

## Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México

### RESUMEN

En las últimas décadas, en los gobiernos locales en México se han implantado procesos más participativos y menos verticales de solución de los problemas públicos. El balance es de avances, permanencias e inercias en la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad local. En términos estructurales, se ha transitado de un predominio gubernamental a la presencia de una gran diversidad de actores y un proceso más participativo de toma de decisiones de política pública; asimismo se ha generado una agenda ampliada, que va más allá de la función de servicios públicos para abarcar temas del desarrollo local (Cabrero, 2003).

Los cambios políticos y administrativos que se han impulsado durante al menos las últimas tres décadas con el fin de hacer más participativa y eficiente la tarea de gobernar y responder con mayor eficiencia en la atención de las necesidades de la población han tenido un impacto mayor en la transformación de los procesos de gobierno municipal. Sin embargo, la calidad de las instituciones locales no parece ser la necesaria para enfrentar los desafíos en lo local. Asimismo, hay un amplio consenso de que el problema en lo municipal en México no es técnico, sino político, que se refiere no a la profesionalización de la administración local, sino al incremento de la calidad de gobernar y a la mejora del proceso de toma de decisiones.

Este artículo tiene como objetivo reflexionar, desde un enfoque de gobernanza y cinco experiencias concretas de gobierno municipal en México (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), sobre los nuevos procesos de gobierno, poniendo énfasis en una gestión participativa y toma de decisiones orientadas a estimular, desde una perspectiva más horizontal y concertada, procesos de solución de los problemas públicos locales. Para cumplir este objetivo, en primer lugar se describe el proceso de cambio institucional del municipio mexicano; en segundo lugar se analiza el surgimiento de una nueva acción pública municipal, y al final, se plantea el déficit de las instituciones del gobierno local.

**PALABRAS CLAVE:** GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO, PROBLEMAS PÚBLICOS, GOBERNANZA.

Enviado a dictamen el 17 de marzo de 2013

Recibido en forma definitiva el 20 y el 23 de mayo de 2013

## ABSTRACT

In the last decades, local governments in Mexico have implemented more participatory and less vertical processes of solution of public problems. The balance is in progress, continuity and inertia in building a new government relationship-local society. In structural terms, has gone from a government dominance to the presence of a large diversity of actors and a more participatory decision-making of public policy process, likewise has generated an expanded calendar that goes beyond the role of public services to include issues of local development (Cabrero, 2003).

Political and administrative changes that have been implemented for at least the last three decades in order to make more participatory and efficient the task of governing and respond more effectively to the attention of the needs of the population, have had their greatest impact on the transformation of governance processes at the municipal level. However, the quality of local institutions does not seem to be necessary to meet the challenges at a local level. There is also a broad consensus that the problem at the municipal level in Mexico is not technical, but political, which refers not to the professionalization of local government, but to increase the quality of governance and improve the decision making process.

This article aims to reflect from a governance approach and five concrete municipal government in Mexico (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosi and Zacatecas), about new governance processes, with emphasis on participatory management and decision oriented to stimulate, from a more horizontal and concerted approach, processes of solving local problems public decisions. To meet this aim, first, the process of institutional change in the Mexican municipality described secondly the emergence of a new public action at the municipal level is analyzed, and finally, the deficit of local government institutions is set out.

**KEYWORDS:** LOCAL GOVERNMENTS IN MEXICO, PUBLIC ISSUES, GOVERNANCE.

# TRANSFORMACIONES Y REZAGOS DE LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO

JOSÉ SANTOS ZAVALA\*

## INTRODUCCIÓN

El predominio de la población urbana, la pluralidad y alternancia política, la descentralización del gasto, entre otros factores, han ocasionado procesos de gobierno más participativos, menos verticales y más transparentes en los gobiernos locales en México. En lo local, durante el tiempo de federalismo centralizador, la configuración organizacional respondió a los principios de jerarquía, centralización y unilateralidad. Sin embargo, en años recientes, en los gobiernos locales, principalmente los urbanos, se ha iniciado la configuración de una acción pública más cooperativa, basada en la negociación y el acuerdo político y en una estructura organizacional más horizontal. A esta forma de gobernar se le puede identificar con el concepto de gobernanza, ya que el gobierno se convierte en el articulador de las acciones de diferentes actores (Kooiman, 1993).

Estos nuevos actores no sólo están presentes en el diseño, sino también en la implementación de las políticas públicas locales, pero ausentes en la evaluación de éstas. En este contexto, la tarea de gobernar se caracteriza por la fragmentación, la flexibilidad, la descentralización, la participación, la transparencia, la regulación múltiple, los diversos intereses de acción y, por lo tanto, un mayor conflicto en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha generado una acción pública más compleja, dinámica y conflictiva, con resultados de corto plazo (Cabrero, 2005).

Derivado de lo anterior, se puede plantear un tránsito a una acción pública local participativa, fragmentada, sustentada en dos variables, credibilidad en lo político y eficiencia en lo administrativo. En términos de estructura organizativa, significa el cambio de una acción pública rígida, jerárquica y centralizadora a una caracterizada por la flexibilidad, la descentralización y la participación. En el caso de los gobiernos locales mexicanos, este ha sido un proceso inacabado que empezó a finales de la década de los ochenta del siglo XX, época en la que también inició la

\* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos e Internacionales. Correo electrónico: jsantos@colsan.edu.mx

implantación de políticas descentralizadoras y, con ella, un lento pero permanente proceso de transformación institucional del gobierno local.

Hay evidencias de que para principios del siglo XXI, en los gobiernos locales de México se ha realizado una acción que ha logrado articular una nueva forma de gobernar, quizá aun incipiente, pero que en su diseño e implantación ha adoptado la forma de una red de actores. Esta nueva forma de gobernar está presente en los gobiernos locales urbanos, principalmente (Porrás, 2012). Los factores que impulsaron este cambio son la cercanía del gobierno con la ciudadanía y el carácter urgente de las soluciones de los problemas públicos. Sin embargo, estos cambios no han abarcado a todo el gobierno municipal, ni a todos los municipios de México, como consecuencia quizá de la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos locales. Además, es un cambio que se puede percibir más en áreas de mayor conflicto, como las vinculadas con el desarrollo económico, los servicios públicos y la política social (Santos, 2012).

Esta nueva forma de gobernar ha sido producto de un proceso de incorporación de nuevos actores en la elaboración de las políticas públicas, es decir, sustentada en una forma de gobernanza. También ha sido una respuesta a las formas de gestión pública de gobiernos autoritarios y centralistas, caracterizada por el predominio de la organización jerárquica. Ha impulsado las redes de política pública como formas de organización del gobierno local (Zabaleta, 2008), lo cual genera una gestión pública más flexible, pero a la vez más compleja, sustentada en la participación ciudadana organizada, caracterizada por la multiplicidad de objetivos y fines, generada por la alternancia y la pluralidad política y la reconfiguración organizacional de las agencias gubernamentales federales y estatales. Aunado a lo anterior, la nueva manera de hacer las políticas públicas ha sido impulsada por procesos de descentralización desde el gobierno federal y una modernización administrativa en los gobiernos municipales.

Hay que resaltar que la transformación no ha comprendido a toda la estructura y gestión de un gobierno local, sino sólo a una parte de él, principalmente en aspectos vinculados con los servicios públicos, el desarrollo local y los asuntos sociales, con lo cual se ha diseñado una agenda ampliada a asuntos que van más allá de un gobierno cuya principal función es la prestación de los servicios públicos. Quedan pendientes la seguridad pública, la cultura, el deporte, el desarrollo local, pero sobre todo la continuidad en los funcionarios y trabajadores de la administración municipal, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

El gobierno en redes de política pública, basado en una forma de gobierno de gobernanza, fue documentado mediante un análisis empírico de acciones concretas

de política pública, por un periodo de diez años, que permitió estos planteamientos y conclusiones. Se logró identificar que los factores externos e internos que la impulsaron fueron la alternancia política, la coordinación intergubernamental, el conocimiento especializado en el área de la política públicas, la continuidad en la acción pública y el uso mixto de recursos, con lo cual fue posible caracterizar una forma de gobierno municipal más interactiva para resolver problemas públicos.

En este artículo se presentan los avances de investigación del proyecto “Nueva Gobernabilidad Local en México”, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. En este proyecto se han analizado acciones de política pública que en su conjunto se convirtieron en una nueva forma de resolver los problemas públicos locales en municipios mexicanos como Aguascalientes, Guadalupe (Zacatecas), León, Querétaro, Rioverde (San Luis Potosí) y San Luis Potosí. La pregunta a la que se respondió en esta investigación fue ¿Las acciones innovadoras de política pública, implementadas en municipios urbanos de México han logrado constituirse en nuevos procesos de hechura de políticas públicas?

## LA ACCIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

El gobierno, más que la administración, es decir, la capacidad de tomar decisiones más que su implementación (Aguilar, 2005), se ha constituido en el aspecto central del proceso de solución de los problemas públicos en el nivel municipal. La razón principal es que, en un contexto fragmentado, dinámico y hostil, caracterizado por la ampliación de la agenda pública local y una crisis de la credibilidad de las acciones de los actores gubernamentales locales, la capacidad para tomar decisiones colectivas es fundamental para configurar una acción pública más eficaz en el cumplimiento de los objetivos y más eficiente en el uso de los recursos públicos.

En este proceso de formulación de las políticas públicas locales, la eficiencia es una variable administrativa, la eficacia es de carácter político y la credibilidad de tipo social. Estos tres criterios están presentes en los procesos de gobierno municipal, aunque su diferencia es de grado de institucionalización, tal como lo muestran las experiencias de gobierno que fueron analizadas. Los municipios lograron diseñar estrategias de solución de los problemas públicos definidos de manera muy concreta, las cuales posibilitaron un cierto grado de institucionalización en función de una mayor coordinación con los ámbitos estatal y federal de gobierno, de la participación ciudadana y de la continuidad del personal técnico. En este sentido,

el gobernar local es el equilibrio entre la eficiencia administrativa y la credibilidad política y la capacidad directiva del gobierno municipal.

En el gobernar en gobernanza (Kooiman, 2003), la coordinación entre actores gubernamentales, políticos y sociales es esencial para hacer frente a un contexto que demanda más y mejores soluciones a los problemas públicos, pues necesita de la articulación de los recursos que se encuentran dispersos, por lo que acción pública se convierte en el instrumento de gobierno, ya que representa un acuerdo entre actores para participar con sus propios recursos en la solución de los problemas públicos. La acción pública requiere del gobierno, porque es el que establece el sentido y dirección, pero también de la sociedad, porque es quien, no solo ayuda a definir el problema, sino también proporciona recursos que contribuyen a su solución.

En la solución de los problemas públicos en los municipios urbanos de México, la acción pública se caracteriza por construirse en torno a un asunto público específico, con actores que se relacionan con él de manera directa, involucrando solo a una parte de la burocracia municipal y generando resultados al corto plazo (Cabrero, 2005). De esta manera, la acción pública local no puede circunscribirse solo a los aspectos organizativos y técnicos, sino también a los políticos, relacionados con la participación ciudadana. Esta situación desplaza el análisis de la capacidad administrativa al de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos municipales para solucionar problemas públicos.

La acción pública local urbana se encuentra ante nuevos retos; primero, lograr establecer un proceso de hechura de políticas públicas que permita la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas; segundo, lograr institucionalizar los procesos que haya construido; que no sea de corto plazo, que no esté sujeta a la dinámica de la política local (Santos, 2012). Las experiencias de gobierno analizadas, muestran que el primero reto está pendiente; pero el segundo es posible cuando se define con claridad el asunto público; se les da poder de decisión y continuidad a los técnicos y se involucran a los actores no gubernamentales.

En esta investigación se analizaron los procesos de gobierno y de institucionalización de las acciones de política pública implantadas por municipios urbanos del centro norte de México, poniendo en el centro la acción pública local y los actores involucrados en ella. El análisis partió de un seguimiento de seis programas ganadores del Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (véase el cuadro 1), comparándolos en la forma organizativa de gobernanza y cómo ésta logró institucionalizarse.

CUADRO I. PROGRAMAS ANALIZADOS

Programa	Municipio	Año de implementación
Comercio en la vía pública	Santiago de Querétaro, Qro.	1997
Sistema de transporte	León, Guanajuato	2003
Programa Tres por Uno	Guadalupe, Zacatecas	1998
Programa de ahorro de energía eléctrica	Aguascalientes, Ags.	1999
Puro Potosino	San Luis Potosí, S.L.P.	2004
Rescate de espacios públicos	Rioverde, San Luis Potosí	2000

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de gobierno y el grado de institucionalización se analizaron en función de dos variables explicativas: grado de racionalidad y forma organizativa de gobernanza. La acción pública local se definió a partir de tres componentes: organizacional (acción organizada), cooperativa (política pública) e interactiva (gobernanza). En el primer nivel se puso énfasis en reconstruir el grado de racionalidad a partir de la identificación de la existencia de acciones, metas, objetivos y planes estratégicos. La forma organizativa fue la variable dependiente, y el grado de racionalidad, la variable independiente. Se identificaron tres niveles de institucionalización: bajo, medio y alto.

Esta investigación buscó responder la pregunta ¿las acciones de política pública local han logrado constituirse en nuevas formas organizativas de solución de los problemas públicos? Por lo que se identificó problema público, acciones de solución, actores involucrados, tipo de interacción, forma organizativa adoptada; todos encuadrados en un entorno socioeconómico y político local.

La investigación se ubicó en tres niveles de análisis: 1) nivel macro, ubicado en la teoría del grado de institucionalización, utilizando dos variables: grado de eficiencia y forma organizativa adoptada (acción organizada, política pública, gobernanza); 2) nivel meso, que comprende la estrategia de gobernanza (proceso de gobierno), utilizando como variables el grado de interacción y el grado de eficiencia; 3) nivel micro, en el que se reconstruye el proceso de solución de los problemas públicos, a partir del análisis de los problemas, las acciones y los actores involucrados.

Los fundamentos epistemológicos de la investigación fueron tres. En primer lugar, empírico, mediante el cual se buscó identificar las acciones de política pública y sus actores. En segundo lugar, analítico, en el que se reconstruyó la forma

organizativa adoptada para la solución de los problemas públicos locales. En tercer lugar, interpretativo, por medio de cual se buscó caracterizar el grado de institucionalización de las políticas públicas locales y el tipo de proceso de gobierno adoptado.

Con estas premisas, los casos estudiados se observaron por un periodo de diez años, con el objetivo de indagar de manera sistemática las fuentes directas e indirectas de información, utilizando como instrumentos de recopilación de datos las siguientes técnicas: 1) entrevistas semiestructuradas, 2) observación participante, 3) análisis documental, 4) seminarios de discusión. Esto fue posible porque los programas de política pública, al momento de participar en el premio Gobierno y Gestión Local, ya contaban con resultados de política pública.

## AVANCES DE LA GOBERNANZA LOCAL EN EL CENTRO-NORTE DE MÉXICO<sup>1</sup>

El predominio de la sociedad urbana, de la pluralidad y de la alternancia política y descentralización del gasto público, entre otros factores, generó un cambio en la forma de interacción del gobierno municipal con la sociedad local (Santos, 2012). Durante el tiempo del predominio del sistema político de partido único, la configuración organizacional fue cerrada a la participación ciudadana, con la consecuente preponderancia de los actores gubernamentales en la toma de decisiones y con poca interacción con la sociedad local, utilizando un modelo de gestión unilateral.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta del siglo XX, en los gobiernos locales, principalmente en los urbanos, se han iniciado nuevos procesos de gobierno, configurados con base en una acción pública más cooperativa, sustentada en la negociación, el acuerdo político, es decir, en una acción pública más horizontal. A esta nueva forma de configuración organizacional se le puede identificar con el concepto de gobernanza, en la que la responsabilidad de solucionar los problemas es compartida entre el gobierno y la sociedad (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010).

Los procesos de gobierno se caracterizaron por la presencia de objetivos múltiples, y aun contradictorios, la búsqueda de resultados de corto plazo, el inicio de las fases de la modernización administrativa, la negociación y acuerdos de acción en torno a problemas concretos. Esta situación generó la fragmentación de la gestión

<sup>1</sup> Agradezco la información proporcionada por las autoridades y los funcionarios de los municipios de Aguascalientes, León, Rioverde, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.



municipal; por un lado, en los asuntos políticos predominó el acuerdo político, por el otro, en los asuntos técnico-administrativos se utilizó el modelo tradicional de gestión pública basado en procesos organizacionales rígidos y el de los problemas públicos donde se adoptó el modelo de gobernanza (Porrás, 2012).

La transición al modelo de gobernanza local, en la estructura organizativa, significa el cambio de la rigidez, la jerarquía y la centralización a la flexibilidad, la descentralización y la participación, que en el caso de los gobiernos municipales analizados ha sido un proceso inacabado que ha mostrado logros, principalmente una acción pública más participativa; pero también con pendientes en la hechura de políticas para la evaluación, transparencia y rendición de cuentas (Santos, 2012).

En los casos analizados, se encontraron evidencias de una acción pública que ha logrado generar procesos de gobiernos más participativos, quizá aún incipientes, pero que han adoptado en su diseño e implantación la forma de una red de política pública. Si bien no es una transformación generalizada, producto tal vez de la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos locales, es un cambio que se puede percibir más en aquellas áreas de política pública de mayor complejidad, como las vinculadas con el desarrollo económico, los servicios públicos y los problemas sociales.

Los nuevos procesos de gobierno en los municipios urbanos analizados tuvieron su sustento en la incorporación de nuevos actores al proceso de elaboración de las políticas públicas: los migrantes en el municipio de Guadalupe, Zacatecas; los pequeños empresarios, en el municipio de San Luis Potosí; los vendedores ambulantes, en el municipio de Querétaro. Con esta forma de organización se logró cierto grado de institucionalización que, a excepción de Querétaro, pudo permanecer de manera ininterrumpida durante más de diez años.

Otra manera de lograr la institucionalización de la acción pública local fue mediante la definición acotada del problema público; en Aguascalientes, con el ahorro de energía eléctrica; en León, Guanajuato, con el transporte público, y en Rioverde, San Luis Potosí, con el rescate de espacios públicos. Un rasgo común de estos municipios fue la continuidad en el personal técnico responsable de los programas de política pública.

En lo que respecta a la hechura de política pública, en los municipios urbanos analizados destacan las siguientes conclusiones: primero, se comprobó que las acciones, que en su momento el CIDE reconoció como innovadoras (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010), lograron constituirse en nuevas formas organizativas de gobernanza local, cuya principal característica fue que se focalizaron en la solución de problemas públicos concretos.

Segundo, se comprobó que son acciones de gobernanza fragmentada, ya que no comprenden a todo el gobierno municipal y están determinadas por la especialización y continuidad del personal responsable de las acciones para la solución de los problemas públicos y por la incorporación de los actores sociales organizados, aunque esta incorporación está determinada por la naturaleza de los problemas públicos. En problemas muy técnicos es baja y en problemas sociales es alta. Entre los primeros está el caso del transporte en León, la energía eléctrica de Aguascalientes y Rioverde; en los segundos, el ambulante en Querétaro, Tres por Uno en Guadalupe, Zacatecas, y Puro Potosino en San Luis Potosí.

Tercero, el modelo de gobernanza fue el instrumento para adaptarse a la transición de una agenda pública tradicional a una agenda pública ampliada, que adoptó una doble dimensión: en lo político, configuró una forma de gobierno más interactivo (Querétaro, San Luis Potosí y Guadalupe, Zacatecas); en lo administrativo, se adoptó una forma organizativa que buscó una mayor eficiencia (Aguascalientes, León y Rioverde).

Cuarto, los actores se incorporan al proceso de solución de los problemas públicos locales en función de la naturaleza de la necesidad o situación social que se tenga que resolver: en los problemas técnicos involucra a quienes se han formado profesionalmente en el tema (Aguascalientes, León y Rioverde), y en los problemas sociales a los actores con mayor capacidad de organización y que buscan un objetivo más específico en la estrategia de política pública implementada (empresarios en San Luis Potosí, ambulantes en Querétaro, migrantes en Guadalupe, Zacatecas).

Quinto, en cuanto al grado de intensidad de las interacciones entre los actores involucrados en el proceso de solución de los problemas públicos, se encontró que es alto en el caso de San Luis Potosí y en Guadalupe, Zacatecas; mediano en Querétaro, y bajo en León, Aguascalientes y Rioverde.

Sexto, Las políticas públicas analizadas no cambiaron con la alternancia política en el gobierno municipal; si se reorientaron, se les dio el estilo propio del partido político en el gobierno, pero no desaparecieron, como en los casos de Puro Potosino, en San Luis Potosí; Tres por Uno, en Guadalupe, Zacatecas; el ambulante, en Querétaro, el ahorro de energía eléctrica, en Aguascalientes; el rescate de espacios públicos, en Rioverde, San Luis Potosí. En el periodo analizado, en el municipio de León no hubo alternancia en el gobierno local hasta 2013, año que ya no fue motivo de análisis.

Séptimo, la nueva gobernanza en los municipios urbanos analizados generó una agenda ampliada: desarrollo económico en San Luis Potosí, transporte público en León, ahorro de energía en Aguascalientes, migrantes en Guadalupe, y predomina

una agenda tradicional en Querétaro y Rioverde. Lo que trajo como consecuencia una forma organizativa en red de política pública, donde existió una mayor interacción gobierno-sociedad local.

Octavo, la nueva gobernanza es un proceso de gobierno que combina eficiencia, eficacia y credibilidad en la acción pública, en donde están presentes estas tres dimensiones, pero casi siempre predomina una; por ejemplo, más eficacia, en Querétaro, y más eficiencia en lo administrativo, en León, Aguascalientes y Rioverde. La credibilidad estuvo presente en aquellos municipios donde se logró constituir formas organizativas con participación de actores no gubernamentales, como Guadalupe, Zacatecas y San Luis Potosí.

Focalización de problemas, fragmentación en la gestión pública, menos jerarquía, mayor interacción con la sociedad, apertura de espacios de participación ciudadana, continuidad, agenda ampliada y objetivos múltiples son las principales características de la gobernanza local (Santos, 2012), pero ¿cuáles son sus retrocesos y pendientes?, ¿qué las caracteriza?; estas preguntas se responderán en el siguiente apartado.

## NUEVOS PROCESOS DE GOBIERNO LOCALES

Las inferencias acerca de los nuevos procesos de gobierno locales en el centro norte de México se derivaron de las hipótesis de investigación, las cuales fueron planteadas en los siguientes términos: a) a mayor pluralidad de actores, más horizontalidad en el proceso de toma de decisiones y mayor es el grado de eficiencia administrativa, siempre y cuando la información y las capacidades estén distribuidas de manera homogénea; b) a mayor acotamiento del problema, mayor es el grado de eficiencia administrativa de la política pública local; c) a mayor involucramiento de la sociedad y más alta eficiencia administrativa, mayor es el grado de institucionalización de las políticas públicas locales.

En cuanto a la pluralidad de actores, en la investigación se encontraron dos diferentes formas de incorporación de los actores en las acciones de solución de los problemas públicos analizados: 1) interacción alta, con información y capacidades de acción distribuidas de manera homogénea (Tres por Uno, en Zacatecas, y Puro Potosino, en San Luis Potosí); 2) interacción baja, en la que los actores cuentan con información y capacidades de acción distribuidas de manera desigual, sobre todo entre los actores sociales (transporte público, en León; energía eléctrica, en Aguascalientes; rescate de espacios públicos, en Rioverde).

Cuando la interacción es baja, hay evidencias de una mayor eficiencia administrativa; este es el caso de León y de Aguascalientes. La tendencia que parece demostrarse en los municipios analizados es que, cuando es alta la interacción del gobierno local con actores organizados de la sociedad, los niveles de eficiencia administrativa son bajos; es el caso de Querétaro (véase el cuadro 2). En esta dimensión, el gran pendiente es el déficit de organización en la sociedad local, así como la desigual distribución de la información cuando hay actores sociales que se incorporan al proceso de hechura de las políticas públicas.

CUADRO 2. GRADO DE INTERACCIÓN Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

		Eficiencia administrativa	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Interacción	<i>Baja</i>		Transporte público (León) Ahorro de energía (Aguascalientes) Rescate de espacios públicos (Rioverde, S.L.P.)
	<i>Alta</i>	Tres por Uno (Guadalupe, Zac.) Puro Potosino (San Luis Potosí) Ambulantaje (Querétaro)	

Fuente: elaboración propia.

El gobierno interactivo, que se articula con la sociedad para tomar decisiones, considerando como instrumento la acción pública, puede ser analizado en términos del planteamiento de Canto Chac (1997) acerca de las cuatro formas de interacción: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. Cada una de éstas puede estar presentes en una o en varias etapas de la hechura local de las políticas públicas.

En el programa Puro Potosino, en el municipio de San Luis Potosí, se observó una alta participación de los empresarios en el consejo de administración del programa. Sin embargo, actores centrales e información secundaria revisada nos confirmaron que esta participación fue más de información y consulta que de deliberación. En algunas sesiones del consejo se participó mediante el “sistema de representatividad empresarial”. Por otra parte, el programa incluye espacios de acuerdo con el margen del consejo de administración del programa, en donde el grado de influencia del presidente municipal y regidores fue bajo. Sin embargo, el grado de eficiencia del programa es alto, lo cual se documenta con logros en organización de ferias, apertura de tiendas de Puro Potosino y asesorías a pequeños empresarios.

En el caso del transporte público en el municipio de León Guanajuato, el contexto está definido por una profesionalización y estabilidad de quienes son responsables de administrar el programa, lo cual fue resultado de todo un proceso de negociación entre concesionarios del transporte público, empresarios locales y usuarios, quienes, en una primera etapa, se oponían a la restructuración de las rutas de transporte. Con el paso del tiempo, el servicio fue aceptado tanto por los usuarios como por los antiguos concesionarios, lo cual fue posible mediante una interacción alta de negociación. Los entrevistados expresaron de manera explícita la referencia al predominio de una lógica técnica ligada a la naturaleza del transporte público de una ciudad como León.

En lo político, el municipio de León, hasta mediados de 2012, no había tenido alternancia política, es decir, no ha ganado elecciones un partido político diferente al Partido Acción Nacional (PAN) desde 1989, lo cual permitió un proceso de institucionalización del programa basado en la profesionalización de la gestión pública y la atención a un asunto público bien delimitado, el transporte público. Este periodo se ha caracterizado por la ausencia de confrontaciones de los involucrados en este programa público. La relación fue más conflictiva con los concesionarios del anterior sistema de transporte. Este es un ejemplo de la combinación de alta interacción política con una alta eficiencia administrativa basada en los resultados del programa.

El caso del ahorro de energía eléctrica en el municipio de Aguascalientes, el programa funciona bajo una lógica totalmente técnica, la cual se basa en un diagnóstico bastante preciso de la problemática que atiende, el diseño de objetivos y acciones en el mediano y el largo plazo. El programa descansa en un grupo de trabajo bastante especializado en el área, lo cual le ha permitido estar al margen de la dinámica política del gobierno municipal. La participación ciudadana es casi inexistente en la hechura de la política pública, lo cual le ha permitido al programa institucionalizarse aun en un contexto de alternancia política.

En el municipio de Aguascalientes, se pueden observar tanto el alto grado de profesionalización en el programa de ahorro de energía eléctrica, como en los resultados obtenidos hasta 2012. Las historias reconstruidas por los entrevistados muestran procesos de aprendizaje alto como resultado de una alta eficiencia administrativa. También se pudo constatar la baja participación ciudadana en el seguimiento y en la evaluación del programa, de lo que se deduce que la parte técnica está resuelta de una u otra manera, no así la parte de la toma de decisiones en el proceso de hechura de las políticas públicas.

Por su parte, el caso de Tres por Uno, en el municipio de Zacatecas, es una experiencia de alta interacción y altos resultados del programa, cuyas acciones responden a las necesidades de sus habitantes y los migrantes organizados, quienes son los que definen el tipo de acción que se va a implementar. En el interior de las asociaciones de migrantes se presentan varios proyectos y acciones que son deliberadas, y mediante acuerdos se establece el orden de las acciones. En nuestras entrevistas, los involucrados mostraron conocimiento de este programa, sus objetivos y acciones prioritarias. Es un programa que ha logrado permanecer a pesar de la alternancia política, debido a la capacidad organizativa de las asociaciones de migrantes y diseño articulado de las acciones.

El caso del ambulante en el municipio de Querétaro parece mostrar que, pese al alto grado de interacción, los resultados tienen una baja eficiencia administrativa por su escaso impacto social, ya que su objetivo se limita a impedir la instalación del comercio ambulante en el centro histórico del municipio, y ubicarlo en la periferia de la zona declarada como patrimonio cultural de la humanidad. Es una acción de política pública prioritaria para los gobiernos priistas, no tanto para los panistas, pues en este periodo el programa no tuvo prioridad en la agenda gubernamental. Es un programa que tiene como eje central la participación ciudadana, pero no una necesidad que cause un problema público, quizá por el bajo grado de institucionalización.

En las entrevistas se pudo constatar el perfil político de los responsables; la mayoría de los involucrados tiene carrera política en el partido que gobierna en el municipio. Cabe resaltar que el número de comerciantes empadronados que aceptaron formar parte del programa tuvo un crecimiento notable después de un periodo de inactividad de registros posterior al arranque del programa, que se explica por el partido político en el gobierno.

En cuanto al programa de rescate de espacios públicos, en el municipio de Rioverde, San Luis Potosí, es una acción pública en la que hay poca interacción con la sociedad local; más bien se trata de una estrategia diseñada desde el gobierno municipal por un grupo de funcionarios conocedores del área y de la estructura de los programas federales, lo que significa que hay una alta participación de los expertos técnicos de la administración municipal y una débil intervención de los actores políticos del gobierno municipal, quienes en el proceso decisorio ratifican, apoyan e impulsan el diseño e implementación de la acción pública.

En lo que se refiere al acotamiento de los problemas públicos, se partió de los siguientes supuestos: a) un problema acotado es la descripción de una situación

social, en la que se identifican sus causas y sus efectos; b) un problema acotado desde la jerarquía del gobierno generalmente se encuentra en un diagnóstico elaborado por expertos en los temas socialmente problematizados; c) un problema acotado desde la interacción generalmente forma parte de las prioridades de la agenda gubernamental, pero sus argumentos técnicos son débiles y solo pone énfasis en las acciones de política pública. Con la información disponible y con la obtenida de las entrevistas, en el cuadro 3, se presenta un planteamiento general de la forma de acotar el problema. En este aspecto se detectó un déficit de definición participativa de los problemas públicos municipales.

Fuente: elaboración propia.

En el extremo opuesto se encuentra los programa Puro Potosino y Tres por Uno, los cuales son producto de un consenso entre pequeños empresarios potosinos o migrantes de Zacatecas con actores de la administración municipal mediante una interacción alta. Estos actores, por medio de acuerdos de acción, construyen una agenda de trabajo, a partir de la cual el gobierno municipal se involucra con



acciones de política pública que contribuyen al logro de los objetivos y metas de esos programas.

El análisis de estas experiencias de gobierno locales han demostrado que cuando hay claridad en el tipo de acción pública que se llevará a cabo, aunque el problema no esté bien definido, es posible contribuir a la solución de los asuntos públicos locales; sin embargo, su continuidad depende de que se logre incorporar a la sociedad organizada local, mantener como responsables a los especialistas del programa, así como de que éstos se hayan ubicado dentro de la estructura organizativa. Si hay avances en la forma como se organiza el gobierno municipal, entonces, ¿cuáles son los pendientes para la solución de los problemas públicos locales?

## PENDIENTES EN LOS PROCESOS DE GOBIERNO LOCALES

Las experiencias de gobierno analizadas tienen algo en común: el actor principal es el gobierno, sus niveles de eficiencia dependen más de su capacidad administrativa que de su capacidad de generar un proceso para la hechura de políticas públicas de manera participativa. En este sentido, el asunto de quien gobierna lo resuelve la pluralidad y la alternancia política; el de la eficiencia, la especialización y la estabilidad administrativa. Pero el gran pendiente sigue siendo el déficit de interacción con la sociedad. Si bien se encontraron acciones de gobernanza, éstas son aún incipientes (Zabaleta, 2012), por lo que es necesario que esta interacción vaya más allá de la información y la consulta.

Por ello, el asunto no es quién es el gobierno, en el sentido de quién es la persona que gobierna, sino el Gobierno en el sentido de la acción gubernamental, en el sentido de una acción que resuelve problemas públicos, es decir, en la forma que se toman las decisiones (Aguilar 2005). Este planteamiento, que pone énfasis en el gobernar, más que en la administración pública, se justifica porque el déficit de interacción con la sociedad es un asunto directivo. Por esta razón su fortalecimiento implica tres aspectos básicos: 1) abrir espacios de deliberación con la sociedad local, 2) transparencia y rendición de cuentas y 3) proceso de hechura de políticas públicas de resultados, basado en la evaluación.

¿Por qué el proceso de gobernar se ha vuelto el gran pendiente? Los siguientes factores parecen ofrecer una explicación: 1) existencia de una acción pública que no logra convertirse en un estilo de gobierno; 2) insuficiencia de recursos para cumplir con la agenda pública; 3) la dependencia financiera de los municipios



con el gobierno federal, y 4) la existencia de una agenda saturada. Por ello, las experiencias de nueva gobernabilidad son aisladas, no reconocidas, porque se dan en un entorno de problemas públicos no resueltos.

En contraparte, la sociedad local se ha fragmentado, tanto en problemas como en intereses, por lo que la interacción con ella se ha vuelto más compleja y conflictiva; de ahí que no haya una sola forma de definir los problemas, ni una solución óptima. Por ello, la tarea de gobernar exige más y mejores decisiones por parte de sus gobernantes. A esta fragmentación se le ha aunado una creciente independencia y autonomía social, derivada de una mayor facilidad para acceder a la información, lo que ha ocasionado un alejamiento a los fórmulas autoritarias, unilaterales de soluciones gubernamentales.

Dos son los instrumentos de respuesta a los problemas directivos de los gobiernos locales: las políticas públicas y la nueva gestión pública. Son enfoques conceptuales y prácticos que ponen énfasis en la capacidad de acción del gobierno y ofrecen una solución también diferente, aunque en el fondo se complementan. Son instrumentos de gobierno que fortalecen no solo la capacidad técnica del gobierno, sino también su capacidad para tomar decisiones.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las evidencias que esta investigación ofrece son relevantes por los siguientes motivos. Primero, se recuperó el concepto de acción pública local como una forma de hacer más democrática y eficiente la solución de los problemas públicos locales. Segundo, se logró superar la dicotomía política-administración, percibiendo que estas dos dimensiones se determinan mutuamente, por lo que su análisis debe considerarse como un continuo, no como espacios excluyentes. Tercero, se superó la visión tradicional de los gobiernos municipales en México caracterizada por considerarlos financieramente dependientes, administrativamente ineficientes y políticamente autoritarios. Cuarto, se demostró que los gobiernos urbanos locales, en los últimos años, han vivido un proceso de reconfiguración institucional que ha generado nuevos procesos de gobierno locales. Quinto, a pesar de los avances quedan asuntos pendientes, como los déficit en la capacidad directiva del gobierno local, en la organización de la sociedad local, en la transparencia de rendición de cuentas. Para fortalecer la capacidad directiva del gobierno local existen dos instrumentos, diferentes pero complementarios, las políticas públicas y la nueva gestión pública.

## REFERENCIAS

- AGUILAR, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO, D. (2009) “El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”. En: M. Merino et al. *Enfoques de política pública*. México: CIDE. 63-95.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- BARZELAY, M. (2002). “Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science”. En: K. McLaughlin y S. Osborne (eds.). *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge.
- BRUGUÉ, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (5-6):45- 58.
- CABRERO MENDOZA, E. (2003). *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*. México: CIDE.
- CABRERO MENDOZA, E. (1999). “Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”. En: E. Cabrero Mendoza y G. Nava (coords.). *Gerencia pública municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- CABRERO MENDOZA, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANTO CHAC, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura* (24):9-37.
- CROZIER, M., y Friedberg, E. (1977). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- DOWDING, K. (1995). “Model or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”. *Political Studies* (XLII).
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- MAYNTZ, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (21).
- PETERS, G. B. (2003). “La capacidad de gobernar. ¿Retrocediendo hacia el centro?”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (27).
- PIERRE, J. (ed) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- PORRAS, F. (2012). "Gobernanza y redes de política pública en México". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- PRATS CABRERA, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Instituciones y Desarrollo* (14-15).
- PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL (2001-20010). Prácticas municipales exitosas. Tomos I, II, III, IV, V y VI. México: CIDE/Fundación Ford.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governante, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- SANTOS, J. (2012). "Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- THOENIG, J. C. (1997). *Política pública y acción pública. Gestión y política pública*. México: CIDE.
- ZABALETA SOLÍS, D. (2008). "La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: Dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la ciudad de México". Tesina de la Maestría en Administración y Políticas Pública, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- ZABALETA SOLÍS, D. (2012). "La gestión de redes de política pública como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: Una propuesta conceptual y metodológica". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.