



**GOBIERNOS LOCALES  
EN MÉXICO:**

**HACIA UNA AGENDA DE  
GESTIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO**





# OBIERNOS LOCALES EN MÉXICO:

HACIA UNA AGENDA DE  
GESTIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO

---

José María Ramos García



**CONOCER  
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

25  
años



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

Miguel Ángel  
Porrúa

---

MÉXICO • 2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA

FUNDACIÓN INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

El autor agradece a la Fundación Instituto Universitario de Investiga-  
ción José Ortega y Gasset, el apoyo para la publicación de esta obra.

Primera edición, julio del año 2007

© 2007

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA

© 2007

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-970-701-907-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autori-  
zación expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así  
previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por  
los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

## *Prólogo*

EL (RE)DESCUBRIMIENTO del nivel local de gobierno podría considerarse uno de los rasgos más destacables de los estudios sobre administración en el inicio de este milenio. Los estudios sobre reinención de los gobiernos centrales y las modernizaciones de las pesadas maquinarias burocráticas federales fueron la gran obsesión de los procesos de renovación del paradigma burocrático que vimos desarrollarse en los 25 años finales del siglo XX. Las reflexiones sobre el gobierno local tenían ese tono gris de los estudios de detalle y su producción generaba, esencialmente, un diálogo entre especialistas que no llegaba a los lectores de ciencia política o de gestión pública, ni mucho menos al público en general. Sin embargo, algo está cambiando, y la conciencia de las dificultades de encontrar respuestas a nivel central, por mucho New Public Management que se incorpore, hace que se vuelva la vista a los niveles más cercanos de gobierno y a la democracia local.

El libro del profesor José María Ramos no sólo toma los gobiernos locales como espacio de su investigación, sino que, además, se centra en cinco políticas que, a su vez, son toda una expresión de la nueva agenda sistémica que la posmodernidad arroja sobre nuestras sociedades. Para empezar, la participación ciudadana. Ya es un lugar común en los estudios sobre democracia reconocer que la falta de credibilidad de la clase política demanda soluciones legitimadoras. Esas soluciones ya no pueden venir de la ciencia, pues en un mundo complejo, interdependien-

\*Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset.

te y diverso cultural y socialmente no hay soluciones únicas, sino debates permanentes y diálogos más o menos fluidos, eso sí, con datos y argumentos cada vez más sofisticados. De ahí que se busque fortalecer la legitimidad de nuestras instituciones políticas mediante la incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones, a la aportación de propuestas e, incluso, a la implantación de programas. Esa ciudadanía, bien directamente, bien a través de empresas, ONG o grupos de interés diversos empieza a ver abiertas las puertas de organizaciones públicas y gobiernos locales para que introduzca allí sus ideas, intereses y valores. Algunos critican esa vía participatoria por introducir un sesgo a favor de los intereses organizados en la toma de decisiones, como si las decisiones de los políticos electos, sin participación, fueran puras e imparciales. Otros vuelven con la vieja cantinela del peligro de las masas y los peligros autoritarios de la democracia directa. Opiniones respetables, sin duda, pero que no consideran las dificultades que la clase política tiene para traspasar la barrera del cinismo, cuando no desprecio, ciudadano. En suma, que Ramos toma uno de los asuntos más calientes en el debate político y lo hace con valentía, promoviendo un enlace estratégico entre empresarios, grupos locales y administración local para hacer frente a los retos del nuevo milenio y generar desarrollo.

También la transparencia es uno de las más importantes temas de análisis en la ciencia política y de la administración contemporáneas. Los datos indican que administraciones transparentes acaban siendo más eficaces. Más aún, países con administraciones transparentes se desarrollan más y mejor que donde la opacidad reina. Todo ello sin contar con la obligación ética de abrir las puertas a la ciudadanía para que ésta compruebe la eficacia y honestidad de las actividades gubernamentales. Kant recordaba que el interés general comienza a alcanzarse con la transparencia en la actuación del gobierno. Y hoy, múltiples autores y organizaciones dedicados al análisis y lucha contra la corrupción están haciendo de la transparencia el centro de su investigación y de sus propuestas.

La preocupación medioambiental y la racional y sostenible ocupación del territorio constituyen un factor clave de la buena gobernanza local. La experiencia española al respecto nos indica que cuando la especulación y la visión cortoplacista del desarrollo sustituyen a una coherente planificación, respetuosa del entorno y sostenible, los efectos sobre la calidad de vida y sobre la calidad de las instituciones locales son trágicos. Corrupción, deterioro de las condiciones de vida, ineficiencia e inequidades surgen cuando se olvida la función social de la propiedad y cuando los gestores locales no actúan como garantes del bien común a medio y largo plazo. Por ello, los errores españoles me hacen destacar el buen tino del autor al dar relevancia a estas materias y hacer de ellas uno de los fundamentos del desarrollo local.

Finalmente, es necesario destacar el factor migratorio como uno de los datos insoslayables del mundo actual. Y es preciso verlo como un fenómeno social del que es preciso recalcar sus enormes potencialidades y no como un fenómeno sólo cargado de amenazas. El estudio de las remesas, esa maravillosa forma de solidaridad micro, que está permitiendo que tantos hogares sobrevivan en entornos de pobreza, es uno de los temas más dignos de análisis por las ciencias sociales hoy en día. Ramos se preocupa de buscar vías para que esta llegada de fondos se convierta en un instrumento mucho más eficaz y eficiente, y sitúa a las instituciones locales frente al reto. No cabe duda de que los gobiernos locales pueden ayudar a reforzar los efectos positivos de tales llegadas. Aun cuando también hay que proteger a los hogares de los posibles abusos de una excesiva intervención pública sobre algo tan íntimo y ligado a la solidaridad de la sangre.

En suma, estamos ante un libro que es como un crisol de los grandes temas a que este mundo tiene que hacer frente. La sostenibilidad del desarrollo, la preocupación por el medio ambiente, las migraciones, la ordenación del territorio y la vivienda digna, las nuevas formas de participación ciudadana y la relegitimación de la democracia, la lucha contra la corrupción, la pobreza...Y todo ello desde el espacio de gobierno más cercano

al ciudadano, desde el gobierno local. Con la conciencia de que hoy ya nadie gobierna por sí solo, con la claridad de miras de quien sabe que la intergubernamentalidad y la gestión de redes se han convertido en factor insustituible en la formulación e implantación de políticas. Por todo ello, les recomiendo vivamente el disfrute sereno de este libro y la reflexión con el autor, en ese diálogo al que sólo tienen acceso quienes siguen creyendo en el placer de la lectura.

## *Agradecimientos*

SE AGRADECEN los apoyos económicos y materiales de El Colegio de la Frontera Norte (Colef) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a través del proyecto de investigación Capacidades de Gestión Transfronteriza y Desarrollo Local en el Norte de México, clave CO 145742, para la realización de este libro, el cual fue efectuado en el lapso de 2005 al 2006. Esta obra forma parte de una propuesta de tres publicaciones sobre temas asociados a la gestión del desarrollo local en México, acentuando el contexto de la frontera norte mexicana.

Asimismo, se expresa un agradecimiento especial a Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, por el interés de seguir difundiendo estudios relacionados con temas estratégicos nacionales y regionales, como es el del desarrollo.

Igualmente expreso un reconocimiento particular al Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, en Madrid, por su apoyo para validar y coeditar la publicación de este estudio, y de manera particular a los colegas: Manuel Villoria, director del departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas, y a Leticia Delgado, coordinadora del doctorado del propio departamento en dicho instituto.

Asimismo, se agradece el apoyo de los siguientes colegas: Nora Bringas, amiga y colega del Colef, que en calidad de coordinadora del proyecto Ordenamiento Territorial en el Estado de Baja California, Colef-SAHOPE, nos invitó a colaborar en tal estudio, a partir del cual se analizó el papel de la gestión en materia de ordenamiento territorial. Asimismo, se agradece a Efraín Nieblas, del Instituto de Ingeniería UABC, con quien bajo su coordinación

del proyecto Administración Binacional para la Calidad del Aire de la Cuenca Atmosférica de los Valles Imperial y Mexicali, LAS-PAU, nos permitió profundizar en el análisis de la gestión local ambiental.

Igualmente expreso un agradecimiento particular a Cirina Verdugo y Carmen Gavilanes, técnicos académicos del Departamento de Estudios de Administración Pública del Colef, al igual que a Marcela Reyes, Nalia Rochín y Angélica Montaña, por su apoyo en diversas fases de la elaboración del estudio.

Resta destacar un agradecimiento especial a Magui Barajas, al igual que a mis hijos Emilio, Elisa y María José. Igualmente se extiende un agradecimiento especial a mi padre Emiliano Ramos y a mi madre Elvira García (q.e.p.d.). Nuevamente a todos ellos muchas gracias.

[*San Antonio del Mar, B.C., noviembre de 2006*]

## *Introducción*

EL PROPÓSITO de este libro es examinar el papel estratégico de los gobiernos locales mexicanos en la coyuntura actual y hacia el futuro para fundamentar una agenda basada en la competitividad y el bienestar social.

La importancia de este estudio radica en que se fundamenta la necesidad de que los gobiernos locales mexicanos rediseñen su visión, administración y políticas de desarrollo local bajo las dimensiones social, económica, política y ambiental, que en su conjunto condicionan los problemas locales. Estos problemas se han agudizado en el transcurso de los años ante los cambios del entorno, pero fundamentalmente ante la incapacidad de los gobiernos de generar un buen desempeño y una eficaz y eficiente administración en materia de desarrollo.

La premisa central del libro consiste en que los gobiernos locales mexicanos se han visto limitados por su incapacidad de superar la etapa de la gobernabilidad, generando, adicional o paralelamente, procesos de gobernación con una visión estratégica y orientada hacia el desarrollo local. En este sentido, el estudio sustenta la importancia de un enfoque de gestión estratégica, en el cual se revaloriza la importancia de generar un mayor bienestar social con base en una administración y una política eficaz y eficiente.

La relevancia de un análisis estratégico de la gestión pública local se fundamentará con base en el examen de cinco temas centrales de los gobiernos locales mexicanos. El primero, la participación ciudadana en los gobiernos locales está implícito en

la mayor parte de la agenda local de los municipios, el problema es que generalmente los gobiernos en México no han logrado promover una participación ciudadana efectiva porque no han logrado superar su tradicional enfoque autoritario, jerárquico y de control. En consecuencia, los proyectos estratégicos en materia de desarrollo local basados en una activa participación ciudadana son incipientes. Por ello, este estudio enfatiza la relevancia de un enfoque de gestión estratégica asociada como una opción para promover el desarrollo con base en una alianza entre gobierno, empresarios y grupos sociales.

Un segundo tema es la transparencia, la cual, vinculada con una mayor rendición de cuentas representa uno de los asuntos torales de la administración local, pero a pesar de su reiteración en el discurso gubernamental ha quedado pendiente en la agenda local a causa de los rasgos tradicionales de la cultura política y de gestión en México: sin transparencia no puede existir una gestión eficiente de los recursos municipales y con ello el desarrollo local se limita.

El tercer tema de análisis del libro son las remesas y su relación con el desarrollo económico. En los últimos años se ha enfatizado la importancia nacional, regional y local de las remesas y donaciones enviadas por organizaciones de migrantes en Estados Unidos; sin embargo, se argumenta que la mayor parte de los gobiernos locales mexicanos, y particularmente los municipios semiurbanos, cuenta con limitaciones para potencializar las remesas o las donaciones como una alternativa para promover el crecimiento y el desarrollo local. Tales limitaciones se atribuyen, desde nuestra perspectiva, a que esos gobiernos han carecido de una gestión estratégica que les permita articular las remesas con proyectos factibles de desarrollo productivo local.

Los siguientes temas de análisis se asocian a la gestión del ordenamiento territorial y ambiental. En el primer caso, desde la presente administración federal se ha promovido el diseño de planes de ordenamiento territorial con un enfoque intergubernamental. La finalidad de tales planes es promover mejores ni-

veles de vida. El ordenamiento del territorio constituye un instrumento fundamental para planear el desarrollo regional-local de manera compatible con las aptitudes y capacidades del territorio, al igual que mediante dicho ordenamiento se debe buscar una distribución equitativa de los recursos existentes en el entorno. Como tal, el ordenamiento del territorio es un medio y no un fin en sí mismo, pues la elaboración de un plan o programa que contemple las dimensiones sociales, naturales, económicas y políticas de un territorio es sólo el comienzo de un proceso que debería tener como finalidad la implantación de los mecanismos eficaces para promover el desarrollo local.

El último tema de análisis es la gestión local ambiental. La participación de los gobiernos locales en la definición de una agenda ambiental es relevante en la medida en que permite promover tanto la competitividad como un desarrollo sustentable; sin embargo, generalmente los gobiernos locales han carecido de la capacidad de generar proyectos de crecimiento en donde se valore el potencial del desarrollo sustentable. En tal sentido, este estudio destaca que una agenda ambiental sustentable no se contrapone a una política de inversión para promover el crecimiento; tal equilibrio es factible de alcanzar en la medida en que los gobiernos locales cuenten con la capacidad técnica, política y social de promover dicha agenda.

Los temas anteriores reflejan que los gobiernos locales en México tienen que desempeñar un papel estratégico en materia de desarrollo local en el contexto de promover una agenda basada en la competitividad y el bienestar. Para tal efecto, el libro propone un enfoque de gestión estratégica en los gobiernos locales para promover una agenda de desarrollo local basada en la competitividad y el bienestar. El potencial de establecer e institucionalizar un enfoque estratégico de gestión existe, sin embargo, generalmente los gobiernos locales han carecido de la visión y la capacidad de aprovechar las oportunidades para rediseñar su propia gestión.

Los municipios fronterizos del norte del México han sido pioneros en los procesos de democratización nacional, destacan-

do los casos de Tijuana,<sup>1</sup> en el estado de Baja California,<sup>2</sup> Ciudad Juárez,<sup>3</sup> en Chihuahua, y recientemente Mexicali, capital del estado de Baja California. Estos municipios se han caracterizado por procesos de alternancia democrática desde principios de los años noventa;<sup>4</sup> sin embargo, tal alternancia no ha determinado una gobernación efectiva, entendida ésta como la capacidad de los gobiernos locales de contar con una administración eficaz, eficiente y que genere beneficios sociales para la comunidad. En este sentido, el estudio distingue entre democracia como proceso electoral y democracia como ejercicio de la capacidad de gobierno (cómo gobernar con eficacia, eficiencia y efectividad).

Asimismo, es conveniente distinguir entre gobernabilidad y gobernación local. Tradicionalmente los estudios sobre democratización en México le han concedido mayor importancia al fomento de la gobernabilidad pero poca atención al estudio de las capacidades de gobernación en los municipios mexicanos; no obstante, en la medida en que exista una gobernación eficaz se puede promover la gobernabilidad. Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva (2000), la gobernación, a diferencia de la gobernabilidad:

- No son sólo procesos electorales, sino ejercicio efectivo de gobierno.
- No son sólo decisiones del Ejecutivo, sino de las relaciones entre los poderes.
- No resulta sólo de las relaciones entre los poderes, sino de su relación con la sociedad.

<sup>1</sup>El municipio de Tijuana fue gobernado por cuatro administraciones del Partido Acción Nacional (PAN) desde el año de 1989. El año pasado perdió la elección a alcalde obteniendo el triunfo el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Jorge Hank Rohn. En ambos casos se puede considerar que uno de los factores de la alternancia democrática fue la incapacidad gubernamental para brindar resultados a la población de estratos populares en tales municipios.

<sup>2</sup>Baja California fue el primer estado gobernado por un partido de oposición en México en el año de 1989 bajo el gobierno del empresario Ernesto Ruffo Appel (PAN).

<sup>3</sup>Ciudad Juárez también tuvo alternancia democrática en el 2004 luego de dos administraciones locales del Partido Acción Nacional.

<sup>4</sup>La insatisfacción por la democracia en Baja California se ha reflejado en las últimas elecciones, en las que se presentó un abstencionismo de cerca del 65 por ciento de la población con derecho a votar.

- No resulta sólo de las relaciones formales entre instituciones y la sociedad, sino de las prácticas reales y efectivas entre ellos.
- No es sólo la acción de gobierno, sino las acciones de los actores económicos y las relaciones entre los actores sociales.

Por lo tanto, a los gobiernos locales mexicanos de alternancia democrática les ha faltado capacidad para resolver o reducir los problemas de sus comunidades, los cuales se han agudizado en los últimos años. Los problemas principales de la limitada gobernación en los gobiernos locales mexicanos son, entre otros, los siguientes:

1. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
2. Bajo desempeño gubernamental.
3. Aumento en el abstencionismo electoral (60 por ciento de la población no vota).
4. Inestabilidad de la democracia local mexicana.
5. Procesos de descentralización y escasas capacidades locales.
6. Corrupción y escasa transparencia.
7. Escasa participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisiones.
8. La ausencia de sistemas de planeación municipal.
9. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.
10. Aumento y mayor complejidad de los problemas públicos.

Otro ángulo de la gobernación local en el caso de los gobiernos fronterizos mexicanos es que éstos, además de gestionar su propia agenda local, tienen que afrontar problemas transfronterizos con gobiernos locales de Estados Unidos, quienes cuentan con mayor capacidad de gobernación local en términos de institucionalización de políticas, desarrollo administrativo y, sobre todo, con mayor capacidad de gestión (Ramos, 2004). Esta in-

fluencia externa podría ser un estímulo para que los gobiernos locales mexicanos mejoraran su capacidad de gobernación local, pero esto no necesariamente ha sucedido.

Por lo tanto, la agenda local se hace más compleja, lo que ha evitado que los gobiernos locales aprovechen las oportunidades de la cooperación transfronteriza con gobiernos locales estadounidenses.

## *Gobiernos locales en México: una agenda pendiente en desarrollo local*

**L**A CAPACIDAD gubernamental y la gestión intergubernamental en los gobiernos locales en México son dos aspectos fundamentales para promover el desarrollo local.

Tradicionalmente la literatura sobre gobiernos locales en México ha enfatizado las limitaciones de tales gobiernos para fomentar una gestión eficaz de los recursos y facultades municipales. Entre los problemas generales (Cabrero, s/f) para el logro eficiente de las funciones de una administración municipal en México se encuentran, entre otros, los siguientes:

1. *La fragilidad del marco normativo*, donde la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen los municipios. Se han presentado avances, especialmente en aquellos municipios con más de 100,000 habitantes, en donde las crecientes demandas sociales han planteado la necesidad de una modernización de los gobiernos locales para promover mejores servicios públicos y una mayor recaudación de ingresos.

2. *La persistencia de sistemas administrativos obsoletos* en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles. La ineficiencia administrativa es consecuencia de un deficiente sistema de gestión, cuyos enfoques han evolucionado bastante en los últimos años pero no han logrado integrarse en la mayor parte de los municipios mexicanos a causa de una escasa profesionalización del servicio público.

3. *La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada –en cobertura y calidad– a la totalidad de usuarios. En este rubro se ha avanzado, considerando que una de las prioridades de los municipios mexicanos ha sido atender las demandas de servicios públicos; sin embargo, uno de los problemas estructurales es la inseguridad pública, cuya problemática se ha agudizado en la mayor parte de los municipios mexicanos a causa principalmente de un enfoque de gestión policial obsoleto (Ramos, 2006).

4. *La falta de profesionalización de los funcionarios municipales*, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. Este es un rasgo que también se aplica a los funcionarios provenientes del sector empresarial.

5. *La ausencia de sistemas de planeación municipal* que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país. En efecto, la ausencia de sistemas de planeación eficaces y con visión de impacto social ha provocado que el desarrollo local presente limitaciones en la mayor parte de los municipios mexicanos. El problema se sigue presentando en municipios de alternancia política, en donde se supondría una mejora en los sistemas de gestión para dar respuestas a los problemas locales. Sin embargo, en la medida en que dichos municipios reproducen los problemas de escasa profesionalización, enfoques obsoletos de gestión y corrupción, condicionan el papel de la gestión pública para dar respuestas eficaces a los problemas locales. Como consecuencia, algunos municipios mexicanos repiten la alternancia política como producto de una deficiente administración y del desencanto social.

6. *La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local* que permita concebir al municipio

como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos. Este problema es consecuencia de un limitado enfoque de gestión del desarrollo local por parte de los funcionarios locales y estatales. Es de destacar que a pesar de la divulgación teórica del papel estratégico de los municipios para el desarrollo nacional, esto no ha influido para un cambio sustancial en los procesos de toma de decisiones locales. Incluso, gobiernos locales de alternancia que se supone han promovido procesos de modernización local se enfrentan a un problema estructural de desarrollo social, porque su meta fundamental no ha sido el desarrollo, sino el crecimiento local; o, en su defecto, dichos gobiernos reproducen políticas clientelares que no disminuyen la problemática social.

Se considera que el factor principal de los problemas anteriores es la limitada capacidad gubernamental para rediseñar la gestión local y, particularmente, generar procesos eficaces de planeación. En este marco, se justifica la necesidad de un nuevo enfoque de gestión en el ámbito local en México con la finalidad de optimizar recursos y generar resultados socialmente aceptables que en su conjunto permitan el desarrollo.

La necesidad de un cambio en el papel y en el enfoque de gestión del Estado, del gobierno y de sus administraciones en el ámbito local, es y será determinante, porque las condiciones de vida de la población mexicana siguen caracterizándose por la pobreza y una creciente desigualdad social. En tal sentido, según el Banco Mundial, en el periodo de 1992 a 2000 México registró un aumento de 0.9 por ciento en el nivel de pobreza extrema, aquellas personas que viven con menos de un dólar al día, mientras que la distribución de los ingresos mejoró apenas en 1.4 por ciento. Cabe mencionar que en el año 2003 la economía mexicana creció 1.4 por ciento, mejorando de manera notable al siguiente año cuando ésta se ubicó en 4 por ciento, pero cayó

a 3.1 por ciento durante 2005 y se prevé que podría ubicarse en 3.6 por ciento en el 2006 (Banco Mundial, 2006b).

Estas condiciones pueden determinar que se mantengan las condiciones de desigualdad social. De acuerdo con el Banco Mundial México requiere de una tasa anual de crecimiento económico adicional de 2.1 por ciento para lograr una efectiva reducción de la desigualdad social y así tener avances en la lucha contra la pobreza. En tal contexto, los municipios mexicanos tienen un papel fundamental para reducir la pobreza y con ello disminuir las desigualdades sociales.

#### IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS DE CAMBIO EN EL ÁMBITO LOCAL

UNO DE los grandes retos de los gobiernos locales en México es la generación de procesos de cambio que permitan promover y consolidar el crecimiento y el desarrollo con base en un equilibrio entre competitividad y desarrollo. Esta meta no ha sido totalmente posible a causa de la ausencia de un pensamiento estratégico, sistemático y de impacto en el desarrollo. En tal sentido, en este apartado se describen algunos elementos que integran una metodología para la generación de proyectos estratégicos en materia de desarrollo.

Esta metodología pretende propiciar el fortalecimiento municipal a través de:

- Diseño e instrumentación de un proceso sistemático que facilite la ejecución de planes y programas de desarrollo.

El problema central es la dificultad de definir prioridades ante una diversidad de problemas de tipo social, económicos, políticos y de gestión a los cuales se enfrentan los municipios en la coyuntura actual. Estos problemas generalmente se han agudizado ante una gestión y una política deficientes.

- Ampliación de bases fiscales y diversificación de fuentes financieras para sustentar proyectos.

Desde una visión tradicional, la base financiera ha sido determinante para la implantación de proyectos, sin embargo, las deficientes focalizaciones en materia de prioridades de desarrollo han determinado que los recursos no se optimicen, por lo cual el impacto ha sido, generalmente, la ausencia de desarrollo local. En tal sentido, es una prioridad estratégica que los gobiernos locales mexicanos promuevan una eficaz gestión financiera local en donde se equilibren la relevancia de unas finanzas públicas locales y el desarrollo.

- Fomentar una visión de largo plazo promoviendo que la sociedad se apropie de proyectos que trasciendan los periodos gubernamentales.

La principal justificación para la generación de proyectos es que respondan a la creación de valor público, sin embargo, generalmente ha estado ausente tal criterio, lo que no ha permitido generar resultados socialmente aceptables para la comunidad. Esta ausencia explica el escaso impacto de los gobiernos locales para generar desarrollo, de ahí la importancia de la participación ciudadana en las distintas fases de los proyectos de desarrollo, y especialmente en aquellas que permitan la institucionalización de tal participación.

Una de las metas de esta iniciativa de fortalecimiento municipal es la que se orienta a proporcionar herramientas que permitan a los funcionarios municipales:

- Identificar, evaluar y tomar decisiones para la selección, promoción y gestión de proyectos estratégicos.

Una de las dificultades en la generación de proyectos de desarrollo en el ámbito local es que puedan responder a la diversidad de problemas que lo caracterizan. En los próximos años los proyectos deben de promover un equilibrio entre competitividad y bienestar, porque de lo contrario no se generarán los niveles de crecimiento que demanda la población. En tal sentido, los temas

de remesas, medio ambiente y de ordenamiento territorial analizados en este libro nos proporcionan una visión de la importancia de promover un equilibrio entre los temas de inversión y de desarrollo.

- Realizar propuestas de proyectos, claras y sustentadas, que faciliten el entendimiento y la participación de los distintos actores locales.

El sustento específico de los proyectos de desarrollo depende de que los actores concreten sus prioridades bajo un equilibrio entre competitividad y desarrollo. En la práctica, la participación ciudadana se ha visto limitada por una cultura de gestión tradicional que no incentiva tal participación porque no responde a una de sus prioridades; sin embargo, la promoción de la participación favorece la legitimidad institucional y, por rendimientos de los gobiernos, permite optimizar recursos ante su escasez.

En suma, la propuesta de fortalecimiento municipal pretende generar un instrumento de fácil comprensión que:

- Proporcione un modelo conceptual del proceso de gestión estratégica.

Sus vertientes son el pensamiento, la dirección y la planeación estratégica.

- Proporcione un modelo conceptual para la identificación de proyectos estratégicos.
- Los proyectos deben de promover un equilibrio entre competitividad y desarrollo.
- Promueva la toma de decisiones sustentadas.

La toma de decisiones deriva de un diagnóstico eficaz en el cual se fundamenta la calidad de un proyecto acorde a sus dimensiones social, económica, financiera, cultural, política, de gestión y ambiental.

- Promueva una gestión responsable e impacto social de proyectos.

Una gestión estratégica eficaz es la base para promover proyectos con impacto social.

En suma, el fortalecimiento municipal se fundamenta en una metodología que permita:

- Evaluar técnica, financiera, social y ambientalmente los proyectos.
- Emplear fuentes alternativas de financiamiento.
- Contar con esquemas de asociación pública-privada.
- Realizar las evaluaciones sobre los posibles impactos urbanos y ambientales.
- Priorizar y toma de decisiones entre dos o más proyectos.
- Dar seguimiento, control y ejecución a los proyectos (UABC y Sedesol, 2003).

Bajo este esquema, el fortalecimiento municipal se orienta a generar y consolidar una gobernabilidad en materia de desarrollo que implica entre otros aspectos:

Ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en todos los asuntos del desarrollo.

La base de la gobernabilidad es una gestión eficaz, eficiente y responsable que pretende responder a las principales demandas sociales.

La gobernabilidad en materia de desarrollo comprende todos los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos:

- Articulan intereses.
- Ejercen derechos.
- Cumplen obligaciones.
- Concilian diferencias.

Igualmente, la gobernabilidad en materia local se concibe como un proceso en el que las responsabilidades de las autoridades

des locales y sus actores asociados son transformadas o incorporadas en acciones con un alto sentido social.

Estos procesos implican, entre otros aspectos:

- Participación ciudadana.
- Organizaciones comunitarias.
- Sesiones de cabildo abiertas.
- Reglamentos.
- Institucionalización de procesos y estructuras.
- Cumplimiento de metas de trabajo y gobierno.
- Administración del ramo 33 (UABC y Sedesol, 2003).

El fortalecimiento municipal implica la generación, consolidación y evaluación de proyectos estratégicos en materia de:

- Competitividad.
- Crecimiento sustentable económica y ambientalmente.
- Visión de largo plazo.
- Participación ciudadana.
- Equidad.
- Transparencia.
- Desarrollo.

El fortalecimiento municipal en México se caracteriza por dos procesos centrales:

Primero, la planeación, que implica:

- Plan de desarrollo municipal.
- Plan de desarrollo urbano.
- Prioridades.
- Unidad de Protección Civil.
- Reservas territoriales.
- Mejoramiento ambiental y protección ecológica.

Los avances en la modernización de los municipios mexicanos en los últimos años han permitido promover mayores pro-

cesos de planeación en el ámbito local, sin embargo, esto no significa que los problemas locales se hayan reducido, no ha ocurrido así porque la variable determinante en los procesos de cambio y su impacto en la gestión pública se asocian a la capacidad de gestión y de políticas públicas de los actores locales. En otras palabras, si bien es importante que los gobiernos locales cuenten con instrumentos de planeación y que generen planes, lo fundamental es que tales planes se puedan implementar y generen impactos sociales. La experiencia reciente en México nos indica que ha existido una deficiente implementación de planes que se asocia a una escasa profesionalización de los funcionarios locales.

El segundo proceso se vincula a la profesionalización de los funcionarios:

1. Un amplio número de municipalidades continúan sometidas a decisiones tomadas por instancias estatales o federales como resultado de la visible debilidad de su estructura administrativa y de la deficiente formación profesional de sus integrantes. También es expresión de un centralismo que no se ha reducido sustancialmente con la alternancia política del año 2000 ya que responde a un problema estructural.

2. Entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios creció alrededor de un 70 por ciento mientras persistían deficiencias en los perfiles de funcionarios, existiendo a su vez una alta rotación de personal (García y Rivera, 2001).

El aumento del número de funcionarios es reflejo del proceso de descentralización y modernización que ha caracterizado a los municipios del país durante ese periodo. Un reto pendiente es que tal aumento de personal se asocie a un mayor fortalecimiento de las capacidades de los municipios, sin embargo, el problema de la rotación es producto de la ausencia de un servicio civil de carrera local.

3. Según la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, el 8.13 por ciento de los responsables de la seguridad y el 5.87 por ciento de los contralores internos del municipio no cuentan con primaria. En contraparte, sólo el 43

por ciento de los tesoreros tienen la licenciatura terminada, siendo éste uno de los puestos más delicados en la administración (García y Rivera, 2001).

Los bajos niveles de preparación académica en los municipios mexicanos es un problema estructural. En el transcurso de los años ha habido avances que reflejan una mayor participación de funcionarios con mayores niveles de preparación, especialmente los asociados a gobiernos identificados con el PAN.

Es importante una mayor profesionalización, sin embargo es fundamental que los funcionarios adopten también criterios de mayor responsabilidad y ética profesional en el ejercicio de sus funciones.

El perfil e impacto de los recursos humanos y de la infraestructura en la gestión local es fundamental. Este proceso se compone de aspectos tales como:

- Calificación de los funcionarios.
- Prioridades en capacitación.
- Estructura administrativa.
- Área de oficinas.
- Material y equipo de oficina.

En este proceso es fundamental la calificación de los funcionarios y sus prioridades de capacitación pues influye en el desempeño gubernamental. Tradicionalmente la calificación de los funcionarios mexicanos ha sido baja, lo cual ha condicionado la capacidad de la administración local para resolver los problemas de coyuntura y de largo plazo.

4. En los últimos años se ha acentuado la participación de funcionarios con un perfil empresarial en el ámbito local.

Al interior de los municipios mexicanos existen tres grupos: *a)* municipios donde la extracción de sus funcionarios es netamente del sector público; *b)* municipios que tienen un perfil de funcionarios con una mezcla sector público-sector privado; y *c)* municipios donde los equipos de trabajo provienen exclusiva-

mente del sector privado. Este fenómeno nos habla de que los municipios pueden estar orientando sus gestiones hacia prácticas de mercado, pues existen 19 casos de municipios cuyos mandos medios y superiores surgen totalmente del sector privado contra 21 que provienen en su totalidad del sector público (García y Rivera, 2001).

Las racionalidades del ámbito empresarial y el público son distintas; de igual forma la búsqueda de valor público no es la meta esencial de una visión tradicional empresarial, por lo que es indispensable que tal enfoque se adopte en los ámbitos social y político que caracterizan la acción pública gubernamental o, en su defecto, generen un rediseño en función del enfoque de readministración (Bjur y Caravantes, 1997), en donde se considera importante un enfoque empresarial pero contextualizado en el ámbito de la acción pública. Un enfoque empresarial o público no es un problema esencial en la medida en que ambos puedan generar eficacia, eficiencia, impacto social, transparencia y sentido ético de la acción gubernamental.

Uno de los retos de los municipios es generar y consolidar procesos de largo plazo en donde se refleje tal visión en términos de:

### *Participación ciudadana*

Participación en términos de sector empresarial y social sustentada en ciertos acuerdos básicos y que permitan la gobernabilidad y el desarrollo en los proyectos estratégicos.

### *Transparencia administrativa y decisoria*

Una de las principales demandas en el ámbito local es la necesidad de transparentar los procesos de toma de decisiones, especialmente en la definición de proyectos productivos; sin embargo, el problema estructural es que tradicionalmente los gobiernos locales han carecido de reglamentaciones que permitan transparentar sus procesos.

### *Sustentabilidad ambiental y financiera*

Los proyectos productivos deben de ser factibles en términos de sus objetivos, metas e impactos ambientales, financieros y sociales. Tal criterio es especialmente relevante considerando que generalmente los proyectos han carecido de tal orientación y por lo cual se ha condicionado su desarrollo.

En suma, la transparencia y la sustentabilidad son dos aspectos fundamentales que permiten fundamentar el desarrollo y la competitividad.

Otras tendencias que caracterizan a los municipios mexicanos en términos de cambios en su gestión local son las siguientes:

La primera tendencia de cambio se asocia a una gestión moderna basada en la nueva gestión pública (NGP). Con base en Cabrero (2003), se estima que alrededor de la mitad de los gobiernos locales en México se orientaban a programas asociados con la atención al usuario en trámites con la administración municipal y en la certificación en sistemas de calidad. También en esos municipios se integraba o coexistía otro proceso de reforma más amplio que buscaba fortalecer la democratización de la estructura municipal de gobierno, es decir, que promovía una nueva forma de gobernanza local; por ejemplo, integración de consejos ciudadanos en las decisiones del gobierno municipal. Estos cambios se pueden explicar en gran medida porque el perfil de los alcaldes es de mayor escolaridad y provenían del sector privado. Este perfil en la gestión local se manifiesta especialmente en municipios del norte y centro del país (85 por ciento) y gobernados por el PAN y el PRI (Cabrero, 2003).

El segundo tipo de gestión se caracteriza por una reforma administrativa tradicional que se orienta a mejoras enmarcadas en una visión convencional de la administración; son municipios con una baja autonomía financiera y se manifiesta especialmente en el centro y sur del país y en gobiernos del PRI.

Finalmente, el tercer tipo de gestión local se caracteriza por una construcción administrativa elemental (mayor énfasis), la cual generalmente se presenta en municipios del centro del país.

En estos municipios el escenario futuro de la administración municipal mexicana se basaría en una paulatina adaptación de una reforma gerencial (Cabreró, 2003).

Estos rasgos generales de la gestión local reflejan avances y retrocesos; la modernización no se puede generalizar a todos los municipios mexicanos no obstante de que ha habido cambios administrativos. Sin embargo, siguen prevaleciendo problemas sociales que se han agudizado en el transcurso de los años, por tanto, la gestión local se enfrenta al reto de promover una mayor eficacia, eficiencia y transparencia, de lo contrario los problemas locales se agudizarán.

#### LOS ELEMENTOS DEL PROBLEMA: LA INEXISTENCIA DE SISTEMAS DE PLANEACIÓN

LA VIDA municipal generalmente y en años anteriores se ha efectuado en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto evidentemente genera grandes problemas, sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, ya que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores son graves y muy frecuentemente irreversibles. La evidencia de este problema se caracteriza, de manera general:

De acuerdo con la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo, el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe: en general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros.

En algunos casos los planes, en efecto, han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. A mediados de los años noventa, sólo un 8 por ciento de los municipios urbanos tenían un cumplimiento de planes por arriba del 70 por ciento de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto (Cabreró, s/f)

La ineficacia de los planes –cuando existen– puede también explicarse por el hecho de que en sólo 33 por ciento de los municipios del país contaba con un área específica de planeación. Además, en sólo 23 por ciento se tenía también una actividad de evaluación y seguimiento (Cabrero, s/f), es decir, que en alrededor de 70 por ciento de los municipios las administraciones municipales, al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión mínimamente ordenada y secuenciada, ni en la asignación de recursos ni, por lo tanto, en la organización de un proyecto de gobierno.

Se estimaba que en el 74 por ciento de los municipios no existía un reglamento de planeación, limitación que lleva al hecho de que en casi 60 por ciento de los municipios se reconocía no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación. Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda del nivel estatal de gobierno, es decir, se busca tener un documento “correctamente escrito” más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales (Cabrero, s/f). En otros casos, el instrumento se concibe como un requisito para obtener el financiamiento del gobierno estatal o federal, con lo cual no tiene ningún impacto para promover el desarrollo.

La alternancia política de 2000 no disminuyó sustancialmente la limitada planeación en los municipios mexicanos. Por ejemplo, se tiene el caso del municipio de Tijuana, Baja California, que después de cerca de cuatro administraciones locales gobernadas por el PAN ascendió en el 2004 un gobierno del PRI a cargo de un empresario político con nula experiencia en la administración pública. Como consecuencia, el impacto general en el campo de la gestión pública se puede caracterizar de la siguiente manera:

- Ascenso de políticos en la administración.
- Nula implementación de nuevos esquemas de gestión pública.

- Los sistemas de planeación a cargo de políticos de segunda categoría.
- Nula planeación con enfoque estratégico.
- Nulo papel de los institutos de planeación local.
- Escasa profesionalización del servicio público.
- Constantes cambios de funcionarios de mandos principales.
- Aumento de sueldos sin indicadores de desempeño.
- Limitada transparencia local.
- Los problemas locales se han agudizado.
- Escasa gestión y cooperación intergubernamental en los temas estratégicos locales.

Como se puede ver –a manera de introducción– el panorama de la planeación municipal en México es muy precario, aunque en los últimos años algunos gobiernos locales han promovido algunos procesos de modernización (Cabrero, 2003). Sin embargo también se observan en el otro extremo nuevos problemas: algunos municipios urbanos han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, lo que evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal (Cabrero, 2003). El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos; de ahí la importancia de buscar sistemas de planeación que generen equilibrios, al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos, y de evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población que, al igual, cuentan con dificultades para llevarlos a la práctica.

El problema estructural es la persistencia de una cultura política y de gestión que no permite generalizar los cambios al conjunto de la administración local, situación que explica la escasa legitimidad por rendimientos de las administraciones locales,

y que conlleva una constante alternancia política local en detrimento de los ciudadanos que no ven una disminución de los principales problemas sociales.

Poco se ha reconocido al nivel municipal de gobierno como aquél prioritariamente preocupado y responsable del desarrollo local, esta tarea ha sido asumida en algunos casos por agencias gubernamentales federales y más frecuentemente por los gobiernos estatales. Si bien por su fragilidad el nivel municipal ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido. En ese contexto, adquiere importancia la capacidad, la visión y el liderazgo de los alcaldes para incentivar una política de desarrollo local bajo tres vertientes de gestión centrales: una gestión interorganizacional, una gestión de los actores públicos, privados y sociales, y la gestión intergubernamental, respectivamente.

El nuevo contexto en lo económico, en lo político y en lo social refleja que en México los gobiernos locales deben asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. Se reconoce que buena parte de las fallas del desarrollo se deben a que éste ha querido ser encauzado desde arriba sin entender las dinámicas microrregionales; sin embargo es muy frecuente que tampoco los gobiernos locales hayan entendido esto. Como consecuencia, los esquemas de gestión intergubernamental, que son la esencia de las políticas de competitividad y desarrollo en el ámbito local, no se pueden implantar, lo que disminuye la posibilidad para que los municipios puedan tener una mayor presencia en las políticas de desarrollo.

Desde la perspectiva de Cabrero (s/f) hay evidencia de las dificultades para que los municipios mexicanos asuman un mayor protagonismo en el desarrollo local:

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo: más del 70 por ciento de estos municipios canalizan casi 80 por ciento de sus recursos al pago de nómina, por lo que, los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes, pues este

tipo de proyectos requieren muy frecuentemente recursos importantes (Cabrerero, s/f). Sin embargo, si los municipios contaran con una mayor visión buscarían alternativas locales, regionales, nacionales o internacionales para la búsqueda de financiamientos para el desarrollo. Ejemplo de instancias para tales propósitos es la Coordinación de Gestión Financiera del municipio de Tijuana creada durante la administración local (2004-2007) del alcalde Jorge Hank Rohn. Estas instancias son relevantes en la medida en que efectivamente logran sus propósitos y sí logran articularse con los planes de desarrollo local; de lo contrario, el papel de esas instancias tendría un impacto particular.

La tradición de los gobiernos locales en México es la de buscar la autosuficiencia para así lograr la autonomía. Cualquier instancia de coordinación con otros gobiernos municipales genera el temor de pérdida de autonomía, de igual forma, cuando se lleva a cabo algún proyecto en coordinación con el ámbito estatal se hace por subordinación política más que por interés de generar redes de acción regional (Cabrerero, s/f). De esta manera se ha limitado el desarrollo de esquemas de gestión intergubernamental en el diseño e implantación de políticas locales, lo cual resulta contradictorio considerando que tales esquemas de gestión son determinantes para la supervivencia de los municipios mexicanos, especialmente en materia de desarrollo social, desarrollo económico e infraestructura. La ausencia de un enfoque intergubernamental sólo refleja la ausencia de una gestión estratégica y de gestión política para promover el desarrollo local.

La realidad internacional muestra que es por la vía de la interacción y construcción de redes de cogestión y cofinanciamiento –a partir de un enfoque de gobierno multiniveles– como se puede fortalecer el desarrollo local y no por la vía de la búsqueda de autosuficiencia. Este desinterés por crear instrumentos y redes de gestión del desarrollo es difícil de erradicar ya que está instalado en la cultura misma de la acción gubernamental. No bastará, por tanto, con crear los instrumentos, el problema es generar un cambio en las tradiciones locales, al igual que la capacidad de gestión para llevarlos a la práctica. De ahí la nece-

sidad de que los gobiernos cambien su cultura política y de gestión con la finalidad de promover el desarrollo local.

Por lo antes expuesto, se considera que el papel del Estado, el gobierno y la administración pública sigue siendo importante para orientar, corregir y rediseñar procesos de toma de decisiones orientados a promover el desarrollo y la planeación. El problema radica, entre otros factores, en que su bajo desempeño, sus limitaciones de capacidad y escasa experiencia en gestionar intergubernamentalmente han provocado que no cumpla sus objetivos y metas de desarrollo local o regional.

## CAPÍTULO 2

### *Gestión estratégica asociada de la participación ciudadana\**

ESTE CAPÍTULO analiza el papel de la gestión local para promover la participación ciudadana bajo un enfoque de gestión estratégica asociada. Este enfoque es una de las opciones para promover el desarrollo local<sup>5</sup> en un marco en donde generalmente el gobierno y las organizaciones civiles mexicanas han tenido diferencias ideológicas y sociales y, sobre todo, respecto a cómo concebir e implementar el desarrollo local.

Este capítulo sustenta el argumento de que si bien la participación ciudadana, a través de organizaciones civiles y la sociedad en general, se ha incrementado en las entidades locales y estatales mexicanas (Bazdresch, 2003), ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y en las políticas de desarrollo local. El problema central lo atribuimos a que generalmente los gobiernos locales en México no han adoptado e institucionalizado un enfoque de gestión estratégica asociada<sup>6</sup> porque mantienen una administración tradicional, en donde predomina el control y el énfasis en la autoridad gubernamental.

\*Este capítulo contó con el apoyo de Marcela Reyes, profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.

<sup>5</sup>El objetivo del desarrollo local es reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así, se crea un entorno favorable al desarrollo utilizando las características y riquezas de cada territorio. Por lo tanto, la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada y las tecnologías más avanzadas, entre otros.

<sup>6</sup>El enfoque plantea una alianza estratégica entre gobierno y sociedad civil u organismos civiles. Su propósito central consiste en generar beneficios e impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida mediante la adopción de un enfoque proactivo y sustentado en los consensos con distintos actores.

En otros casos, cuando han adoptado elementos de la nueva gestión pública (Cabrero, 1998 y 2003), su interpretación no es la adecuada, provocando que la implantación del enfoque presente limitaciones para promover la participación ciudadana local. Como consecuencia, los procesos de democratización local que se han manifestado en México desde los años noventa<sup>7</sup> no necesariamente han promovido una participación ciudadana efectiva<sup>8</sup> en el sentido de fortalecerla para incentivar proyectos comunitarios y en general de desarrollo local. El impacto principal del avance democrático nacional ha sido generar conciencia de la relevancia de la participación ciudadana (Merino, 1994; Guillén, 1996; Regalado y Ramírez, 2003).

La aseveración anterior no descarta que los gobiernos locales mexicanos –de cualquier filiación ideológica– hayan implantado formas de participación ciudadana bajo una gestión tradicional. Sin embargo, tales políticas no necesariamente han promovido el fortalecimiento ciudadano en materia de desarrollo, y especialmente que hayan coadyuvado en la disminución de los problemas de inseguridad pública, desempleo, drogadicción, entre otros.

En años recientes varios gobiernos locales mexicanos han modernizado su administración con la adopción de elementos de la nueva gestión pública (Cabrero, 2003). Uno de los impactos de esos cambios ha sido que no necesariamente se ha reformulado la relación con la sociedad civil mediante la creación de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Esto ha sucedido porque, contradictoriamente, la adopción de nuevos enfoques de gestión ha provocado que los procesos de democratización local se hayan limitado (Cabrero, 2003).

<sup>7</sup>El debate académico de principios de los noventa en México fue la democratización, pero este proceso no necesariamente ha impactado en una mayor capacidad de gobernación y de articulación con la sociedad civil en proyectos de desarrollo local. Véanse Aguilar (2000), Mizrahi (1995), Ward (1998) y Regalado y Ramírez (2003).

<sup>8</sup>Un ejemplo que se consideró exitoso en términos de promover la participación social en proyectos comunitarios fue el Programa Nacional de Solidaridad; sin embargo, en el transcurso de los años se puso de manifiesto que tal programa no promovió el desarrollo comunitario con una perspectiva de largo plazo, al igual que tampoco estableció las bases para sustentar una gestión asociada en materia de desarrollo local.

Entre las causas que explican la desvinculación entre democratización local y participación ciudadana en el caso mexicano se encuentra la adopción de un enfoque de gestión tradicional o nuevo (gerencial) en las autoridades mexicanas, pero desvinculado de la sociedad, lo que se puede explicar debido a una interpretación errónea del enfoque y a una cultura tradicional de gestión y política de parte de las autoridades.<sup>9</sup>

Los alcances de la promoción de la participación ciudadana a través de organizaciones civiles u otras instancias ciudadanas también se atribuye, desde un plano general, a que el Estado mexicano no se ha renovado en términos de cambiar su enfoque de gestión para promover una efectiva participación ciudadana.<sup>10</sup> En otros casos, las propias organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista, etcétera), con lo cual, en ambos sentidos (gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local.

## ESTADO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO

EN LOS últimos años se ha experimentado una serie de procesos sociales, políticos e institucionales que han promovido una mayor participación ciudadana en el ámbito local, nacional e internacional.

En el ámbito internacional son distintas las experiencias de participación ciudadana promovidas tanto por gobiernos como por la sociedad civil (Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebolledo, 2001 y Giménez, 2002). Entre los instrumentos que se han implantado en el plano internacional se encuentran: los mecanismos de base asociativa, relacionados básicamente con los consejos territoriales; los mecanismos deliberativos de base

<sup>9</sup>Entre los ejemplos en donde se puede apreciar que un gobierno no cambia su enfoque de gestión de la participación ciudadana en términos de control y clientelismos está el caso de los comités vecinales de participación ciudadana en el Distrito Federal, especialmente durante el periodo de 1990 a 2001. Véase Martínez (2002).

<sup>10</sup>Para un mayor análisis sobre la importancia de una concepción ciudadana en el Estado véase a Oszlak (1997).

personal, y los mecanismos de base directa (referéndum) (Gomá y Font, 2001).

El debate internacional sobre los gobiernos locales y participación ciudadana se ha centrado fundamentalmente en temas tales como redes participativas, planificación participativa local, planes estratégicos y gobierno local, presupuestos participativos, desarrollo y sustentabilidad, políticas públicas y agenda local y, por último, equipamiento de servicios (Gomá y Font, 2001). Estos temas han sido incorporados de manera marginal en el análisis como en la práctica de las organizaciones civiles en México.

Dos contextos han promovido la participación ciudadana en un marco general: por un lado la liberalización y, segundo, los avances en la democratización. La promoción de tal participación de parte de los gobiernos locales mexicanos ha sido heterogénea y con impactos distintos. Como práctica general sigue predominando lo que Aguilar (1997) ha denominado una política sin ciudadanos y una administración “sin público”, o que no es pública, porque no considera las demandas o propuestas de los ciudadanos.<sup>11</sup>

En este punto se ha manifestado un desfase de la gestión local en México, es decir, una administración que generalmente se ha justificado porque es autoridad, elegida democráticamente, pero que no se ha legitimado por su buen desempeño gubernamental (Bañón y Carrillo, 1997) y, por tanto, no ha respondido a las expectativas y demandas de los ciudadanos.<sup>12</sup>

En América Latina recientemente ha tomado relevancia la legitimidad por rendimientos como una nueva forma de concebir el ejercicio de gobernar y gestionar los asuntos públicos (CLAD, 1998). Es de tal importancia este tema que las democracias emergentes se enfrentan al reto de promover gobiernos efi-

<sup>11</sup>Este planteamiento no se puede generalizar a todos los gobiernos locales mexicanos. El indicador general de la ausencia de una política pública nacional se aprecia en el aumento de la pobreza en los últimos 10 años.

<sup>12</sup>Un indicador de esta falta de legitimidad institucional es el aumento del abstencionismo electoral, tanto en elecciones federales como estatales y locales en México en los últimos años.

caces y transparentes;<sup>13</sup> es decir, la política o condiciones de gobernabilidad son importantes, pero para mantenerla se requiere de gobiernos eficaces.

La administración pública en países como México tiene pendiente adoptar un enfoque en el cual el público ciudadano deje de ser un objeto y destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales. La participación ciudadana no se concibe como una actividad política marginal, por el contrario, en tal perspectiva es algo sustentador y sustantivo del Estado –republicano– y estructurante de la forma de gobierno democrático, donde se consuma la calidad universal de ser ciudadano (Aguilar, 1997).

Algunos gobiernos locales mexicanos han adoptado elementos de la llamada nueva gestión pública (Cabreró, 2003) pero mantienen un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana. Esta contradicción se explica porque se han introducido elementos o conceptos técnicos del nuevo enfoque de gestión, pero la cultura política y de gestión de los funcionarios mexicanos no ha cambiado.

Aquí se manifiesta un problema central de la gobernación en países de América Latina: cambia la conceptualización de cómo administrar en términos de técnicas y procedimientos para generar eficiencia, pero los valores tradicionales del ejercicio de la responsabilidad pública, como es el servir y atender las demandas sociales, no existen o se ven marginados a causa de la ineptitud, corrupción, nepotismo, ineficiencia y falta de transparencia de los funcionarios.<sup>14</sup> Estos valores los conceptualizamos como parte de la cultura de gestión pública.

En cambio, los valores de la cultura política los asociamos básicamente a promover una gestión política, y particularmente los consensos y una gestión interorganizacional, al igual que a

<sup>13</sup>Este tema lo desarrolla ampliamente Dror (1996).

<sup>14</sup>No se pretende generalizar tales rasgos al conjunto de los funcionarios públicos mexicanos.

promover la democratización y específicamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

La cultura de gestión y la cultura política representan valores esenciales de la gobernación democrática. Estos valores son importantes para promover una gestión pública hacia el desarrollo y, fundamentalmente, la calidad en las instituciones de gobierno. Tales valores, según Fukuyama (2004), son producto de la educación, del liderazgo y de la interacción con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas.

La importancia de los factores culturales en la calidad de las instituciones se puede contextualizar bajo la experiencia de los estados de Asia oriental:

(sus) instituciones eran de mayor calidad en comparación con Latinoamérica, lo que conformaba un factor importante para explicar su mayor rendimiento económico. El factor determinante de tal calidad institucional se atribuye al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica en cada país, que se remontaba a años anteriores (Fukuyama, 2004).

Aquí se aprecia la importancia de los factores sociales y culturales en la construcción y en la calidad de las instituciones.<sup>15</sup>

## CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS OBJETIVOS y reformas del cambio gubernamental han caracterizado al proceso de modernización y reforma del Estado desde los años ochenta (Prats, 1992), pero su impacto ha sido más particular en países desarrollados. En estos casos, se han

<sup>15</sup>No se pretende hacer una comparación entre América Latina y los países asiáticos. Asimismo, se considera que los factores culturales no son determinantes del cambio económico de un país, pero sí uno de los factores influyentes de tal cambio. Para un mayor análisis del papel de los valores culturales para promover el desarrollo en América Latina véase a Kliksberg (2004).

promovido cambios en los procesos de toma de decisiones, los cuales han mejorado las condiciones de vida.

En los países en desarrollo la tendencia ha sido la contraria: los estados generalmente se han marginado de las políticas de bienestar social y, aunque han cambiado ciertos aspectos de la gestión, han sido insuficientes para promover el desarrollo. Como consecuencia, el fomento del bienestar social es uno de los problemas más importantes para estos países (Sojo, 2003).

El cambio de la administración pública en el plano internacional ha oscilado entre dos procesos: por un lado, la estructura y proceso de gobierno (naturaleza pública), cuyos aspectos centrales han sido la democratización del régimen y la necesidad de fomentar un estado de derecho (la ley esencial para la coordinación y convivencia social). El segundo proceso se asocia al ejercicio profesional y como disciplina, cuyo rasgo esencial es la capacidad administrativa (gerencial) y que ha incluido dos características básicas: medidas de ajuste y equilibrio presupuestario para superar la crisis fiscal, y capacidad de respuesta a las demandas sociales por bienes, servicios y oportunidades.

La recuperación y reactivación de la naturaleza pública ciudadana de la administración está sujeta, entre otros factores, a valores de cultura de gestión: la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y sentido social de la acción gubernamental. Estos valores tienen implicaciones sociales en el sentido de que son el sustento cultural de una gestión asociada. El elemento central es la legalidad de la actuación gubernamental que, vinculada al estado de derecho, representa el marco legal e institucional de la acción gubernamental y de los ciudadanos. En cambio, la transparencia de los procesos de toma de decisiones es determinante en la reformulación de las relaciones con los ciudadanos.

El Estado y sus políticas gubernamentales no pueden renovar su gestión si sus procesos no son transparentes y apegados a la legalidad: todo Estado moderno y que se conciba

como democrático debe rendir cuentas de sus actos de gobierno, debe ser responsable de sus decisiones y corresponsable con el resto de los actores sociales. La falta de rendición de cuentas ha sido uno de los problemas estructurales de la gobernación mexicana.

En resumen, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas son valores de gestión de todo gobierno democrático. Su impacto central es promover una mayor corresponsabilidad social.

## LOS DESAFÍOS DEL ESTADO EN LA COYUNTURA ACTUAL

LA ADOPCIÓN de un enfoque de gestión asociada no ha sido totalmente posible en los gobiernos locales mexicanos porque se sigue manteniendo una perspectiva tradicional de la administración pública que no ha logrado superar su enfoque normativo, autoritario y de control. Esta situación ha sido en parte producto de que el Estado mexicano tiene limitaciones en su capacidad institucional y administrativa para renovarse y, sobre todo, porque ha tenido problemas para diseñar e implementar políticas con una perspectiva social.

El actor central es el Estado y su capacidad y calidad institucional para gestionar la gobernación con un sentido público y social, por ello el análisis de las funciones, las capacidades y los ámbitos de legitimidad de los gobiernos es un tema fundamental en el análisis del Estado. De ahí que resulte de interés la interrogante planteada por Fukuyama (2004) en el sentido de, ¿por qué en la mayoría de los países en desarrollo los estados son demasiado débiles y no demasiado fuertes?

Desde la perspectiva de este libro, un Estado fuerte se concibe como aquel que cuenta con la capacidad institucional y de gestión para solucionar los problemas nacionales, mediante el rediseño de sus enfoques de administración y de sus políticas, logrando con ello un mayor desempeño gubernamental y generando beneficios sociales. En tal planteamiento está presente una articulación entre gestión, política e impacto

social, porque de antemano el referente conceptual es la búsqueda del interés social, del ciudadano. Esta articulación se contrapone a una noción en la cual los enfoques de gestión y de política cambian o se vuelven más técnicos pero no generan valor público, es decir, beneficios sociales para el conjunto de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de Fukuyama (2004), “la fuerza del poder del Estado o la capacidad de los estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, equivale a lo que se denomina hoy en día «capacidad estatal o institucional». Sus elementos principales son la capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes, administración eficaz con la mínima burocracia, control del soborno, la corrupción y el cohecho, mantenimiento de un alto nivel de transparencia, rendición de cuentas en las instituciones públicas y cumplimiento de leyes.

Desde finales de los ochenta y hasta principios de los noventa, las cuestiones referentes a la capacidad del Estado y a la construcción del mismo brillaron por su ausencia en el debate político internacional (Fukuyama, 2004). Es decir, durante esos años el planteamiento común era la ausencia de Estado, porque se concebía como un obstáculo para el desarrollo de la libre empresa; sin embargo, los resultados de las políticas del Consenso de Washington para los países en desarrollo determinaron la necesidad de reconsiderar tales recomendaciones enfatizando un papel central y eficaz del Estado para promover el desarrollo. Estas recomendaciones fueron consideradas en algunos países, pero en el caso de México se considera que existen aún dificultades para abordar los problemas nacionales junto con políticas de Estado, en las cuales éste debe desempeñar un papel estratégico y transparente.

El cambio en la concepción del Estado mexicano que se propone existirá en la medida en que se reforme, pues gran parte de las deficiencias del país en la coyuntura actual se deben a que el Estado no se ha reformado para adaptarlo a los problemas sociales que se han agudizado en los últimos 20 años. Es decir,

ante la desigualdad, el desempleo y la inseguridad, el Estado mexicano debe asumir un papel importante y estratégico según términos de Dror (1997); para ello es fundamental “reinventar la administración: hacer el Estado más eficiente y sensible” (Stiglitz, 2002).

Un ejemplo del cambio del Estado lo sustenta el propio Stiglitz al concebir que “los gobiernos del este asiático adoptaron medidas activas para asegurar que el crecimiento beneficiara a la sociedad, mediante reducción efectiva de las desigualdades salariales e incrementando las oportunidades educativas”.<sup>16</sup> Estas políticas son resultado de estados eficaces y con una concepción más social, lo que incide en una gobernación eficaz y en el desarrollo. El desarrollo, según Stiglitz, consiste en “transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y educación”.<sup>17</sup>

#### GESTIÓN ESTRATÉGICA, VALOR PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN ESTE apartado se examinan algunos antecedentes generales de la llamada nueva gestión pública y en particular de la gestión estratégica (Moore, 1998), las cuales fundamentan la capacidad de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana en materia de desarrollo.

Este tema es relevante porque los gobiernos locales en México se enfrentan a la necesidad de promover reformas administrativas pero que tengan un alto contenido social. Tal meta se podrá alcanzar en la medida en que los gobiernos locales se rediseñen mediante el cambio en sus paradigmas y superen sus limitaciones en sus valores de gestión respectivamente.

La nueva gestión pública parte del supuesto de que las buenas organizaciones son aquellas en las que el conjunto de redes

<sup>16</sup>Igualmente véanse los planteamientos sobre la capacidad institucional en el caso de esos países por parte de Fukuyama (2004).

<sup>17</sup>Para un mayor análisis de los retos pendientes de las políticas públicas en materia de desarrollo y disminución de la pobreza en América Latina véase Sojo (2003).

de dependencia funciona bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicios que produce (la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas) (Barzelay, 1992).

El enfoque deriva de las dos tendencias en la administración pública contemporánea que se han descrito con anterioridad: la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración, y la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública (Aguilar, 2002).

La gestión estratégica representa un salto cualitativo hacia el entorno en busca de promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, es decir, crear valor público (Moore, 1998). El sector público genera valor al proveer a la sociedad de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir; especialmente crea valor en la manera como produce dichos bienes, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos (Moore, 1998: 16).

El enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para promover beneficios sociales mediante una gestión adecuada, es decir, si los gobiernos locales tienen la capacidad de crear resultados socialmente aceptables para la comunidad.

Un elemento fundamental de la gestión estratégica es la imaginación gerencial en el diseño e implantación de la gestión. Sus principios básicos, acorde con Moore, son:

- a)* nuevas demandas no se deben de ver como un problema, sino como una oportunidad;
- b)* reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades;
- c)* no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen, por último

cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece la tendencia a ser proactivos y creativos.

Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público desde el enfoque de la gestión estratégica se asocian a una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso para los ciudadanos y eficaz (eficiencia administrativa y calidad); un diagnóstico de las expectativas políticas (de los distintos actores) y un análisis detallado de lo que es viable operativamente (factibilidad organizacional en términos de sus capacidades para promover el desarrollo).

El problema estructural es cómo concebir una nueva forma de pensar el papel de la ciudadanía bajo esquemas de gestión tradicional y que generalmente no han atendido las demandas de los ciudadanos.

Un gobierno local en materia de promoción de la participación ciudadana sería valiosa si, y sólo si, cuentan con los siguientes criterios:

### CRITERIOS PARA PROMOVER PARTICIPACIÓN SOCIAL

---

- Aprovecha las oportunidades para desarrollar su misión (contribución al desarrollo, participación ciudadana y promoción de las capacidades sociales, y en general del conjunto de actores del desarrollo local).
  - Se adapta a circunstancias cambiantes (para estimular las capacidades distintas de los actores sociales; entorno interno y externo).
  - Aprovecha sus competencias para producir nuevas cosas valiosas para los ciudadanos (mayor legitimidad por desempeño con los mismos recursos presupuestales).
- 

Fuente: Aguilar (1997).

La adaptación de la propuesta conceptual de gestión estratégica de Moore (1998) al contexto de los gobiernos locales mexicanos implica fundamentalmente un cambio cultural e ins-

titucional para que la toma discrecional de decisiones de los funcionarios sea responsable socialmente y no se generen oscurantismos y corrupción. Para incrementar la responsabilidad de los funcionarios se necesita de una conducción ética, de una nueva cultura de gestión y de diálogo con la comunidad para crear valor público.

El enfoque de Moore es importante porque expone una filosofía de la gestión pública, es decir, la idea de lo que los ciudadanos deben esperar de los gestores públicos, las responsabilidades éticas (el ejercicio de la discrecionalidad en la toma de decisiones) que asumen al tomar posesión de su cargo y lo que constituye una ejecución íntegra. En segundo lugar, establece la relevancia de los esquemas de diagnóstico para guiar a los gestores en el análisis del contexto en el que operan y calibrar el potencial para llevar a cabo una acción efectiva. Finalmente, identifica tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público.

## VALOR PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA ARTICULACIÓN entre gestión local y participación ciudadana es fundamental para promover la legitimidad gubernamental; sin embargo, la participación ciudadana, para concebirse como tal y generar valor público, debe de contar con una serie de condiciones que generen beneficios para las comunidades, éstas se asocian a los siguientes aspectos:

- La participación ciudadana rebasa los procesos electorales.

Generalmente se piensa que la ciudadanización de los procesos electorales es uno de los aspectos más importantes de la democracia, sin embargo, cuando los valores de la cultura política no existen o presentan limitaciones, en términos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, no generan legítimi-

dad social, de ahí que resulte fundamental el cambio o la renovación de los valores de la cultura política como condición esencial para promover tanto la gobernabilidad como una gobernanación eficaz.

- Las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes, si no hay leyes y programas.

Tales garantías han estado tradicionalmente presentes como parte del marco constitucional, pero no tienen impacto en la legitimación social en la medida en que no existen acciones concretas para hacerlas explícitas y que, por tanto, generen valor público. Este planteamiento nos remite a la tradicional desvinculación entre el deber ser (teórico) y la escasa o limitada articulación con la política pública, que deja de ser tal cuando no considera las prioridades sociales.

- Diversas formas de participación social que generan una gestión social.

Existe una diversidad de formas de participación social que legitiman la acción gubernamental y que por tanto generan formas de valor público y social en la medida en que representan espacios para plantear demandas, exigir responsabilidades institucionales y son, por tanto, maneras de fomentar la corresponsabilidad pública entre los actores. Sin embargo, uno de los problemas de tales interrelaciones es la posibilidad de que se reproduzcan los rasgos negativos de la cultura de gestión en términos de control, clientelismos, paternalismos, patrimonialismos y corrupción (Aguilar, 1997). De esta manera, se distorsiona la participación social porque existe una movilización y demanda por la búsqueda de favores particulares, se promueve la participación como transacción de los favores gubernamentales, subordinación y tutela.

Entre las formas de participación social se encuentran:

### FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

---

- Opinión sobre los asuntos públicos y desempeño del gobierno.
  - Promoción de temas, necesidades y preferencias para ser una prioridad en la agenda de gobierno; definición de problemas públicos.
  - Deliberación sobre las leyes, programas y presupuestos.
  - Cooperación ciudadana (formal-informal) en la implementación de políticas públicas.
  - Evaluación de los efectos de las políticas públicas y escrutinio de los poderes públicos.
  - Contrapropuestas de política alternativa.
  - Denuncias a los derechos humanos.
- 

Fuente: Aguilar (1997).

El reto de la gestión y la política pública para promover estas formas de participación social es la creación de marcos institucionales en donde se eviten los problemas estructurales de una gestión en proceso de desarrollo (rotación de funcionarios, cambios de programas, ausencia o interés de promover la participación social, etcétera). En tal contexto, la capacidad de organización de los actores no gubernamentales y su nivel de influencia son determinantes para influir en la agenda pública. Entre algunas experiencias de participación social se tienen las siguientes:

### EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

---

- Propuestas de necesidades, carencias y desventajas se han transformado en demandas públicas.
- Movilización de la opinión nacional.
- Recuperación y reivindicación de valores políticos y sociales olvidados.

(Continuación)

---

- Información y diagnósticos confiables sobre hechos sociales.
  - Conocimiento experto en identificación de causas y componentes de problemas públicos.
  - Desarrollo de acciones que han mejorado las condiciones sociales.
- 

Fuente: Aguilar (1997).

El enfoque de gestión estratégica incluye como un elemento central el fomento de la participación ciudadana y la generación de beneficios sociales; lo estratégico, desde la perspectiva de la gestión pública, tiene que ver con la creación de valor público, es decir, crear resultados sociales para las comunidades (Moore, 1998). El hecho de que se adopte tal paradigma y no se entienda su sustento teórico original puede dar pie a distorsiones en su diseño e implantación; por ello, el problema de la adopción de elementos de la nueva gestión pública en países latinoamericanos tiene que ver fundamentalmente con su conocimiento, comprensión y calidad de su aplicación.

En resumen, la aplicación de enfoques tales como la nueva gestión pública en países latinoamericanos no obedece totalmente al enfoque por sí mismo, sino al conocimiento de los actores, sus valores en la cultura de gestión y política y, sobre todo, de que exista gobernabilidad (Cabrero, 1998).

#### LA NOCIÓN DE GOBERNANCIA Y LAS ORGANIZACIONES CIVILES

EL CONCEPTO de gobernancia alude al conjunto de prácticas que caracterizan el buen gobierno, sin embargo "...una noción más conocida de gobernabilidad incluye otros procesos contenidos en ella como son: legitimidad, eficiencia, eficacia; en suma, capacidad de ejercer el gobierno" (Olvera, 2001)

Una de las definiciones donde se plantea una relación explícita entre la acción gubernamental y la participación ciudadana

es aquella de la gobernación; esta, desde la perspectiva de la gestión y la política pública, se concibe como una acción central de coordinación social (Aguilar, 2000), en la cual se reitera el papel central del gobierno como un coordinador social, conciliador y que, por tanto, cuenta con la capacidad legal, institucional y política de promover la gobernabilidad.

La relación entre gobernabilidad (democracia) y gobernación (*governance*) (menos mando y control, más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores) se manifiesta a través del principio de la coordinación, que es igual a diálogo, negociación, pacto, tregua, persuasión, disuasión.

En resumen, la gobernación no es sólo un hecho o efecto gubernamental, sino un hecho social, público-privado, en el cual existe un proceso permanente de ajuste entre intereses diversos, o en conflicto, y de impulso de acciones de cooperación con los distintos actores. Este proceso tiene como impacto una participación ciudadana en tareas estratégicas para el desarrollo y cuyos ejes centrales se asocian a una serie de valores de gestión como son la participación, dominio de la ley, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica.

#### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

EL FORTALECIMIENTO de las organizaciones civiles es esencial si se pretende influir en la agenda pública y en las formas tradicionales de gobernar; el problema es si las organizaciones han renovado sus valores tradicionales de vinculación con el sector gubernamental en términos de prebendas, clientelismos, paternalismos, etcétera. Es decir, en la medida en que también las organizaciones civiles se renuevan, cambian el enfoque, las estrategias y la idea misma de cómo influir en el desarrollo local.

La participación ciudadana se arraiga, expande, normaliza y perdura si existen organizaciones estables que consoliden su estructura directiva y operativa sin anquilosarse burocráticamente.

Es decir, el fortalecimiento de su capacidad de gestión es fundamental para poder incidir efectivamente en la agenda pública con base en propuestas sustentadas.

La relevancia del fortalecimiento de las capacidades radica en que una deficiente estructura y dirección de las organizaciones civiles condiciona sus alcances e impactos y su influencia en los asuntos públicos. Por ello, el tema de las capacidades de gestión, tanto en el ámbito gubernamental como social, es estratégico para sustentar proyectos factibles de participación social y que generen valor público. En este marco, la escasa concientización de las organizaciones civiles acerca de su papel, potencial y retos las ha condicionado –en varios de los casos– a meros receptores de ayuda gubernamental, reproduciendo con ello los problemas estructurales del clientelismo, paternalismo, etcétera.

Para la gestión asociada y el trabajo en alianza, Clemente (2000) parte de la hipótesis de “que los procesos de gestión asociada se definen por la identificación de intereses comunes y complementarios”, sobre los que establece la relación entre organizaciones civiles y administraciones municipales, cuyas características son: 1. modalidad de trabajo; 2. objetivos estratégicos; 3. intereses comunes e; 4. intereses diferenciados. Asimismo, propone un sistema de indicadores de fortalecimiento institucional para estimar las capacidades de tales organizaciones para incrementar su incidencia en las políticas públicas; una efectiva gestión asociada parte del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y de las organizaciones civiles para sustentar una agenda en común en materia de desarrollo local.

La gestión asociada concibe tres tipos de capacidades: anticipativa (influencia sobre el entorno para evitar problemas, conflictos o tensiones); adaptativa (vínculos entre la organización y el conjunto de actores internos y externos para promover el consenso y la negociación) y, finalmente, una de tipo reactiva (se producen respuestas en función de los cambios del entorno) (Clemente, 2000). De estos tres tipos de capacidades se deducen una serie de indicadores de gestión que orientan la vinculación gubernamental-social (véase cuadro 1).

CUADRO I  
INDICADORES PARA EL FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES CIVILES  
PARA EL TRABAJO EN ALIANZA

<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Indicadores</i>
Capacidad asociativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en redes (sectoriales y temáticas): ejecutar proyectos conjuntos con otras ONG (consorcios).</li> <li>• Relevamiento actualizado de actores y escenarios.</li> <li>• Capacidad para generar procesos asociativos entre otras organizaciones.</li> </ul>
Capacidad de influencia en las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demostración de soluciones alternativas.</li> <li>• Adecuación (orientación y metodología) de programas y proyectos oficiales.</li> <li>• Ampliación de la escala de ejecución de las soluciones innovadoras a partir de sumar otras organizaciones (públicas o privadas) en la ejecución.</li> <li>• Contribución a la actualización de agendas de trabajo.</li> </ul>
Capacidad de transferencia de conocimientos y experiencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en eventos y publicaciones internacionales y nacionales.</li> <li>• Conceptualización de problemáticas poco exploradas.</li> <li>• Tecnologías para la capacitación de OB y funcionarios de gobierno.</li> </ul>
Intereses diferenciados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipación de escenarios y oportunidades.</li> <li>• Diversificación de las fuentes de financiamiento.</li> <li>• Gestión asociada de recursos financieros.</li> <li>• Vincular la perspectiva económica y social en los programas.</li> <li>• Manejar metodologías de planificación y presupuestación de programas a escala local.</li> <li>• Capacidad para analizar los presupuestos públicos.</li> </ul>

Fuente: Clemente (2000).

Con estos indicadores se pretende favorecer los procesos de interacción (cooperación y negociación) de los gobiernos y las organizaciones civiles, que se constituyan en vehículo tanto para el desarrollo como para una mayor democratización de las relaciones.

Un concepto central para promover la gestión asociada es el fortalecimiento de las capacidades del gobierno, para incentivar la gobernación, así como de las organizaciones no gubernamentales para tratar de incidir en la agenda pública. En la medida en que las capacidades de ambos entes se encuentren fortalecidas y sensibilizados los retos del desarrollo, es de esperarse que existan menos factores que puedan obstaculizar una agenda y una gestión asociada en materia de desarrollo local. Por ello, la gestión asociada, desde un planteamiento estratégico, debería sustentarse con base en sus experiencias, ideas, capacidades y motivaciones, en su sentido de dirección y en la capacidad de respuesta social, pero fundamentalmente tener la capacidad, tanto los gobiernos locales como las organizaciones civiles, para aportar conocimientos, técnicas y prácticas que contribuyan al desarrollo.

A manera de resumen, uno de los temas pendientes en el análisis sobre participación ciudadana y organizaciones civiles en México es el papel estratégico de los gobiernos y la administración pública local con el fin de incentivar el desarrollo mediante una gestión asociada. Generalmente la discusión sobre el tema de la participación ciudadana en México se ha centrado en su potencial, problemas, logros y desafíos para promover una agenda política, social, ambiental y económica. De manera incipiente, el análisis académico en México le ha concedido atención al papel e impacto de la gestión para promover la participación ciudadana local desde una perspectiva asociada, al igual que a su influencia en las políticas públicas. En este capítulo se ha justificado la necesidad de un cambio de enfoques en los gobiernos y administraciones locales mexicanos para promover una nueva perspectiva de gestión en materia de participación ciudadana.

También se ha examinado el nuevo papel que podría desempeñar el Estado, así como la importancia de la gestión estratégica en términos de sus rasgos básicos y de algunos lineamientos que pueden permitir que los gobiernos locales mexicanos promuevan valor público para sus comunidades. Esto se logrará, efectivamente, cuando los gobiernos adopten nuevas formas de pensar y asuman su papel ante un contexto de escasez de recursos y grandes necesidades sociales. En este marco, se concibe que la gestión asociada pueda potenciar las relaciones gobierno-sociedad con base en la definición de las prioridades, los problemas y los desafíos en materia de desarrollo local.

Existen proyectos locales en México en donde se han demostrado los logros y retos de una alianza estratégica asociada; sin embargo hay una serie de problemas que impiden que se genere el enfoque de una gestión asociada en materia de desarrollo local. Entre esas limitaciones destaca el desconocimiento de tal enfoque, los valores tradicionales de una cultura política y de gestión y la existencia de otras prioridades locales, que en su conjunto nos remiten a problemas de capacidades de gobernación y de visión para promover el desarrollo local ante recursos escasos.

Los gobiernos locales y las organizaciones civiles mexicanas tienen un papel estratégico que desempeñar para influir y proponer una agenda de desarrollo local que responda a los intereses sociales, pero que a su vez está sujeta a que ambos entes superen algunos de sus vicios: paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia, corrupción; problemas que en su conjunto reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad.



## *Gestión estratégica de la transparencia local*

ESTE CAPÍTULO tiene el propósito de analizar el problema de la corrupción desde la perspectiva institucional y fundamentar una propuesta desde el enfoque de la gestión estratégica asociada. El análisis se puede concebir como un planteamiento conceptual diferente de la manera en que tradicionalmente se ha examinado la corrupción, especialmente en gobiernos locales en América Latina.

El tema se plantea desde el enfoque de gestión estratégica asociada, el cual propone una alianza estratégica entre gobierno y sociedad civil u organismos civiles (Clemente, 2000). Su propósito central consiste en generar beneficios e impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida mediante la adopción del gobierno de un enfoque proactivo y sustentado en los consensos con distintos actores.

La prioridad del enfoque de gestión estratégica es generar valor público, es decir, beneficios sociales para la comunidad. En términos del objeto de estudio, la aplicación del enfoque estratégico pretende reducir y evitar la corrupción pública a partir de que los funcionarios asuman con eficacia y responsabilidad sus tareas de administración y gobierno. Los mecanismos de implementación del enfoque estratégico serían a través de acciones de transparencia y con una participación activa de la ciudadanía.

La corrupción persiste y se ha agudizado en América Latina no obstante que los gobiernos y organizaciones internacionales han elaborado normativas e infinidad de reuniones para abordar

el problema. A pesar de esos avances, cabe cuestionar por qué la corrupción sigue siendo un problema social y público.

La escasa reducción de la corrupción en gobiernos latinoamericanos se puede atribuir a una falta de voluntad política y al desconocimiento gubernamental de cómo generar una política efectiva en materia de prevención de la corrupción. Estos factores han determinado que la reducción de la corrupción no sea una prioridad en la agenda de los gobiernos locales mexicanos y en general de América Latina; la prioridad gubernamental ha sido la de establecer las condiciones de una gobernabilidad bajo agudos problemas sociales y políticos.<sup>18</sup>

En ese contexto, se plantea el supuesto de que mientras no se fomente la gobernabilidad y se generen las condiciones básicas de una efectiva gobernación la corrupción seguirá imperando en los gobiernos locales de América Latina. El reto gubernamental es fomentar gobernabilidad y capacidades de gobernación para promover un buen desempeño.<sup>19</sup> La distinción entre gobernabilidad y gobernación es fundamental, porque una gobernación deficiente en materia de una escasa transparencia no promueve la gobernabilidad sino que la cuestiona.

Los gobiernos locales en América Latina han carecido de capacidad para resolver o reducir la corrupción con base en una gobernación eficaz y efectiva. Esta limitación ha dado pie a que dichos gobiernos se caractericen por sistemas políticos y administrativos vulnerables, la existencia de incentivos institucionales perversos y el interés individual a involucrarse en acciones de corrupción (Kaufman, 2000).

La fragilidad de la democracia no es justificación para no promover la transparencia, porque un gobierno que no está sujeto a la rendición de cuentas no puede ser calificado como democrático aunque haya sido electo por el voto popular. La democracia no comienza ni termina en el sufragio. Sólo una visión

<sup>18</sup>Los recientes casos de Venezuela, Ecuador, Bolivia e incluso México, por las implicaciones de la acusación judicial al entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador –de un supuesto desacato– reflejan problemas de gobernabilidad y de frágiles democracias.

<sup>19</sup>Esta afirmación se puede contrastar con el análisis de Kaufman (2000).

simplificadora puede reducirla a la elección de los gobernantes sin tomar en cuenta que el control de autoridades por parte de la sociedad, y no sólo su representatividad, es parte esencial de la democracia.

El enfoque de gestión estratégica aplicado a la política anticorrupción puede ser una alternativa eficaz para reducir el problema en gobiernos locales de países latinoamericanos. La justificación radica en que tal enfoque se asocia a los valores tradicionales del ejercicio público: responsabilidad, beneficio social, transparencia, legitimidad y eficacia gubernamental, valores que en su conjunto deben de orientar la acción de gobernar en un marco de limitadas capacidades de gobernación, escasos recursos, bajo desempeño, creciente corrupción y falta de desarrollo.

#### EL OBJETO DE ESTUDIO: CONTEXTO INTERNACIONAL, GESTIÓN PÚBLICA Y ENFOQUES DE ESTUDIO

DESDE EL surgimiento de los nuevos enfoques de administración pública a principios de los años noventa (Bañón, 1997) se ha reiterado la necesidad de una mayor responsabilidad y transparencia de las acciones de gobierno. En tal contexto, organizaciones como Transparencia Internacional (1993) surgieron como una opción para evaluar y respaldar los procesos de democratización nacional, particularmente en los países en desarrollo. Un aspecto a destacar eran las implicaciones de que organismos externos exigieran a incipientes democracias la mejora en sus prácticas de gestión y transparencia administrativa.

El Banco Mundial también ha promovido iniciativas para combatir la corrupción pública; por ejemplo ha planteado la importancia de evitar las prácticas de corrupción en los financiamientos para el desarrollo. Una política similar es la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha condicionado algunos apoyos para combatir la pobreza y ha exigido a los países beneficiados reformas para combatir la corrupción.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Véase Banco Interamericano de Desarrollo (2004).

La política en materia de financiamiento al desarrollo tiene dos limitaciones: por un lado existen indicios de presunta corrupción en la administración de tales recursos de parte de algunos gobiernos; adicionalmente, las bajas capacidades de gobernación de los gobiernos han determinado un bajo desempeño en el uso de los recursos externos, con lo cual el desarrollo no existe o es limitado a pesar del financiamiento internacional.

En ese contexto, se explica el interés reciente del Banco Mundial y de otras organizaciones en exigir medidas anticorrupción a los gobiernos beneficiados con las ayudas al desarrollo. Esas medidas, si bien son importantes y responden a principios de transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, son insuficientes y no tendrán impactos a largo plazo en los países latinoamericanos si no se integran o institucionalizan como parte de sus valores de gestión y de sus políticas anticorrupción. En resumen, el financiamiento hacia el desarrollo en América Latina se ha caracterizado por la ineficacia en la aplicación de recursos, prácticas de corrupción, escasa transparencia y relativa rendición de cuentas; como consecuencia, el desarrollo local no ha existido o presenta limitaciones.

Otro organismo internacional relevante es el Grupo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), el cual facilita programas de acción participativos para promover la buena gobernabilidad y combatir la corrupción en los países.<sup>21</sup> La estrategia consiste en crear asociaciones con el propio Banco Mundial, con organizaciones externas y con un gran número de organizaciones en los países clientes. El instituto lleva a cabo un enfoque integrado que se basa en el fortalecimiento hacia el desarrollo institucional, la gobernabilidad y la anticorrupción.

Otros organismos, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han suscrito instrumentos tales como la Convención para Combatir el Soborno de

<sup>21</sup>Actualmente, el Instituto del Banco Mundial provee programas de apoyo para mejorar la gobernabilidad y ayudar a combatir la corrupción, en colaboración con la rama operativa del Banco Mundial y frecuentemente en asociación con organizaciones internacionales, a por lo menos 30 países, principalmente en las regiones de África, Latinoamérica, Europa del este y central y recientemente en Asia.

Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en el año de 1997. Igualmente, la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó la Convención Interamericana Contra la Corrupción en el año de 1996. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), por su parte, ha suscrito la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado,<sup>22</sup> mientras que la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha establecido el Acta de Compras de Gobierno. En el caso de Estados Unidos, existe la Ley de Prácticas Corruptas Internacionales de EUA (1977).

La atención internacional al tema de la corrupción también tiene orígenes comerciales y de inversión, pues se asocia a que en el ámbito de las actividades comerciales exista la suficiente transparencia para evitar prácticas ilegales que cuestionen el crecimiento de los mercados.

Un ejemplo importante de evaluación de la corrupción en el plano internacional son los índices que identifican las percepciones sociales y respecto a la corrupción en cada país, en particular nos referimos al Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional (1995). La percepción del nivel de corrupción que existe en cada país latinoamericano se reflejó en dicha evaluación (véase cuadro 2).

La pregunta a plantear es: ¿por qué si los principales organismos internacionales han formulado recomendaciones para evitar la corrupción y el fomento a la transparencia, tales problemas continúan y en algunos casos se han agudizado en países latinoamericanos?

Los procesos de transparencia no se han generalizado en los países latinoamericanos por dos razones fundamentales: la ausencia de un paradigma de cómo administrar con eficiencia, eficacia y responsabilidad social los recursos para el desarrollo, y segundo, la ausencia o ineficiencia –cuando existen– de los marcos técnicos y regulatorios anticorrupción.

<sup>22</sup>Otros antecedentes a destacar son la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en 2003 y el tratamiento de este tema en la Declaración de Nuevo León, suscrita por 34 jefes de Estado y de gobierno de las Américas en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en México en enero de 2004.

CUADRO 2  
PERCEPCIÓN SOBRE EL NIVEL DE CORRUPCIÓN  
EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>No es significativo</i>	<i>Poco significativo</i>	<i>Muy significativo</i>	<i>Total</i>
Argentina	155 14.2%	235 21.5%	705 64.4%	1,095 100.0%
Bolivia	130 10.0%	343 26.4%	828 63.6%	1,301 100.0%
Colombia	26 8.8%	81 27.3%	190 64.0%	297 100.0%
Costa Rica	13 13.1%	22 22.2%	64 64.6%	99 100.0%
República Dominicana	10 10.2%	47 48.0%	41 41.8%	98 100.0%
Guatemala	35 34.7%	39 38.6%	27 26.7%	101 100.0%
México	91 9.1%	396 39.8%	508 51.1%	995 100.0%
Panamá	18 17.8%	27 26.7%	56 55.4%	101 100.0%
Perú	109 27.5%	137 34.6%	150 37.9%	396 100.0%

Fuente: Transparencia Internacional (2003), *Barómetro, Latinoamérica: datos y conclusiones regionales*.

Los intereses de los gobiernos latinoamericanos por evitar las prácticas de corrupción en el ejercicio público se han visto limitados, han sido insuficientes y no tendrán impactos en el largo plazo, pues no se integran o institucionalizan como parte de la responsabilidad institucional y de un conjunto de valores asociados a una gestión pública eficaz, eficiente y transparente.

Los gobernantes no son únicamente el producto de elecciones periódicas, sino de normas jurídicas y reglas de conducta que tienen por objeto apegarlos al sentido final de gobernar democráticamente. Este sentido no es otro que agregar a la representatividad de las autoridades el componente de responsabilidad ante la ciudadanía que les ha delegado el poder que ejercen.

Diversos factores han influido en el debate sobre corrupción en el ámbito internacional: por un lado, las reformas estructura-

les “fallidas” en economías emergentes, así como el fracaso de las políticas de asistencia para el desarrollo de Estados Unidos (Ugalde, 2002). En el plano interno de los países latinoamericanos, la corrupción se atribuye a limitaciones en los valores de gestión basados en la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia gubernamental; la ausencia de esos valores agudizará la escasez de recursos para promover el crecimiento y el desarrollo.

La corrupción se está convirtiendo en un problema de la seguridad nacional porque afecta al Estado y sus políticas de desarrollo. También es un problema de la seguridad de la nación porque perjudica que la sociedad no cuente con recursos que le permitan mejorar sus niveles de vida. De ahí que se pregunte: ¿cuáles son las alternativas que tienen los países latinoamericanos para reducir las prácticas de corrupción en el ámbito público, fortalecer la gobernación local y promover el desarrollo?

#### ENFOQUES TEÓRICOS DEL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN

HAY DIVERSOS enfoques teóricos para estudiar la corrupción, mismos que no se analizarán ampliamente en este capítulo,<sup>23</sup> entre los cuales se pueden mencionar: el enfoque funcionalista, que concibe a la corrupción como un “aceite” que lubrica las transacciones de una sociedad. Es una respuesta a la sobrerregulación y a los altos costos de transacción para hacer negocios y cumplir con las leyes (Ugalde, 2002). Este enfoque considera que los gobiernos se caracterizan por una excesiva reglamentación, lo que da pie a prácticas de corrupción de parte de los distintos actores; el problema no es el reglamento, sino su eficacia para que se cumpla y sancione. Otro enfoque de estudio es el culturalista, en donde se argumenta, entre otros aspectos, que la corrupción es causada por actitudes y valores que han sido heredados históricamente por parte de la sociedad. En este en-

<sup>23</sup>No es el objetivo de este capítulo evaluar los distintos enfoques de estudio de la corrupción, sino presentar algunos rasgos generales que permitan contextualizar el objeto de estudio.

foque se presupone que si cambian los valores ciudadanos frente a la legalidad entonces la corrupción desaparece. El problema de tal enfoque es su determinismo y que deja de lado que los componentes de la corrupción son varios y con diversas aristas.

La política anticorrupción debe concebirse de manera integral y sustentarse en un ejercicio de responsabilidades públicas y ciudadanas. Los valores democráticos de participación, transparencia, beneficio social, responsabilidad, están presentes en dicha conceptualización y son un componente fundamental de la acción gubernamental. Aquí radica el sustento de la alianza entre gobierno y ciudadanía.

Otro enfoque de estudio de la corrupción es el institucionalista, en donde se concibe que ésta es causada por incentivos “perversos” que la estimulan y por instituciones deficientes para detectarla y sancionarla (Ugalde, 2002); la ausencia de capacidad administrativa de los distintos ámbitos de gobierno es responsable de las prácticas de corrupción. En este enfoque se concibe que la ausencia o limitaciones en la capacidad normativa del Estado, en términos de leyes, controles internos y externos, sistemas de información, métodos de supervisión y detección y sanciones, pueden coadyuvar en el aumento de la corrupción.

Entre los problemas que presenta este enfoque se encuentra que si tal reglamentación es ineficaz y no se dirige a las fuentes del problema la corrupción no se puede reducir. El enfoque le concede importancia a la rendición de cuentas, el control de la corrupción, la existencia de un estado de derecho y la calidad de la regulación; si estas prioridades no se traducen en marcos normativos y administrativos eficaces o en acciones de política no tendrán impacto alguno en reducir la corrupción.

Los tres enfoques de estudio presentan limitaciones para sustentar una alternativa eficaz al problema. Las opciones de política se inclinarían a una mezcla de los tres, considerando que los gobiernos con excesivas reglamentaciones no han sido eficaces para evitar y prever la corrupción; además, el cambio de valores de los ciudadanos y gobiernos es una tarea compleja. El problema central en estos dos enfoques es la escasa consideración a la responsabilidad pública en la acción de gobierno.

El enfoque institucionalista, en cambio, reitera la capacidad administrativa de los gobiernos para generar un conjunto de leyes y reglamentos que sancione en la corrupción pública. El problema se reitera: no es la ley como tal, sino su eficacia, transparencia y equidad en su aplicación. La situación es crítica en el caso de los países latinoamericanos, pues en la medida en que no exista una democracia entendida como ejercicio de la *capacidad de gobierno* (cómo gobernar con eficacia, eficiencia y efectividad) y no sólo como *proceso electoral*, entonces es cuestionable la existencia de valores democráticos para prever la corrupción pública.

Este argumento contrasta con un estudio basado en el análisis de las percepciones de funcionarios de 62 países,<sup>24</sup> ante quienes la pregunta: ¿qué hacer para reducir la corrupción?, el 85 por ciento respondió promover un liderazgo ejemplar; una economía desregulada el 73 por ciento; transparencia presupuestaria 72 por ciento; reforma del régimen contributivo 68 por ciento; voz y libertades civiles 64 por ciento; privatización 62 por ciento y, finalmente, la existencia de instituciones anticorrupción 36 por ciento.

Para ser efectivas, las políticas anteriores deben sustentarse en una gobernación eficaz y orientada por un enfoque de gestión y políticas en donde predomine la calidad, la eficacia, la eficiencia y la transparencia. La ausencia de tales criterios en las políticas anticorrupción en América Latina ha dado como resultado un aumento de la corrupción.

#### ANTECEDENTES DEL ENFOQUE DE GESTIÓN ESTRATÉGICA Y LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

SE PRETENDE sustentar la importancia del ejercicio de las responsabilidades públicas de los funcionarios como la mejor alternativa para reducir la corrupción en los gobiernos locales en América Latina. Es decir, si los funcionarios fueran responsables en el ejercicio de sus tareas públicas no sería necesario crear un marco legal para controlar la corrupción. Esta premisa puede concebir-

<sup>24</sup>Véase Kaufman (1997).

se como sencilla o convencional, pues tiene que ver con las tareas básicas de un funcionario público: gobernar y administrar en beneficio de los ciudadanos.

Por lo general, el propósito anterior no se ha cumplido tanto en gobiernos autoritarios como de transición democrática porque los funcionarios adolecen de los valores tradicionales de la administración pública: transparencia, ética, sentido de responsabilidad, entre otros, que son intrínsecos a una gestión responsable y eficaz. Estos valores generalmente no existen como una práctica habitual en los gobiernos en América Latina porque prevalecen formas de administración autoritarias y jerárquicas en las cuales los ciudadanos no son relevantes.

La situación en varios países de América Latina exhibe la tensión entre la emergencia de esa nueva forma democrática y de coordinación política que no termina de nacer, y un conjunto de prácticas e instituciones que reproducen tendencias autoritarias y poco transparentes. Uno de los fenómenos de esta tensión es el distanciamiento entre ética y política.

El enfoque que podría restituir el retorno al ejercicio de la responsabilidad pública es el de gestión estratégica asociada. Como se ha sustentado en este libro, el fin último de la administración pública es la generación de beneficios sociales para la comunidad a través de una gestión eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos. Desde esa perspectiva, no sería necesario que existieran mecanismos de control o coerción para que los funcionarios atendieran sus responsabilidades, pues se parte de la premisa de que ellos serían responsables de administrar eficaz y eficientemente los recursos públicos; sin embargo, existe un problema: generalmente los valores de una gestión pública que sea responsable y eficaz están ausentes en los funcionarios latinoamericanos. El cambio en el papel del funcionario público pasa por renovar sus valores de gestión con base en un nuevo paradigma. El reto es implementar un modelo de gestión ciudadana en lugar de un modelo de administración burocrático tradicional.<sup>25</sup>

<sup>25</sup>Para profundizar sobre las distintas dimensiones del cambio de paradigma en la administración pública véase Losada (1999).

La nueva gestión pública puede hacer una aportación importante para reducir la corrupción gubernamental a partir de que los funcionarios ejerzan con mayor responsabilidad sus actividades públicas. Uno de los enfoques de esta nueva conceptualización es la gestión estratégica, la cual ha comprobado su efectividad para promover una mayor responsabilidad pública y ciudadana.<sup>26</sup>

El enfoque estratégico de la gestión nos ofrece elementos de cómo pensar, reposicionar y adaptar a una organización para satisfacer las demandas sociales y atender nuevas necesidades. La prioridad gubernamental es social, si ésta no existe se anteponen los intereses individuales sobre los generales, los ciudadanos.

El aumento de la corrupción gubernamental en países latinoamericanos está asociado a factores tales como una gestión pública ineficaz y poco transparente. En el caso de la gestión sus elementos condicionantes son:

#### ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA GESTIÓN

---

- Incapacidad gubernamental y de gestión.
  - Ausencia de planeación estratégica articulada a enfoques de gestión y políticas públicas.
  - Deficiente diseño y reformulación de políticas.
  - Ausencia de visión a largo plazo.
  - Enfoque de gestión técnico (limitado).
  - Filosofía de gestión no sistemática y programada.
  - Ausencia de estructuras adaptativas.
  - Relativa preocupación por el impacto social y ético.
  - Insensibilidad social.
  - Incapacidad de entender contextos socioculturales locales-regionales.
  - Dificultad de crear consensos con otros ámbitos de gobierno y autoridades.
  - Dificultad de negociación con actores de distintas posturas.
- 

<sup>26</sup>El principal autor del enfoque de gestión estratégica respecto a la creación de valor público es el profesor y consultor Mark H. Moore de la Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.

Estos aspectos se asocian a la gestión operativa y a la gestión política, sin los cuales los gobiernos y las administraciones públicas no pueden cambiar y, fundamentalmente, no pueden crear valor público y con ello resultados socialmente aceptables para la comunidad.

### GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

LOS GOBIERNOS locales en México y en general en América Latina se enfrentan a la necesidad de promover reformas administrativas con la finalidad de ofrecer respuestas efectivas a la corrupción gubernamental. Tal meta se podrá alcanzar en la medida en que los gobiernos locales se rediseñen mediante el cambio en sus paradigmas de gestión. Si la administración pública desconoce cuáles son los nuevos enfoques para entender y resolver los problemas de corrupción, es de esperarse que no sustenten nuevas formas de abordar los problemas públicos. El combate a la corrupción es un asunto de conocimiento y de capacidades administrativas.

El enfoque de la nueva gestión pública deriva de dos tendencias en la administración pública contemporánea: uno, la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración, que se caracteriza, así mismo, por la revalorización del estado de derecho y la democratización del régimen; y una segunda tendencia, referida a la renovación de la capacidad administrativa (Aguilar, 2002).

En el caso de la estructura y proceso de gobierno (naturaleza pública), los aspectos centrales han sido la democratización del régimen, el aumento de las demandas sociales y la necesidad de fomentar un estado de derecho (la ley esencial para la coordinación y convivencia social). El segundo proceso se asocia al ejercicio profesional y como disciplina, cuyo rasgo esencial es la capacidad administrativa (gerencial).

La recuperación y reactivación de la naturaleza pública de la administración está sujeta, entre otros factores, a valores de su

cultura: legalidad, transparencia, rendición de cuentas y sentido social de la acción gubernamental. Estos valores tienen implicaciones sociales en el sentido de que son el sustento cultural de una gestión asociada. El elemento central es la legalidad de la actuación gubernamental que, vinculada al estado de derecho, representan el marco legal e institucional de la acción gubernamental y de los ciudadanos.

El Estado y sus políticas gubernamentales se legitiman si sus procesos son transparentes y apegados a la legalidad. Todo Estado moderno y que se conciba como democrático debe rendir cuentas de sus actos de gobierno; debe ser responsable de sus decisiones y corresponsable con el resto de los actores sociales. La falta de rendición de cuentas ha sido uno de los problemas estructurales de la gobernación en América Latina en sus últimos 70 años.

En resumen, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas son valores de gestión de todo gobierno que se considere democrático. Su impacto central es promover una gobernabilidad.

Una efectiva y eficaz gobernación no se asocia únicamente a que un Estado sea democrático y cuente con legitimidad institucional; son elementos importantes, pero lo fundamental es que ese Estado cuente con la capacidad de resolver los principales problemas sociales, económicos y políticos, es decir, que cuente con una capacidad de gobernación eficaz. Para ello, el Estado y sus gobiernos deben contar con enfoques y estrategias para diseñar e implantar políticas que generen resultados e impactos sociales.

Se ha comentado que el enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para crear valor público; es decir, si las autoridades locales tienen la capacidad de reducir la corrupción a través de una mayor transparencia gubernamental y el fomento de una mayor responsabilidad pública.

Un elemento fundamental de la gestión estratégica es la imaginación gerencial en el diseño e implementación de la gestión.

Sus principios básicos, acordes con Moore (1998) y que pueden aplicarse a una política anticorrupción, son los siguientes:

- No ver las nuevas demandas sociales como un problema, sino como una oportunidad.  
¿Cuáles son las oportunidades que ofrece la lucha anticorrupción para una legitimación social?
- Reposicionar y adaptar las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades según las prioridades sociales.  
¿Cuáles son las demandas sociales respecto a la transparencia y las acciones anticorrupción?
- No garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales.  
¿Cuáles son los cambios que debe implementar la gestión ante la complejidad de la corrupción gubernamental?
- Cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece tendencias a ser proactivos y creativos.  
¿Cuál ha sido la eficacia de los gobiernos para prevenir la corrupción pública?

Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público para prevenir la corrupción desde el enfoque de la gestión estratégica se asocian a una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz (eficiencia administrativa y calidad para reducir la corrupción pública); un diagnóstico de las expectativas políticas (nuevos proyectos sustentados con base en los liderazgos en distintos ámbitos de la administración pública); y un análisis detallado de lo que es viable operativamente (factibilidad organizacional en términos de sus capacidades para promover efectivamente el cambio organizacional y la legitimidad gubernamental) y sus impactos en la reducción de la corrupción gubernamental.

La creación de valor público de los gobiernos locales en materia de prevención de la corrupción pública se asocia a tres

dimensiones: la dimensión política (consensos entre partidos políticos y otros actores), la dimensión sustantiva (transparencia en áreas de prioridad social) y la dimensión administrativa (eficiencia y eficacia), Desde esta conceptualización un gobierno local genera valor social en una política anticorrupción si y sólo si:

- 
- Aprovecha las oportunidades para desarrollar su misión (contribución al conocimiento, calidad de los mecanismos anticorrupción y promoción de la participación ciudadana).
  - Se adapta a circunstancias cambiantes (entorno interno y externo).
  - Aprovecha sus competencias para producir nuevas cosas valiosas para los ciudadanos (mayor legitimidad por desempeño con los mismos recursos presupuestales o acciones y mecanismos anticorrupción).
- 

Fuente: Adaptación con base en Moore (1998).

Las cuestiones básicas para que los gobiernos locales generen valor desde la gestión estratégica para reducir la corrupción gubernamental se asocian a los siguientes aspectos:

1. *El valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos y no en las transformaciones físicas y en la sociedad como una abstracción* (Moore, 1998), es decir, en la capacidad de los gobiernos locales en América Latina para plantear y sustentar proyectos factibles de desarrollarse y que reduzcan la corrupción; además, que promuevan una mayor calidad institucional con base en indicadores anticorrupción.
2. *Existen diferentes tipos de deseos a satisfacer (bienes y servicios), que se definen en función de la visión y misión de los gobiernos locales respecto a la prevención de la corrupción gubernamental en sus diversas manifestaciones.*
3. *Los directivos pueden crear valor público*, empleando los recursos públicos y orientándolos a ciertas actividades, y gestionando una institución que atienda los deseos de los

ciudadanos. El impacto en términos del valor público se asocia a la existencia de capacidades de gestión de los gobiernos locales para concretizar y hacer factibles políticas transparentes y con impactos precisos en la reducción de la corrupción.

4. *Se altera la importancia de la actividad pública y la influencia de la política.* El sentido de lo público en la gestión local se asocia al ejercicio de responsabilidades, sentido ético, y particularmente con la capacidad institucional de interiorizar e institucionalizar procesos orientados a promover la calidad y productividad gubernamental y su impacto en una reducción de la corrupción. Las estrategias para alcanzar tales objetivos presuponen el desarrollo de capacidades de gestión política con la diversidad de actores gubernamentales, administrativos y políticos relacionados con la administración local, estatal y federal.

5. *Los ciudadanos compran a los directivos públicos una política.* Se valora si existe la capacidad de responder con desempeño y resultados en la reducción de la corrupción gubernamental. Las autoridades locales deben contar con la capacidad de desarrollar su misión y visión y con resultados efectivos para su comunidad.

Las condiciones de creación de valor público orientan el papel de la gestión local para esforzarse en definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos, asegurar su continuidad y prepararlos para adaptar y reposicionar sus distintos papeles en términos de una gestión responsable y eficaz.

Los rasgos de una estrategia orientada a crear valor público consisten básicamente en mirar fuera de la organización y pensar dinámica y estratégicamente con base en considerar los problemas, demandas sociales y oportunidades que se ofrecen a los gobiernos. Con esto se pretende posicionar el papel gubernamental para optimizar su gestión y la política anticorrupción. El planteamiento anterior se operacionaliza de la siguiente manera:

- a) Problema: falta de transparencia y aumento de casos de corrupción.
- b) Demandas sociales: menor corrupción y mayor eficiencia y efectividad gubernamental.
- c) Oportunidades: legitimidad institucional y por rendimientos; legitimidad política y financiamientos externos para el fortalecimiento institucional.

Los gobiernos deben promover organizaciones adaptables y flexibles a los problemas y retos que implica la corrupción pública. Para alcanzar tal meta es fundamental identificar la capacidad distintiva de las organizaciones, es decir, conocer las actividades en las cuales los gobiernos tienen mayor capacidad de dar respuestas efectivas. La pregunta central es, ¿cuáles son las capacidades de los gobiernos locales para reducir la corrupción gubernamental y promover una eficaz transparencia en los procesos de toma de decisiones?

Resumiendo, desde la perspectiva de la gestión estratégica se puede sustentar una estrategia organizativa para reducir la corrupción pública en términos de identificar:

- Misión o propósito general (reducir la corrupción).
- Fuentes de apoyo y legitimidad (apoyos a la política anti-corrupción entre los distintos actores).
- Explicación de la organización y gestión para conseguir los objetivos (consensos con base en información y comunicación entre los distintos actores respecto a la política anti-corrupción).

La propuesta de creación de valor público en las organizaciones tiene como base teórica la gestión, sin embargo ésta no se da sin contenido, esto es, no se gestiona “en el vacío”. Así, lo que se gestiona son políticas, que son el verdadero contenido de la gestión pública. Las políticas públicas se realizan mediante una gestión (Moore, 1998: 26).

La propuesta de gestión de Moore señala un lazo fuerte con las políticas públicas de el entendido en que para ambas se requiere de medidas que reduzcan la corrupción gubernamental. Gestionar con sentido público supone hacerlo con políticas “cortadas a la medida”, una gestión localizada, con arraigo en la comunidad en la cual se pretende crear valor público. En opinión de Aguilar (1992), al hablar de políticas públicas se entienden decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes; como tal, la prioridad social de los gobiernos es promover una mayor responsabilidad y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

De manera hipotética, los elementos que pueden generar valor público en materia de una política anticorrupción son: 1. a través del sistema fiscal legal, una recaudación eficaz y transparente de los recursos públicos; 2. a través de los procesos de elección democrática (incluye sistemas de valoración moral y ética y acceso a la educación); 3. a través de la definición del entorno (sus problemas) desde la perspectiva sistémica para atender todas las dimensiones de la corrupción; 4. a través de los medios de comunicación (electrónicos o no), pues los actores o líderes de opinión también deberían de tener un papel importante si se le concediera al combate a la corrupción una prioridad social.

El enfoque de gestión estratégica forma parte de los procesos de cambio de las administraciones públicas en el ámbito internacional y que en algunos casos se han aplicado en países latinoamericanos.<sup>27</sup> En el caso de las políticas de prevención de la corrupción pública en América Latina, y en particular en países como México, se considera que los avances han sido limitados sobre todo porque resulta difícil trascender una administración institucional caracterizada por el apego a una excesiva normati-

<sup>27</sup>Un ejemplo, aunque con limitaciones tanto conceptuales como operativas, es el llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (2001-2006) de la actual administración federal mexicana. Para un mayor análisis de tal tema véase José Juan Sánchez (2004).

vidad y por directrices de mando centralizado y jerárquico que han promovido de manera incipiente la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

A manera de resumen, el enfoque de la gestión estratégica concede atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, la capacidad de innovación y de respuesta social, la visión política de futuro y, especialmente, a la calidad de sus decisiones.

La adopción del enfoque estratégico en las políticas de prevención de la corrupción pública en América Latina implicaría, entre otros aspectos, su adaptación al tipo de problemas, idiosincrasias, procesos y estructuras en el ámbito de los gobiernos locales en América Latina con el fin de alcanzar una mayor eficacia; de lo contrario, se generará una desvinculación de las distintas realidades –administrativa, política, social, burocrática, cultural y económica– que caracterizan la corrupción pública. Estas dimensiones, en la práctica, no han sido articuladas como parte de un cambio en la gestión y las políticas anticorrupción gubernamentales.

#### LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL, GESTIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN

EL CAMBIO en los procesos de gestión y de gobernar tiene la finalidad de promover una mayor legitimidad gubernamental, la cual se entiende como la manera en que los gobiernos y los partidos políticos se justifican ante la sociedad, ya sea a través de sus ámbitos de autoridad o por su eficacia en la acción pública. Es decir, la legitimidad de los gobiernos y de los partidos políticos se fundamenta en qué y cómo actúan para promover su acción de gobierno y representación de los intereses sociales.<sup>28</sup>

La eficacia gubernamental se ubica, según Lipset (1987), en el contexto de que “(...) la estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino tam-

<sup>28</sup>Los planteamientos de Habermas sobre la legitimidad mantienen su vigencia, especialmente en los países en transición democrática, en la medida en que se subestima la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. Véase Habermas (1975).

bién de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisfice las funciones básicas de gobierno (...).”

Las resistencias al cambio conceptual y operativo sobre cómo abordar la corrupción gubernamental, especialmente en los gobiernos locales en donde los enfoques de gestión, planeación y desarrollo en la materia no existen o tienen limitaciones. Por lo cual es fundamental promover un nuevo actuar administrativo, un nuevo lugar y papel de las instituciones en la dirección de su colectividad y un nuevo modo de gobernar en las sociedades contemporáneas.

#### INDICADORES DE GOBERNACIÓN NACIONAL Y LOCAL

UN REPORTE del Banco Mundial sobre la administración del gobierno y la justicia, citado en Kaufmann *et al.* (2005), indica que de manera general ésta no ha mejorado en América Latina en los últimos ocho años, lo que reduce su potencial de crecimiento económico. El reporte señala también que hay grandes diferencias en las capacidades de gobernación en el continente.

Del acuerdo con Kaufmann, el escaso avance en la región no recae en la tradición o el legado de las políticas coloniales, pues destaca que los ejemplos de Chile, Sudáfrica y Japón demuestran que se puede lograr un buen gobierno en cualquier parte del mundo. Tampoco se considera –según Kaufmann– que sea responsabilidad de una falta de énfasis en el buen funcionamiento de las instituciones por parte de los países donantes y de agencias públicas como el Banco Mundial;<sup>29</sup> el problema central se atribuye a la falta de voluntad política de los gobiernos para rediseñar sus procesos de administración y gobierno con base en el fortalecimiento de sus capacidades de gobernación y con criterios de eficiencia, eficacia e impactos sociales. Otro factor para

<sup>29</sup>Para una crítica al papel del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales en sus políticas hacia los países en desarrollo véase Stiglitz (2002).

promover el cambio en los gobiernos se atribuye al profesionalismo de los funcionarios públicos.

Entre las políticas que los gobiernos exitosos en el combate a la corrupción han impulsado se encuentran la simplificación en la regulación de la economía y el combate al dominio del Estado por parte de oligarquías, lo cual requiere medidas que perjudican a muchos intereses establecidos y que los políticos frecuentemente prefieren no tomar (Kaufmann *et al.*, 2005; Kaufman, 2000).

Esta descripción es introductoria al análisis de la gobernabilidad en México elaborado por el propio Kaufmann, en el año 2004 (véase cuadro 3). Como se aprecia, en los indicadores de gobernabilidad México disminuyó su capacidad institucional, sobresaliendo en los indicadores de efectividad gubernamental (56.7 por ciento) y calidad de la regulación (68.0 por ciento). Entre los indicadores en donde se aprecian mejoras se encuentran el de rendición de cuentas (56.8 por ciento), el control de la corrupción (48.8 por ciento) y respeto al estado de derecho (45.9 por ciento).<sup>30</sup> Otra mejora importante se aprecia en el indicador de estabilidad política (43.7 por ciento respecto a un 25.5 por ciento en el año 1998). Estos indicadores se fundamentan con base en percepciones de empresarios, ciudadanos y especialistas sobre la calidad del gobierno, y como tal pueden tener limitaciones.

Los indicadores de gobernabilidad pueden ser subjetivos, pero reflejan las percepciones de actores importantes de la sociedad civil sobre la eficacia gubernamental en materia de transparencia y buen gobierno; fundamentalmente, cuestionan la ausencia de un marco conceptual sobre cómo generar mejores formas de gobernación en beneficio de los ciudadanos. Ese es el gran reto de varios gobiernos latinoamericanos.

<sup>30</sup>Una de las demandas más frecuentes de los inversionistas es que exista seguridad jurídica. Generalmente, en las clasificaciones internacionales México aparece siempre muy rezagado en materia de estado de derecho.

CUADRO 3  
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD PARA MÉXICO

Indicador de gobernabilidad (Porcentaje)	Años	
	1998	2004
Voz y rendición de cuentas	44.5	56.8
Estabilidad política	25.5	43.7
Efectividad gubernamental	68.9	56.7
Calidad de regulación	75.5	68.0
Estado de derecho	40.0	45.9
Control de la corrupción	43.7	48.8

Fuente: Kaufmann *et al.* (2005).

Entre los problemas que propicia la inseguridad jurídica en países como México se encuentra la existencia de leyes que pueden prestarse a diversas interpretaciones o que son contradictorias entre sí. Se puede afirmar que no existe un “control de calidad legislativo” que permita asegurar que el proceso de creación de leyes genere normas que sean consistentes con las demás, que no admitan distintas interpretaciones o que sean contradictorias. La diversidad de interpretaciones existe en todos los niveles, desde los juzgados hasta las controversias entre los poderes de la Unión o entidades de la República que tienen que dirimirse en la Suprema Corte, situación que refleja una limitada capacidad de gobernación en materia de estado de derecho y que afecta a la gestión y a las políticas públicas en países como México.

#### INDICADORES DE TRANSPARENCIA EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

EN ESTE apartado se contrastan las limitaciones en la transparencia en los gobiernos locales mexicanos. Desde nuestra perspectiva, dichas limitaciones reflejan la ausencia de un sentido de responsabilidad pública en los funcionarios locales mexica-

nos.<sup>31</sup> El análisis presentado no pretende generalizar al conjunto de los gobiernos locales mexicanos y latinoamericanos, pero se considera que puede ser aplicable porque refleja problemas en la capacidad de gestión local y en sus políticas de transparencia para controlar la corrupción.

Como parte del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y con el objetivo de dar transparencia a la administración pública, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) del gobierno de México, conjuntamente con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) y el U.S. Agency for International Development (USAID) de Estados Unidos, elaboraron una evaluación sobre municipios mexicanos transparentes.

La evaluación examina 14 acciones básicas para la transparencia municipal, mismas que buscan responder a las interrogantes más comunes: ¿qué información brinda el gobierno a la sociedad?, ¿cómo se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno? y ¿cómo atiende éste las demandas ciudadanas?<sup>32</sup>

El estudio de la Secodam y la ICMA (2002) reconoce ejemplos de avances que en materia de transparencia han implementado algunos municipios de México. Ello no significa que sean los únicos ejemplos ni que estén incluidos todos los municipios que han logrado acciones en pro de la transparencia y la rendición de cuentas; algunas de estas prácticas han sido institucionalizadas y su arraigo organizacional les otorga un valor agregado. Sin embargo, como se ha sustentado en este estudio, los cambios en materia de prevención de la corrupción pública siguen siendo limitados porque no se han institucionalizado como parte de nuevos los valores de gestión en los funcionarios locales.

<sup>31</sup>Para analizar la influencia de los factores políticos y sociales en los antecedentes de la corrupción y la falta de transparencia en México véase Morris (1991).

<sup>32</sup>Los ejemplos que menciona el documento "Municipios transparentes, 14 acciones básicas para la transparencia", Secodam, ICMA y USAID fueron recopilados durante el periodo de diciembre de 2001 a marzo de 2002; no clasifica a los municipios por niveles de transparencia ni otorga calificación, evaluación, o certificación alguna, éstas no son atribuciones de la Secodam ni objetivos de la ICMA.

Bajo ese marco, en este apartado se mencionan y analizan algunos ejemplos de corrupción en gobiernos locales en México que indican la falta de transparencia municipal. Finalmente, nuestro análisis propone una serie de recomendaciones políticas para reducir la diversidad de formas de corrupción en los gobiernos locales, propuestas que se sustentan en el marco de la gestión estratégica asociada.

La falta de transparencia y de formas de corrupción gubernamental que se describen nos reiteran la ausencia de un sentido de responsabilidad con la ciudadanía. Si bien la mayor parte de los casos que se analizan se refieren a hechos de corrupción suscitados en gobiernos de alternancia democrática en México –(del Partido Acción Nacional (PAN) y de manera secundaria del Partido Revolucionado Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD)–, tales actos se pueden reproducir en otros gobiernos locales latinoamericanos. El argumento de tal afirmación es que en América Latina, a excepción de algunos países, sigue estando en formación una cultura de gestión pública en donde predomine la responsabilidad y la transparencia en el ejercicio de las funciones de gobierno.

Resta mencionar que el estudio de la Secodam y la ICMA tiene la ventaja de ser de los primeros proyectos internacionales en los que se pretende evaluar la implementación de mecanismos para transparentar las acciones administrativas; su desventaja, desde la perspectiva de la gestión estratégica, reside en que se aplica a procesos o estructuras administrativas muy específicas que no necesariamente impactan en el conjunto de la administración local o estatal. Una segunda valoración tiene que ver con la filosofía de la ICMA, la cual responde a un modelo de gestión de Estados Unidos, y que si bien puede tener aspectos positivos es necesario implementar una estrategia de adaptación acorde a la cultura de gestión de los gobiernos locales mexicanos. Con esto no se desea afirmar que el estudio de la Secodam y la ICMA no sea relevante, sino que es necesario considerar sus alcances y limitaciones así como un proceso de adaptación al contexto local.

Un hecho a destacar en los procesos de alternancia democrática en México, es que la participación de empresarios en la administración pública y particularmente en los gobiernos locales del PAN, ha traído como consecuencia –existen sus excepciones– que generalmente no se consideren los marcos normativos en varios procesos de toma de decisiones. Los problemas que se identificaron en las 14 acciones de transparencia municipal, reflejan tales limitaciones. La causa que explicaría tal comportamiento se atribuye a que los “empresarios políticos” en países como México, mantienen los rasgos tradicionales de una cultura política y que de alguna manera se reflejan en el tipo de gestión empresarial: autoritaria, jerárquica y con escasa capacidad de consensuar las políticas con el conjunto de los actores.

Las acciones básicas que se pretenden examinar como parte de la transparencia municipal en México son las siguientes:

1. Transparentar las actividades en áreas críticas.
2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal.
3. Informar sobre los proveedores del municipio.
4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública.
5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.
6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación.
7. Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.
8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales.
9. Difundir los reglamentos municipales.
10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad.
11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía.
12. Crear y poner en acción los consejos municipales.

13. Procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia.
14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana (Secodam-ICMA)

Un análisis sobre cada una de las acciones se presenta a continuación. La identificación de los problemas que aparece en cada acción de transparencia es producto de una recopilación de experiencias personales, conversaciones con exfuncionarios públicos, asesores e información hemerográfica y documental, en donde se han destacado esas irregularidades.

#### *1. Transparentar las actividades en áreas críticas.*

Se elabora un inventario de áreas críticas o vulnerables, pues ello facilita la evaluación de las actividades comprendidas en dichas áreas. Entre los procesos administrativos que deben registrar un alto índice de transparencia, sobresalen las adquisiciones (compras), las contrataciones de servicios y los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, lo anterior debido a que éstas son las principales áreas críticas (Secodam e ICMA, 2002: 6).

Problemas:

- Compras de autos para adaptarse a manera de patrullas de policías, cuyo propietario de la empresa de autos es el presidente municipal o gobernador en turno o familiares cercanos.
- Compras de autos para adaptarse como patrullas, sin seguir el procedimiento legal correspondiente.
- Compras de materiales y accesorios a empresas cuyos propietarios son el mismo funcionario o sus familiares.
- Arrendamiento de inmuebles a amigos o familiares.
- Compras de equipo o muebles que superan los topes establecidos.
- Compras de alimentos en el extranjero a cargo de los funcionarios.
- Desviación de compras de materiales de construcción para construir casas o remodelar las casas de funcionarios.

2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal.

Es muy importante que la contratación, despido y promoción de los funcionarios públicos se haga de acuerdo con la capacidad, el profesionalismo y los resultados de su desempeño. El objetivo es que los puestos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales y de vocación de servicio a la ciudadanía (Secodam e ICMA, 2002: 7).

Problemas:

- No existe un servicio civil de carrera.
- Ingreso de familiares y amigos razones de amistad, acuerdos políticos, etcétera
- Justificación de empleo de funcionarios con base con criterios de “confianza”.
- Los familiares o amigos como empleados públicos, obtienen mayores sueldos y prestaciones que el personal de base.
- No se puede sancionar la ineptitud de los funcionarios, porque son amigos o familiares de quienes los nombraron.
- Los criterios de empleo no son con base en capacidades demostradas.
- Inexistencia de mecanismos de evaluación en la administración pública.

3. Informar sobre los proveedores del municipio.

Un gobierno transparente da a conocer a la sociedad quiénes son los proveedores de productos y servicios; qué productos o servicios contrata y cuánto dinero cuesta a los ciudadanos. Entre las principales ventajas de hacer pública esta información destacan: mayor competitividad entre proveedores, que redundan en servicios y productos de mayor calidad y menor costo para el municipio.

Un gobierno transparente da a conocer cuánto dinero recibe por concepto de impuestos, servicios municipales y otros. La difusión de esta información permite:

- Eficientar la recaudación de impuestos.
- Concientizar a los ciudadanos sobre los efectos que tiene el pago oportuno de impuestos en el desarrollo económico, político y social del municipio.
- Definir con transparencia y racionalidad el uso y destino de los recursos con que cuenta el municipio (Secodam e ICMA, 2002: 8).

#### Problemas:

- Los proveedores son familiares o amigos de los funcionarios.
- Los funcionarios tienen sus propias empresas proveedoras.
- Se castiga a proveedores, por su escasa relación con funcionarios en turno.
- Se “clonan” facturas de compras de equipos.
- El material y equipo “desaparece” y no existe control.
- Se bajan precios de adquisiciones, pero son de baja calidad.
- Compras de equipos de alto costo, subutilizado o sin utilizar.

#### 4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública.

##### a) Brindar información sobre los ingresos del municipio.

Un gobierno transparente da a conocer cuánto dinero recibe por concepto de impuestos, servicios municipales y otros. La difusión de esta información permite:

- Eficientar la recaudación de impuestos.
- Concientizar a los ciudadanos sobre los efectos que tiene el pago oportuno de impuestos en el desarrollo económico, político y social del municipio.
- Definir con transparencia y racionalidad el uso y destino de los recursos con que cuenta el municipio (Secodam e ICMA, 2002: 9).

Problemas:

- Se manipula información financiera.
- Ineficaz e ineficiente gestión y gasto financiero.
- Escaso impacto campañas de pago de impuestos.
- Baja captación de impuestos.
- Los ciudadanos no ven reflejados el pago de impuestos en transparencia y eficacia gubernamental.
- Uso irracional y con relativa transparencia gubernamental.

*b)* Difundir la morosidad en el pago de impuestos, multas y derechos.

Problemas:

- Reproducción de la irresponsabilidad en pagos porque a funcionarios y legisladores se les exenta.
- La morosidad abarca distintos actores y de clase social (empresarios, funcionarios y ciudadanos).
- Se “negocia” la morosidad.
- Se establecen descuentos a morosos y no premia a los ciudadanos responsables con pagos.

*c)* Difundir el monto de la deuda pública.

Dar a conocer la deuda contraída con bancos (comerciales y de desarrollo), proveedores y cualquier otro tipo de instancias, significa cumplir con un principio básico de transparencia, que es el de informar sobre la utilización de los recursos públicos (Secodam e ICMA, 2002: 11).

Problemas:

- Se contrae deuda a altos costos financieros para el municipio.
- El aumento de deuda se justifica para construir infraestructura urbana.
- La construcción de obra se asocia a campañas electorales.

- Asociación de tráfico de influencias entre funcionarios y banca.
- Los municipios gestionan de manera ineficaz préstamos.
- Administración ineficaz e ineficiente de préstamos.
- Aumenta el endeudamiento en cada cambio de gobierno local.

5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.

Un gobierno transparente informa oportunamente sobre sus logros y sus proyectos. Por ser destino de importantes recursos económicos, los datos sobre las obras realizadas y por realizar deben ser difundidos y descritos claramente. Asimismo y por ser acciones susceptibles de irregularidades, se recomienda informar sobre los programas sociales, sus características, monto de recursos y beneficiarios (Secodam e ICMA, 2002: 12).

Problemas:

- Construcción de obras en contextos electorales.
- Manipulación de construcción obras con desarrollo social.
- La construcción de obras favorece grupos o sectores sociales afines al gobierno en turno.
- Programas sociales con un enfoque clientelar y manipulador.
- Escasa articulación interorganizacional en construcción de obras.
- Escasa planeación urbana de la infraestructura con el desarrollo urbano.
- Escasa o nula relación de creación de infraestructura urbana con políticas de desarrollo social.

6. Publicar los gastos en comunicación social y de representación.

Uno de los datos que se deben difundir son los gastos realizados por concepto de comunicación social. Generalmente en éstos existe un alto índice de discrecionalidad.

En algunos municipios este rubro ha llegado a representar hasta el 12 por ciento del total de los egresos. Un gobierno transparente, según los expertos en el tema, no gasta en estos conceptos más del 2 por ciento del total de sus ingresos (Secodam e ICMA, 2002: 13).

Problemas:

- Excesivo gasto a comunicación en detrimento de otras prioridades gubernamentales.
- Escasas estrategias para efficientizar gastos en comunicación.
- Se fomentan falsos liderazgos en algunos funcionarios con base del *marketing* y no con eficacia gubernamental.
- Preferencia a determinados diarios por su tendencia ideológica a favor del gobierno local en turno.
- Los gobiernos en turno no aceptan la crítica de los medios de comunicación.
- Confusión entre comunicación y manipulación de la información pública.

7. Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.

Es la información básica que todo gobierno local debe difundir entre la sociedad. Es una acción que diferencia el gobierno transparente con respecto a un gobierno tradicional: autoritario y poco democrático (Secodam e ICMA, 2002: 14).

Problemas:

- No se difunden los ingresos, a pesar de que los gobiernos tienen códigos de ética.
- Los sueldos de alcaldes son excesivamente altos, comparables o superiores a alcaldes de países desarrollados.
- Los funcionarios justifican su falta de transparencia en interpretaciones personales de la ley.
- Se difunden los ingresos de manera parcial, sin incluir otros conceptos (bonos, pagos especiales).

- Existe disparidad de ingresos entre funcionarios de mandos altos, mandos intermedios y empleados en general.
- Aumentan los sueldos a mandos altos, a diferencia de otros trabajadores de menor categoría (bomberos y policías).
- No existen criterios homogéneos en la asignación de las categorías de sueldos.
- Se pagan sueldos altos o bonos a amigos(as) o funcionarios afines.
- Tendencia a confundir el servicio público con el servicio en empresas privadas, por tanto, se justifican sueldos altos.
- Los altos sueldos no se justifican con indicadores de productividad y alto desempeño gubernamental.
- Los altos sueldos son poco éticos, ante municipios con enormes carencias sociales.

#### 8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales.

Difundir pública y oportunamente los requisitos y pormenores (costos y duración) de los trámites municipales, son características de un gobierno transparente. Ello inhibe posibles actos de corrupción, pues un ciudadano bien informado difícilmente será presa de algún intento de extorsión (Secodam e ICMA, 2002: 15).

Problemas:

- Existen arreglos entre policías y ciudadanos por multas de tránsito.
- Los policías y ciudadanos “justifican” los “arreglos” para evitar burocratismos y demoras en pagos de multas.
- Generalmente no se difunden los costos de los servicios municipales.

#### 9. Difundir los reglamentos municipales.

Un municipio transparente es aquel que conoce sus reglas de convivencia, las aplica y las respeta. Cuando la ciudadanía conoce los reglamentos del municipio, se inhiben posibles acciones de corrupción por parte de los servidores públicos. Por otra parte, una sociedad que conoce sus reglamentos facilita el ejercicio

de gobierno, pues los trámites gubernamentales se agilizan y el gobierno responde con mayor eficacia a las demandas ciudadanas (Secodam e ICMA, 2002: 16).

Problemas:

- Los reglamentos son poco entendibles para el público en general.
- Escasa difusión de los reglamentos completos o resumidos.
- Escasa actualización de los reglamentos.
- Gobierno-sociedad o según, problema social.
- Las acciones de gobierno se basan en excesiva reglamentación.
- La excesiva reglamentación da cauce a los “arreglos” entre funcionarios y algunos ciudadanos.
- Los reglamentos son ineficaces para alcanzar los objetivos previstos.
- Se concibe al reglamento como la forma principal de regular la relación con la ciudadanía.

10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad.

Un manual de corresponsabilidad es un documento en el que se definen los derechos y obligaciones que tienen la autoridad municipal y el ciudadano. En algunos municipios se les denomina Manual del Buen Ciudadano o Manual del Buen Vecino en ellos se definen las obligaciones del ciudadano, tales como pagar los impuestos, sacar la basura en el día señalado, no desperdiciar el agua, no tirar la basura, mantener la banqueta en buen estado, cumplir con los reglamentos de tránsito, entre otros (Secodam e ICMA, 2002: 16).

Problemas:

- No existe un enfoque de gestión que articule lo público y lo ciudadano en causas comunes.
- Las obligaciones de los ciudadanos no están legitimadas, a causa entre otras, de la irresponsabilidad de funcionarios públicos.

- Los derechos y obligaciones no se contrastan con conductas de los funcionarios públicos.
- Los manuales no se cumplen por las autoridades y ciudadanos, no están legitimados.
- La implantación de un manual está precedida por una sensibilización y concientización de responsabilidades ciudadanas.

### 11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía.

Una de las características de un gobierno transparente es proporcionar al ciudadano las facilidades para presentar una queja, realizar alguna denuncia o petición, solicitar algún trámite o dirigir algún comentario o reconocimiento ante la autoridad municipal. En México, el mecanismo más utilizado es la ventanilla u Oficialía de Partes, como también se le conoce. Desde hace algunos años muchos municipios han implementado otras formas de atender al ciudadano: el servicio de atención telefónica y más recientemente el Internet (Secodam e ICMA, 2002: 17).

#### Problemas:

- No se aplican los enfoques de gestión en donde el cliente es el usuario principal en la prestación del servicio público.
- No se concibe al ciudadano, como un cliente, un beneficiario de la acción pública.
- Pésimo trato de funcionarios a los ciudadanos.
- Ineficiencia e ineficacia en la atención ciudadana.
- Las acciones estratégicas de atención al público, carecen de impacto por la deficiente atención de ventanilla.
- No existen indicadores para medir la calidad en la atención al público.
- Escasos programas de sensibilización de personal sindicalizado y en general, sobre trato a ciudadanos.

### 12. Crear y poner en acción los consejos municipales.

#### a) *Conformar los consejos.*

La formación de consejos municipales, respaldados por un reglamento aprobado por el cabildo, para prevenir irregularidades en la compra de productos, contrataciones de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles por parte del gobierno, dar seguimiento al desarrollo urbano, reforzar las acciones de seguridad pública, garantizar el abasto de agua potable, revisar las finanzas municipales, delinear estrategias en materia de ecología, entre otras acciones, garantiza la transparencia y constituye un apoyo fundamental en términos de eficacia, racionalidad en el uso de los recursos y credibilidad para el gobierno municipal (Secodam e ICMA, 2002: 18-20).

Problemas (en general):

- Un enfoque de gestión poco claro y factible de implantar.
- Generalmente se crean para legitimar la acción de gobierno local.
- Escaso impacto para evaluar la acción de gobierno local,
- Carecen de representatividad social.
- No planean con base en la gestión, política e impacto en el desarrollo local.
- Confunden programación de acciones con planeación y gestión estratégica.
- Los responsables carecen de preparación y experiencia.
- No son prioritarios en la agenda local.
- No cumplen las metas previstas, por diseño inadecuado.
- Carecen de experiencias, conocimientos y formación profesional básica sobre los temas locales.
- Carecen de un enfoque integral en materia de desarrollo.

*b) Hacer una convocatoria pública para la selección de los integrantes.*

Tendencia a invitar a grupos o personas afines al gobierno.

*c) Crear un reglamento interno.*

Los reglamentos inhiben una efectiva participación ciudadana.

Los reglamentos son ineficaces para promover la acción pública-social.

*d) Ciudadanizar los consejos.*

Un concepto ambiguo y a veces excluyente.

No se define y articula como prioridad y con respecto a políticas concretas.

*e) Garantizar la continuidad en los consejos.*

Se adaptan acorde al tipo de gobierno en turno.

No existe equilibrio entre continuidad y democratización.

No queda claro para qué se requiere la continuidad.

Los ciudadanos carecen de experiencia y formación, por necesidad de renovar.

La continuidad puede reproducir vicios con el gobierno en turno.

*f) Realizar sesiones periódicas.*

*g) Efectuar sesiones abiertas a la ciudadanía.*

Existe temor a la participación ciudadana abierta.

Los funcionarios carecen de preparación.

No queda claro cuáles son los objetivos y metas.

Una participación abierta sin objetivos claros puede demorar la toma de decisiones.

13. Procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia

- Efectuar sesiones públicas.
- Integrar regidores de minoría en las comisiones de Hacienda y Compras.
- Realizar sesiones abiertas en todas las comisiones del cabildo.
- Evitar reuniones cerradas entre Regidores previas a la sesión de cabildo (Secodam e ICMA, 2002: 21).

Problemas (en general):

- El alcalde impone y no consensua las políticas.
- Liderazgo del alcalde jerárquico y no en términos de una gestión política (consensuar).
- Los regidores carecen de formación básica sobre su papel y competencias.

- Los regidores carecen de una capacidad para sustentar y construir el futuro del municipio.
- Escasa democratización del cabildo.
- Se negocian acuerdos del cabildo con base en aumento de sueldos o prestaciones personales o al partido del regidor.
- Relativa legitimidad del cabildo.

#### 14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.

Uno de las tareas principales que debe existir en todo municipio, pues legitima la vinculación gobierno y sociedad, lo que da pie a que la ciudadanía y sus representantes puedan participar en función de sus prioridades (Secodam e ICMA, 2002: 23).

Problemas:

- La participación social se adecua según las prioridades políticas y no sociales del gobierno en turno.
- Escaso interés en promover la participación social.
- Ausente un enfoque social en la gestión y las políticas públicas.
- Dificultad de cambiar el enfoque gubernamental de una administración jerárquica a una gestión social (democrática).
- Desconocimiento gubernamental de estrategias y fines de la participación ciudadana.
- Ausente un enfoque de gestión estratégica asociado.
- Retórica gubernamental sobre importancia de promover participación.
- La participación se condiciona por fines políticos del gobierno en turno.
- Demoras en reglamentación de la participación.
- Criterios de control y clientelismo para condicionar la participación.
- Limitación de la participación a determinados grupos y prioridades de gobierno.

Con base en el marco conceptual de este estudio y según los problemas de gestión detectados, las alternativas que se proponen para atender los problemas de transparencia son las siguientes:

*Acciones de transparencia*

<i>Recomendaciones</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14*
<i>1. Papel estratégico actores de gobierno y sociedad civil</i>														
Liderazgo del alcalde														
Oficial Mayor														
Consejos de Planeación Municipal														
Sindicatura														
Unidad Municipal de Acceso a la Información														
Consejo Ciudadano por la Transparencia														
Mayor eficacia en órgano fiscalizador														
Comisión de Fiscalización														
<i>2. Fortalecimiento profesional y de capacidades</i>														
Taller de gestión y planeación estratégica														
Taller sobre ética pública														
Taller de gestión estratégica de los recursos humanos														
Taller sobre control de gestión														
Taller sobre planeación urbana y desarrollo social														
Taller sobre <i>marketing</i> público														
Taller sobre desarrollo sustentable														
Taller sobre gestión y planeación financiera														
Establecer servicio civil de carrera														
<i>3. Capacidad normativa e institucional</i>														
Creación de Ley de Transparencia Municipal														
Reglamento Municipal para la Transparencia														
Creación de Ley de Compras y Adquisiciones														
Ley de Participación Ciudadana														

\* Los números de esta fila corresponden a las 14 acciones descritas por el documento de la Secodam e ICMA (2002). Las acciones se repiten porque la recomendación que formulamos puede aplicarse a varias acciones.  
Fuente: Elaboración propia.

Las recomendaciones en materia de gestión y política anti-corrupción implican las siguientes consideraciones:

Las alternativas se pueden distribuir en tres tipos de acciones: primero, el papel de las autoridades principales del gobierno local; segundo, el fortalecimiento de capacidades de gobernanación, que se representa mediante los talleres y, por último, la necesidad de que exista un conjunto de leyes que controlen o eviten los casos de corrupción y de escasa transparencia. Estas acciones se orientan hacia un enfoque integral del problema y, como tal, se pueden adaptar a los gobiernos locales en América Latina.

Los actores principales del gobierno local tienen un papel central para potencializar el papel estratégico del municipio para atender los factores, condicionantes y problemas de corrupción pública local. Si no existe conocimiento, voluntad, capacidad y liderazgo del alcalde y de los funcionarios locales más importantes para evitar y reducir la corrupción, ésta se mantendrá e incrementará.

El conocimiento científico para fortalecer las capacidades profesionales de los funcionarios locales es esencial. Si no existe el conocimiento y que esté actualizado, es de esperarse que los funcionarios mantengan y actúen con los mismos criterios de ineficiencia y corrupción en el servicio público. En ese marco se justifica el fortalecimiento de las capacidades profesionales mediante talleres y seminarios bajo un enfoque de gestión estratégica. El reto de la gestión es trascender un enfoque tradicional burocrático a uno más gerencial, en donde se valoren como criterios de la acción pública: la responsabilidad, la transparencia y, fundamentalmente, la creación de resultados sociales para la comunidad.

Finalmente, el control de la corrupción a través de su prevención se justifica con base de un conjunto de reglamentos y leyes. Sin embargo, en los gobiernos locales latinoamericanos existe una excesiva reglamentación que generalmente no se aplica o es ineficaz. Se reitera: el problema no es la ley, sino su calidad, su transparencia, criterios de aplicación y su impacto social.

Las contradicciones de las leyes en materia de transparencia y política anticorrupción, se reflejan según una reciente evaluación<sup>33</sup> sobre la fiscalización del gasto público en 32 entidades de México, que detectó, entre otros hallazgos, la gran variedad de leyes y la falta de transparencia. La investigación analizó el contenido de las leyes de fiscalización superior de cada estado utilizando 10 variables, pero no la manera en que éstas son aplicadas. La evaluación en los 31 estados y el Distrito Federal arrojó un promedio nacional de 57.03 sobre 100 puntos. En total, 15 leyes estatales en México no aprobaron por fallas en temas como autonomía del órgano fiscalizador, medición de su desempeño y fundamento sólido en la Constitución estatal.

Una limitación central que puntualiza la evaluación de Figueroa y Pérez Vargas (2004) es que “sobresalen los problemas formales, como la variedad de leyes y técnicas legislativas, los conceptos y definiciones dispares, y la falta de armonización y actualización de las leyes conexas”. En materia de transparencia del gasto público y, en especial, de los resultados de la revisión a la cuenta pública, 12 estados aprobaron y 14 reprobaron pese a contar con leyes locales sobre acceso a la información.<sup>34</sup>

Otra conclusión a destacar es que, según Figueroa y Pérez Vargas (2004), “no hay evidencia suficiente para afirmar que las leyes más nuevas sean mejores, permaneciendo el supuesto de que la voluntad política y las decisiones del Poder Legislativo son las determinantes para expedir una buena ley en materia de fiscalización superior”.

Adicionalmente se puede mencionar que si las autoridades locales y estatales le restan importancia a fomentar una legitimidad institucional con base en una política de transparencia gubernamental, es de esperarse que no exista la reglamentación correspondiente. Incluso, puede existir tal reglamentación o las

<sup>33</sup>Figueroa y Pérez Vargas (2004).

<sup>34</sup>Según la evaluación de Figueroa y Pérez Vargas (2004), en materia de autonomía plena ante el órgano fiscalizador, 16 estados no aprobaron, 22 no cuentan en su Constitución local con fundamento suficiente para la actividad de este organismo y 23 no tienen reglamento interior propio y actualizado.

instancias de transparencia, pero no tienen ningún impacto en la acción de gobierno, porque las autoridades no consideran que sean relevantes. Es evidente que aquí existe un problema de responsabilidad en el ejercicio de las acciones de gobierno. Por tanto, entre los retos a los que se enfrenta y tendrá la administración local en materia de políticas anticorrupción, está la de proveer de una eficaz y efectiva capacidad regulativa. De lo contrario, los marcos legales seguirán teniendo lagunas para afrontar problemas públicos relevantes como es de la corrupción.

A manera de consideraciones finales: los gobiernos y sus administraciones públicas se legitiman por sus rendimientos, es decir, por lo que hacen y cómo lo hacen; por tanto, es fundamental enfocar con precisión los objetivos de la gestión y de la acción de gobierno, fomentar el desempeño institucional y procesos de innovación, que en su conjunto reduzcan la corrupción gubernamental.

El cambio en las prácticas anticorrupción que se propone existirá en la medida en que también se reforme el Estado en América Latina. Gran parte de las deficiencias de esos países en la coyuntura actual, se debe a que el Estado no se ha reformado para solucionar a los problemas sociales que se han agudizado en los últimos 20 años. Es decir, ante la creciente corrupción pública, la desigualdad, el desempleo y la inseguridad, el Estado en América Latina debe asumir un papel importante. Para ello es fundamental *reinventar* la administración: hacer el Estado más eficiente y sensible.

Uno de los temas pendientes en el análisis sobre participación ciudadana y organizaciones civiles en México, es el papel estratégico de los gobiernos y la administración pública local, con el fin de incentivar una política anticorrupción mediante una gestión asociada. Generalmente, la discusión sobre el tema de la participación ciudadana en América Latina se ha centrado en su potencial, problemas, logros y desafíos para promover una agenda política, social, ambiental y económica. De manera incipiente, el análisis académico en México le ha concedido atención al papel e impacto de los nuevos enfoques de gestión para pro-

mover la participación ciudadana local desde una perspectiva asociada, al igual que su influencia en las políticas públicas. En tal sentido, este apartado ha justificado la necesidad de un cambio de enfoques en los gobiernos y administraciones locales para promover una nueva perspectiva de gestión en materia de prevención de la corrupción.

Los gobiernos locales y las organizaciones civiles en América Latina tienen un papel estratégico que desempeñar para influir y proponer una agenda hacia la transparencia municipal, que responda fundamentalmente a los intereses sociales, pero que, a su vez, está sujeta a que ambos entes superen algunos de sus vicios: paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia, corrupción; problemas que en su conjunto reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad.

## *Desarrollo local y remesas de emigrantes mexicanos*

EL OBJETIVO principal de este capítulo es fundamentar la importancia del papel estratégico de los gobiernos locales en México para promover un uso productivo de las remesas, con base en los proyectos planteados por organizaciones de migrantes en Estados Unidos. Se considera que este marco conceptual también es aplicable a programas de gestión intergubernamental basados en las donaciones de migrantes, y en general, en aquellas políticas locales con base en remesas. El análisis se aplicaría particularmente en aquellos municipios expulsores de migrantes, semiurbanos, con una economía local poco diversificada y con un tipo de gestión tradicional,<sup>35</sup> por lo que esta propuesta de análisis no necesariamente se aplicaría a los municipios con un perfil más urbano y una economía más diversificada, que no dependen totalmente de las remesas o donaciones y cuentan con una administración local menos tradicional.<sup>36</sup>

El planteamiento estratégico en el ámbito de la gestión local es relevante porque es una filosofía que permite a las organiza-

<sup>35</sup>Estos municipios corresponderían a los estados tradicionalmente expulsores de migrantes como son Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Durango, San Luis Potosí y Puebla. Serían municipios con una población entre 2,500 y 10,000 habitantes y de menos de 2,500 habitantes. En términos de su administración local, se caracterizarían por un débil marco normativo y reglamentario, sistemas de gestión obsoletos y débil nivel de profesionalización de sus funcionarios públicos.

<sup>36</sup>Las 20 ciudades que expulsan más migrantes desde el año 2004 son las zonas metropolitanas del valle de México, Guadalajara, Monterrey, León, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Acapulco, Morelia, Aguascalientes, San Luis Potosí-Soledad Graciano Sánchez, Juárez, Cuautla, Tijuana, La Laguna, Chihuahua, Victoria de Durango, La Piedad, Tampico, Querétaro y Río Verde-Ciudad Fernández. En estas ciudades, la propuesta de gestión estratégica podría apoyar los proyectos de desarrollo local, bajo un equilibrio entre competitividad y bienestar social.

ciones públicas pensar en términos de futuro y a fortalecer su función social, con base en una evaluación de su misión, procesos, acciones y métodos (Bazaga, 1997).

La premisa que plantea este capítulo es que la ausencia de un enfoque estratégico en la gestión de los municipios mexicanos de emigrantes ha coadyuvado a que no se generalicen los proyectos productivos<sup>37</sup> y alianzas con actores para promover el desarrollo local con base en las remesas.<sup>38</sup>

Uno de los temas poco analizados en la investigación sobre remesas en México es el papel de los gobiernos locales para promover el desarrollo en las comunidades de origen.<sup>39</sup> Por ello, el Fondo Multilateral de Inversiones –Fomin– del Banco Interamericano de Desarrollo ha destacado que si bien la investigación sobre flujos de remesas ha progresado en varios frentes, existen todavía algunas carencias; por ejemplo, en materia de analizar el papel de los organismos públicos para crear un entorno que multiplique el impacto de las remesas en el desarrollo y la gobernabilidad (OIT, 2005).

Generalmente los gobiernos no han dedicado recursos suficientes a mejorar el diseño de sus instrumentos y a analizar sus requerimientos técnicos, financieros y de organización para promover el desarrollo con base en las remesas (Torres, 2000). Ésta

<sup>37</sup>En este capítulo se entiende por uso productivo de las remesas, en general, aquel que va aparejado con el ahorro y la inversión, aunque a veces se extiende el concepto a otros gastos como los de educación y salud. Dentro del término inversión no debe pensarse solamente en la inversión orientada a la producción de bienes y servicios, sino en general en cualquier clase de inversión en activos fijos, trátese de infraestructura social y comunitaria, vivienda o activos de una empresa o negocio (véase Torres, 2000).

<sup>38</sup>Uno de las principales tipos de remesas tienen su origen en las colectas que realizan los migrantes en Estados Unidos, a través de sus organizaciones, con el fin de patrocinar alguna acción o proyecto en sus localidades de origen. Se pueden distinguir tres destinos genéricos: *a*) patrocinio de fiestas cívicas o religiosas; *b*) obras comunitarias, y *c*) proyectos de tipo empresarial. Los usos más frecuentes son los dos primeros, aunque hay una clara tendencia a la concentración de esfuerzos y recursos en las obras comunitarias. Los proyectos del último tipo son menos frecuentes. Véase Torres (2000). En este capítulo se concederá mayor atención a las obras comunitarias planteadas por organizaciones de migrantes en Estados Unidos.

<sup>39</sup>Otras carencias de los estudios de remesas son los temas del costo del envío y la calidad de la recolección de datos, con la finalidad de formular políticas bien fundamentadas (véase International Organization for Migration-OIT, 2005: 2).

es una de las razones por las que no se utilizan de manera adecuada las instituciones e instrumentos orientados a las remesas colectivas para movilizar también las remesas familiares. Una razón adicional es que generalmente los municipios semiurbanos o rurales desconocen cuáles son los mejores enfoques y prácticas de gestión para fundamentar y diseñar proyectos productivos con base en las remesas. Esta situación se atribuye a que las capacidades institucionales de esos municipios son deficientes y, por tanto, su interés en sustentar una política de promoción económica con base en las remesas es limitada.<sup>40</sup>

Este capítulo pretende hacer una aportación al estudio de las remesas desde la perspectiva de la gestión pública, acentuando de manera integral los temas de uso productivo de las remesas –enfoque y gestión estratégica, capacidades y desarrollo local, respectivamente. La idea es justificar el potencial de un enfoque de gestión estratégico en materia de uso productivo de las remesas en las comunidades de origen.

#### ANTECEDENTES DEL PROBLEMA: MIGRACIÓN, GESTIÓN Y CRECIMIENTO

EN LA discusión sobre migración internacional y remesas pocas veces se ha planteado el papel central de los gobiernos locales mexicanos para sustentar proyectos eficaces que promuevan el crecimiento o el desarrollo local con base en el uso productivo de las remesas, situación que se comprende en el marco de que generalmente, los estados y los gobiernos federales en América Latina no han intentado adoptar una estrategia integral para apoyar los nuevos desarrollos, potenciarlos y difundirlos, pese a la creciente importancia económica y social de las remesas, su impacto regional y a la multiplicación de las iniciativas locales para impulsar su uso productivo (Torres, 2005).

<sup>40</sup>Para un mayor análisis de las capacidades de los municipios mexicanos en la perspectiva del desarrollo económico véase Arroyo y Sánchez (2003).

## CONTEXTO: MIGRACIÓN Y REMESAS

LA POBLACIÓN mexicana en Estados Unidos se estima en cerca de 10.6 millones, la cual se podría duplicar en los próximos 25 años, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), 2004.<sup>41</sup> Este impacto se comprende considerando la relevancia demográfica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Por lo cual es de esperarse que las remesas hacia México aumenten o mantengan acorde a su actual nivel (Cámara de Diputados y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública –CESOP–), 2005.<sup>42</sup>

Entre los principales países remitentes de remesas en el ámbito mundial se encuentran los envíos de Estados Unidos a México, que representan el 14 por ciento y que se calculaban en 13,400 millones de dólares en el año 2003 y que aumentaron a 16,600 millones en el año 2004, respectivamente.<sup>43</sup> De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, el total de remesas enviadas a América Latina asciende a 45,000 millones de dólares anuales.<sup>44</sup>

Un indicador de la importancia y magnitud de las remesas de los emigrantes se refleja en el hecho de que crecieron en 50

<sup>41</sup>Entrevista a Rodolfo Tuirán, *La Jornada*, 19 de junio de 2005.

<sup>42</sup>En 1995 la cifra de remesas fue de 3.7 mil millones de dólares (mdd), mientras que para el 2003 la cifra ascendía a 13.4 mil mdd. Según el Banco de México, las remesas familiares han crecido a una tasa de 17.9 por ciento en promedio anual en el periodo que va de 1996 al 2003, con un crecimiento por encima del 30 por ciento en el 2001 y el 2003. El aumento del monto de las remesas y su importancia como fuente de divisas del país, se observa en el hecho de que en el 2003 las remesas constituyeron la segunda entrada de divisas después del petróleo, superando por primera vez a la inversión extranjera directa. Cabe destacar que México es el principal receptor de remesas en Latinoamérica, región que recibió 32,000 millones de dólares en el 2003, y que ocupa el primer lugar en el mundo entre los países receptores de remesas en proporción al número de habitantes (véase Cámara de Diputados y CESOP, 2005: 12).

<sup>43</sup>Algunos de los factores que ayudan a explicar el crecimiento de las remesas son: el incremento de la emigración laboral (temporal y definitiva) hacia los países demandantes de mano de obra. La tendencia a la disminución del costo de los envíos. La mayor participación de bancos y empresas en el negocio de transferencia de fondos. La disminución de los envíos por canales informales. La mejor contabilidad de las remesas familiares por los bancos centrales (véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, p. 13).

<sup>44</sup>Entrevista a Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, *El Universal*, México, 2 de junio de 2005.

por ciento en el lapso de 1995 y 2002. En América Latina y el Caribe aumentaron de 11.7 mil millones a 24.4 mil millones de dólares entre esos años, lo que significa que América Latina y el Caribe es la región con el mayor dinamismo en el ámbito mundial en la recepción de remesas.<sup>45</sup>

Cabe mencionar que siete estados del país –Michoacán, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla, Distrito Federal y Veracruz– concentran la mitad de los envíos,<sup>46</sup> lo cual no es motivo para pensar que las transferencias son un vehículo para aliviar la pobreza, pese a la urbanización del flujo migratorio irregular, que es consecuencia de las crisis económicas que afectan especialmente a las ciudades. Esto se plantea porque los estratos medios bajos que habitan en zonas urbanas son los más beneficiados por las remesas y no la población en condiciones de pobreza extrema. Tales zonas se caracterizan por un perfil de clase media baja y con un mayor perfil educativo, por lo cual cuentan con ingresos que les permiten emigrar hacia Estados Unidos, a diferencia de los migrantes provenientes de comunidades pobres, que carecen de tales ingresos.<sup>47</sup>

## GESTIÓN ESTRATÉGICA, VALOR PÚBLICO Y DESARROLLO LOCAL

LA PROPUESTA de un enfoque estratégico en la gestión de las remesas de emigrantes se relaciona con la nueva gestión pública. Uno de sus enfoques, la gestión estratégica, pretende redefinir el papel tradicional de la administración pública, enfatizando como componente esencial la creación de valor público, es decir, resultados socialmente aceptables para la comunidad (Moore, 1998). Esto implica entre otros aspectos, el aprovechamiento óptimo de un uso productivo de las remesas para generar proyectos en los municipios de los emigrantes.

<sup>45</sup>Para un mayor análisis véase a Sistema Económico Latinoamericano (2004).

<sup>46</sup>Véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, pp. 46-48.

<sup>47</sup>*Idem.*

Si se aplica la imaginación gerencial al tema de las remesas se puede indicar que: *a)* nuevas demandas no se deben de ver como un problema, sino como una oportunidad; en tal sentido, las remesas son una opción para promover el desarrollo local con base en su uso productivo; *b)* repositonar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades; las remesas son una opción para rediseñar el papel de los gobiernos locales en materia de desarrollo económico; *c)* no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen; las remesas son una opción para la innovación del gobierno local, y por último, cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece tendencias a ser proactivos y creativos. En resumen, el impacto de las remesas en los municipios mexicanos representa una alternativa para cambiar su papel tradicional en materia de desarrollo local. Si y sólo si cuentan con la iniciativa, la voluntad política y, fundamentalmente, la capacidad de crear valor público con base en una gestión asociada eficaz: público, social y empresarial.

#### GOBIERNO LOCAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y CAPACIDAD LOCAL

UNO DE los problemas centrales en materia de desarrollo económico es dilucidar cuál es la responsabilidad del gobierno local en relación con el desarrollo y el crecimiento económico.<sup>48</sup> Desde una perspectiva tradicional, la responsabilidad mínima es la de garantizar que las fuerzas productivas operen eficientemente sin obstáculos estructurales o coyunturales, y que haya efectiva redistribución de la riqueza. En tal sentido, deben de tratar de promover un balance entre competitividad y bienestar. Sin embargo, si las fuerzas productivas y la regulación o la intervención gubernamental son deficientes, entonces los objetivos del crecimiento y desarrollo no se alcanzarán. De ahí la

<sup>48</sup>Para un mayor análisis sobre este debate véase a Arroyo y Sánchez, *op. cit.*

importancia de un papel estratégico de los gobiernos locales para promover la actividad económica de los sectores productivos. En el caso de las remesas, el gobierno local tiene la responsabilidad de identificar en dónde están las ineficiencias relacionadas con la capacidad de absorber el ahorro externo de los migrantes (remesas, consumo, inversión y donación) y sus familias. Y fundamentalmente, en identificar cuál es su potencial para impulsar proyectos concretos basados un uso productivo de las remesas. Un problema adicional es si para los municipios expulsores de migrantes es una prioridad promover una agenda de desarrollo económico basada en uso productivo de las remesas.

El municipio y las entidades estatales desempeñan un papel central en el diseño de una política de desarrollo local con base en las remesas, porque pueden promover procesos de planeación y con ello dan respuestas a las demandas y a las necesidades de los emigrantes y sus familias. En el caso de los gobiernos locales tal papel lo debieran proyectar en:

- a)* Una agenda pública local más compleja (servicios públicos, desarrollo, planeación estratégica, proyectos productivos y remesas).
- b)* Nuevos roles de políticas públicas más sustantivos y estratégicos (servicios públicos, desarrollo y remesas).
- c)* Nuevos estilos de gobierno local relacional, con confluencias intergubernamentales y ciudadanas que quiebran las pautas tradicionales de división central-local y público-privada del trabajo político (gestión asociada, gestión intergubernamental); elaborado con base Brugué y Gomá (1998).

En la práctica gubernamental este perfil no necesariamente se presenta, porque los municipios de emigrantes –semiurbanos– se enfrentan generalmente a problemas de cobertura de servicios públicos, gobernabilidad, diseño de reformas administrativas e ineficientes sistemas de recaudación fiscal. De esta manera, promover políticas de desarrollo local con base en un

uso productivo de las remesas no necesariamente ha sido una de sus prioridades, dado que cuentan con otros problemas más importantes; y en el caso de los municipios urbanos expulsores de migrantes, con una economía más diversificada, no dependen totalmente de las remesas o donaciones. Por lo tanto, una política de fomento económico basada en las remesas, si bien es importante para incentivar el desarrollo local, generalmente no ha sido prioritaria en la agenda gubernamental de los municipios o ciudades de emigración mexicana. Desde esta perspectiva se comprende que varias de las iniciativas de promoción económica con base en las remesas sean planteadas particularmente por los clubes de migrantes (Orozco, 2003). Por ello se considera que estos actores cuentan con poder de convocatoria y recursos para asumir un claro liderazgo en ciertas iniciativas de desarrollo local o regional. Los clubes son uno de los actores centrales que deben ser considerados en una política local de fomento al desarrollo productivo.

#### CAPACIDAD GUBERNAMENTAL: CONCEPTO E INFLUENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

EL CONCEPTO de capacidad gubernamental alude a que “(...) un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (Agranoff, 1997: 151).

Entre las implicaciones de la capacidad de gestión local en materia de un enfoque basado en un uso productivo de las remesas se encuentran entre otras las siguientes:

- 
- Elaboración de diagnósticos sobre la problemática local-regional con una visión integral.
  - Sensibilidad social a los problemas de la comunidad.
  - Incluir los diferentes puntos de vista de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

- Conciliar entre diferentes estratos sociales con diversas ideologías y percepciones.
- Definición de problemas prioritarios desde el punto de vista social y económico.
- Definición de alternativas y políticas para promover el crecimiento y el desarrollo con base en un uso productivo de las remesas.
- Capacidad técnica y política para implementar políticas o proyectos consensuados con los principales actores.
- Un enfoque de gestión estratégica que incida en la generación de valor público (impacto social) y un uso productivo de las remesas.
- Visión estratégica para anticipar eventos que impacten en mejores condiciones de vida para los migrantes.
- Conocimiento para gestionar políticas con diferentes actores gubernamentales en el diseño e implementación de proyectos basados en uso productivo de las remesas.
- Capacidad de funcionar los proyectos con base de criterios de eficiencia, eficacia y efectividad.
- Diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión pública y social efectivos.
- Creación de estructuras de gobierno flexibles para gestionar proyectos estratégicos.

---

Fuente: Elaboración propia.

La relevancia de la capacidad en los gobiernos locales radica en que paralelamente a sus tareas meramente operativas y ejecutoras se suman actuaciones de horizonte estratégico. Los gobiernos locales y regionales deben de tener la capacidad de definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades, con el fin de disminuir la marginalidad y la pobreza. Es decir, deben contar con la capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo económico local y regional con base en un uso productivo de las remesas.

El salto cualitativo de los gobiernos locales hacia una perspectiva estratégica se caracteriza por un modelo de crecimiento

con fuertes componentes endógenos. Entre los instrumentos de la gestión local para promover el desarrollo con base en las remesas se encuentran los siguientes:

#### INSTRUMENTOS PARA APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA COMUNIDAD LOCAL CON BASE EN LAS REMESAS

<i>Objetivos</i>	<i>Métodos</i>	<i>Organización</i>
Construir un modelo de desarrollo basado en el uso productivo de las remesas.	Organizar a la comunidad y formar negocios bajo una noción de un uso productivo de las remesas.	Corporaciones para la generación de proyectos con uso productivo de las remesas y en general, con un enfoque del desarrollo local.
Proyectos para crear consensos entre actores público, privado y social.	Empresas de carácter colectivo y privado.	Cooperativas comunitarias.
Alianza comunitaria para la creación de proyectos en áreas estratégicas: salud, ahorro, educación, alimentación.	Movilización de recursos locales para la creación de proyectos en áreas estratégicas.	Agencias locales público-privado para promover proyectos productivos.
Promover recursos humanos para el desarrollo.	Iniciativas locales para la formación en proyectos asociados al uso productivo de remesas.	Comisión local para la formación y el desarrollo.

Fuente: Elaborado con base en Brugué y Gomá (1998).

En particular, el rol del gobierno local con respecto a las actividades de los migrantes y sus familias y la gestión de su éxito en materia de desarrollo implica considerar aspectos tales como: *a)* fomentar la participación del sector privado en la oferta de servicios y bienes; *b)* regular las ineficiencias del sector productivo, *c)* y/o intervenir directamente para resolver esos problemas y en particular a aquéllos asociados con un uso productivo de las remesas. Entre las formas de participación del gobierno local en materia de remesas se encuentran las siguientes:

En resumen, las opciones estratégicas que pueden promover el papel más activo del gobierno local para promover el desarrollo

## ROL DEL GOBIERNO LOCAL

	<i>Emisor</i>	<i>Receptor</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión empresarial</li> <li>• Alimentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar iniciativas de inversión entre el sector privado, cámaras, y emisores.</li> <li>• Identificar planes de factibilidad de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar iniciativas de inversión entre el sector privado, cámaras, y receptores.</li> <li>• Identificar planes de factibilidad de inversión.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar los servicios educativos y la calidad de éstos (ofrecer horas extras, actividades extracurriculares, etcétera).</li> <li>• Proponer metas de aumento de rendimiento educativo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar los servicios de salud y la calidad de estos (seguros médicos, atención especializada, etcétera).</li> <li>• Proponer metas de rendimiento en salud.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ahorro</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivar a la banca comercial y las microfinancieras a que trabajen para captar remesas y ahorro.</li> <li>• Proponer metas de aumento de tasa de ahorro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interceder para aumentar la producción local de alimentos y mejorar su calidad para reducir la importación.</li> </ul>

y de manera particular un uso productivo de las remesas son: potenciar el rol del gobierno local, reconocer los límites de las políticas exógenas para el desarrollo y aceptar el pluralismo y la colaboración como ejes básicos de actuación.

Este marco conceptual se ve limitado en la práctica por las capacidades de gestión de los municipios mexicanos, especial-

mente de los municipios semiurbanos y con una deficiente administración local.

La capacidad de gestión local está sujeta al tipo de agenda que los gobiernos locales se han planteado para promover el desarrollo. En ese sentido, la investigación sobre políticas públicas y gobiernos locales en México ha destacado que existen tres tipos de agendas (Cabrero, 2003): la primera, en donde se promueve la prestación de servicios públicos de manera tradicional; la segunda, donde priva la preocupación de otros gobiernos por anticiparse a los problemas que se ven venir, sobre todo por aquellos que tienen que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios; y, finalmente, existe un tercer tipo de gobierno municipal que asume como responsabilidad propia el bienestar integral de los habitantes del municipio (Cabrero, 2005). Se podría afirmar que los municipios con el perfil de las dos últimas agendas corresponderían a los municipios urbanos, en donde sus procesos de gestión se caracterizan por algunas fases de reforma y modernización administrativa. Tal es el caso de los municipios de emigrantes de León, Aguascalientes, San Luis Potosí y Toluca.<sup>49</sup>

Si se contrasta este tipo de agenda municipal con algunos rasgos de la prioridad de las remesas en la gestión y las políticas públicas locales, se puede presentar el siguiente contexto general:

Generalmente los municipios expulsores de migrantes –tanto urbanos como semiurbanos– en México tienen algunas limitaciones en su gestión local, entre las que se puede mencionar:

*a)* los municipios se caracterizan por una heterogeneidad en sus capacidades institucionales, normativas y políticas (Cabrero, 2003). Esto trae como consecuencia que tengan limitaciones para sustentar proyectos productivos con base en las remesas;

<sup>49</sup>Para profundizar sobre los rasgos de la gestión y políticas públicas de esos municipios, véase Cabrero (2005). El análisis de Cabrero no hace referencia a la importancia de las remesas en el desarrollo local de esos municipios, porque en la medida en que cuentan con una economía diversificada, no dependen totalmente de las remesas.

- b) los municipios de emigrantes –especialmente los semiurbanos– tienen otras prioridades locales, en términos de recaudar recursos, seguridad pública, por lo cual una política de desarrollo o promoción económica con base en las remesas no es su prioridad principal;
- c) el enfoque de gestión de tales municipios se puede caracterizar como tradicional, por lo cual generalmente existe un desconocimiento de una perspectiva estratégica para sustentar proyectos productivos con base en las remesas; y
- d) no existe un enfoque intergubernamental, porque frecuentemente los gobiernos locales carecen de la capacidad y liderazgo para consolidar acuerdos políticos, empresariales y sociales.

Bajo este marco, se puede comprender el escaso papel que han tenido los municipios de emigrantes –tanto metropolitanos como semiurbanos– para incentivar un uso productivo de las remesas y con ello promover mejores condiciones de vida para sus familias. Estas limitaciones no significan que no han existido algunas propuestas de proyectos productivos en los dos tipos de municipios, los cuales han sido impulsadas básicamente por las organizaciones de migrantes en Estados Unidos (Orozco, 2003). Esta situación plantea la necesidad de un cambio en la gestión de los gobiernos locales en materia de remesas.

En resumen, el papel del gobierno local para promover un uso productivo de las remesas se presenta de la siguiente manera:

### ROL DEL GOBIERNO LOCAL

	<i>Facilitador</i>	<i>Regulador</i>	<i>Interventor</i>
Alimentación	Aumento de producción local.		
Educación	Mejora la oferta educativa de las escuelas públicas.		Vender servicios educativos.

(Continuación)

	<i>Facilitador</i>	<i>Regulador</i>	<i>Interventor</i>
Salud			Promueve inversiones en el sector.
Ahorro	Promueve alianzas con otros actores para crear o incentivar.		
Inversión empresarial	Promueve condiciones para inversiones de diferentes actores		

Del análisis anterior se deduce la importancia del papel estratégico del gobierno local en la promoción del desarrollo. Sin embargo, el reto gubernamental es cómo diseñar y desarrollar una eficaz política de desarrollo local bajo el siguiente marco:

- desconocimiento de la importancia de una gestión local bajo un enfoque estratégico del desarrollo local;
- la incipiente participación de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo y con base en un uso productivo de las remesas;
- la ausencia de un enfoque de gestión intergubernamental para articular distintas políticas locales y, en particular, una política de desarrollo local basada en el uso productivo de las remesas.

#### ALGUNAS EVIDENCIAS DEL POTENCIAL DE LAS REMESAS EN LA GESTIÓN LOCAL: DESARROLLO Y CRECIMIENTO

SON ESCASOS los estudios en los cuales se ha puesto en evidencia que el tipo de gestión y las políticas públicas en municipios mexicanos es importante para promover un uso productivo de las remesas y generar alianzas con otros actores. Uno de esos estudios es el de Orozco (2003), el cual demostró que los gobiernos locales deberían de cambiar su gestión local en materia de remesas para corresponder al papel de las organi-

zaciones de migrantes (OM) en la generación de proyectos productivos.<sup>50</sup>

El estudio de Orozco aborda el impacto de las OM en Estados Unidos, que a través de sus inversiones en sus lugares de origen dan lugar a relaciones con autoridades locales.<sup>51</sup> El problema central a abordar es el desarrollo de capacidades de tales OM para generar esfuerzos de cooperación para el desarrollo local.

Del estudio elaborado por Orozco (2003) nos interesa destacar los aspectos de construcción de la capacidad, la capacidad de la cooperación y el impacto de los proyectos promovidos por las OM. El tema de la construcción de la capacidad de las OM hace referencia a su habilidad para identificar proyectos, relocalizar recursos y la capacidad para su implantación.

En el estudio de Orozco (2003) se identificó que la capacidad de colaboración y de alianzas de las OM con las autoridades locales era muy alta (80 por ciento). En cuanto a los efectos en el desarrollo local, el estudio destacó que las OM han promovido impactos en materia de salud, educación e infraestructura económica en los ámbitos local. En tal sentido, esas organizaciones han hecho las siguientes contribuciones: donaciones para áreas rurales mexicanas, sus recursos son iguales de importantes que los recursos gubernamentales locales<sup>52</sup> y han promovido una mayor participación ciudadana respectivamente (Orozco, 2003: 5).

Otro de los efectos de las OM en las comunidades de migrantes en México ha sido que han transformado la cultura política y la política local.<sup>53</sup> Por ejemplo, tales asociaciones han presio-

<sup>50</sup>El estudio se basó en la aplicación de 100 entrevistas a organizaciones de migrantes en Estados Unidos y el análisis de 40 proyectos de remesas en México (Zacatecas, Jalisco, Guanajuato y Michoacán), en cuyos lugares se entrevistó a representantes locales, autoridades municipales, estatales y federales relacionados con los proyectos de remesas.

<sup>51</sup>También véase a Alarcón (2004).

<sup>52</sup>Por ejemplo el estudio (Orozco 2003: 5) destaca que en algunos casos la aportación de las OM fue igual que la inversión gubernamental local, particularmente en municipios con menos de 3,000 habitantes. Con base en el estudio de 62 comunidades en México, la contribución de las OM en tales comunidades fue de 23 millones de dólares, que representan cerca del 20 por ciento del presupuesto local para obra pública.

<sup>53</sup>Especialmente la investigación de Orozco (2003: 7) hace referencia a comunidades de Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas, estados que concentran el 30 por ciento de

nado a las autoridades locales para promover mayor transparencia y rendición de cuentas en los proyectos de inversión generados. Otro impacto de las OM en el ámbito local ha sido que han promovido presupuestos transparentes y tiempos precisos para la implantación de los proyectos. Asimismo, las OM han creado instancias que han promovido la implantación de proyectos de inversión en las comunidades. La importancia de estas instancias ha sido que han incentivado la participación ciudadana en las decisiones locales; además, han monitoreado el progreso de los proyectos.

Como se puede apreciar, el impacto de las OM en la gestión local de proyectos con base en las remesas ha sido importante, porque han influido en ciertos cambios en la administración local. Se pueden concebir que las OM como actores estratégicos, cuenten con capacidades para promover el desarrollo con base en uso productivo de las remesas,<sup>54</sup> particularmente cuando trabajan con alianzas con otros actores (Orozco, 2003: 12). Uno de los problemas pendientes es conocer en qué medida tales cambios pueden concebirse de manera permanente y generan fundamentalmente impacto social como parte de una política de desarrollo local. En resumen, la aportación de las OM para fortalecer la capacidad de gestión local se asocia a los siguientes aspectos:

- Capacidad de colaboración y de alianzas.
- Un rol estratégico.
- Capacidades para promover el desarrollo.
- Promueven transparencia y rendición de cuentas en los proyectos de inversión generados.
- Promueven presupuestos transparentes y tiempos precisos para la implantación de los proyectos.

---

la emigración mexicana hacia Estados Unidos. Por lo cual no se puede generalizar tal impacto en el ámbito nacional.

<sup>54</sup>Cabe mencionar que no todas las OM se orientan a promover el desarrollo local o un uso productivo de las remesas, por lo cual es importante identificar a aquellas que pueden promover un cambio económico en las comunidades y, especialmente, que puedan concertar acciones con actores locales.

- Promueven la implantación de proyectos de inversión en las comunidades.

Estas aportaciones de las OM representan un reto para los gobiernos locales para responder con la misma capacidad de gestión en la generación de proyectos con uso productivo de las remesas. De esa manera se podría esperar que el impacto social de los proyectos de remesas fuera mayor, porque los dos actores tendrían las mismas capacidades de gestión y además, porque comparten similares objetivos, estrategias y metas.

### EL IMPACTO DE LAS REMESAS: ¿IMPACTO FAMILIAR O DESARROLLO LOCAL?<sup>55</sup>

EXISTE UN debate acerca del impacto de las remesas en el crecimiento y el desarrollo y pueden identificarse dos grandes vertientes.<sup>56</sup> La primera vertiente sostiene que las remesas<sup>57</sup> tienen un impacto significativo en el desarrollo económico local y regional, debido a la proporción de las remesas que se destina al financiamiento de proyectos sociales y productivos.<sup>58</sup> Sin embargo, como se ha indicado en este capítulo, tales actividades son mínimas, aunque el potencial existe y puede desarrollarse, en la medida en que el gobierno local cuente con una capacidad de gestión y un enfoque estratégico para promover proyectos bajo un uso productivo de las remesas.

<sup>55</sup>No es el objetivo de este apartado analizar ampliamente el impacto de las remesas en los municipios de emigrantes mexicanos. El propósito central es contextualizar el tema con respecto al objeto de estudio del artículo. Para un mayor análisis véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, pp. 30-33.

<sup>56</sup>La discusión se ha orientado más al análisis del desarrollo ya que se considera que las remesas tienen mayor potencial para incidir en la disminución de la pobreza y la desigualdad del ingreso que directamente sobre el crecimiento del producto interno bruto (PIB).

<sup>57</sup>Una proporción de las remesas puede destinarse al financiamiento de proyectos sociales y productivos, ya sea aumentando la inversión en escuelas, centros de salud y otra infraestructura, sociales, lo que conlleva una mejora en la calidad de vida de los habitantes o bien, aumentando la capacidad productiva, el empleo y, se espera también, los ingresos. (véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, p. 31).

<sup>58</sup>Se considera que para hacer una crítica del uso productivo hay que tener consideraciones conceptuales y métricas sobre el término. Por ejemplo, se debe tomar en cuenta qué se está midiendo y qué constituye un nivel bajo, medio o alto.

El hecho de que se estime que alrededor de un cinco por ciento<sup>59</sup> de las remesas en México se destine al ahorro o a la inversión en pequeños negocios (BID-Fomin, 2004, y Santibáñez, 2005), permitiría desarrollar las capacidades productivas, individuales o colectivas, de los hogares que reciben esas remesas. No obstante, el hecho de contar con algunos recursos no los hace automáticamente empresarios (Santibáñez, 2005). Para ello es necesario capacitarlos y crear programas que den acceso a créditos, permitan desarrollar los eventuales negocios o bien transformar esa capacidad de ahorro en inversión productiva.<sup>60</sup> Aquí se refleja la importancia de que los gobiernos locales cuenten con visión y capacidad para promover proyectos de desarrollo bajo una gestión intergubernamental con base en las remesas.

La CEPAL ha formulado algunas recomendaciones para el desarrollo de proyectos productivos, en las cuales el gobierno local debe tener un papel importante:

1. Fortalecimiento del sistema bancario y financiero.
2. Estrategia gradual, descentralizada y participativa.
3. Fortalecimiento de las organizaciones locales y de migrantes.
4. Necesidad de políticas públicas de apoyo.
5. Proyectos pilotos reproducibles.
6. Talleres de capacitación previos a inversiones.

<sup>59</sup>El bajo impacto de las remesas en la inversión productiva puede atribuírsele a cuatro factores: *a*) lo restringido y atomizado de las remesas como expresión del ahorro de los migrantes en Estados Unidos; *b*) los migrantes por lo general provienen del ámbito de la economía familiar, de las filas del desempleo, o de precarias condiciones de empleo, aunque también participa una pequeña élite empresarial; *c*) las dificultades derivadas de la estrechez del mercado interno y de las condiciones institucionales que entorpecen el éxito y hasta la sobrevivencia de pequeñas empresas en las regiones de origen del migrante; y *d*) el limitado impacto multiplicador de las remesas en la mayoría de las economías locales. El aprovechamiento de las remesas requiere entonces que se den ciertas condiciones tanto en los agentes participantes en el proceso migratorio como en las características socioeconómicas del país. Véase Pablo Serrano (2001).

<sup>60</sup>El desarrollo de las microempresas presenta problemas por la falta de apoyos efectivos para su desarrollo, en parte por falta de capacidad empresarial de las familias receptoras de remesas y, sobre todo, por las limitaciones de viabilidad de mercado en economías, o en sectores de esas economías, permanentemente deprimidos. Véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, p. 32.

## 7. Aprovechamiento del mercado paisano y de las experiencias internacionales de otros emigrantes.<sup>61</sup>

Las remesas pueden ser una de las alternativas para disminuir la pobreza y la marginalidad en los municipios de emigrantes en México, especialmente de aquellos cuya población se caracteriza por estratos medios bajos y no la población en condiciones de pobreza extrema.<sup>62</sup> Esto sucede porque los hogares que reciben remesas se concentran con ingresos entre dos y seis salarios mínimos. Se estima que sólo el 5.8 por ciento de los hogares receptores de remesas correspondían a hogares que reciben hasta dos salarios mínimos. En términos del monto de las remesas, los hogares con ingresos de ocho salarios mínimos o más reciben más del 50 por ciento de las remesas (Cámara de Diputados y CESOP, 2005: 6 y 37-41).

Una segunda vertiente sobre el impacto de las remesas sostiene que constituyen un ingreso más para las familias y que tienen el mismo uso que los salarios que obtienen otros miembros de la familia en territorio nacional, que es principalmente el financiamiento del gasto corriente del hogar. Por ende, no se puede ignorar o menospreciar la importancia específica de las remesas en familias de estratos populares en México. Las remesas son fundamentales para el sostenimiento de poco más de un millón de hogares en México; ese es su destino más importante, hacer frente a los gastos del hogar, de la educación y atención médica de los familiares que se quedan en México; y además, comprar o mejorar la vivienda que habitan (Santibáñez, 2005).

<sup>61</sup>Véase García (2003).

<sup>62</sup>La distribución por deciles de hogares indica que los extremos, correspondientes a los deciles I y X, son los que tienen menor proporción de hogares que reciben remesas, en el total de hogares de cada decil. Los hogares receptores de remesas, se concentran en los deciles que van del II al VI. Sin embargo, los mayores montos de ingresos por remesas se concentran en los deciles altos e intermedios. En el 2000, los tres deciles más altos recibieron el 56.8 por ciento de las remesas, esta proporción bajó a 35.56 por ciento en el 2002. Sin embargo, los cuatro deciles intermedios (IV al VII) representaron el 31.40 y el 46.46 por ciento. Los hogares con ingresos más bajos (los tres primeros deciles), obtuvieron el 11.81 y el 17.98 por ciento de las remesas en el 2000 y el 2002, respectivamente. Véase Cámara de Diputados y CESOP, *op. cit.*, pp. 20-21.

El Banco Mundial (2006a) estima que apenas seis de cada 100 dólares de las remesas recibidas por las familias mexicanas son ahorradas, sobre todo en medios informales, fuera de la regulación y supervisión de las autoridades. El informe del Banco Mundial) también estableció que la exclusión de las familias más necesitadas del sistema financiero formal es un obstáculo para superar la pobreza en México. Situación que se comprende porque la mayor parte de los ingresos por remesas se requieren para pagar servicios o adeudos,<sup>63</sup> y en pocos casos se pretende establecer una inversión productiva a través de los bancos. En este sentido se justifica la prioridad de multiplicar el impacto sobre el desarrollo, en el cual las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado deberían de identificar de forma sistemática los obstáculos que impiden el impacto multiplicador de las remesas sobre el desarrollo desde un enfoque de gestión asociada.<sup>64</sup>

Asimismo, se puede mencionar que si bien la mayor parte de las remesas se destinan a gasto corriente, es decir, a satisfacer necesidades inmediatas de familiares de migrantes, lo cual disminuye las condiciones de marginalidad en el ámbito de familia, pero no genera desarrollo social (SELA, 2004, y Cámara de Diputados y CESOP, 2005). Una razón adicional es que los principales municipios de emigrantes mexicanos generalmente han tenido limitaciones para promover un uso productivo de las remesas.<sup>65</sup> En otros casos, son las propias organizaciones de migrantes las cuales han tenido un papel central para generar alianzas locales o estimular un papel más activo del gobierno local.

<sup>63</sup>El mismo reporte del Banco Mundial (2006a) menciona que las personas más pobres, las que viven en áreas rurales y residentes del sur del país, tienden a ahorrar en activos físicos. Las tandas son preferidas por las clases medias, las amas de casa y trabajadores asalariados y, regionalmente, son extendidas en la zona de El Bajío. El uso de los bancos está sobre todo concentrado en las clases profesionales de más alto ingreso que vive en el medio urbano y en el norte del país.

<sup>64</sup>Para profundizar sobre tal prioridad véase Banco Interamericano de Desarrollo y Fomin (2004).

<sup>65</sup>Para un mayor análisis de las remesas desde la perspectiva de las políticas públicas, véase a Arroyo y García, *op. cit.*

A manera de resumen, este capítulo ha tenido como objeto sustentar que un enfoque de gestión estratégica en los municipios de emigrantes mexicanos es importante para promover un uso productivo de las remesas y con ello tratar de promover un desarrollo local. El enfoque estratégico es relevante porque permite a los gobiernos locales a pensar en términos de futuro y a fortalecer su función social, con base en una evaluación de su gestión, sus políticas, objetivos, estrategias, metas e impactos.

El potencial para avanzar hacia una política de desarrollo local con base en las remesas existe y se puede apreciar especialmente con respecto al papel de las organizaciones de migrantes y de algunos gobiernos locales para promover un uso productivo de las remesas. No obstante, el problema central es que la mayor parte de los municipios de emigrantes tienen otras prioridades locales, aunado a limitaciones en sus capacidades de gestión, lo que no ha permitido diseñar y, en su caso, institucionalizar una política de fomento económico local basado en las remesas. El problema se presenta particularmente con los municipios semiurbanos y con una deficiente gestión pública. En el caso de las ciudades metropolitanas, al contar con una economía más diversificada, no dependen de las remesas o donaciones, por lo cual, no es una prioridad sustentar proyectos productivos.

El impacto de las remesas, los problemas de bajo crecimiento económico y la aguda desigualdad social en México, plantean la necesidad de una política o programa integral en materia de un uso productivo de las remesas de alcance nacional, pero bajo un esquema descentralizado de operación y de toma de decisiones. Este esquema debe permitir alentar las iniciativas locales mediante apoyos y estímulos a las mejores prácticas y al desarrollo de proyectos piloto que permitan reproducirlas a escala más amplia. La asistencia técnica bajo un enfoque de la gestión estratégica local es una de las mejores opciones para mejorar el diseño de instrumentos a nivel local-regional.



## *Gestión del ordenamiento territorial y el desarrollo local en México\**

EL OBJETIVO general de este capítulo es el de identificar y analizar los fundamentos jurídicos básicos que regulan los planes y programas del gobierno federal en materia de ordenamiento del territorio en México. La finalidad es examinar si dicho marco plantea los elementos legales que favorezcan una gestión intergubernamental de las políticas y nuevos procesos de gestión del ordenamiento territorial, especialmente en el ámbito municipal.

La relevancia del municipio en la perspectiva territorial radica en que la mayor parte de los procesos tienen lugar en un espacio físico que genera un conjunto de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, que es necesario gestionar para promover los niveles de vida de la población. En tal sentido, es primordial una gestión del ordenamiento territorial en el ámbito local para promover una mayor calidad de vida.

Tradicionalmente el ordenamiento territorial se ha conceptualizado en términos del “desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”. Sin embargo, el territorio es un concepto más amplio y complejo que el espacio físico, y además se considera que debiera tener mayor énfasis en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Con lo cual se aprecia la complejidad del ordenamiento territorial, como una política para el equilibrio urbano, pero a su vez, como una política orientada hacia la calidad de vida. En ambos casos se requie-

\*Este capítulo se elaboró como parte del proyecto de investigación Ordenamiento Territorial en el Estado de Baja California, Colef-SAHOPE, bajo la coordinación de Nora Bringas, profesora-investigadora de El Colegio de la Frontera Norte.

re del papel de los gobiernos y de su gestión para desarrollar las políticas públicas en la materia.

Este capítulo parte de reconocer que en México el crecimiento urbano de las ciudades a causa del aumento de la población, debido a fenómenos migratorios y una deficiente planeación urbana (Aguilar, 2001), no ha sido acompañado de una decidida acción de los gobiernos para asegurar una apropiada ocupación del territorio y calidad de vida de sus habitantes. Situación que se atribuye a una deficiente gestión gubernamental, provocada entre otros factores por limitaciones de tipo conceptual:

(...) los problemas del desarrollo de los países empiezan por las ideas. A menudo muchas de ellas tienen un sustento muy endeble. Cuando estas ideas se transforman en políticas públicas, el resultado (es) insatisfactorio (...) a la luz de los conceptos sobre los que tales políticas descansan. En este sentido, los problemas que se encuentran en la implementación tienen realmente que ver con una deficiente formulación, y ésta con ideas pobremente definidas (Aguilar, 2001).

La premisa de este capítulo es que el marco legal en materia de ordenamiento territorial en México si bien conceptualmente ha integrado las distintas dimensiones (social, económica, cultural e institucional) que implica un ordenamiento territorial, no ha existido una vinculación eficaz con la gestión y una política territorial. Con lo cual, el impacto de las políticas federales y estatales en materia territorial, no necesariamente ha provocado efectos en el ámbito local, en términos de una mejora en la calidad de vida.

Las preguntas centrales que orientan este análisis son las siguientes:

¿Existe una articulación entre el marco legal y los planes y los programas en materia de ordenamiento territorial?

¿Se plantean nuevos enfoques de gestión en los planes nacionales de ordenamiento territorial que repercuten en el ámbito local?

¿Qué problemas han obstaculizado una gestión intergubernamental en materia de ordenamiento territorial en el ámbito local?

### MARCO CONCEPTUAL: ESTADO, GESTIÓN Y POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

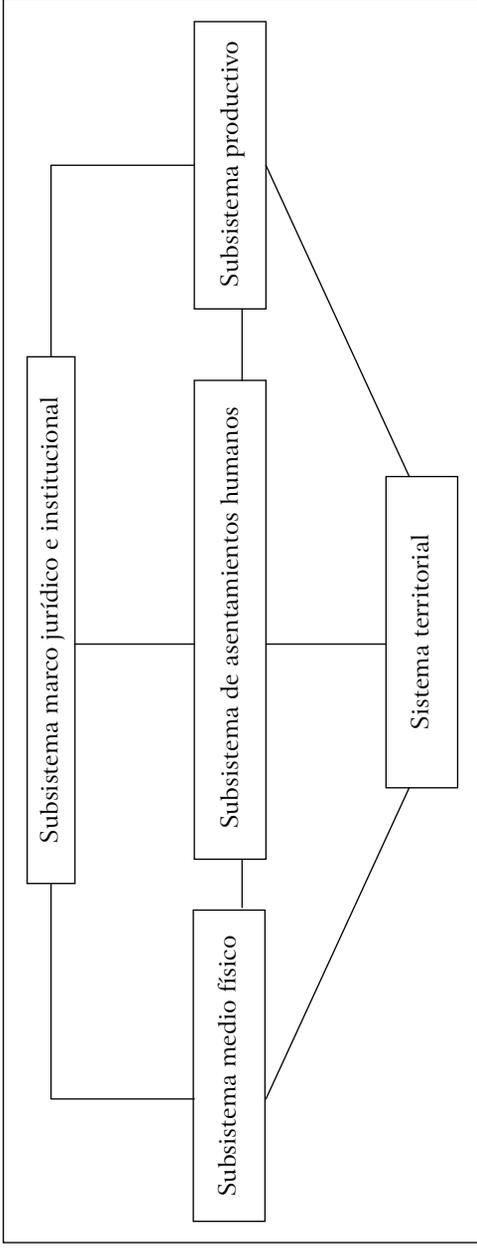
UNA ADECUADA comprensión del ordenamiento territorial requiere precisar lo que se entiende por territorio y su relación con las distintas dimensiones. En primer lugar, es importante concebir el territorio como un concepto holístico más global que la concepción de espacio. El territorio deja de ser el soporte físico de las actividades humanas, para transformarse en un sistema complejo donde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales (Conama, 2000). Desde esta perspectiva, se plantea la importancia de una noción integral del ordenamiento territorial, que a su vez implica que la gestión y las políticas incorporen las distintas dimensiones que condicionan el territorio.

El ordenamiento territorial debe de considerar el componente de la gestión y de las políticas, porque al margen de los sesgos urbanos, social y económico de una política de esa naturaleza, un elemento esencial es la capacidad de los actores para promover, gestionar y evaluar el ordenamiento territorial. Ahí radica la importancia de la gestión y una planeación estratégica en materia territorial para promover el desarrollo local.

Una definición amplia del ordenamiento territorial debe incluir la gestión y las políticas públicas, que se vinculan a una noción estratégica en términos de su enfoque y su metodología. Adicionalmente, un elemento importante es la gestión política, particularmente, si se parte de la consideración de que una perspectiva integral del ordenamiento territorial considera los siguientes elementos:

- Procesos de planificación.
- Los conflictos entre intereses diversos.

FIGURA 1  
EL SISTEMA TERRITORIAL



Fuente: Domingo Gómez Orea (1994: 59-60).

- Voluntades políticas de alianza entre territorios administrativos diferentes.
- Formas de participación y de concertación de actores, (Conama, 2000).

Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública que responde, fundamentalmente, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que aquél provoca y de garantizar una especie de justicia socioespacial: el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población (Gómez Orea, 2001).

Teóricamente el ordenamiento territorial involucra a toda la sociedad, y el Estado debe liderar una estrategia de ordenamiento territorial, confrontando los intereses, las aspiraciones diversas y eventualmente contradictorias de los diversos actores, con el objeto de potenciar el desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable (Conama, 2000).

Se asume que el ordenamiento territorial debiera ser una política dirigida y articulada por el Estado y sus gobiernos. El Estado es el encargado de fijar el marco regulatorio para la acción de los privados, y de generar políticas y acciones que promuevan un ordenamiento del territorio acorde a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El Estado, además, debiera ser capaz de articular las distintas visiones y acciones de los sectores que conviven en su interior, en pos de los objetivos nacionales, regionales y locales. Por tanto la pregunta central es si el Estado mexicano cumple con sus responsabilidades legales y de gestión gubernamental en materia de ordenamiento territorial.

Llamaremos sistema territorial al conjunto de elementos que intervienen en el territorio, con sus partes o factores constitutivos y sus interacciones con los demás subsistemas. Éste se con-

forma de los subsistemas de asentamientos humanos, actividades productivas y medio físico y éstos a su vez se soportan sobre un subsistema que es el marco jurídico e institucional, que regula la actuación humana sobre el territorio.

## MARCO LEGAL-NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO: ÁMBITO FEDERAL

EXISTE UNA diversidad de dependencias gubernamentales que han generado una variedad de programas, planes y políticas en materia de ordenamiento territorial en México (véase cuadro 4).

### CUADRO 4

#### MARCO NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

<i>Nivel de gobierno</i>	<i>Marco normativo general</i>	
	<i>Leyes</i>	<i>Reglamentos y convenios</i>
Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Planeación Ley General de los Asentamientos Humanos (DOF, 26 de mayo de 1976, reformada el 21 de julio de 1993) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (DOF, 28 de enero de 1988, modificada el 13 de diciembre de 1996) Ley General de Población (DOF, 7 de enero de 1974, reformada el 4 de enero de 1991) Ley General de Bienes Nacionales Ley Federal de Derechos de Agua Ley Agraria Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

Fuente: Rodrigo Vera Vázquez (2002).

El problema a plantear es si existe una articulación eficaz entre todos esos marcos legales y que promuevan el diseño e implantación de una política de ordenamiento territorial acorde a sus dimensiones social, ambiental, urbana y económica respectivamente y sus impactos en el desarrollo local.

Los preceptos básicos para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional están establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115. El artículo 25 constitucional establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Como consecuencia, el Estado tiene un papel central en la regulación de las actividades productivas, ambientales y su impacto en el desarrollo.

El artículo 27 designa a la nación como la responsable de imponer las medidas en materia de ordenamiento en los siguientes términos:

(...) ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Desde nuestra perspectiva el mandato constitucional establece una noción “tradicional” del ordenamiento, en el sentido

de que se considera que sólo con ordenar los espacios físicos acorde a sus características, es posible fomentar una política de ordenamiento territorial que integre conceptual y operativamente, las distintas y complejas dimensiones de un ordenamiento, en especial, el papel de los actores y sus distintos intereses. Una de las implicaciones de esta definición constitucional radica en que otras leyes federales y estatales reproducen tal noción del ordenamiento territorial. Bajo ese enfoque es cuestionable que el ordenamiento territorial pueda generar un desarrollo local.

De los anteriores preceptos constitucionales se destaca el papel del Estado para atender los principales criterios de una política territorial: la promoción, la ordenación, la regulación, la funcionalidad, la integración y el equilibrio con sentido social y sustentable. El análisis sobre los papeles del Estado deberá centrarse si las responsabilidades indicadas no se han ejecutado eficazmente o si han cambiado en el transcurso de los años, a causa de los cambios del entorno económico, social e institucional.

Dentro del ámbito legislativo, el artículo 73 fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de la Constitución. Éste, a su vez, hace referencia al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para promover entre otras las siguientes disposiciones:

(...) ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Debido a que la planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, la Ley de Planeación (1983) es referente en cuanto a la coordinación y congruencia del Ejecutivo federal y sus actividades de planeación con las entidades federativas. Por ello, en el artículo 1o. se indica que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

Fracción I: Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal.

Fracción II: (...) las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

En este sentido el artículo 2o. refiere al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para llevar a cabo un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización. De este modo, la Ley de Planeación es clara al presentar que todas las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, de tal manera que, en los términos de esta ley, se lleven a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La cuestión es si efectivamente este marco legal conduce a una gestión intergubernamental del conjunto de las dimensiones del ordenamiento territorial y genera impactos en el desarrollo local.

Adicionalmente la Ley de Planeación establece en su capítulo quinto, artículo 33, referente a la coordinación que:

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacio-

nal del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Formalmente la Ley de Planeación debe promover algunas de las principales prioridades de política gubernamental que caracterizan a un Estado democrático: desarrollo integral, coordinación, desarrollo equilibrado y descentralización. Se considera que tales objetivos no se han alcanzado totalmente, entre otras causas porque se ha mantenido una tendencia a la centralización en el gobierno federal. Por tanto, no se ha promovido un equilibrio con otros procesos como son la propia descentralización, democratización, participación social y un equilibrio de las capacidades territoriales con una visión sustentable. Con lo cual se ha limitado el desarrollo local. En ese marco también se podrían ubicar algunas orientaciones de la Ley General de los Asentamientos Humanos (1993).

Un problema adicional con la Ley de Planeación es que respondió a un contexto político-institucional en donde se pregona una “doctrina” de la planeación. Bajo ese marco “conceptual” se inscribió la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. Desde ese año, la gestión de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) ante las entidades federativas fue tendiente a la creación de un sistema nacional de planeación urbana, el cual llevaba la invocación de este marco legal (de planeación) que desde entonces ha caracterizado la gestión urbana en el ámbito local.

La Ley de Planeación fue considerada como un modelo de gestión pública durante el gobierno de Miguel de la Madrid, lo que significó un referente obligado para conceptualizar y organizar la práctica de la planeación durante esos años (Azuela de la Cueva, 1990: 65).

En la actualidad la Ley de Planeación se concibe únicamente como un marco referencial, a causa de sus limitaciones, entre las que destacan:

- Un concepto de planeación sin referentes conceptuales que permitan una articulación con la gestión y políticas públicas y su impacto en el desarrollo local.
- La planeación se asocia a un conjunto de acciones y propósitos que no se fundamenta en estrategias, mecanismos y políticas concertadas con los distintos actores en los diferentes ámbitos.
- La planeación no se ha articulado al desarrollo local bajo un equilibrio entre competitividad y bienestar.
- La planeación como un recetario de procedimientos, reglas y objetivos que no se articula con una noción estratégica de la gestión y las políticas.
- La planeación se concibe como un requisito de procedimiento institucional para acceder a las fuentes de financiamiento gubernamental.
- La planeación entendida como tal, ha evolucionado en la actualidad hacia una planeación estratégica en su definición más tradicional y simple.

Estos factores han determinado que el marco legal de la planeación si bien contenga algunos aspectos que permitan orientar las políticas de ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable, por otro, no ofrece elementos concretos que permitan articular las distintas dimensiones del territorio. La planeación en su dimensión limitada –como una orientación general– no se concibe como un marco conceptual que permita orientar, regular y gestionar el conjunto de aspectos que condicionan un ordenamiento territorial.

La complejidad de los procesos sociales presentes generalmente ha superado las valorizaciones de los actores públicos para aprehender la complejidad del territorio. Por ello, concebir una revalorización del mismo y su impacto en la gestión y las políticas resulta muy complejo. Si se adiciona una noción de un

enfoque prospectivo, la complejidad aumenta, especialmente con gobiernos y administraciones con un bajo desempeño y formación profesional deficiente.

En materia de criterios de planeación y ordenamiento territorial se tiene que hacer referencia a si los instrumentos de planeación del territorio tienen la capacidad de fomentar una distribución equilibrada y sustentable de la población y las actividades económicas (véase figura 2). Para ello se requiere atender los siguientes aspectos:

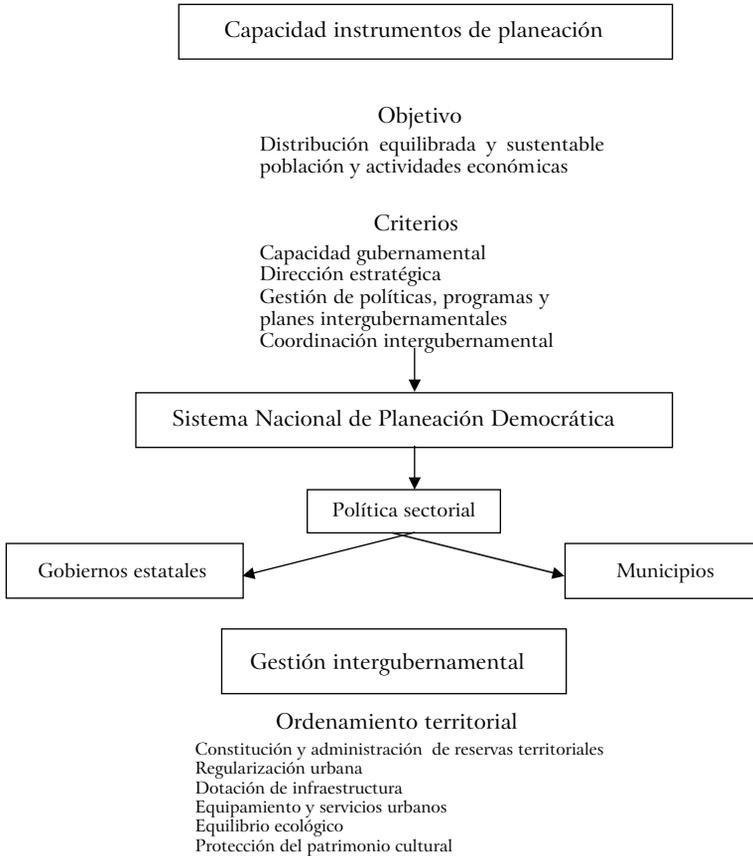
- Una definición amplia e integral del ordenamiento territorial.
- Una articulación entre las distintas dimensiones del ordenamiento territorial.
- Una articulación entre el concepto de ordenamiento territorial, la gestión y las políticas.
- Valorar la integración entre la organización, su gestión y las políticas territorial integración entre la planeación estratégica, el ordenamiento territorial y la gestión territorial.

La importancia de estos aspectos radica en que su ausencia ha condicionado los alcances de la planeación y la gestión del desarrollo urbano en México.

Adicionalmente, los criterios fundamentales de la planeación del territorio se asocian a la coordinación intergubernamental, la gestión de políticas, programas y planes gubernamentales, la capacidad gubernamental y la dirección estratégica. Estos aspectos tendrían que incidir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de las políticas sectoriales desarrolladas por los gobiernos estatal y local.

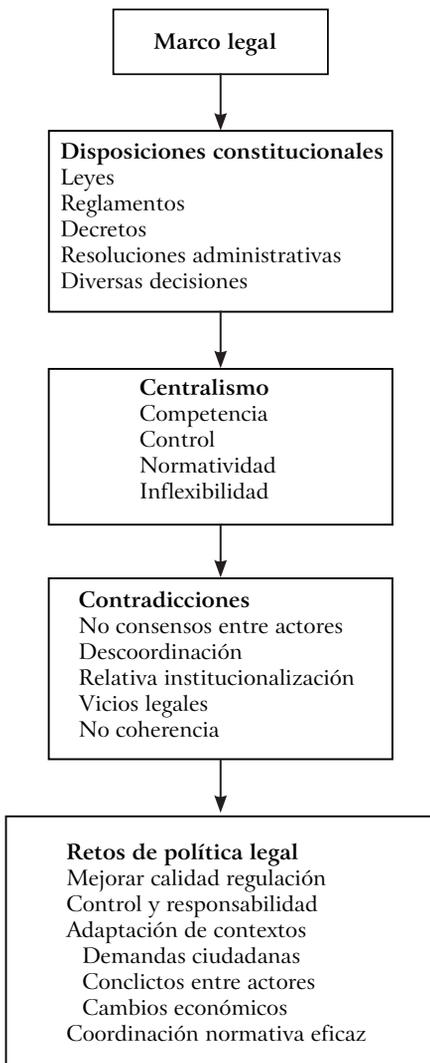
Se propone la necesidad de una gestión intergubernamental del ordenamiento territorial, con base en considerar sus principales componentes, en la medida en que esas políticas mantienen interdependencia. Así, el territorio concebido con una noción dinámica, social y espacial, implica la necesidad de valorar tales dimensiones e impacto en la gestión y las políticas públicas.

FIGURA 2  
CRITERIOS DE PLANEACIÓN  
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3  
INTEGRACIÓN-DESINTEGRACIÓN, MARCO LEGAL  
Y CONTEXTO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL  
Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ÁMBITO FEDERAL

*Esquema institucional vigente y atribuciones jurídicas*

En este apartado se identifica el esquema institucional y las atribuciones jurídicas que poseen los diferentes actores del sector público involucrados en el proceso de ordenamiento territorial (véase cuadro 5). La finalidad es determinar si el marco jurídico-administrativo del país contempla una estructura institucional involucrada de manera directa o indirecta en el tema del ordenamiento territorial.

CUADRO 5  
ACTORES INSTITUCIONALES VINCULADOS  
A PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

---

*Actores federales*

---

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat):

1. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental

1.1. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial

2. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental

Dirección General de la Zona Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros

Organismos descentralizados

Comisión Nacional del Agua

Comisión Nacional de Áreas Protegidas

Instituto Nacional de Ecología

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol):

1. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

1.1. Dirección General de Ordenación del Territorio

1.2. Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional

Dirección General de Suelo y Reserva Territorial

Organismos descentralizados

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa)

Organismos descentralizados

---

Fuente: Vera Vázquez (2002).

La estructura del régimen y su orden administrativo participan como factor de influencia directa al armar respuestas guber-

namentales y por ello es necesario integrar los distintos niveles de gobierno, cada uno de los cuales poseen un ámbito de acción y atiende una dimensión de la ordenación territorial. Ambos aspectos son importantes porque el alcance de las políticas en cada nivel se asocia inicialmente a sus competencias.

Las actuaciones propias de cada nivel territorial son diferentes, y puede afirmarse que cada uno de ellos es el adecuado para conseguir alguno de los objetivos fijados. Esto, por supuesto, no resta valor a lo que se pueda realizar desde los otros ámbitos. Además, debe considerarse que el objetivo de la sustentabilidad reclama una amplia colaboración entre todos los agentes, públicos y privados, con incidencia en el territorio. El problema radica en que si los distintos actores gubernamentales cuentan con las capacidades normativas e institucionales que les permitan gestionar intergubernamentalmente una política territorial, en un marco en que cuentan con diferentes responsabilidades, enfoques, ámbitos de acción y problemas.

A manera de antecedentes, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 establecía en sus estrategias de desarrollo social la necesidad de promover el desarrollo equilibrado entre las regiones, para ello se proponía la ejecución de políticas de desarrollo regional, urbano y de la reforma agraria, respectivamente. La finalidad era reducir las disparidades entre la ciudad y el campo, mejorar los niveles de competitividad, a generar empleos, a minimizar el constante crecimiento demográfico y a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, estos problemas no se han reducido sustancialmente en el transcurso de los años, a causa de una inadecuada gestión de la planeación territorial y las limitaciones de la política de desarrollo social.

Dentro de los objetivos específicos relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos que contemplaba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 1995-2000 se establecía el de buscar fortalecer diferentes tipos de corredores, entre los que se destacan los turísticos, con la finalidad de estimular la generación de empleos y la consolidación de las regiones;

CUADRO 6  
POLÍTICAS, ENFOQUES Y PROBLEMAS  
DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

<i>Organismo</i>	<i>Política</i>	<i>Enfoque</i>	<i>Problema</i>
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Social, urbana, regional y territorial	Asentamientos humanos	Desequilibrios en el sistema de ciudades
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	Ambiental	Medio físico	Aprovechamiento de los recursos naturales
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	Desarrollo regional	Actividad económica, productividad	Siniestralidad y baja productividad regional
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)	Urbana	Obras públicas	Incorporación del sector rural

Fuente: PNDU-OT (2001-2006).

asimismo establecía que en los planes y programas de ordenamiento y desarrollo urbano se incorporarán los criterios de sustentabilidad y de conservación del entorno natural.

De entre los objetivos referentes al desarrollo urbano ordenado se destacaba la necesidad de fomentar la coordinación entre entidades y dependencias del gobierno para dotar de infraestructura y equipamiento urbano a las ciudades. Es importante subrayar el énfasis que pone este programa en la idea de que el ordenamiento territorial debería ser una facultad de los gobiernos locales.

Un buen referente de los cambios en materia de administración territorial en la década de los noventa fue el impacto del PNDU 1995-2000; éste abordó una serie de lineamientos relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Sin embargo, esta política se enfocó básicamente al impulso, consolidación y desarrollo de ciudades, ya que esencialmente se consideró que la implementación de estas políticas repercutiría en un equilibrio regional, para ello se crearon cuatro programas estratégicos:

1. Programa de 100 Ciudades.
2. Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas.
3. Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano.
4. Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano.

En el caso del Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano (1995-2000) su objetivo general era el de coordinar acciones de la Federación con estados y municipios para promover el ordenamiento y la planeación del desarrollo urbano. Sus objetivos específicos consistían:

- Fortalecer la capacidad estatal y local para orientar el desarrollo urbano.
- Coordinar los esfuerzos intragubernamentales federales de apoyo a la consolidación de los asentamientos humanos.
- Consolidar el marco jurídico para el desarrollo urbano estatal y municipal.

Dos aspectos destacan de la propuesta anterior, por un lado, el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional e intergubernamental y el diseño de los marcos legales en materia de ordenamiento territorial. Segundo, el desarrollo de los estudios técnicos correspondientes, con la finalidad de conocer las principales variables que condicionan el desarrollo urbano. Y tercero, la necesidad de considerar el impacto local del ordenamiento territorial. Si bien estos aspectos son retomados en el programa federal de ordenamiento de la presente administración, no existe una visión integral del ordenamiento que permita vincular tal enfoque con la gestión y las distintas políticas. Este problema ha condicionado el impacto del ordenamiento territorial en el desarrollo local.

En aras de ser congruente con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la entonces Semarnap propuso 10 lineamientos de política ambiental que dan dirección y sentido

a las acciones institucionales; en ellos se basan las directrices del ordenamiento ecológico del territorio. Estos lineamientos eran:

- Promover una transición al desarrollo sustentable y frenar los procesos de deterioro ambiental.
- Aprovechar el potencial de los recursos y mejorar ecológicamente los procesos productivos para impulsar el desarrollo.
- Ordenar el aprovechamiento de los recursos, la producción, la infraestructura y el desarrollo urbano.
- Destacar la prevención y fomentar, con educación, capacitación y comunicación, patrones de consumo favorables a la sustentabilidad.
- Fomentar programas de uso de recursos que colaboren a la superación de la pobreza.
- Impulsar la corresponsabilidad, la participación social y la información oportuna y transparente de la política ambiental.
- Avanzar en la descentralización, la coordinación y la integración regional.
- Fortalecer el marco jurídico y el cumplimiento de las leyes, normas y programas.
- Modernizar e innovar las prácticas institucionales que refuercen las acciones en torno a una gestión ágil y funcional y a una actuación transparente en todos los niveles.
- Promover la participación de México en los foros internacionales de medio ambiente.

La anterior administración gubernamental también formuló una serie de iniciativas teórico-metodológicas para promover ordenamientos ecológicos del territorio. Adicionalmente centraron su interés en el fortalecimiento de las capacidades institucional y de gestión gubernamental en los ámbitos local y estatal. Además, definieron algunos de los principios rectores del ordenamiento ecológico del territorio:

- Integral.
- Articulador.

- Participativo.
- Prospectivo.
- Distribución y competencia.
- Equilibrio territorial.

Para tales efectos, se reconoció la necesidad de extender y multiplicar los esfuerzos de gestión, de tal forma que todos los estados de la Federación, especialmente las regiones y municipios con problemas más críticos, tuvieran un ordenamiento ecológico que les permitiera planear de manera responsable el desarrollo de infraestructura y abasto urbano, y las actividades y proyectos productivos (INE, 1999).

Estos aspectos son importantes porque permiten avanzar en el diseño y gestión de programas de ordenamiento territorial en el ámbito local, en un contexto en que la administración pública en la materia se caracteriza por constantes cambios en los actores, la organización y sus enfoques.

Las políticas de la presente administración se caracterizan por los siguientes aspectos generales. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se desprende la necesidad de incrementar el desarrollo social y armónico con la naturaleza. Esto implica orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, con la participación de los estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. La estrategia a seguir es, entre otras, armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias de desarrollo sustentable. Con esto se pretende mejorar la calidad de vida y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y la sociedad civil, de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo (PND, 2001: 92).

La propuesta del PND 2001-2006 retoma algunos aspectos del anterior programa, aunque no enfatiza en el campo del ordenamiento territorial el papel de la gestión y políticas públicas. El mencionado plan tiene como esencia lograr que: "(...) México

responda, con dinamismo y decisión a los retos que plantean las diferentes transiciones en el ámbito político, demográfico, económico y social...” (IX).

En ese marco, se concebía que: “(...) el medio ambiente es prioritario... es una prioridad para el Ejecutivo federal y para el (PND), toda vez que el desarrollo de la nación no será sustentable si no se protegen los recursos naturales...” (PND, 2001: 24).

Uno de los objetivos es lograr un desarrollo social y humano con armonía con la naturaleza, lo cual implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente. Para alcanzar tal propósito una de las estrategias que se propone es:

*a) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país. Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio con el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdos con modelos de sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo (PND, 2001: 92).*

El PND 2001-2006 renova el interés gubernamental sobre el desarrollo sustentable desde una perspectiva del ordenamiento territorial. Sin embargo, destaca la orientación del ordenamiento territorial únicamente en términos de regular los flujos de población en los ámbitos local y regional. Como consecuencia, en este rubro no se concede importancia a mejorar la calidad de vida de esos estratos. Lo cual es contradictorio considerando la importancia del ordenamiento territorial en tal sentido.

Las propuestas de la presente administración federal en materia de ordenamiento territorial son orientadas fundamentalmente por la Sedesol.

Entre los objetivos de su nueva política territorial destaca, el de elevar la competitividad económica de las ciudades y las regiones del país; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades y se garantice la cohesión social. En la presente administración federal la misión de la Sedesol en el contexto institucional es instrumentar la política de ordenación del territorio, para que sea complementaria a la política de desarrollo urbano y regional. Para lograr este objetivo se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con las directrices nacionales en el marco del pacto federal. En este quehacer, el ordenamiento ecológico, competencia de Semarnat, se considera como un vínculo fundamental. Para cumplir esta misión, el PNDU-OT postula cuatro principios de actuación institucional:

- Orientación espacial del desarrollo.
- Organización de territorios de actuación.
- Planificación y prospectiva del territorio.
- Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio en dos vertientes: Fondo Regional Compensatorio y Fondo Regional Estructurante (PNDU-OT, 2001: 90).

La Sedesol elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006, que está sustentado en los objetivos y estrategias contenidas en el PND, el cual incorpora dentro de sus objetivos rectores, en el área de crecimiento con calidad, el de promover el desarrollo económico regional equilibrado y orientar políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios. Todo ello según lo establecido en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Planeación.

El PNDU-OT define a la ordenación del territorio como una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles sino comple-

mentar las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales. Por estas razones, la ordenación del territorio representa en México tanto un enfoque como una herramienta para ofrecer una respuesta institucional al reto de la superación de la pobreza de territorios, de comunidades y de individuos, combatiendo las causas estructurales de la misma bajo los principios de subsidiariedad y resarcitoriedad.

El reconocimiento de las particularidades de cada territorio y la identificación realista de su potencial sientan las bases para instrumentar acciones de gobierno en el territorio. Como consecuencia, la política territorial busca:

- Impulsar el desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región.
- Reducir las desigualdades entre las áreas, no mediante subsidios o inversiones no redituables, sino a través del incremento en su nivel de competitividad.
- Fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiariedad (PNDU-OT, 2001: 34).

La implementación de las disposiciones del PNDU-OT se concibe como parte de una política de Estado en términos de una coordinación intergubernamental:

(...) en el marco del más estricto apego a los distintos ámbitos de acción y competencia, se pretende crear un marco de colaboración interinstitucional que permita la efectiva coordinación y la adopción de una visión integral con enfoque estratégico, así como presentar a la Soberanía Nacional y a la de los estados de la Federación los proyectos de Ley, de Reforma o de Adiciones que resulten necesarios para lograr la proyección, el desarrollo y el orden que México merece (PNDU-OT, 2001: 83).

En la presente administración el papel de la Sedesol es relevante para promover una política de ordenamiento territorial

a partir del marco legal y del resto de programas que directa o indirectamente inciden en el ordenamiento. La diversidad de tareas y retos que representa el ordenamiento territorial desde las diferentes dimensiones que lo condicionan, plantea un serio reto a la Sedesol. Particularmente cuando otras de sus prioridades son las de promover el desarrollo social, reducir los niveles de pobreza y promover una ciudadanía económica o productiva. Por ello, es importante conocer si esa dependencia cuenta con las capacidades institucionales y de gestión intergubernamental en los ámbitos intra e interinstitucional para promover esas políticas. Y particularmente si cuenta con la capacidad política de generar una gestión intergubernamental en materia de desarrollo local.

Resta mencionar que el PNDU-OT 2001-2006, a diferencia del PNDU 1995-2000, integra la ordenación del territorio de manera explícita como política de Estado. Aunado a esto la Sedesol pretende promover en este periodo de la administración gubernamental la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio. Dicho programa pretende sentar las bases para el fortalecimiento coordinado de acción espacial y el equilibrio regional.

Uno de los programas importantes en donde se pretende operacionalizar las iniciativas de desarrollo sustentable en la perspectiva del ordenamiento territorial es el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, de la Semarnat. Uno de los pilares en la nueva política ambiental a la que hace referencia la secretaría es la integralidad. Esta política va más allá de un enfoque puramente ecológico y considera que los recursos naturales deben ser manejados en forma conjunta y coordinada. Para lograr el manejo integral de los recursos naturales en el territorio se pretende adoptar un enfoque integral de cuencas donde se tomarán en cuenta las interrelaciones que existen entre agua, aire, suelo, recursos forestales y los componentes de la diversidad biológica.

Para concebir tal enfoque la Semarnat propone como parte de su programa nacional una nueva gestión ambiental, adoptando un enfoque estratégico y con base en impulsar un nuevo fe-

deralismo, el cual es concebido como una acción conjunta y coordinada para promover una gestión eficaz y eficiente.

El nuevo federalismo se sustenta en las siguientes líneas de acción:

- Estrategias generales y firma de acuerdos.
- Desarrollo institucional.
- Vinculación de la descentralización con el desarrollo regional sustentable (Semart, 2001:100).

A manera de resumen, los planes y programas nacionales examinados igualmente integran las principales dimensiones de la problemática territorial y ambiental. En algunos casos, existe un énfasis en seguir fortaleciendo el papel de la gestión y la política ambiental.

En materia ambiental existe una continuidad de prioridades institucionales, que se han actualizado en función de los cambios en el entorno. La tendencia parece ir hacia la institucionalización de procesos relacionados con la conceptualización del desarrollo sustentable y de alguna manera en materia de gestión y políticas públicas.

No se puede afirmar lo mismo de las propuestas de la Sedesol en materia territorial. Se considera en un primer momento, que no existe continuidad en la manera de conceptualizar la problemática territorial con una visión social –que sería la prioridad institucional. Se podría esperar que se conceda mayor atención a la dimensión social, y en particular a la política de promover una ciudadanía económica (*sic*), en lugar de favorecer una articulación de las políticas social y territorial. Desde el punto de vista conceptual, no se identificó en el programa nacional de la Sedesol tal vinculación. Esta situación puede tener impactos negativos para la población objetivo y una ineficaz actuación gubernamental para promover el desarrollo. Adicionalmente, las dependencias estatales de la Sedesol no abordaron en la presente administración los problemas del orde-

namiento territorial. No obstante de que la calidad de vida es una de las prioridades de las dependencias asociadas con el desarrollo social.

En ese contexto, los gobiernos locales tienden a desaprovechar las opciones para promover un desarrollo local desde una perspectiva territorial. Sin embargo, en el próximo sexenio los gobiernos locales tienen el reto de tratar de articularse a dicha política, considerando las demandas sociales.

#### COORDINACIÓN, GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

COMO SE ha apreciado, existe una diversidad de dependencias gubernamentales, que han generado programas, planes y políticas en materia de ordenamiento territorial en México. El problema a plantear es si existe una articulación eficaz entre todos esos marcos legales e institucionales y que en consecuencia, permitan el diseño e implantación de una política de ordenamiento territorial acorde a sus dimensiones social, ambiental, urbana y económica.

El ordenamiento territorial debiera ser una política dirigida y articulada por el Estado. En este sentido las funciones del Estado son:

- Fijar el marco regulatorio para la acción de los privados.
- Generar políticas y acciones que promuevan un ordenamiento del territorio acorde a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.
- Articular las distintas visiones y acciones de los distintos sectores que conviven en su interior, en pos de los objetivos nacionales, regionales y locales.

Bajo ese contexto, es necesario definir unos papeles de los gobiernos para dar respuestas al nuevo sistema de relaciones público-ciudadano. Esos papeles son los siguientes:

## PAPELES DE LOS GOBIERNOS PARA DAR RESPUESTAS AL NUEVO SISTEMA DE RELACIONES PÚBLICO-CIUDADANO

---

- Gobierno catalizador (potencia los recursos/gestión de la escasez).
  - Gobierno competitivo (énfasis en lo que hace mejor).
  - Gobierno previsor (valora las amenazas y oportunidades).
  - Gobierno-cliente (en función demandas de los ciudadanos).
  - Gobierno social (integración ciudadana en políticas públicas).
- 

Reconociendo el papel del Estado en el fomento y regulación del ordenamiento territorial cabe cuestionar si el marco legal e institucional facilita la interacción, cooperación y coordinación entre todos los actores gubernamentales. Adicionalmente se cuestiona, ¿por qué no ha sido posible una gestión intergubernamental en la definición de las políticas y programas en materia de ordenamiento territorial en México? El argumento central es que en el corto plazo no se considera un cambio sustancial, porque se siguen manteniendo los mismos problemas de gestión en términos de centralización, control y excesiva normatividad. Tendencias que igualmente se reproducen en la relación de los gobiernos de los estados con los gobiernos locales. Esta aseveración la fundamentamos con el siguiente análisis.

La Ley de Planeación establece en su capítulo quinto, artículo 33, referente a la coordinación que: “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo.”

En cambio, la Ley General de Asentamientos Humanos (art. 6o.) establece en cuanto a la concurrencia y coordinación de las autoridades:

(...) las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano

de los centros de población que tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La mencionada ley en su artículo 7o. indica que corresponde a la Federación, a través de la Sedesol, una serie de atribuciones con respecto a la coordinación de acciones con el resto de ámbitos de gobiernos y actores no gubernamentales. Aquí se establecen los antecedentes de la participación de la Sedesol en materia de ordenamiento territorial.

En el área de crecimiento con calidad, el papel de la Sedesol a través del PNDU-OT 2001-2006, consiste en promover el desarrollo económico regional equilibrado y orientar políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios.

El marco legal en la materia de ordenamiento territorial ha establecido de manera general los lineamientos generales para promover la cooperación, coordinación y negociación entre los distintos ámbitos gubernamentales. Si es así, entonces, ¿por qué no ha sido una práctica común y fundamentalmente, no se ha institucionalizado la cooperación y gestión intergubernamental en materia de ordenamiento territorial?

En materia de ordenamiento territorial las tendencias de las relaciones intergubernamentales se manifiestan, porque forman parte de los rasgos estructurales de sistemas políticos como el mexicano y que reproducen los gobiernos locales y estatales. En consecuencia, el reto gubernamental es reducir las tendencias que obstaculizan el desarrollo de la gestión y las políticas.

Una tendencia general de las relaciones intergubernamentales en su noción tradicional es que acentúan los aspectos normativos, con lo cual se tiende a dejar de lado otros elementos que trascienden la esfera legalista de las relaciones entre los niveles de gobierno. Además, no hay que olvidar que en esas relaciones

existen componentes políticos y sociales que condicionan la naturaleza del federalismo.

Para resumir, el nuevo modo de gobernar se caracteriza por ser menos gubernamentalista y más interdependiente e interactivo con otros agentes, prefiere formas de organización descentralizadas y horizontales, le interesa coordinar más que subordinar, sustituye el mando y el control por el liderazgo y está por la asociación más que por la unilateralidad (Aguilar, 2002b).

Las relaciones intergubernamentales están en proceso de desarrollo en México, requiriendo una sofisticación de sus instrumentos, especialmente con respecto a subvenciones intergubernamentales, las regulaciones, órganos de negociación, formulación e implantación de políticas y el manejo de técnicas y juegos de gestión conjunta de políticas y programas (Agranoff, 1997, y Méndez, 1997). Estos temas han sido poco analizados desde el punto de vista académico en México. Entre otras causas, por el incipiente proceso de democratización nacional y la mayor importancia que se ha adjudicado a los temas de la gobernabilidad, democratización, la gestión de los procesos de descentralización y las reformas administrativas.

La excesiva normatividad en las relaciones entre los gobiernos federales y locales ha provocado dos consecuencias fundamentales para promover las relaciones sociales:

- Limitan el avance en la cooperación y la concertación de la agenda gubernamental.
- Obstaculizan el desarrollo de las relaciones sociales entre los actores.

La normatividad generalmente puede provocar las siguientes tendencias:

- Centralismo.
- Control.
- Excesiva normatividad.
- Escasa flexibilidad.

Estas tendencias pueden dar origen a los siguientes problemas que han estado presentes en el marco legal e institucional en materia de ordenamiento territorial en México y que se pueden reproducir en los ámbitos estatal y local. Estos problemas son:

- Contradicciones en la propia normatividad.
- Descoordinación.
- Relativa institucionalización en los procesos de toma de decisiones.
- Desarticulación entre las diversas disposiciones.
- Una reglamentación obsoleta.

Como consecuencia, estos problemas han impactado en un escaso desarrollo local desde la perspectiva del ordenamiento territorial. Con lo cual es necesario disminuir esos problemas para evitar que sigan siendo condicionantes.

Los retos del marco legal en materia de ordenamiento territorial en México son fundamentalmente:

- Mejorar la calidad de la regulación.
- Mejorar el control.
- Una eficaz responsabilidad.
- Una normatividad flexible y eficaz.

Atender los retos anteriores implica una adaptación a las demandas de los ciudadanos, los conflictos entre los actores y los cambios económicos.

Este examen introductorio al marco legal refleja su importancia para regular el papel de los actores, la implantación de las políticas y las facultades de los órdenes de gobierno. El problema radica en que las distorsiones del marco legal, pueden ser un obstáculo para un desarrollo eficaz de las relaciones sociales y su impacto en el ordenamiento territorial.

El marco legal plantea las condiciones generales para promover una coordinación y cooperación eficaz entre los diversos actores y ámbitos de gobierno. Sin embargo, la ausencia de una

gestión intergubernamental eficaz en materia de política territorial ha repercutido en una escasa reducción de los desequilibrios regionales y el nivel y la calidad de vida. Es decir, sigue estando ausente la articulación operativa entre la norma, la gestión y la política pública. Por tanto, se cuestiona: ¿qué falla?, ¿lo legal, la organización, el enfoque, y/o los actores? De manera general, el problema radica en una relativa articulación e institucionalización entre todos los factores.

El examen efectuado nos refleja que desde el gobierno federal se pretende reducir las tendencias a la centralización en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, aún existen problemas estructurales que condicionan un cambio que promueva efectivamente los procesos de descentralización en materia territorial, promoviendo un fortalecimiento de las capacidades locales (Ramos, 2002). La alternancia de gobiernos tanto en el ámbito federal como estatal, no necesariamente ha reducido el centralismo, en algunos casos se ha legitimado.

## GESTIÓN METROPOLITANA

EL FOMENTO del desarrollo local trasciende ampliamente los roles tradicionales de las administraciones públicas locales. Entre otras razones por las siguientes: la base territorial para el desarrollo económico local no coincide necesariamente con la delimitación municipal y exige, por lo tanto, la configuración de nuevos espacios territoriales adecuados para el impulso de iniciativas económicas competitivas. Esto implica una gestión metropolitana de los recursos compartidos, lo cual en el caso de los gobiernos mexicanos existen experiencias incipientes.

Esta gestión puede resultar compleja si los gobiernos locales que comparten recursos o que se ubican en una similar unidad de gestión ambiental no han generado procesos de coordinación, cooperación y negociación intergubernamental, que les haya permitido identificar los aspectos de interés mutuo y aprovechamiento racional de los recursos. Adicionalmente deben considerarse los aspectos en los cuales existen problemas o diferencias,

y en los cuales es necesario fomentar una mayor planeación del desarrollo compartido, en un marco en donde puedan existir diferencias ideológicas y de concepción del desarrollo.

En ese marco, se considera que la organización territorial de los mercados de trabajo, aparece como un aspecto crucial para cualquier iniciativa de ordenamiento territorial y del desarrollo.

Desde esta perspectiva, se hace imperativo el diseño e implantación de una política entre dos entidades locales, que comparten territorios con características de aprovechamiento similares, pero en donde sus prioridades políticas y de gestión no necesariamente coinciden. Esta situación implica los siguientes aspectos:

- Una regionalización común.
- Diagnóstico similar.
- Gestión, políticas estratégicas comunes.
- Gestión política.
- Gestión local-regional.
- Gestión y planeación estratégica.

El desarrollo local, y en consecuencia la política económica territorial, exige una acción conjunta de la diversidad de agentes implicados en el ordenamiento y aprovechamiento del territorio, y no solamente del gobierno local.

La promoción económica local exige una perspectiva a medio y largo plazo y de políticas persistentes y de largo aliento. Esta perspectiva no siempre es factible a partir de la lógica institucional de la administración local. Por lo cual se concibe que instancias paralelas –como los institutos de planeación– con una visión estratégica puedan impulsar el rediseño del ordenamiento territorial con una perspectiva de desarrollo.

Exige dotarse de instrumentos, medios y capacidades específicas, las cuales no siempre se encuentran disponibles en las estructuras y en la organización del gobierno local. Situación que generalmente ha representado una de las limitaciones principales para promover el desarrollo bajo una política de ordena-

miento territorial. En consecuencia, es necesaria una articulación de la regionalización del territorio, sus políticas y estrategias con la gestión y la política pública territorial. Su ausencia ha determinado los alcances del ordenamiento territorial en Baja California.

A manera de consideraciones generales, el objetivo general de este capítulo es el de identificar los fundamentos jurídicos básicos que regulan los planes y programas del gobierno federal en materia de ordenamiento del territorio en México. Con ello se pretende examinar si ese marco promueve una gestión intergubernamental de las políticas y nuevos procesos de gestión del ordenamiento territorial, especialmente en el marco de los municipios mexicanos.

El ordenamiento del territorio constituye un instrumento fundamental para planear el desarrollo regional de manera compatible con las aptitudes y capacidades de un espacio regional, al igual que mediante dicho ordenamiento se debe buscar una distribución equitativa de los recursos existentes en el entorno. Como tal, el ordenamiento del territorio es un medio y no un fin en sí mismo.

Bajo ese marco la importancia del ordenamiento territorial para los municipios mexicanos radica en que permite sustentar escenarios futuros que vinculen el crecimiento de la población con la demanda de recursos tanto ambientales como servicios otorgados por los gobiernos estatales. Para lograr este objetivo es necesario investigar hasta dónde pueden llegar a crecer los municipios en términos de límites físicos y según la capacidad de generar inversión productiva, para generar empleo, vivienda y servicios públicos. Como consecuencia el ordenamiento territorial permite a los municipios un mejor aprovechamiento de recursos disponibles, y con ello la posibilidad de generar un mejor bienestar social.



## *Gestión transfronteriza ambiental del aire\**

EL OBJETIVO principal de este capítulo es el de fundamentar un marco conceptual de la gestión local ambiental. Se fundamenta la premisa de que la contaminación ambiental y particularmente del aire se ha agudizado y se mantendrá como un problema ambiental y social, porque no se ha conceptualizado desde la perspectiva de la gestión estratégica ambiental especialmente de parte de las autoridades locales mexicanas.<sup>66</sup>

La propuesta de enfoque conceptual que se plantea en este capítulo se relaciona con la gestión estratégica ambiental.

### PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DEL AIRE: ANTECEDENTES

EL AIRE compartido en los principales municipios fronterizos es considerado como uno de los más degradados en su calidad natural en la frontera México-Estados Unidos, dada la fuerte presión a la que se ha visto sometido por el crecimiento poblacional, el avance del sector industrial, la actividad agrícola y pecuaria, así como por un fuerte desarrollo económico en la región fronteriza. El problema ambiental ha derivado en impactos en la salud para los habitantes de las comunidades locales fronterizas.

\*Este capítulo ha sido elaborado con la colaboración de Efraín Nieblas, profesor-investigador del Instituto de Ingeniería, Universidad Autónoma de Baja California.

<sup>66</sup>No se concibe el enfoque estratégico como la panacea, sino como un modelo que puede ser eficaz, eficiente y efectivo, si los actores cuentan con el conocimiento, la iniciativa y la voluntad política de llevarlo a la práctica con un enfoque ambientalmente sustentable.

*El componente poblacional*

Es importante considerar que la región fronteriza entre ambos países es una de las más dinámicas y complejas en el mundo. Esta área se caracteriza por un alto crecimiento poblacional, acompañado de un aumento en las necesidades de urbanización y de una importante industrialización de su economía. Esto tiene lugar en un contexto de rápidos cambios políticos y económicos.

Por ejemplo la frontera que comprende los estados de California-Baja California es un área de especial importancia. Ambos estados incluyen a cerca del 42 por ciento de la población total que se asienta en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. Por el lado estadounidense se encuentran los condados de San Diego y Valle Imperial, en tanto que los municipios de Tijuana, Rosarito, Tecate y Mexicali se encuentran del lado mexicano.

La población actual de esta región es de 5.5 millones de personas. Sin embargo, para el año 2020, se estima que la población ascenderá cerca del doble, 9.4 millones. Tan sólo la región San Diego-Tijuana alcanzará una población de 7.6 millones en los próximos 16 años.

Este rápido crecimiento de la población, aunado a un importante incremento del sector industrial en las ciudades de Mexicali y Tijuana, es el principal factor que propicia el incremento en la demanda de servicios en la región, que a su vez, ejercen una considerable presión sobre el medio ambiente y la calidad del aire. Por ejemplo, se espera que la demanda de energía en Baja California se mantenga en un rango alto por los próximos 10 años, creciendo entre un 6 y un 7 por ciento de manera anual. Por su parte, los condados de Imperial y San Diego tendrán un incremento en su demanda de electricidad del 3 por ciento durante la próxima década.

La combinación de diversos factores geográficos y meteorológicos, propician que algunos municipios fronterizos compartan una misma cuenca atmosférica, a través de la cual fluyen vientos dominantes que se manifiestan en diversas escalas espaciales y temporales. La velocidad y dirección de estos vientos favorece el

transporte y deposición de contaminantes atmosféricos en la frontera entre México y Estados Unidos, independientemente de su punto de origen (Nieblas, 2005). Por ejemplo, el ozono y las partículas suspendidas que son generadas en el municipio fronterizo de Mexicali, B.C., se desplazan al Valle Imperial, California. Esto sucede cuando el flujo de los vientos dominantes proviene del sureste. Por el contrario, cuando el viento fluye de noroeste a sureste, como es más común que ocurra, las partículas suspendidas son transportadas del Valle Imperial hacia Mexicali (Chow *et al.*, 2000). Este problema ambiental se genera porque ambas localidades al igual que la región de Tijuana-San Diego comparten una misma cuenca, lo que determinaría la necesidad de que existiera una planeación ambiental común. No obstante, existe una serie de limitaciones que dificultan tal enfoque.

### *Proyectos generadores de electricidad*

Recientemente el problema ambiental se ha agudizado con la instalación de dos plantas generadoras de electricidad en el municipio de Mexicali,<sup>67</sup> a causa de que su funcionamiento presenta deficiencias técnicas para controlar las emisiones tóxicas al ambiente (Powers, 2005). El problema fundamental con estas plantas es que no funcionan con un enfoque de energía ambientalmente sustentable.<sup>68</sup>

Los proyectos de construcción de infraestructura eléctrica en la frontera México-Estados Unidos serán una fuente de tensión transfronteriza en los próximos años (Vaughan *et al.*, 2002 y

<sup>67</sup>Actualmente prolifera la construcción de termoeléctricas en la región fronteriza México-Estados Unidos. Se pretende construir 12 plantas en los centros urbanos de San Diego, California-Tijuana, B.C. y El Paso, Texas-Ciudad Juárez, Chih., en los próximos años.

<sup>68</sup>Los criterios de un enfoque de energía ambientalmente sustentables son, entre otros: sistemas de control de emisiones atmosféricas con tecnología que minimice las emisiones al aire; compensar las emisiones restantes al aire actualizando las fuentes locales de contaminación atmosférica; uso de tecnología de enfriamiento seco para eliminar la pérdida de agua por evaporación, generación de descargas y emisiones PM<sub>10</sub> relacionadas con los sistemas de enfriamiento húmedo y uso de tecnología de “cero descargas líquidas” para eliminar las descargas de aguas residuales. Véase Grupo de Trabajo de Termoeléctricas Fronterizas, Tijuana, B.C., 2005.

Miller *et al.*, 2002) porque se puede esperar que no exista un enfoque de generación ambientalmente sustentable.<sup>69</sup>

### *Rasgos de la política ambiental del aire*

En la mayor parte de los municipios mexicanos y particularmente en los fronterizos del norte de México, los esfuerzos por abatir la contaminación han sido esporádicos y no han formado parte de una planeación y una política de desarrollo sustentable. Las principales acciones emprendidas hasta ahora son resultado de esfuerzos de las autoridades estatales y federales, o bien, derivadas de la cooperación técnica, a través del Grupo Binacional de Calidad del Aire del Programa Frontera XXI y recientemente del Programa Ambiental México-Estados Unidos: Frontera 2012.<sup>70</sup>

En la actualidad uno de los programas estratégicos es el de Frontera 2012, entre cuyos principios de política ambiental se encuentran:

- Reducir los riesgos mayores a la salud pública, y conservar y restaurar el entorno natural.
- Adoptar un enfoque local para establecer prioridades y tomar decisiones a través de alianzas entre los gobiernos federales, estatales, locales y de las tribus indígenas de los Estados Unidos.
- Atender los impactos ambientales considerables en las comunidades fronterizas.
- Fomentar la transparencia, la participación pública y el diálogo abierto proporcionando información oportuna, accesible y precisa.

<sup>69</sup>Un indicador del desinterés gubernamental por el impacto ambiental de los proyectos de infraestructura de energía en México fue que grupos ambientalistas de ambos países criticaron que el gobierno federal de Estados Unidos no hubiera solicitado un estudio del impacto ambiental previamente a la instalación de las dos empresas generadoras de energía en Mexicali. Finalmente el estudio se efectuó y los resultados del impacto aparecen en U.S. Department of Energy y U.S. Department of Interior. Bureau of Land Management (2004).

<sup>70</sup>En el Programa 2012 se plantea el objetivo dos, el cual pretende reducir la contaminación del aire.

- Fortalecer la capacidad de los residentes de las comunidades locales y de otros interesados para la gestión de temas ambientales y de salud pública relacionados con el medio ambiente.
- Lograr resultados concretos y mensurables, manteniendo al mismo tiempo una visión de largo plazo.
- Medir los avances del programa desarrollando para ello indicadores ambientales y de salud pública.

En cambio los objetivos generales del programa en materia de prevención de la contaminación del aire pretenden conducir a:

- determinar concentraciones de emisiones de contaminantes en el ambiente;
- evaluar las fuentes que contribuyen a dichas emisiones y sus impactos relativos;
- desarrollar e instrumentar estrategias efectivas de control a bajo costo.

Como se aprecia, existe un problema ambiental que si bien se ha conceptualizado como parte de la agenda pública de los gobiernos federal, estatal y local de México y de Estados Unidos,<sup>71</sup> han existido obstáculos para una implantación eficaz con base en un enfoque de gestión intergubernamental y sustentable.

La contaminación del aire ha sido un problema que, al paso del tiempo, se ha agudizado en algunas de las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos, y que coexiste debido a una compleja red de interrelaciones sociales, culturales y económicas, que reflejan las diferencias entre los niveles de desarrollo entre ambos países.

A pesar de los múltiples esfuerzos de colaboración, poco se ha logrado para institucionalizar las acciones y programas que atien-

<sup>71</sup>La diversidad de programas, planes y mecanismos orientados a reducir la contaminación del aire en la frontera México-Estados Unidos no han podido reducir de manera significativa el problema. Una excepción es el caso de la región de Ciudad Juárez, Chih. y El Paso, Texas. Véase N. Parks *et al.* (2003).

dan la problemática ambiental común. La realidad es que los gobiernos de ambos países presentan diferencias en sus sistemas políticos y en sus estructuras administrativas que afectan la cooperación binacional, por lo que la continuidad y la planeación conjunta sigue siendo un reto a vencer (Ganster, 2004). Estos factores explican que la implantación de los programas binacionales ambientales presente problemas o que no se logre el impacto esperado: la reducción de la contaminación del aire.

En el caso de los programas ambientales nacionales, si bien se puede afirmar que cada país tiene la responsabilidad de garantizar que sus actividades no causen un daño significativo en el otro; y a pesar de que las normas internas de ambos países, sobre la calidad del aire marcan estándares similares, es importante notar que sus leyes se encuentran en etapas muy diferentes de implementación y aplicación (Rincón y Emerson, 2000). Lo cual refleja las diferencias estructurales en materia de desarrollo institucional, legal y organizacional entre dos países con distintos niveles de desarrollo.

Asimismo, aunque ambos países tienen mecanismos y planes de mejoramiento de la calidad del aire, es un hecho que éstos no se aplican más allá de su frontera internacional. Por lo que la efectividad de los mismos se ve truncada en la línea fronteriza. Tal es el caso de las disposiciones del Acta de Aire Limpio de Estados Unidos y del Acta de Aire Limpio del estado de California, en relación al Programa de Créditos para la Reducción de Emisiones (ICAPCD, 2003) los cuales han tenido un impacto en el control de la contaminación en California.<sup>72</sup>

El hecho de que tal región comparta una problemática ambiental común puede conducir a crear mecanismos transfronterizos tales como un distrito binacional para la administración de la calidad del aire. También podría propiciar un esquema de evaluación de impacto ambiental transfronterizo; la definición

<sup>72</sup>Por ejemplo, si bien el condado de Imperial, California, puede ser sancionado por su nivel de contaminación del aire según la normatividad ambiental establecida en Estados Unidos, se le ha eximido de sanciones, porque ha comprobado que las fuentes de la contaminación ambiental provienen del lado mexicano, es decir del municipio de Mexicali.

de estándares de calidad del aire comunes y compartidos por las comunidades de ambos lados de la frontera, así como el establecimiento de un sistema de intercambio y compensaciones para la reducción de emisiones a la atmósfera (Nieblas, 2005). Sin embargo, si bien el diseño e implantación de esas acciones son importantes, debe de considerarse previamente su factibilidad en términos por un lado, de que si el Estado y los gobiernos asumen un enfoque de energía ambientalmente sustentable y una mayor responsabilidad pública a través de implantar políticas eficaces y de mayor impacto social.

### *Gestión estratégica ambiental: algunos elementos*

El enfoque de análisis del objeto de estudio es la gestión pública estratégica bajo una perspectiva de creación de valor público (Moore, 1998), es decir, resultados socialmente aceptables para las comunidades, con base en la eficacia y eficiencia en la administración y en las políticas ambientales. Una segunda dimensión de la gestión, es la parte operativa, en donde se plantea una serie de acciones y estrategias para disminuir el problema ambiental con un enfoque sustentable.

La capacidad de los municipios para promover una gestión ambiental es relevante porque los gobiernos locales en México se enfrentan a la necesidad de promover reformas administrativas, pero que tengan un alto contenido social y sustentable. Tal meta se podrá alcanzar en la medida en que los gobiernos locales se rediseñen mediante el cambio en sus paradigmas y que superen sus limitaciones, en términos de prioridad gubernamental de los temas ambientales.

Un elemento fundamental de la gestión estratégica es la imaginación gerencial en el diseño e implantación de la gestión. Sus principios básicos acorde con Moore (1998) y aplicados al objeto de estudio se pueden caracterizar de la siguiente manera:

- a) nuevas demandas no se deben de ver como un problema, sino como una oportunidad: la contaminación ambiental

- abre oportunidades para generar acuerdos entre los actores gubernamental, empresarial y social;
- b)* repositionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades: la gestión ambiental debe rediseñarse para atender los problemas ambientales actuales, generando con ello, una mayor calidad de vida en el ámbito local;
- c)* no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen: la gestión ambiental debe de rediseñarse constantemente para dar respuestas a las demandas sociales, mediante un cambio en sus procesos de toma de decisiones; y
- d)* cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece tendencias a ser proactivos y creativos: la gestión ambiental local debe de evaluar periódicamente su desempeño y su impacto social, y monitorear las demandas y oportunidades del entorno.

Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público desde el enfoque de la gestión estratégica ambiental se asocian a una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso para los ciudadanos y eficaz (eficiencia administrativa y calidad de la gestión ambiental); un diagnóstico de las expectativas políticas (de los distintos actores) para establecer un proyecto estratégico local y transfronterizo en materia de reducción de la contaminación del aire y un análisis detallado de lo que es viable operativamente (factibilidad organizacional en términos de las capacidades de gestión local ambiental para promover un desarrollo sustentable).

En este capítulo la gestión estratégica ambiental se entiende como un proceso para alcanzar un aprovechamiento óptimo y con impacto social de la oferta ambiental existente en un determinado ámbito territorial, y minimizar al mismo tiempo los impactos ambientales negativos, asociados a las acciones de desarrollo de dicho medio (Semarnat, 2000). Sus principales componentes son la política, el derecho y la administración ambientales orientados bajo un enfoque preventivo y social.

La gestión ambiental es principalmente una función pública o del Estado, sin embargo no es una función exclusivamente gubernamental, ya que existe una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Para lo cual es fundamental que el Estado rediseñe sus procesos de toma de decisiones y su relación con los ciudadanos, con base en asumir un nuevo enfoque de gestión: con mayor responsabilidad para crear permanentemente valor público, es decir resultados sociales con criterios ambientalmente sustentables.

El planteamiento estratégico se orienta a promover una mayor calidad de vida local. Para tal efecto, se considera que el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos es fundamental para generar una gestión ambiental eficaz y mecanismos de cooperación intergubernamental orientados a promover la calidad del aire y en general del medio ambiente.

El enfoque de gestión orienta los objetivos, fines y metas de un desarrollo sustentable y de una efectiva cooperación ambiental transfronteriza.

Uno de los actores principales responsables de implantar el enfoque de gestión estratégica ambiental es el municipio. En materia ambiental, el municipio tiene a su cargo el desempeño de funciones que le han sido conferidas tanto constitucionalmente, como por la legislación ambiental respectiva. También tiene la posibilidad de ampliar dicho ámbito de competencia en la medida de su creatividad y capacidad, mediante instrumentos tales como convenios de coordinación con la Federación o bien, con las entidades federativas (Semarnat, 2000).

El reto de los municipios está en la búsqueda de propuestas integrales para la gestión ambiental, a través de la formulación de programas específicos y acciones concretas para la atención de los problemas ambientales prioritarios, que se presentan en su jurisdicción. En este contexto y atendiendo los cambios legales<sup>73</sup>

<sup>73</sup>Uno de los principales fundamentos legales del papel del municipio en México en materia ambiental se relaciona con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988 y modificada por decreto del 13 de diciembre de 1996. Este artículo no pretende profundizar sobre tal marco legal, para ello véase Semarnat (2000).

en la pasada administración federal (1994-2000) se planteó la necesidad de impulsar un nuevo sistema de administración, distinto a los modelos parcializadores hasta hoy seguidos por los diferentes niveles de gobierno. Por ello la Semarnat propuso una estrategia de descentralización<sup>74</sup> en la pasada administración federal, que tenía como finalidad desarrollar un sistema de gestión ambiental más eficaz y eficiente.

### *Gestión ambiental local y política federal*

Dimensiones de análisis de la contaminación del aire: hacia un enfoque integral.

Existen un conjunto de dimensiones que caracterizan la gestión ambiental tanto local como transfronteriza y que condicionan el análisis del objeto de estudio. Estas dimensiones se componen de aspectos administrativos, legales, institucionales, económicos, sociales, culturales y ambientales respectivamente.<sup>75</sup> En este apartado se concederá más importancia a la dimensión legal, con el fin de destacar el marco de la acción de la gestión ambiental local para abordar el problema de la contaminación del aire.

Las dimensiones anteriores condicionan el problema ambiental desde una perspectiva integral y, por tanto, deben de considerarse en su eventual solución. Se concibe que dichas dimensiones generalmente no hayan sido consideradas en la gestión, la política y planeación del aire en México. Es decir, ha predominado una concepción sectorial del problema y por tanto sus alternativas de solución han carecido de una visión integral. Este tipo de análisis ha sido planteado principalmente en el ámbito gubernamental.

<sup>74</sup>Véase Semarnat (1997).

<sup>75</sup>El Programa 2012 propone dos maneras para implantar sus propuestas. Por un lado el enfoque local, fundamentado en que la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la instrumentación de proyectos desde el nivel local es la mejor manera de atender los problemas ambientales en la región fronteriza (p. 12). Un segundo enfoque es que se pretende mejorar el desempeño ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento de la ley, la prevención de la contaminación y la promoción de la gestión ambiental responsable (p. 20).

## DIMENSIONES DE LA GESTIÓN LOCAL AMBIENTAL TRANSFRONTERIZA

---

1. Administrativos	(Capacidades distintas)
2. Jurídicos	(Marcos normativos diferentes)
3. Políticos	(Sistemas políticos diferenciados)
4. Institucionales	(Fortalecimiento institucional)
5. Económicos	(Asimetrías en niveles de desarrollo)
6. Sociales	(Participación y sensibilidad social)
7. Culturales	(Valores éticos, transparencia, responsabilidad)
8. Ambientales	(Cuenca ambiental común e impactos ambientales diferenciados)

---

La dimensión asociada a la capacidad administrativa es una de las vertientes principales del cambio de enfoques de gestión, porque tiene que ver con el fortalecimiento gubernamental para sustentar la factibilidad de un programa eficaz de prevención ambiental sustentable.

El fortalecimiento de las capacidades administrativas se vincula con los procesos de modernización de los municipios, en los cuales se propone la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación activa de la sociedad civil. Para desarrollar dicha iniciativa, se han incorporado acciones innovadoras, en las que se integran las capacidades de regulación y articulación del funcionamiento de las diversas dependencias gubernamentales, así como de sus instrumentos de coordinación, regulación y control.

El reto de los municipios está en la búsqueda de propuestas integrales para la gestión ambiental, a través de la formulación de programas específicos y acciones concretas para la atención de los problemas ambientales prioritarios, que se presentan en su jurisdicción. Desde tal perspectiva, el problema del aire en la región de estudio debe verse como parte de un problema particular, pero asociado a una política de desarrollo sustentable local y regional.

Los planes y programas federales, durante el periodo de 1995 al 2000 pretendieron evitar la concentración y centralización de los poderes de la Federación ante la histórica e inequitativa participación política y económica en que se encontraba

sumido el municipio. Por lo que el PND 1995-2000 enfatizó la necesidad de transferir funciones y fortalecer los estados y municipios para reducir los desequilibrios regionales y combatir la centralización de las actividades y la toma de decisiones. Sin embargo, a pesar de tal interés gubernamental, el problema no se resolvió totalmente, porque ha prevalecido el centralismo de parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

La gestión municipal, en particular la de los municipios fronterizos y los municipios costeros deben conocer de las obligaciones y derechos que emanan de la Carta de Naciones Unidas, para diagnosticar y contemplar en su plan y sistema de gestión municipal, aquellos compromisos internacionales o impactos transfronterizos que operan en su jurisdicción. Con ello se podrán evitar controversias internacionales futuras, ya sea por omisión, aplicación errónea o desconocimiento del convenio, tratado, acuerdo o convención respectiva.<sup>76</sup>

Uno de los compromisos internacionales suscritos por México, en materia de fortalecimiento municipal ambiental, ha sido el Programa 21, resultado de la Conferencia de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Los países participantes, convinieron en integrar La Agenda XXI, con un programa de acciones, denominado Programa 21. En este acuerdo internacional se legitimó el concepto de “desarrollo sustentable”.

El capítulo 28 del Programa 21 plasmó las iniciativas de las autoridades locales –municipales–, a quienes se les confiere un papel determinante en la cooperación estratégica, para aplicar esta iniciativa hacia el desarrollo sustentable de sus comunidades.

Los 10 objetivos planteados por el programa son los siguientes:

1. Proteger los espacios libres y la biodiversidad y ampliar el verde urbano.
2. Defender la ciudad compacta y diversa, con un espacio público de calidad.

<sup>76</sup>Véase cuadro 11, “Compromisos Internacionales más relevantes en materia ambiental”.

3. Mejorar la movilidad y hacer de la calle un entorno acogedor.
4. Conseguir niveles óptimos de calidad ambiental y convertirse en una ciudad saludable.
5. Preservar los recursos naturales y promover el uso de los renovables.
6. Reducir la producción de residuos y fomentar la cultura de la reutilización y el reciclaje.
7. Incrementar la cohesión social, fortaleciendo los mecanismos de equidad y participación.
8. Potenciar la actividad económica orientada hacia un desarrollo sostenible.
9. Progresar en la cultura de la sostenibilidad mediante la educación y la comunicación ambiental.
10. Reducir el impacto de la ciudad sobre el planeta y promover la cooperación internacional.

El marco del diseño del Programa 21 se contextualizaba bajo el siguiente marco: cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.<sup>77</sup> Por lo

<sup>77</sup>Para diseñar el Programa 21 se planteaba considerar la vinculación con organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales, con miras a movilizar mayor financiación internacional para los programas de las autoridades locales.

anterior, sería importante conocer de qué manera los municipios mexicanos se han vinculado a una agenda ambiental bajo el Programa 21, especialmente aquellos que cuentan con problemas de contaminación del aire.

La implantación de una agenda estratégica ambiental en los municipios fronterizos del norte de México se ha visto limitada, básicamente porque esos gobiernos han tenido otras prioridades de política local, en la cual la agenda ambiental no ha sido relevante. Esta escasa prioridad está asociada al hecho de que las capacidades de gestión y de visión de tales gobiernos son limitadas.

### *El marco legal de la gestión ambiental local*

El marco legal es el espacio en el cual se indican las competencias de los actores para fundamentar sus propuestas.<sup>78</sup> Una cuestión central con el marco jurídico es conocer si tal normatividad puede influir<sup>79</sup> para disminuir la contaminación ambiental en el ámbito local.

La estructura organizativa de la administración municipal responde en esencia a sus funciones como prestadora de servicios públicos. Con la reforma municipal de 1983, base de la división territorial del país, así como de la organización política y la administración pública de los estados, se fortalece al municipio como promotor del desarrollo, lo cual también exige una reforma de su modelo organizativo. Sin embargo, como se ha mencionado en el caso de los municipios mexicanos, existe diferentes capacidades de gestión ambiental, lo que ha condicionado la reducción de los problemas ambientales.

Las atribuciones que la LGEEPA confiere actualmente a los gobiernos locales en materia ambiental son mayores, lo que requiere una mejor estructura administrativa y de gestión ambien-

<sup>78</sup>Se ha mencionado con anterioridad la importancia para los municipios mexicanos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1988 y modificada por Decreto del 13 de diciembre de 1996.

<sup>79</sup>Para un mayor análisis del marco legal en materia ambiental véase a Raúl Bañes (1994).

tal para dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades municipales (Semarnat, 1998: 3-1), lo cual exige no solamente el crecimiento del aparato administrativo sino su adaptación a la esencia de los temas y problemas ambientales que hoy aquejan a las diferentes regiones del país.

### *El Sistema Municipal de Gestión Ambiental (SMGA)*

En este apartado se pretende destacar el papel que pueden ejercer los gobiernos locales mexicanos en materia ambiental. Con ello se desea destacar el potencial que pueden ejercer dichos gobiernos, pero que generalmente no lo llevan a cabo, porque los temas ambientales no han formado parte de la agenda ambiental, no obstante su impacto ambiental y en la salud pública. En tal sentido, el enfoque de gestión estratégica tiene una aplicación práctica para implantar tal agenda en los municipios mexicanos.

Un SMGA es un conjunto de elementos administrativos y normativos que, dentro de la estructura orgánica del municipio, lleva a cabo la formulación de la planeación y la instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección y conservación del ambiente y de manejo adecuado de los recursos naturales, en coordinación con las instancias estatales y federales y con el sector social organizado del municipio (Semarnat, 1998: 3-2).

Al municipio le corresponde diseñar e implantar la gestión ambiental que consiste entre otras tareas la de autorizar el establecimiento y operación de múltiples actividades humanas, está en posibilidad de prevenir, controlar, evitar o atenuar los impactos sobre el ambiente. Sin embargo, la protección del medio ambiente debe corresponsabilizar a los sectores público, social y privado.

La importancia de una gestión ambiental en el municipio radica en que es a través de tal ámbito, en el cual se llevan a cabo los programas de desarrollo y donde pueden aplicarse las decisiones para que dichos programas no alteren negativamente las condiciones del medio ambiente. Al involucrar al municipio

en la gestión ambiental, se le reconocen sus facultades para decidir y, aplicar sus propias políticas ambientales, para planificar su desarrollo y, en consecuencia, para elevar la calidad de vida de la población de su comunidad. Pero esto sucede en la medida en que el municipio asume como una prioridad social, pública y gubernamental el problema de la contaminación del aire y en general el tema ambiental. Lo cual en la práctica no ha sucedido en la mayor parte de los municipios mexicanos.

### IMPORTANCIA DE UN SISTEMA MUNICIPAL DE GESTIÓN AMBIENTAL (SMGA)

ES UN conjunto de instrumentos administrativos y normativos que forman parte del proceso de planeación y se refiere a las fases de ejecución, control, evaluación, seguimiento y reorientación de las acciones de protección y conservación del ambiente, así como el manejo de los recursos naturales, en coordinación con las autoridades estatales y federales. Esto implica la necesidad de una gestión intergubernamental en materia ambiental, la cual ha sido incipiente para promover la política ambiental y particularmente en el problema de la contaminación del aire.

Para llevar a cabo las acciones en materia de protección ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es conveniente que los municipios organicen su sistema de gestión tomando en consideración: su estructura administrativa; el personal disponible; los tipos de ecosistemas de la región, el tipo de problemas y oportunidades ambientales y el modo en que los grupos sociales pueden participar en la preservación del medio ambiente (Semarnat, 1998: 3-3). Esto implica que los municipios asuman como una prioridad estratégica el tema ambiental y lo integren como parte de sus políticas municipales para promover una mayor calidad de vida. Sin embargo, el problema estructural radica en la escasa prioridad del tema ambiental en el ámbito local y de la dificultad de implantar una política efectiva de prevención de la contaminación del aire. Asi-

mismo, como se puede apreciar, existe un marco legal e institucional que permite la participación del municipio en una política ambiental. El problema es que se deja de lado tal participación, la cual se concibe estratégica para promover una política de desarrollo sustentable.

Los instrumentos que deberían de generar una gestión ambiental local son básicamente los siguientes:

- elaborar el Plan Ambiental Municipal (como uno de los rubros del Plan de Desarrollo Municipal);
- expedir el Reglamento Ambiental Municipal, en el cual se podrán especificar las acciones de coordinación que pueden emprenderse con las dependencias de los gobiernos estatal y federal, así como con la población en general; y
- elaborar el Plan Municipal Estratégico de Prevención, Mitigación y Recuperación frente a Desastres. Este plan deberá estar coordinado por la Unidad de Protección Civil de la Localidad (Semarnat, 1998: 3-4).

Ahora bien, este papel estratégico del municipio se fortalecería, si su rol se concibe como parte de una política del ordenamiento territorial, en la cual la dimensión de la gestión ambiental tiene un papel fundamental, pues permite entender que el conjunto de las políticas se conciben orientados hacia mejorar las condiciones de vida de la población.

El ordenamiento territorial debe de considerar el componente de la gestión y de las políticas, porque al margen de los sesgos urbanos, social y económico de una política de esa naturaleza, un elemento esencial es la capacidad de los actores para promover, gestionar y evaluar el ordenamiento territorial. Ahí radica la importancia de la gestión y una planeación estratégica.

#### *Unidad Operativa de Protección Ambiental*

La Semarnat ha recomendado la creación de una unidad dentro de la estructura del ayuntamiento que ejecutará las acciones

permitidas por el Reglamento Municipal de Protección al Ambiente y lo que contempla el Plan Municipal de Protección al Ambiente, sus actos son considerados de autoridad. Su estructura operativa dependerá de los recursos, tamaño y retos ambientales del municipio. Esta unidad será la responsable de ejecutar las decisiones acordadas por el cabildo en materia de protección ambiental (Semarnat, 1998: 3-4). Una condición fundamental de esta unidad es que para generar impacto social es importante que adopte un enfoque estratégico, en el sentido que la unidad se caracterice por adoptar una visión, valorar las oportunidades del entorno y fundamentalmente que se valore la importancia de generar beneficios sociales.

Una propuesta de unidad operativa puede ser una dirección de nueva creación, con una organización propia que incluya las áreas de planeación, ordenamiento ecológico, manejo de recursos naturales, control de la contaminación, etcétera, o bien constituir, una subdirección, departamento u oficina ubicada dentro de una dirección ya existente, que tenga mayor injerencia en los procesos relacionados con la degradación del ambiente o la explotación de recursos, como pudieran ser las direcciones de Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural o de Planeación (Semarnat, 1998: 3-4). El problema al cual se enfrentan los municipios mexicanos es que en la medida en que una agenda ambiental no es una prioridad gubernamental, entonces, tal propuesta no es factible de implantarse. Esto no significa que no sea importante, lo que sucede es que generalmente los gobiernos locales en México no valoran la importancia de una gestión estratégica para promover un desarrollo sustentable. Esto implica dejar de lado un enfoque en el cual se concilien los temas estratégicos para el desarrollo social, como son la competitividad y el bienestar.

### *Programas ambientales y la gestión local ambiental*

El municipio debe diseñar programas que respondan a las atribuciones que éste tiene conferidas conforme al actual marco de

descentralización de la gestión ambiental (Semarnat, 1998: 3-12), entre esos programas se encuentran los siguientes:

#### *Gestión del agua*

- Regular la prestación del servicio público de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Prevenir y controlar la contaminación de aguas federales que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos, y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población, sin perjuicio de las facultades de la Federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y el reuso de aguas residuales conforme a las disposiciones legales en la materia.
- Dictaminar las solicitudes de permiso para descargar aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, con base en las disposiciones que se establecen en las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

#### *Gestión del aire*

- Establecer y operar sistemas para verificar las emisiones vehiculares atmosféricas: fijas y móviles.
- Aplicación de las disposiciones jurídicas de prevención y control de la contaminación por ruido, liberaciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínicas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico del ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios.

#### *Gestión de residuos sólidos*

- Regular las actividades que no son altamente riesgosas.
- Autorizar el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reutilización, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domésticos.
- Establecer medidas de control y seguridad para realizar tareas de inspección y vigilancia; ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes o proceder a la clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes

cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública.

*Gestión de flora y fauna silvestres*

- Participar en la protección de la flora y fauna silvestres en el nivel local, y en el control y supervisión de las especies amenazadas y en peligro de extinción, de acuerdo con los lineamientos del Instituto Nacional de Ecología.

*Gestión de la biodiversidad y áreas naturales protegidas*

- Creación y administración de zonas de conservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.

*Gestión de aspectos generales.*<sup>80</sup>

Como se puede apreciar, el municipio tiene una serie de atribuciones en materia de gestión ambiental, que permiten tener una participación destacada en la política ambiental local. Sin embargo, para la mayor parte de los municipios mexicanos, tal agenda no ha sido una prioridad, no obstante, de que se comparten una serie de problemas ambientales. En tal sentido, es esencial que los municipios mexicanos propongan una agenda ambiental,

<sup>80</sup>Formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal. Aplicación de los instrumentos de la política ambiental. Fijar y aplicar medidas de prevención y control de emergencias ecológicas, así como de contingencias ambientales, en forma aislada, o coordinada con el Ejecutivo estatal o el federal. Incorporar en las licencias de construcción considera, las actividades que producen impacto negativo en el medio ambiente. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección ambiental en áreas urbanas, relacionadas con los servicios públicos como son: el mantenimiento de calles, cuidado de mercados, limpieza de cementerios, labores de rastro, y vigilancia de los sistemas de transporte. Evaluar el impacto ambiental cuando las actividades ocasionan desequilibrios ecológicos o rebasan los límites y condiciones señalados por los reglamentos y NOM emitidas por la Federación. Proteger los parques urbanos y las zonas sujetas a conservación ecológica. Definir medidas para prohibir la emisión de ruidos, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores perjudiciales al equilibrio ecológico y al ambiente cuando rebasan los límites máximos permisibles contenidos en las normas oficiales mexicanas (NOM). Crear y administrar museos, zonas de demostración, zoológicos, jardines botánicos y otras instalaciones o exhibiciones similares destinados a promover la conciencia ecológica y el cumplimiento de las leyes municipales en la materia. Ordenamiento ecológico territorial local (OET), los programas y procedimientos serán expedidos por las autoridades municipales. Manifestación impacto ambiental (MIA). El impacto ambiental que pudiese ocasionar obras o actividades no comprendidas en el artículo 28, de la LGEEPA. Véase Semarnat, 1998: 3-13.

dado que el problema se mantendrá en los próximos años y generará una serie de impactos ambientales y sociales.

El impacto social de tal agenda será más efectivo si se orienta bajo el enfoque de gestión estratégica, ya que su marco conceptual se fundamenta bajo la meta de generar impacto social, bajo una noción ambientalmente sustentable.

### *Instrumentos para aplicar en el Sistema Municipal de Gestión Ambiental*

Con el propósito de estimular el desarrollo sustentable, las autoridades municipales pueden utilizar los instrumentos que les proporciona la legislación ambiental, mismos que pueden complementarse e integrarse en el Programa Municipal para la Protección del Medio Ambiente, a fin de establecer las acciones para la atención de los problemas ambientales en el municipio. Estos instrumentos reflejan que si los municipios asumieran la importancia de crear valor público a través de una gestión ambiental local y asociada a los instrumentos de que disponen, se esperaría que los problemas ambientales se redujeran. Los instrumentos mencionados se muestran en el siguiente cuadro.

## APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LGEEPA

### *Principios y criterios de la LGEEPA*

<i>Instrumentos de la política ambiental</i>	<i>Artículo</i>	<i>Objeto del instrumento</i>
1. Planeación. Programa municipal de protección al ambiente.	Art. 8o., fracción XV	Formular, ejecutar y evaluar el programa municipal.
2. Ordenamiento ecológico.	Art. 8o., fracción VIII Art. 20 Bis 4	Definen las características del uso del suelo (habitacional, comercial, industrial, agrícola, etcétera) con el fin de no dañar el medio ambiente ni agotar los recursos naturales.

*(Continuación)*

<i>Principios y criterios de la LGEPA</i>		
<i>Instrumentos de la política ambiental</i>	<i>Artículo</i>	<i>Objeto del instrumento</i>
3. Instrumentos económicos.	Art. 21	Incentivan el cumplimiento de la política ambiental promoviendo cambios en la conducta industrial, comercial y de servicios, para hacer compatibles los intereses de los particulares con los colectivos de protección ambiental de desarrollo sustentable.
4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos.	Art. 23	Promueve la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
5. Evaluación del impacto y riesgo ambiental.	Art. 35 Bis 2	Diseña medidas técnicas para reducir el impacto ambiental que cada proyecto de desarrollo (construcción de escuelas, hospitales, presas, industrias, entre otras) podría causar al medio ambiente, por la descarga de aguas residuales, emisión de contaminantes a la atmósfera, tala de árboles, por mencionar algunas.
6. Autorregulación y auditorías ambientales.	Art. 38 Bis 2	Establece los sistemas de autorregulación y auditorías ambientales de sus respectivas competencias.
7. Investigación y educación ambiental.	Art. 41	Fomentar las investigaciones científicas y promover programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir y controlar la contaminación y aprovechar y proteger los ecosistemas.
8. Sistema de información ambiental municipal.	Art. 8o., fracción XIII	Formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.
8.1 Derecho a la información ambiental.	Art. 159 Bis. 3, 4, 5 y 6.	Toda persona tendrá derecho a que el municipio ponga a su disposición la información ambiental que le soliciten previstos por la ley. Los gastos que se generen correrán por cuenta del solicitante.

---

*Principios y criterios de la LGEEPA*


---

<i>Instrumentos de la política ambiental</i>	<i>Artículo</i>	<i>Objeto del instrumento</i>
9. Prevención y control de la contaminación del agua y de los sistemas acuáticos.	Art.119 Bis	Vigilar y controlar descargas en sistemas de alcantarillado, así como aguas de competencia local.
10. Regulación directa de materiales y residuos sólidos no peligrosos.	Art. 8o., fracción IV	Regular el manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no sean considerados como peligrosos.
11. Establecimiento de áreas naturales protegidas.	Art. 56	Son las zonas del territorio nacional que se establecen para proteger, preservar y restaurar la biodiversidad (vegetación y fauna terrestre y marina), para evitar su deterioro y destrucción.
12. Regulación directa de establecimientos mercantiles y de servicios, fuentes fijas.	Art. 8o., fracciones III, IV y VI	Regular la emisión de contaminantes producidos por actividades industriales, a través de las licencias de funcionamiento contempladas en los reglamentos correspondientes.
13. Medidas de control, seguridad y sanciones.	Art. 8o.,	Vigilar y fomentar la aplicación de todos los instrumentos regulatorios. Estas actividades son más efectivas cuando se basan en una amplia participación social.
14. Participación social.	Art. 158, fracción V.	Incorporar la participación de los ciudadanos de los sectores social y privado y los organismos no gubernamentales, en el diseño y ejecución de las políticas ambientales y en la atención de problemas específicos.

---

Fuente: Semarnat (1988: 3-15 y 3-16).

Los instrumentos de política ambiental definen los ámbitos de acción del municipio de acuerdo con las atribuciones que les otorgan las leyes y los programas para la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos instrumentos pueden ser aplicados de acuerdo con su objeto.

La dimensión institucional de la política ambiental identifica al Estado como al principal encargado. Tanto las autoridades federales, como las estatales y municipales gestionan la política ambiental en México. Los tres órdenes de gobierno, participan de la ejecución de acciones conforme a los principios de distribución de competencias previstas en la Constitución federal en los artículos 73 fracción XXIX-G, 124, 115.

Las competencias de cada una de las autoridades que participan en la gestión ambiental, se basan en los criterios previstos en los artículos 73 XXIX-G, 115 y 124 de la Constitución, así como a la propia LGEEPA, en los artículos 5o., 7o., 8o. y 9o., los cuales establecen las competencias de la Federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, respectivamente.

En suma, el municipio mexicano cuenta con el marco legal e institucional para fundamentar e implantar una gestión local ambiental orientada hacia el desarrollo sustentable. El problema central es que la mayor parte de los municipios no han valorado la importancia de los temas ambientales como parte de una agenda estratégica ambiental. En consecuencia, se siguen agudizando tales problemas, como parte de una gestión ineficaz y carente de un enfoque ambientalmente sustentable.

#### PROPUESTAS GUBERNAMENTALES DE GESTIÓN AMBIENTAL FEDERAL Y LOCAL

EL OBJETIVO de esta sección es presentar un panorama general de la propuesta de gestión ambiental de parte del gobierno federal mexicano.

Se examina de manera preliminar el enfoque de gestión ambiental, el cual se contrasta con base en la propuesta de gestión expuesta en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, de la Semarnat. Uno de los pilares en la política ambiental del presente gobierno federal es la integridad. Esta política va más allá de un enfoque puramente ecológico y considera que los recursos naturales deben ser manejados en forma conjunta y coordinada. Para lograr el manejo integral

de los recursos naturales en el territorio se pretende adoptar un enfoque integral de cuencas, que implica considerar las interrelaciones que existen entre agua, aire, suelo, recursos forestales y los componentes de la diversidad biológica.

Para concebir tal enfoque la Semarnat propone como parte de su programa nacional<sup>81</sup> una nueva gestión ambiental, adoptando un enfoque estratégico y con base en impulsar un nuevo federalismo, el cual es concebido como una acción conjunta y coordinada para promover una gestión eficaz y eficiente.

El nuevo federalismo planteado por la política ambiental federal se sustenta en las siguientes líneas de acción:

- Estrategias generales y firma de acuerdos.
- Desarrollo institucional.
- Vinculación de la descentralización con el desarrollo regional sustentable.

Un problema de gestión y política pública es cómo trasladar el marco de la cuenca ambiental común en una política como la del aire, en donde se perciben diferencias y de enfoques distintos de cómo reducir y prevenir la contaminación ambiental.

Los problemas que han caracterizado la gestión ambiental en México se resumen desde la perspectiva de la Semarnat en los siguientes:

- Dispersión y sectorialidad de la gestión ambiental.
- Rezago normativo.
- Marginación presupuestal.
- Coordinación insuficiente con estados y municipios.
- Ausencia de integración política.
- Información ambiental insuficiente.
- Investigación ambiental limitada.

<sup>81</sup>Los proyectos que pretende desarrollar la Semarnat en la administración gubernamental 2001-2006 son: 1. proyecto territorial de nación, que incorpore los resultados del debate nacional y conduzca a ordenamientos de territorios de actuación, avanzando en el equilibrio regional y la cohesión social y productiva. 2. elaboración y promoción de la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio y 3. proyectos estratégicos estructurales y compensatorios de acción regional, fortaleciendo potencialidades regionales.

- Educación, capacitación, cultura ambiental y comunicación educativa.
- Participación social y transparencia.

Ante esas limitaciones y los retos que plantea el programa nacional de la Semarnat se propone desarrollar un enfoque basado en una nueva gestión ambiental, sus principales lineamientos son:

- Redefinir el sector ambiental según la nueva visión.
- Dependencias orientadas a promover un desarrollo sustentable.
- Eficiente uso de instrumentos de gestión ambiental.
- Desarrollar indicadores de desempeño ambiental.
- Diseñar e implementar un nuevo federalismo que permita descentralizar la gestión ambiental.
- Actualizar, ampliar y modernizar la normatividad ambiental y diseñar instrumentos de fomento...

Del programa de la Semarnat sobresale el propósito de que el medio ambiente deje de ser un asunto sectorial, restringido a la política social y pasa a ser un tema transversal en las distintas dependencias. Situación que en la práctica puede presentar problemas institucionales y de gestión, porque a pesar del interés que ha adquirido el tema ambiental en México, en el ámbito gubernamental aún no se ha institucionalizado una gestión intergubernamental en materia ambiental y según las distintas dimensiones que lo condicionan.

En tal sentido, se afirma que los problemas de la Semarnat tienen más bien que ver con su estructura organizativa y su estrategia para hacer frente a los problemas ambientales del país, los cuales han sido diagnosticados en su naturaleza integral, pero son enfrentados con una estrategia paralizante,<sup>82</sup> lo cual reduce la eficacia de la implantación de las políticas. Los problemas de fondo se asocian a una deficiente articulación sectorial y

<sup>82</sup>Un factor adicional es la participación de políticos en calidad de funcionarios ambientales, los cuales generalmente cuentan con escasa formación y experiencia ambiental.

territorial de las propuestas contenidas en los distintos programas de que se compone el Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>83</sup>

Es loable el interés gubernamental de promover nuevos procesos de gestión y en su caso, consolidarlos, lo que refleja una cierta continuidad con respecto a la anterior administración federal.<sup>84</sup> En ese sentido, las vertientes del cambio que pretende la Semarnat se fundamentan en promover la descentralización y capacidades locales; el ordenamiento ecológico y el desarrollo regional; desarrollo urbano sustentable, marco legal y concurrencias y una política social respectivamente.

Entre los problemas que pueden implicar estas disposiciones, se encuentra la manera en que los actores locales y estatales interpretan los objetivos de política institucional y los implantan acorde a su problemática y según un enfoque ambientalmente sustentable. En tal contexto, la implantación de las políticas ambientales en los ámbitos locales puede tener problemas, en la medida que existan limitadas capacidades de gestión pero, sobre todo, de que tales problemas ambientales no son una prioridad en los gobiernos locales.

Otra de las limitaciones de la aplicación del nuevo enfoque ambiental en los ámbitos locales-estatales se puede atribuir a que ha existido la tendencia de nombrar como funcionarios ambientales a políticos o a personas con escaso conocimiento o experiencia en temas ambientales, con lo cual desconocen de los nuevos enfoques de gestión. De esa manera se puede comprender que los diversos programas ambientales no se puedan implantar con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad ambiental. El hecho de que la contaminación del aire se haya agudizado desde hace varios años en el ámbito nacional y regional, reflejaría la inexistencia de esos enfoques de gestión y la ausencia de una política de prevención ambiental eficaz bajo una noción sustentable.

<sup>83</sup>Véase José Luis Lezama (2002).

<sup>84</sup>Para un mayor análisis de la gestión ambiental desde una perspectiva gubernamental, véase Semarnat (2000).

## ALCANCES DEL ENFOQUE DE GESTIÓN LOCAL AMBIENTAL

SE HA justificado un marco institucional de la participación del gobierno local en materia ambiental, en donde se aprecian objetivos, acciones y metas.

El gobierno federal también ha planteado un enfoque de gestión ambiental, que se orienta a la necesidad de un enfoque de gestión intergubernamental. Se puede considerar que tal enfoque no se ha implantado en la mayor parte de los estados, a causa de un problema de desconocimiento del enfoque y de limitadas capacidades institucionales.

La mayor parte de los gobiernos locales en México no han promovido tal enfoque de gestión ambiental, porque desconocen tal enfoque, su vigencia, sus impactos y la manera de implantarlo. Por tanto, es un problema de capacidades institucionales.

La implantación del enfoque de gestión local ambiental implica la necesidad de una visión, mayor responsabilidad y la creación de valor público.

Se puede contrastar las limitaciones del enfoque de gestión acorde con los siguientes rasgos generales en materia de prevención de la contaminación del aire:

- a) *No existe un enfoque estratégico de la gestión del aire*, el hecho de que la contaminación del aire se haya agudizado en los últimos años en municipios mexicanos indicaría que no se han atendido sus causas y efectos de manera eficaz; además, no ha habido una integración conceptual y operativa entre el problema, la política, la gestión y la planeación estratégica ambiental, especialmente en el ámbito local.
- b) *La gestión ambiental local asume un enfoque convencional y no integral y desde la perspectiva del desarrollo*, situación que ha sucedido a pesar de los avances que ha tenido el análisis institucional y científico de los temas ambientales en México.
- c) *El enfoque de gestión de los programas ambientales ha sido sectorial y no integral*. La contaminación del aire se ha concebido como una política sectorial y no se ha integrado como parte

de un desarrollo sustentable, particularmente si se consideran sus impactos en materia de salud y bienestar social.

*d) La gestión de los programas ha sido deficiente*, en su conceptualización y ejecución. Si no se analiza la contaminación ambiental desde una perspectiva amplia (sectorial e integral) es de esperarse que los impactos sean limitados a una dimensión específica, dejando de lado el resto de las dimensiones.

*e) No existe una gestión política*, sustentada en la capacidad de generar consensos entre los diversos actores que convergen en el ámbito local. La atención del problema ambiental está relacionada con una gestión intergubernamental<sup>85</sup> tanto nacional como transnacional, lo que implica considerar la participación de distintos actores con prioridades diferentes en materia ambiental entre México y Estados Unidos.

En suma, los gobiernos locales mexicanos han dejado de lado la posibilidad de desarrollar una política ambiental local en temas estratégicos para el desarrollo sustentable local, como es el caso de energía. En los próximos años los gobiernos locales se enfrentarán al reto de conciliar competitividad y bienestar, de lo contrario se continuará cuestionando el desarrollo.

A manera de resumen, el objetivo central de este capítulo ha sido el de presentar un marco conceptual de la gestión local ambiental. Se ha sustentado la premisa de que la contaminación ambiental del aire se ha agudizado y se podrá mantener como un problema ambiental y social en los municipios mexicanos, porque no se ha conceptualizado desde la perspectiva de la gestión estratégica ambiental.

La importancia de un enfoque estratégico en materia ambiental radica en que permite redefinir el papel tradicional de la administración pública, enfatizando como rasgo esencial la creación de valor público, es decir, resultados socialmente aceptables

<sup>85</sup>El marco institucional para implantar una gestión intergubernamental existe, pero generalmente no se ejecuta, básicamente por las diferencias políticas y prioridades de los actores. Para identificar las competencias de los tres niveles de gobierno en la política ambiental en México véase Semanat (1998).

para las comunidades mexicanas. Esto implica la reducción de la contaminación bajo una noción ambientalmente sustentable. O, en su defecto, promover proyectos de energía fomentando un equilibrio entre competitividad y bienestar. Para promover tal enfoque, la gestión estratégica propone fomentar eficacia, la eficiencia y la efectividad en la administración y la política ambiental, con base en fortalecer la capacidad de los gobiernos.

Sin embargo, si bien se ha planteado un nuevo enfoque ambiental tanto en el ámbito municipal como de parte del gobierno federal mexicano, en la práctica han existido problemas para implantarlo en los ámbitos estatal y local. Situación que se puede explicar entre otras causas, por el desconocimiento del enfoque, una formación deficiente de los funcionarios en temas ambientales, lo que refleja una escasa prioridad gubernamental del problema ambiental en el ámbito local.

El aire compartido en los municipios fronterizos del norte de México es considerado como uno de los más degradados en su calidad natural, dada la fuerte presión a la que se ha visto sometido por el rápido crecimiento poblacional, el avance del sector industrial, las actividades agrícolas y pecuaria, así como un fuerte desarrollo económico. Esto ha derivado en problemas de salud para los habitantes de esas comunidades.

En la actualidad la contaminación del aire se ha agudizado como producto de una estrategia para promover fuentes alternas de energía de parte del gobierno de Estados Unidos en la frontera con México. El problema de tales plantas radica en que los proyectos de energía no se conciben bajo una noción ambientalmente sustentable. Por lo cual se esperan que se presenten problemas ambientales en los próximos años.

La disminución del problema ambiental en la frontera México-Estados Unidos, dependerá de que se conceptualice y se implante desde una gestión estratégica del desarrollo sustentable y por tanto, como una prioridad en la agenda pública y gubernamental. Si no se avanza en tal perspectiva, se podría esperar que el problema ambiental continúe agudizándose, afectando la calidad y la salud de los habitantes de la frontera norte mexicana.

## *Conclusiones generales*

ESTE LIBRO ha tenido como objeto destacar el papel y el potencial de los municipios mexicanos en la coyuntura actual y en una perspectiva de largo plazo, bajo las dimensiones de la gestión y la política pública local. Desde esa orientación se considera que este libro puede ser una aportación a los estudios de gobiernos locales promovidos desde hace 15 años por Enrique Cabrero y Tonatiuh Guillén, entre otros.

Los municipios mexicanos han evolucionado en sus propuestas de gestión local en comparación a hace 10 años. Sin embargo, la heterogeneidad de los municipios en términos de sus capacidades de gestión, financieras y políticas, han condicionado que los procesos de cambio se puedan generalizar y con ello promover un desarrollo local. Por lo cual queda pendiente una renovación de los esquemas de gestión local y en donde se pretenda promover un desarrollo local bajo la conciliación de los objetivos de competitividad y bienestar. En tal sentido este libro sustentó la necesidad de un papel más estratégico de los gobiernos locales mexicanos en materia de cinco temas nodales para el desarrollo local: participación ciudadana, transparencia, remesas, ordenamiento territorial y gestión ambiental.

En materia de participación ciudadana generalmente la discusión en México se ha centrado en su potencial, problemas, logros y desafíos para promover una agenda política, social, ambiental y económica. En este libro se ha justificado la necesidad de un cambio de enfoques en los gobiernos y administraciones locales mexicanas para promover una nueva perspectiva de ges-

tión relacionada con la gestión asociada. Este enfoque puede potenciar las relaciones gobierno-sociedad para definir o redefinir las prioridades, los problemas y los desafíos en materia de desarrollo local.

Existen proyectos locales en México donde se han demostrado los logros y retos de una alianza estratégica asociada. Sin embargo, hay una serie de problemas que impiden que se generalice el enfoque de una gestión asociada en materia de desarrollo local. Entre esas limitaciones destaca el desconocimiento de tal enfoque, los valores tradicionales de una cultura política y de gestión, y la existencia de otras prioridades locales que, en su conjunto, nos remiten a problemas de capacidades de gobernación y de visión para promover el desarrollo local ante recursos escasos.

En materia de transparencia este estudio destacó que las prácticas anticorrupción podrían disminuir en la medida en que se reforme el Estado en América Latina. Gran parte de las deficiencias de esos países en la coyuntura actual se deben a que el Estado no se ha reformado para solucionar a los problemas sociales que se han agudizado en los últimos 20 años. Para ello es fundamental reinventar la administración: hacer el Estado más eficiente y sensible.

Una política efectiva de los distintos gobiernos contra la corrupción, la desigualdad y el fomento a la educación en todos sus niveles, pueden promover la estabilidad social y política, favoreciendo un entorno económico y con ello, el desarrollo. El desarrollo según Stiglitz (2002), consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y educación.

Uno de los temas pendientes en el análisis sobre transparencia y corrupción es el papel estratégico de los gobiernos y la administración pública local con el fin de incentivar una política anticorrupción mediante una gestión asociada. En tal sentido, en el libro se ha justificado la necesidad de un cambio de enfoques en los gobiernos y administraciones locales para promover una nueva perspectiva de gestión en materia de prevención de la corrupción.

Los gobiernos locales y las organizaciones civiles en América Latina tienen un papel estratégico que desempeñar para influir y proponer una agenda hacia la transparencia municipal, que responda fundamentalmente a los intereses sociales, pero que a su vez, está sujeta a que ambos entes superen algunos de sus vicios: paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia, corrupción; problemas que en su conjunto, reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad.

Respecto al tema de remesas, este libro sustentó que un enfoque de gestión estratégica en los municipios de emigrantes mexicanos es importante para promover un uso productivo de las remesas y con ello tratar de promover un desarrollo local. El enfoque estratégico es relevante porque permite a los gobiernos locales pensar en términos de futuro y a fortalecer su función social, con base en una evaluación de su gestión, sus políticas, objetivos, estrategias, metas e impactos.

El potencial para avanzar hacia una política de desarrollo local con base en las remesas existe y se puede apreciar especialmente con respecto al papel de las organizaciones de migrantes y de algunos gobiernos locales para promover un uso productivo de las remesas. No obstante, el problema central es que la mayor parte de los municipios de emigrantes tienen otras prioridades locales, aunado a limitaciones en sus capacidades de gestión, lo que no ha permitido diseñar y en su caso, institucionalizar una política de fomento económico local basado en las remesas. El problema se presenta particularmente con los municipios semiurbanos y con una deficiente gestión pública.

El impacto de las remesas, los problemas de bajo crecimiento económico y la aguda desigualdad social en México, plantean la necesidad de una política o programa integral en materia de un uso productivo de las remesas de alcance nacional, pero bajo un esquema descentralizado de operación y de toma de decisiones. Este esquema debe permitir alentar las iniciativas locales mediante apoyos y estímulos a las mejores prácticas y al desarrollo de proyectos piloto que permitan reproducirlas a escala más amplia.

Con respecto al tema del ordenamiento territorial, el libro concibe que el ordenamiento tanto como un enfoque y un instrumento es fundamental para planear el desarrollo regional-local de manera compatible con las aptitudes y capacidades de un espacio, al igual que mediante dicho ordenamiento se debe buscar una distribución equitativa de los recursos existentes en el entorno. Como tal, el ordenamiento del territorio es un medio y no un fin en sí mismo.

Asimismo, se identificaron los fundamentos jurídicos básicos que regulan los planes y programas del gobierno federal en materia de ordenamiento del territorio en México. Con ello se pretende examinar si ese marco promueve una gestión intergubernamental de las políticas y nuevos procesos de gestión del ordenamiento territorial, especialmente en el marco de los municipios mexicanos.

La elaboración de un plan o programa que contemple las dimensiones sociales, naturales, económicas y políticas de un territorio es sólo el comienzo de un proceso que debería tener como finalidad poner en marcha los mecanismos adecuados para promover el desarrollo. Para ello, es necesario conocer si esta noción del ordenamiento está incorporada en el marco legal-institucional y sobre todo, si existe una vinculación con la gestión y las políticas públicas del ordenamiento. Esto nos remite a reiterar la relevancia de una gestión intergubernamental e interinstitucional en el ámbito territorial.

La relevancia y potencial que representa el ordenamiento territorial en una perspectiva del desarrollo local y regional, implica entre otros aspectos, el reto de rediseñar los procesos tradicionales de elaboración de planes, programas y políticas, con base en incluir las distintas dimensiones y fundamentalmente, integrando la variable de la gestión estratégica. Esto es relevante porque la limitada o ausencia del conjunto de las dimensiones del ordenamiento territorial, condiciona que los procesos de gestión sean deficientes en todas sus fases. De ahí la necesidad de promover una articulación conceptual y operativa entre marcos legales, planes y programas y el proceso de toma de decisio-

nes. Su desvinculación ha sido un problema estructural, que ha impedido promover el desarrollo local-regional en una perspectiva del desarrollo sustentable.

Con respecto al tema de la gestión local ambiental, este estudio presentó un marco conceptual de la gestión ambiental. En el cual se sustentó la premisa de que la contaminación ambiental del aire se ha agudizado y se podrá mantener como un problema ambiental y social en los municipios mexicanos, porque no se ha conceptualizado desde la perspectiva de la gestión estratégica ambiental.

La importancia de un enfoque estratégico en materia ambiental radica en que permite redefinir el papel tradicional de la administración pública, enfatizando como rasgo esencial la creación de valor público. Esto implica la reducción de la contaminación bajo una noción ambientalmente sustentable. O en su defecto, promover proyectos de energía fomentando un equilibrio entre competitividad y bienestar. Para promover tal enfoque, la gestión estratégica propone fomentar eficacia, la eficiencia y la efectividad en la administración y la política ambiental, con base en fortalecer la capacidad de los gobiernos.

Sin embargo, si bien se ha planteado un nuevo enfoque ambiental tanto en el ámbito municipal como de parte del gobierno federal mexicano, en la práctica han existido problemas para implantarlo en los ámbitos estatal y local. Situación que se puede explicar entre otras causas, por el desconocimiento del enfoque, una formación deficiente de los funcionarios en temas ambientales, lo que refleja una escasa prioridad gubernamental del problema ambiental en el ámbito local.

Estos cinco temas de análisis son estratégicos para promover una agenda de desarrollo local basada en la competitividad y el bienestar. En tal contexto, el papel de los gobiernos locales debe ser fundamental, si cuentan con la visión y la capacidad para identificar y fundamentar proyectos estratégicos en materia de desarrollo local. Como tal, el reto de posicionar el rol estratégico de los gobiernos locales sigue vigente en la agenda nacional y local y debe de vincularse a los dos problemas que cuestionarán

el papel de los municipios en los próximos 10 años: la seguridad y el desarrollo. De lo contrario, los municipios seguirán desaprovechando las oportunidades para fundamentar el desarrollo bajo un entorno de constantes cambios, crecientes demandas sociales y un bajo desempeño gubernamental.

[*San Antonio del Mar, B.C., septiembre de 2006*]

## Bibliografía

- AGRANOFF, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 125-170.
- AGUILAR BARAJAS, Ismael (2001), *La agenda de política urbana regional en México y América Latina*, Visiting Resource Professor Paper, Universidad de Texas en Austin, Teresa Lozano Long Instituto de Estudios Latinoamericanos ([www.utexas.edu/cola/lilas/centers/publications/visitingpapers.html](http://www.utexas.edu/cola/lilas/centers/publications/visitingpapers.html)).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1997), “Estado, democracia y participación ciudadana”, en *Iniciativa pública ciudadana*, Memoria, Coloquio Internacional: Retos de las ONG vis-à-vis Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI, México, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, ponencia presentada en Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Estudio introductorio”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Antología de Políticas Públicas, pp. 15-72.
- \_\_\_\_\_ (2002), *La Nueva Gestión Pública: Origen y Desarrollo*, conferencia magistral, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 24 de enero.
- ALFIE, Miriam (2002), “Imágenes de ONG ambientales en la frontera México-Estados Unidos”, *Frontera Norte*, vol. 14, México, Colef, enero-junio.
- ARROYO, Jesús y Rodolfo García (s/f), “Remesas y crecimiento económico regional: propuestas para la formulación de políticas públicas”.
- ARROYO, Jesús y Antonio Sánchez (2003), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, pp. 87-128.

- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (1990), "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Colmex.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004), Conferencia sobre Transferencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Departamento Legal de la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible, mayo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y FOMIN (2004), Conferencia: remesas hacia América Latina y el Caribe: metas y recomendaciones, Lima, Perú, 27 de marzo.
- BANCO MUNDIAL (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- (2005), *Global Economic Prospect 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, DC.
- (2006a), *Acceso para todos: construyendo sistemas financieros incluyentes*, Washington, DC.
- (2006b), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington, DC.
- BANNISTER, Rebecca, John D. Wirth y Rod Dobell (1995), *The Role of Environmental Non-Governmental Organizations (ENGOS) in North America: Report from a Workshop*, Santa Fe, The North American Institute.
- BAÑÓN, R. (1997), "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- y Ernesto Carrillo (1997), "La legitimidad de la administración pública", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 51-75.
- BARBA, Regina (1993), "La unión de grupos ambientalistas en el proceso de negociación en el Tratado de Libre Comercio", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 10, pp. 117-132.
- BARRY, Tom y Beth Sims (1994), *The Challenge of Cross Border Environmentalism: The U.S. Mexico Case*, Albuquerque, Resource Center.
- BARZELAY, Michael y José María O'Kean (1989), *Gestión pública estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso de IPIA*, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

- (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- BAZAGA, Isabel (1997), “El planteamiento estratégico en el ámbito público”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 105-124.
- BAZDRESCH, Miguel (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, pp. 49-86.
- BLANCO, Ismael y Ricardo Gomá (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.
- BRUGUÉ, Quim y Ricardo Gomá (1998) (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- CABRERO, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Grupo Miguel Ángel Porrúa Editorial y CIDE.
- (1998), “Estudio Introductorio”, en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, pp. 19-36.
- (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Science en contexto cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Políticas Públicas*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, CIDE, pp. 189-229.
- (2003), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, pp. 155-190.
- (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (s/f), “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, mimeo., México, CIDE.
- CÁMARA DE DIPUTADOS Y CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2005), *Costo de envío de remesas familiares de Estados Unidos a México*, México.

- CÁMARA DE DIPUTADOS Y CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP) (2005), *Remesas: un acercamiento a sus impactos sobre la pobreza y el desarrollo*, México, p. 77.
- CCA (Comisión para la Cooperación Ambiental) (1997), "Rutas continentales de los contaminantes: hacia una agenda para la cooperación en materia de transporte a grandes distancias de la contaminación atmosférica en América del Norte".
- CLEMENTE, Adriana (2000), "El papel de la ONG en el desarrollo local", *Síntesis*, Política y desarrollo local en Iberoamérica, Madrid, núms. 33-34, s/d.
- COLLINS, Kimberly, Margarito Quintero, Marco Reyna y Carlos Yruretagoyena (2003), *Understanding Air Pollution and Health in the Binational Airshed of Imperial and Mexicali, Valley*, Calexico, CA. CC-BRES, SDSU.
- CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente) (2000), *Visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial*, Chile, Instituto de Geografía y Universidad Católica.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1999), "Las remesas enviadas por los trabajadores migrantes en Estados Unidos", en *La situación demográfica de México*, México.
- CONSEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (1998), *Una nueva gestión pública para América*, Venezuela.
- CROZIER, Michael (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, Venezuela, enero.
- CHOW, J., M. Watson, D. Green, G. Lowenthal, Torres y B. Bates (2000), "Cross Border Transport and Spatial Variability of Suspended Particles in Mexicali and California's Imperial", *Atmospheric Environment* 34, pp. 1833-1843.
- DROR, Yehezkel (1997), "Mejoramiento de la capacidad de gobernar en América Latina", *Reforma y Democracia*, núm. 7, Venezuela, enero, pp. 43-62.
- (1996), "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, España, INAP, septiembre de 1996/abril de 1997, pp. 189-201.
- DURAZO, Laura, Dick Kamp y Geof Land (1993), *Environmental and Health Sigues in the Interior of Mexico: Options for Transnacional Safeguards*, Tijuana, B.C. y Bisbee, AZ, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental y Border Ecology Project.

- FIGUEROA, Aimée y Rosa María Perez Vargas (2004), *Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, México, Universidad de Guadalajara, diciembre.
- FONT, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- FONTECILLA, Ana Isabel (1996), “Representaciones sociales de calidad ambiental por tres organizaciones no gubernamentales (ONG) en Tijuana”, maestría en administración integral del medio ambiente, Colef.
- FUKUYAMA, Francis (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Puresa.
- GANSTER, Paul (2004), “La región fronteriza entre Estados Unidos y México”, Reporte Pacto Fronterizo, <http://www.borderpact.org/report/ganster.htm>
- GARCÍA, Rodolfo (2003), “Migración, remesas y desarrollo: una perspectiva regional”, Seminario Internacional sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo, Guatemala, agosto.
- (2005), “Mexico: International Migration, Remittances and Development”, en OECD, *Migration, Remittances and Development*.
- y Gerardo Rivera (2001), “La profesionalización en los municipios de Mexico. Hacia un diagnóstico propositivo”, mimeo.
- GIMÉNEZ, María *et al.* (2002), “Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos”, en Ismael Blanco, y Ricardo Gomá (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social, pp. 65-91.
- GOMÁ, Ricardo y Óscar Rebolledo (2001), “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, pp. 201-218.
- y Joan Font (2001), “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Joan Font (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, pp. 61-75.
- GÓMEZ OREA, Domingo (2001), *Ordenación territorial*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa-Editorial Agrícola Española, S.A.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Colef-Miguel Ángel Porrúa.
- HABERMAS, Jürgen (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

- HURRELL, Andrew (1998), "Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, Colmex, enero-marzo, pp. 19-36.
- IMPERIAL COUNTY AIR POLLUTION CONTROL DISTRICT (ICAPCD) (2003), "Development of a Cross-Border Emission Reduction Credit (ERC) Program", EPA y Environ International Corporation, diciembre.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (1999), *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de Mexicali 2000-2005*, México.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2005), "Encuesta sobre Remesas 2005 y microempresas", *Cuadernos de Trabajo sobre Migración*, núm. 21, septiembre.
- ISKANDER, Natasha (2005), "Social Learning as a Productive Project: The Tres por Uno (Three for One) Experience in Zacatecas, Mexico", en OECD, *Migration, Remittances and Development*.
- KAUFMANN, Kraay y Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank, mayo.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997) (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, 1a. reimp., México, INAP-FCE.
- (1999), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 69, diciembre, pp. 85-102.
- (2001), *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, INAP.
- (2004), "¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?", *Reforma y Democracia*, núm. 29, Venezuela, CLAD, junio.
- LIPSET, Seymour (1987), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos.
- LOSADA I, Carlos (ed.) (1999), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- MANGOLD, P. (1990), *National Security and International Relations*, Nueva York, Routledge.
- MARTÍNEZ, Pablo (2002), "La participación ciudadana en las políticas de contención a la delincuencia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal, 1990-2001: El caso de los comités vecinales".
- MÉNDEZ, José Luis (1997), "Estudio introductorio", en D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales. Nuevas lecturas de política y gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

- MILLER, P., Z. Patterson y S. Vaughan (2002), "Estimating future air pollution from new electric power generation", Canadá, Commission for Environmental Cooperation of North American, <http://www.cec.org>
- MIZRAH, Yemile (1995), "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición de México", *Política Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre, CIDE.
- MOORE, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- MORRIS, Sthephe, D. (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, The University of Alabama Press.
- NIEBLAS, Efraín C. (2005), "Administración binacional para la calidad del aire de la cuenca atmosférica de los valles Imperial y Mexicali", Protocolo de Investigación, LASPAU-Universidad Autónoma de Baja California.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), "Evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública", en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- OROZCO, Manuel y Michelle Lappointe (2003), "Mexican Hometown Association and Development Opportunities", Report for U.S. Agency for International Development, septiembre.
- OSZLAK, Óscar (1997), "El Estado y la sociedad: ¿las nuevas reglas del juego?", *Reforma y Democracia*, núm. 9, Venezuela, CLAD.
- PARKS, N. *et al.* (2003), "Air Quality in the El Paso del Norte Airshed: Historical and Contemporary", en A. Sweedler, *The U.S. Mexican Border Environment: Air Quality Issues along the U.S. Mexico Border*, SCERP, Monograph Series, núm. 6, San Diego State University Press.
- POWERS, B. (2005), "Energy, the Environment, and the California-Baja California Border Region", *The Electricity Journal*, vol. 18, núm. 6, julio.
- QUINTERO, M. y Sweedler (2005), "La evaluación de la calidad del aire de los valles Imperial y Mexicali como un elemento para un programa comunitario", en M. Quintero, E. Sánchez, K. Collins, P. Ganster y Ch. Mason (eds.), *Valles de Imperial Mexicali: desarrollo y medio ambiente en la región fronteriza México-EUA*, UABC, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-340.
- RAMOS, José María (2002), "Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo", *Región y*

- Sociedad*, núm. 25, Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora, septiembre-diciembre.
- (2004), *La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C., y H. Cámara de Diputados.
- (2006), *Inseguridad pública en México: nuevos enfoques de gestión y de políticas estratégicas*, Universidad Autónoma de Baja California y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- y Marcela Reyes (2005), “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”, *Espiral*, núm. 34, Universidad de Guadalajara, septiembre.
- RINCÓN, Carlos y Peter Emerson (2000), “La gestión binacional de la calidad del aire en la zona fronteriza entre Estados Unidos y México: un estudio de caso”, *Borderlines* 63, vol. 8, núm. 1, enero.
- RODRÍGUEZ, Claudia (2003), “Situación y perspectiva de la descentralización de la gestión ambiental en México”, en Claudia Rodríguez (comp.), *La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Semarnat/INE.
- RONFELDT, David (1998), “América del Norte en la era de las redes ciudadanas: Estado, sociedad y seguridad”, Sergio Aguayo Quezada, *Las seguridades México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, p. 320.
- ROSEMBLOON, D.H. (1993), *Public Management Administration: Understanding Management, Politics and Law and the Public Sector*, Nueva York, McGraw Hill.
- ROWLAND, Allison (2000), “Agenda de la reforma municipal en México: los municipios y la coordinación intergubernamental”, *Cuadernos de Debate*, CIDE.
- SÁNCHEZ, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa e IAPEM.
- SÁNCHEZ, Roberto (2000), *Binational cooperation and the environment at the U.S.-Mexico border. A Mexican perspective*, Santa Cruz, University of California.
- SÁNDEZ, Agustín (1992), “Perspectivas de integración energética México-norteamericana: Intercambio de electricidad y gas natural en el noroeste mexicano”, *Revista de Estudios Fronterizos*, núm. 29, septiembre, pp. 9-55.

- SANTIBÁÑEZ, Jorge (2005), “Los mitos de las remesas”, *La Jornada*, 13 de junio.
- SECODAM, ICMA Y USAID (2002), “Municipios transparentes, 14 acciones básicas para la transparencia”.
- SEDESOL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006*, México, 145 pp.
- SEJENOVICH, Héctor (1992), “Energía y ambiente en el desarrollo sustentable”, en UNAM, *Energía, medio ambiente y desarrollo sustentable*, Memoria, Editorial Fundación Friedrich Eber.
- SEMARNAP (1997), *Diseño de una estrategia municipal para la descentralización*, Coordinación general de descentralización, Subsecretaría de Planeación.
- (1998), *Agenda Municipal para la Gestión Ambiental*, México.
- SEMARNAT (2001), *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*, México, 170 pp.
- (2000), *Protegiendo el ambiente. Políticas y gestiones institucionales*, INE, octubre.
- (2000), Capítulo 2, “El desarrollo sustentable y el marco jurídico administrativo”, en *La gestión ambiental y la administración municipal*, Sistema Municipal de Gestión Ambiental (SMGA), <http://www.semarnat.gob.mx/dgpairs/pdf/capitulo2.pdf>
- , Capítulo 3, “La gestión ambiental y la administración municipal”, en *La gestión ambiental y la administración municipal. Sistema Municipal de Gestión Ambiental* (SMGA), <http://www.semarnat.gob.mx/dgpairs/pdf/capitulo3.pdf>
- SEMARNAT Y EPA (2003), *Programa Ambiental México-Estados Unidos: Frontera 2012*, abril.
- SERRANO, Mónica (1998), “Orden público y seguridad nacional en América Latina”, *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núm. 1, Colmex, enero-marzo, pp. 5-18.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (2004), *Seminario Regional: Remesas de Migrantes: Una Alternativa para América Latina y el Caribe?*, Caracas, julio.
- SOJO, Carlos (2003), “Desarrollo social, integración y políticas públicas en América Latina. Más allá de la reducción de la pobreza”, ponencia presentada en el VI Seminario de Política Social, Tijuana, B.C., Colef, ITESO y Universidad de Guadalajara, 27 y 28 de noviembre.
- SOUTHWEST CENTER FOR ENVIRONMENTAL RESEARCH AND POLICY (SCERP) (2003), “The U.S.-Mexican Border Environment: Trade,

- Energy and the Environment: Challenges and Opportunities for the Border Region, Now and in 2020”, David A. Rohy (ed.).
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus.
- SUBIRATS, Joan (1994), “Razones para un cambio de perspectiva en el estudio de la administración pública. El análisis de políticas públicas”, en Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, MAP, Colección Estudios, pp. 19-46.
- SWEEDLER, Alan (1995), “Energy and Environment in the California-Baja California: Border Region”, en Alan Sweedler, Paul Ganster y Patricia Bennett (eds.).
- , M. Fertig, K. Collins, y M. Quintero (2003), “Air Quality in the California-Baja California Border Region”, en A. Sweedler, (ed.), *The U.S. Mexican Border Environment: Air Quality Issues along the U.S. Mexican Border*, SCERP Monograph Series, núm. 6.
- THOROUGH, Cathryn L. (1995), “Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: nuevos diseños organizativos”, *Foro Internacional*, vol. XXXV, núm. 2, México, D.F., El Colegio de México, abril-junio.
- TORRES A., Federico (2000), “Uso productivo de las remesas en México, Centroamérica y la República Dominicana: Experiencias recientes”, en <http://migracion-remesas.rds.hn/html/>
- (2001), “Las remesas y el desarrollo rural en las zonas de alta intensidad migratoria en México”, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2003), “Barómetro, Latinoamérica: datos y conclusiones regionales”,
- TUIRÁN, Rodolfo (2002), “Migración, remesas y desarrollo”, *Boletín*, Conapo, año 6, núm. 19.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA Y DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL, SEDESOL (2003), “Fortalecimiento municipal para ciudades de más de 100 mil habitantes”, presentación de avances de proyecto.
- U.S. DEPARTMENT OF ENERGY (2004), *Imperial-Mexicali 230 KV Transmission Lines. Final Environmental Impact Statement for the Environmental Consequences Air Quality*, diciembre.
- UGALDE, Luis Carlos (2002), “El debate sobre la corrupción en México”, conferencia magistral en Conferencia Internacional México contra la Corrupción, México.

- VARGAS, Rosío y Mariano Bauer (1993), *México-Estados Unidos: energía y medio ambiente*, Centro de Investigación sobre Estados Unidos de América, UNAM.
- VAUGHAN, S., Z. Patterson, P. Miller y G. Block (2002), “Retos y oportunidades ambientales en el dinámico mercado de electricidad de América del Norte”, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, <http://www.cec.org>
- VERDUZCO, Basilio (2001), “Contribuciones del ambientalismo a la movilización de la sociedad civil: un modelo interpretativo de la experiencia en la frontera México-Estados Unidos”, *Región y Sociedad*, vol. XIII, núm. 22.
- VERA VÁZQUEZ, Rodrigo (2002), *Limitaciones y condicionantes generales del marco normativo e institucional para el ordenamiento territorial en Baja California*, tesis de maestría administración integral del medio ambiente, Colef.
- WARD, Peter (1998), “Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, primer semestre.
- ZABIN, Carol y Andrea Brown (1996), “Community and Improving Quality of Life in the Mexican Border Region: An Análisis of NGS and Grassroots Organizations”, NAID Homepage, UCLA.



# Índice

PRÓLOGO	
<i>Manuel Villoria</i> . . . . .	5
AGRADECIMIENTOS . . . . .	9
INTRODUCCIÓN. . . . .	11
Capítulo 1	
GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: UNA AGENDA PENDIENTE EN DESARROLLO LOCAL . . . . .	17
Importancia de los procesos de cambio en el ámbito local. . . . .	20
Los elementos del problema: la inexistencia de sistemas de planeación . . . . .	29
Capítulo 2	
GESTIÓN ESTRATÉGICA ASOCIADA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. . . . .	35
Estado, participación ciudadana y desarrollo . . . . .	37
Cambios en las tendencias de la administración pública	40
Los desafíos del Estado en la coyuntura actual . . . . .	42
Gestión estratégica, valor público y participación ciudadana . . . . .	44
Valor público y participación ciudadana . . . . .	47
La noción de gobernanca y las organizaciones civiles . . . . .	50

Fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles . . . . .	51
Capítulo 3	
GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA TRANSPARENCIA LOCAL . . . . .	57
El objeto de estudio: contexto internacional, gestión pública y enfoques de estudio . . . . .	59
Enfoques teóricos del estudio de la corrupción . . . . .	63
Antecedentes del enfoque de gestión estratégica y la responsabilidad pública . . . . .	65
Gestión estratégica y creación de valor en política anticorrupción . . . . .	68
Legitimidad gubernamental, gestión estratégica y políticas anticorrupción. . . . .	75
Indicadores de gobernación nacional y local . . . . .	76
Indicadores de transparencia en gobiernos locales en México . . . . .	78
Capítulo 4	
DESARROLLO LOCAL Y REMESAS DE EMIGRANTES MEXICANOS . . . . .	99
Antecedentes del problema: migración, gestión y crecimiento . . . . .	101
Contexto: migración y remesas. . . . .	102
Gestión estratégica, valor público y desarrollo local . . . . .	103
Gobierno local, desarrollo económico y capacidad local . . . . .	104
Capacidad gubernamental: concepto e influencia en el desarrollo local . . . . .	106
Algunas evidencias del potencial de las remesas en la gestión local: desarrollo y crecimiento . . . . .	112
El impacto de las remesas: ¿impacto familiar o desarrollo local? . . . . .	115

## Capítulo 5

GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO . . . . .	121
Marco conceptual: Estado, gestión y política de ordenamiento territorial . . . . .	123
Marco legal-normativo del ordenamiento territorial en México: ámbito federal . . . . .	126
Programas del gobierno federal y el ordenamiento territorial: ámbito federal . . . . .	135
Coordinación, gestión intergubernamental y el ordenamiento territorial . . . . .	146
Gestión metropolitana . . . . .	151

## Capítulo 6

GESTIÓN TRANSFRONTERIZA AMBIENTAL DEL AIRE . . . . .	155
Problemática ambiental del aire: antecedentes . . . . .	155
Importancia de un Sistema Municipal de Gestión Ambiental (SMGA) . . . . .	170
Propuestas gubernamentales de gestión ambiental federal y local . . . . .	178
Alcances del enfoque de gestión local ambiental . . . . .	182

CONCLUSIONES GENERALES . . . . .	185
----------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA . . . . .	191
------------------------	-----

