio. Además, es

⁶² Cf. Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*, Ed. CIDE-Porrúa, México, 1999

⁶³ Los objetivos básicos son: eficiencia, eficacia, legitimidad; *Ibíd.*, p. 22 y Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador público al gerente público*, INAP, México, 1995.

⁶⁴ Accountability: obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos a los gobernados, es decir los gobernantes tienen la obligación de informar periódicamente de su responsabilidad, incompetencia y fracasos a los ciudadanos. Ayala Espino, José, *Economía pública, una guía para entender el Estado*. UNAM, 1997. p. 17

necesario difundir un mensaje de esperanza y hacer notar a la gente que este servicio público es una labor noble e importante y que merece un dirigente de la mejor calidad posible.

3.3.2 INFLUENCIA DE LA POLÍTICA

Es común encontrar que dentro del sector público existe una alta influencia de la política. Aunque es cierto que se requieren importantes habilidades políticas en la gerencia pública; los altos gerentes públicos suelen responder a los intereses de los partidos políticos que ejercen el poder, entonces se hace posible, hablar de intereses políticos dentro del gobierno lo cual cambia el carácter de los diversos intereses.⁶⁵

Es también común en todas las sociedades democráticas, que las empresas apoyen y hasta contribuyan económicamente con los candidatos políticos que mejor representen sus intereses. Frecuentemente al sector público se le acusa de estar dirigido con fines electorales de corto plazo, debido al interés de los gobernantes o de los partidos que los postularon en conservar el poder, pero es inaceptable el uso indebido del poder y de los recursos públicos para favorecer a un determinado grupo o partido político.

Ahora bien, la gerencia pública debe poseer cada día más la capacidad de innovación y espíritu empresarial que se presenta en la gerencia privada ya que la necesidad del cambio social y la modernización del Estado es mayor cada día. Las organizaciones del servicio público generalmente carecen de la capacidad de cambiar las cosas, introducir novedades o de aprovechar las oportunidades. Entre los obstáculos para la innovación y el espíritu empresarial que se presentan en el gobierno, señalamos los siguientes:

- La orientación a cumplir con las normas en lugar de realizar una misión.
- El interés por un mayor presupuesto en lugar de buscar mejores resultados.
- La dependencia de muchos sectores o grupos de interés.
- La ausencia de criterios de rendimiento económico en la gestión.

⁶⁵ Véase, definición de Cleptocracia; termino que alude a la formación de una capa de funcionarios que literalmente se dedican a robar y llegan a controlar el gobierno. Ayala Espino, José, *Economía pública, una guía para entender el Estado*, UNAM, 1997. p. 17

Sin embargo, existen excepciones, en muchos gobiernos, que demuestran que es posible innovar⁶⁶ en las instituciones de servicio público, para lo cual estas instituciones requieren:

- Una definición clara de su misión.
- Una formulación práctica de metas.
- Una disposición a revisar los objetivos si éstos no se logran en intentos sucesivos.
- Una actitud de búsqueda continua de oportunidades para innovar.

Desde este punto de vista, puede afirmarse que no existen diferencias esenciales entre la gerencia pública y la gerencia privada. En ambas se debe tratar de administrar con eficiencia los recursos disponibles para lograr el fin deseado.

3.3.3. PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

Dentro de la Administración Pública un servidor público debe adoptar un perfil que se caracterice por un apego a las normas ya sean jurídicas o técnicas y una centralización del espacio de decisión. Este perfil se identifica con un decisor para quien, el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitar iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles, sean los elementos indispensables que dan lógica a su comportamiento, lo cual trae como consecuencia que la identidad de este gerente público se incline por el grupo que lo impulsó en la pirámide (por llamarlo de alguna forma) del aparato y no por el mecanismo oficial que debe atender.

Los espacios decisorios son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico y una decisión inclusiva dan mayor fuerza a la propuesta. 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 del aparato. Además, un diálogo permanente con los grupos sociales hablará de un perfil que oriente su función al entorno mas que al interior del propio aparato.

⁶⁶ García del Castillo, Rodolfo y Martha Gutiérrez, "Gestión y política de los servicios municipales en México", en Mauricio Merino (coord.) *Política pública y gobierno local*, CNCPyAP, México, 1996. También Avalos Aguilar, Roberto, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva". En *Gestión y estrategia*. Edición Internet, www.azc.uam.mx/gestión/num8/doc1.htm

Un gerente público deberá *poseer requisitos* tales como la competencia y habilidad que se exigen en el sector privado y demostrar niveles razonables de: inteligencia, educación, experiencia y habilidad administrativa, habilidad para las relaciones humanas, capacidad de liderazgo, diálogo, concertación y un alto grado de vocación de servicio a la comunidad.

Este funcionario público debe poseer la disposición y el interés para escuchar opiniones muy diversas sobre los temas de su responsabilidad, consultar la opinión de muchos sectores y personas, evaluar con objetividad los diferentes puntos de vista y tomar la decisión que le parezca más acertada, sin temor a rectificar si la experiencia le demuestra que ha incurrido en error.

La parcialidad o imparcialidad política, no deberá ser un atributo que debe calificar o descalificar a un gerente público. Sus ideas y convicciones personales, políticas, religiosas o de cualquier otra índole, no son relevantes siempre y cuando no afecten negativamente el trabajo que debe llevar a cabo y lo impulse a favorecer indebidamente a un sector de la población que debe servir.

En un gerente público son importantes sus *habilidades políticas* entre las cuales se incluyen: **Aptitud**, para relacionarse con el entorno político; **habilidad**, para entender que se pueden lograr resultados muy similares por diversas vías; **inteligencia**, para aceptar que muchas decisiones son selecciones entre dos males; **talento**, para reconocer que es preferible obtener resultados satisfactorios que resultados óptimos e impopulares; **capacidad**, para admitir que muchos problemas humanos nunca pueden ser resueltos de manera definitiva; **paciencia**, para esperar el momento oportuno de una acción; **destreza**, para establecer alianzas con propósitos temporales comunes; **disposición**, para negociar con intereses opuestos y **competencia**, para presentar los temas de manera que sean aceptados por los interesados.

Todas estas habilidades, no serán eficaces sino están en concordancia con una conducta honesta y un sincero respeto por la gente. Estos requisitos no sólo son válidos para los altos gerentes públicos, sino que los gerentes o funcionarios medios también deben satisfacerlos; sin embargo, ocurre muy frecuentemente que se constituyen en obstáculos (esos funcionarios) en lugar de agentes para el mejor desempeño de las organizaciones.

Los conocimientos, habilidades y destrezas de los gerentes públicos pueden mejorarse, tanto a través de la experiencia como del adiestramiento formal. Esto debe incluir no sólo las áreas usuales en la formación de gerentes privados como la economía, las finanzas, la gerencia estratégica, el liderazgo, la

gerencia de recursos humanos, etc., sino también aspectos particulares del sector público tales como el derecho administrativo, la administración financiera pública, las políticas públicas, el derecho tributario, etc. Además, conocimientos de sociología y ciencia política son muy deseables en un gerente público, para incrementar su profesionalización.

Sin embargo, la corrupción política, es un factor inherente que se encuentran presente en el administrador público, de forma permanente en el desempeño de la prestación de los servicios públicos en el municipio o bien en el ámbito Federal. Las capacidades específicas y las motivaciones de la carrera, se transforman. Los dilemas éticos y tentaciones de corrupción están presentes en el gobierno como en el sector privado. Pero no es necesario buscar complejas dimensiones de nociones de ética, es posible estar de acuerdo con estándares mínimos de conducta aceptables que pueden ser quebrantadas en cualquier momento y poner en riesgo la estabilidad de una población.

Es imposible pensar, cuando se habla de gerencia pública, de no tocar el aspecto de la corrupción. Aunque diversos estudios demuestran que la negligencia, la incompetencia y la ineficiencia en la gestión pública cuestan mucho más dinero a los contribuyentes que el enriquecimiento ilícito de funcionarios.⁶⁷

En todo caso la corrupción, incluyendo en ella la ineficiencia en la gestión pública, debilita la legitimidad de las instituciones públicas y afecta a la sociedad, la justicia y el orden moral.

Conclusión:

En el sector público prevalece el interés colectivo o "bien común" sobre los intereses de los particulares o de un sector de la comunidad y existe una injerencia indebida de los partidos políticos, en este sector no hay competidores, sino obstáculos o desafíos internos. Además, aquí no es necesario conquistar la preferencia de los "clientes", aunque sí se deben satisfacer sus necesidades, donde el gerente público debe poseer el mismo perfil de atributos que se requiere en un gerente privado, aunque con mayor énfasis en su vocación de servicio y en sus habilidades políticas. El desarrollo de sus aptitudes está mas allá de la simple transmisión de conocimientos dentro de un proceso y deberá incluir elementos que busquen incidir en los criterios de análisis del individuo, su capacidad de innovación y adaptación.

⁶⁷ Notara el lector, que este simple aspecto de la corrupción da para mucho más, únicamente lo mencionare aquí como una referencia para el tema.

El nuevo perfil de este gerente debe ser aquel cuya capacidad emprendedora, su necesidad de cambio y profesionalización, le permitan inducir procesos de transformación del aparato del Estado dada la evolución tanto de la sociedad como del mismo Estado. Pero lo más importante considero es su permanencia en el puesto, es fundamental ya que en la medida que adquiera estabilidad, podrá poner en práctica sus conocimientos y su capitalización en el mejoramiento de la misma organización. Finalmente, el objetivo principal de la gerencia pública, y por lo tanto la medida de la evaluación de su desempeño, es la calidad del servicio que presta.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ❖ AVALOS AGUILAR, ROBERTO, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva." En *Gestión y estrategia*. Edición Internet, www.azc.uam.mx/gestión/num8/doc1.htm
- ❖ AYALA ESPINO, JOSÉ, *Economía pública, una guía para entender el Estado*, UNAM, 1997.
- ❖ BARTLETT DÍAZ, MANUEL, "La Constitución de 1917: el pacto social de Querétaro", en *Estudios Municipales*, CNEM, Segob, 1988.
- ❖ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, *Del administrador público al gerente público*, INAP, México, 1995.
- ❖ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, *Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*, coedición CIDE / Porrúa, México, 1999
- ❖ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE Y GABRIELA NAVA CAMPOS (coord.), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, coedición CIDE / Porrúa, México, 1999.
- ❖ FRAGA GABINO, *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 34 edición, México, 1996.
- ❖ GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO Y MARTHA GUTIÉRREZ, "Gestión y política de los servicios municipales en México", en Mauricio Merino (coord.) *Política pública y gobierno local*, CNCPyAP, México, 1996.
- ❖ GUÍAS TÉCNICAS MUNICIPALES, *La administración de los servicios públicos municipales*, CEDEMUN, México, 1997
- ❖ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, México.
- ❖ LEÓN GARCÍA, JOSÉ EDGARDO, "Nuevo federalismo ¿para qué?", Tesina para obtener el diploma en *Federalismo fiscal y relaciones hacendarías en México*, CNCPyAP, México, 1998.
- ❖ OCHOA CAMPOS MOISÉS, *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, tercera edición, México, 1979.
- ❖ OLMEDO, RAÚL, "Descentralización política y económico de México, el paso a la nueva era". *Estudios Municipales*, NÚM. 19, CNEM, Segob, enero - febrero 1988.

- ❖ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997.
- ❖ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, CEDEMUN, México, 1993.
- ❖ VIEYRA SALGADO, CÉSAR, "Fortalecimiento municipal en Tula de Allende, Hidalgo, a través de la legislación reglamentaria", en *Estudios Municipales*, NUM 13 CNEM Segob, enero-febrero 1987.

CONCLUSIONES GENERALES

La profesión de la administración aplicada en el sector público tiene su origen con la creación de la sociedad organizada desde los momentos más remotos de la sociedad primitiva, donde comienza a manifestarse la necesidad social de organizar los esfuerzos de los individuos para lograr los fines comunes en la supervivencia y desarrollo del ser humano.

Las civilizaciones básicas para el desarrollo del mundo occidental, establecen modelos de estado y administración pública que involucran un marco de tradición democrático popular (el griego) y jurídico (el romano), que se enriquecen con los aportes europeos del renacimiento particularmente con la República parlamentaria francesa y la monarquía liberalista inglesa, que tienen gran influencia en el desarrollo de la disciplina administrativa pública del México independiente, revolucionario y moderno.

Durante el desarrollo del primer capítulo, se menciona que una sociedad por elemental que sea, requiere de una serie de disposiciones legales para que rijan su sana convivencia y que sin duda se acatan sin objeción alguna, pero a través de la evolución de las sociedades, damos cuenta que su grado de complejidad es mayor y que el municipio como célula básica de organización del Estado mexicano, es el primer receptor de demandas y exigencias que la sociedad formula y que pueden ser de tipo económico, político, social y/o cultural donde su forma de expresión es de peculiar importancia, que debe atenderse cuidadosamente para dar respuesta a todos y cada uno de los grupos demandantes para satisfacer sus necesidades.

En el segundo capítulo, se hace notar especialmente que el federalismo mexicano, se caracteriza por el excesivo centralismo y que esto no alivia en nada el desarrollo de los municipios mexicanos, sin embargo la alternativa que ofrecen las *relaciones intergubernamentales*, para satisfacer las demandas, evita que el gobierno caiga en una suerte de incapacidad para procesarlas y darles solución, esto aunado a una efectiva descentralización, es decir transferir responsabilidades que permitan canalizar las demandas en el proceso de transformación política y social, para ello se deben considerar al menos tres elementos:

- 1) La transferencia de competencias administrativas,
 - 2) La transferencia de recursos para poder asumir diversas competencias,
- y

3) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Por otro lado actualmente la sociedad, requiere de mayor participación en los asuntos que finalmente a ella le aquejan, es por eso que se necesita de un Estado, eficiente, honesto y democrático. De ahí que se requiera que asegure la participación incluyente, en la implementación de políticas sociales y económicas independientemente de la cuestión electoral, por el contrario esto ha frenado de manera sistemática el desarrollo de cualquier entidad y municipio, al evitar por un lado: la modernización de los servicios públicos que proporcionan las dependencias de gobierno ante las demandas de la sociedad, y por el otro: erradicar las prácticas burocráticas que son características de cualquier administración pública.

Un análisis objetivo de la infraestructura administrativa de las instituciones debe permitir la identificación del nivel de efectividad y eficiencia de los procesos de trabajo que a través de ella se desarrollan, por lo anterior el diagnóstico no implica demostrar que todas las cosas estén mal necesariamente, sin embargo, ante los requerimientos actuales de servicios en los que la calidad, transparencia, honestidad, eficiencia y rapidez son factores determinantes, una administración municipal o bien estatal que no responda de manera adecuada a estas demandas, resulta obsoleta.

Este marco de referencia permite, comprender que la transición de una cultura organizacional que intento responder a las necesidades sociales durante años y una nueva administración que intenta adecuarse a las nuevas expectativas de una sociedad que se manifiesta a través de procesos amplios y participativos, es la vía por la cual podemos sacar adelante a esa administración decadente e improductiva.

En el último apartado, se hace notar un problema fundamental, de implicaciones sociales y políticas, consiste en que, muy pocos ayuntamientos investigan de manera sistemática los requerimientos de los usuarios, debido a que no los consideran como clientes, aun cuando pagan con sus impuestos los servicio públicos, los cuales se proporcionan más por compromiso o inercia que por una clara percepción de las necesidades de la población. Cuando el personal del ayuntamiento no percibe cómo su labor cotidiana la prestación de servicios públicos, resulta comprensible que pierda el sentido de su función y se dificulte la colaboración necesaria para el trabajo, lo cual se ha reflejado en conductas de apatía, deshonestidad, y malas relaciones laborales, es decir no existe una gerencia municipal e; entendida esta como la actividad de administrar recursos para lograr

un fin determinado, donde los objetivos sean la eficacia, eficiencia y legitimidad. Esto no se ha logrado poner en marcha por que la Administración Pública, tradicionalmente ha sido practicada por improvisados de otras disciplinas como lo es el derecho, la economía, la ingeniería, la contaduría, la medicina y muchas más, de lo cual se ha derivado en ineficiencia, improductividad, ineficacia, corrupción de los fines y actividades administrativas. Esto ha dado como resultado una cultura organizacional, con una forma específica de pensar y de actuar, que no corresponde a los requerimientos actuales de la población;

Además de que no se ha dispuesto de un sistema de selección de personal adecuado, por lo cual no se ha tomado en cuenta el perfil requerido para cada puesto. Por si fuero poco, existen muchos servidores públicos en cualquier nivel jerárquico, con desconocimiento de las disposiciones legales aplicables a su ejercicio, es decir no conocen la reglamentación existente en sus Estados o bien Municipios.

De ahí que la administración pública moderna requiere de profesionistas actualizados en las diferentes áreas científicas y técnicas de la administración general, recursos humanos, ciencia política, administración federal, estatal y municipal, derecho constitucional y administrativo, modelos cuantitativos para toma de decisiones, planeación y programación.

De manera reciente, la concepción de la profesión de administrador público ha evolucionado hacia ser un servidor público con eficiencia, honestidad, capacidad técnica y científica, dinámica operativa y administrativa para lo cual han sido de gran ayuda los instrumentos de control administrativo modernos y la aplicación de sanciones a todos los niveles de la administración pública.

Finalmente, sabemos que las Administraciones Pública Municipales en su mayoría, sufren de irreversible improductividad, de incapacidad para atender a una sociedad cada vez más informada, participativa y demandante, estas administraciones locales, no tienen lugar a continuar sino incluyen en su agenda de gobierno la Profesionalización de sus Servidores Públicos, deben necesariamente dar nuevos pasos hacia la modernización de sistemas, procedimientos, métodos, instituciones y dependencias públicas para tal efecto se requiere de egresados con estudios actualizados en las diferentes áreas de la administración pública; además de reunir un perfil que se caracterice por el apego a las normas jurídicas y técnicas, debe poseer requisitos tales como la competencia y habilidad para enfrentar nuevos retos, incluyendo también niveles razonables de inteligencia, educación, experiencia, capacidad de liderazgo,

diálogo y un alto sentido de vocación de servicio a la comunidad, pero siempre en relación con una conducta honesta y de respeto por la gente.

¿Pero como lograrlo?, para ello los partidos políticos, asociaciones de egresados y profesionistas, las propias universidades públicas y privadas, tienen la tarea importante de realizar a la par de los responsables de las administraciones públicas municipales, convenios para la realización de estudios de especialización en las distintas áreas de la Administración Pública, esto en definitiva acercaría más a su entorno inmediato a los servidores públicos, tendrían una visión de conjunto sobre los problemas que aquejan a sus respectivas comunidades.

La Administración pública como profesión es indispensable para el desarrollo del país y de las distintas regiones que lo conforman ya que de ella depende el progreso de comunidades, industrias, servicios e instituciones esenciales para el desarrollo y la modernización que el municipio, el estado y el país requiere.

REFERENCIAS CONSULTADAS ADICIONALES.

- ❖ ALCANTARA SAEZ, MANUEL, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 1995.
- ❖ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, *Introducción a la Ciencia Política*, Harper & Row Latinoamericana, México, 1993.
- ❖ ANGUIANO; ARTURO Y DANIEL CARLOS GUTIERREZ (Coord.), *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura de 1997*, Colegio de Sonora, México, 1997.
- ❖ BAZUA, FERNANDO Y GIOVANNA VALENTI, "¿Cómo hacer un Estado un bien público?", en *Sociológica*, UAM-A, Año 8 NÚM. 22, mayo-agosto, México, 1993.
- ❖ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, *La nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1995.
- ❖ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Secretaria de Gobernación, México, 1994.
- ❖ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *El desafío municipal*, Secretaria de Gobernación-CNEM, México, 1985.
- ❖ EL MUNICIPIO EN EL RUMBO DE LA MODERNIDAD NACIONAL, Cuadernos de Trabajo, Memoria del Foro del 6 al 9 de diciembre de 1991, Cambio XXI fundación mexicana, México, 1992.
- ❖ GARCIA DEL CASTILLO, RODOLFO, "Los servicios públicos municipales", *Documentos de trabajo*, No. 3 (Administración Pública), CIDE, México, 1992.
- ❖ GUTIERREZ MENDOZA, MARTHA, *Organización social en la nueva relación Estado-Sociedad en México*, Tesis de Maestría en Administración Pública, CIDE, México, 1993.
- ❖ MARTINEZ ASSAD, CARLOS (Coord.), *Municipios en conflicto*, IIS-UNAM, México, 1985.
- ❖ MERINO HUERTA, MAURICIO (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

- ❖ MERINO HUERTA; MAURICIO, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México, 1998.
- ❖ SABINE H. GEORGE, *Historia de la teoría política*, FCE, Tercera edición 1994, México, 1994
- ❖ SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Programa de apoyo a la modernización municipal 1992-1994*, CNDM, México, 1992.
- ❖ ZICCARDI, ALICIA (Coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Angel Porrúa-UNAM, México, 1995.