



ISSN: 1886-8452
Vol. 4 Número 12, junio 2012
<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/index.htm>

CAMBIO POLÍTICO Y SISTEMAS DE GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

(Carlos López Portillo Tostado. Universidad de Occidente y Ediciones del Lirio. Primera edición: diciembre de 2011)

Rigoberto Soria Romo

Departamento de Políticas Públicas
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara

Recibo con gusto el honor de reseñar el trabajo *Cambio político y sistemas de gestión en gobiernos locales* de la autoría del Dr. Carlos López Portillo Tostado.

Si los lectores potenciales de esta obra me preguntaran las razones por las cuales deberían leerla, les daría al menos 6 respuestas, a las que estoy cierto el lector agregará varias más.

En primer lugar, nos encontramos ante un trabajo pionero en el análisis de la alternancia política y su impacto en los sistemas de gestión de los municipios mexicanos. En segunda instancia es una obra novedosa ya que aplica métodos empíricos para medir el grado de implantación de la nueva gestión pública (NGP) y la gobernabilidad democrática. Una tercera razón es que aquí encontramos una enorme veta de referencias a otras experiencias sobre el tema de una gran

cantidad de países de diferente nivel de desarrollo y de diversas latitudes geográficas, incluyendo América Latina. Un aprendizaje adicional es el análisis de la variable política a los estudios relacionados con las innovaciones en los municipios. En quinto lugar, es relevante la crítica basada en evidencias, que realiza el autor, así como la demostración empírica de las limitaciones e insuficiencias de la implementación de la NGP en los municipios mexicanos que forman el objeto de estudio de la obra. Finalmente, pero no menos importante, son las preguntas que genera la obra y que inducen a la profundización de algunos tópicos específicos de la misma.

El punto de partida del Dr. López Portillo es la pregunta ¿en qué medida y a qué nivel impacta el cambio político en la modernización de los sistemas de gestión de los gobiernos locales? A partir de dicho cuestionamiento se desprenden los conceptos básicos que sustentan el trabajo y el desarrollo del mismo.

Un primer concepto que plantea el autor es la del cambio político y lo define como aquel “en el que cabe la posibilidad de que las fuerzas políticas pueden alcanzar el poder por medio de elecciones”. Este cambio es caracterizado por el autor como de carácter adaptativo y constituye una categoría clave para analizar los sistemas de gestión en gobiernos locales, específicamente en gobiernos municipales mexicanos.

Concretizando este concepto el autor se propone estudiar de manera comparativa el impacto de la alternancia electoral en tres ciudades capitales de distintas entidades federativas mexicanas: Culiacán, capital de Sinaloa gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido pragmático, ubicado al centro derecha del espectro político; Hermosillo, capital de Sonora, gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN), partido conservador y, Zacatecas capital del estado que lleva el mismo nombre bajo el gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), colocado al centro izquierda. Dichos partidos permanecieron en los respectivos gobiernos municipales durante todo el periodo de estudio (1998-2008), lo que da un amplio margen de comparación entre ellos.

Por su parte, los sistemas de gestión municipal se concentran en cuatro variables: la estructura organizacional, la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la participación ciudadana. La definición de las anteriores variables permite al lector acercarse a tres perspectivas disciplinarias que aportan al trabajo una gran riqueza conceptual: el nuevo institucionalismo político (o politológico, como lo llama el autor), la nueva gestión pública y la geografía económica, concretamente aquellos aspectos relacionados con la territorialidad.

Cada una de las variables anteriores se concretiza en preguntas relevantes al tema y para cada una de las preguntas se definen indicadores, logrando con esto la medición de los sistemas de gestión y su grado de acercamiento a la NGP y la gobernabilidad democrática.

Después de un profundo debate desde distintas perspectivas, el autor propone una estructura organizacional orientada a la flexibilidad y al cambio organizacional en su sentido amplio, que incluye valores, actitudes, procesos de toma de decisiones basados en la negociación y el acuerdo, nuevas formas de comunicación con la sociedad, cambio cultural, entre otras características como opuesto a la estructura tradicional caracterizada por su forma piramidal con un diseño vertical, exceso de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones y hacia allá se dirigen los instrumentos de prueba.

La segunda variable es la mejora regulatoria, donde entre otros elementos se retoma la definición de la OCDE como “los cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales” y se complementa con desarrollos de otros autores para generar una conceptualización propia que abarca tanto la normatividad, los procesos administrativos y el contexto institucional para generar los instrumentos y técnicas metodológicas para su aplicación empírica.

A su vez, el gobierno electrónico, se entiende como una nueva forma de gobierno y de gestión, que fusiona el uso intensivo de nuevas tecnologías de información y

comunicación con nuevas modalidades de gestión y administración. Plantea un consenso de que las iniciativas del *e-gobierno* se estructuran a partir de tres ejes básicos de actividad: primero, la mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas respecto a la prestación de servicios; segundo, el aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental y, tercero, la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad.

La última variable que analiza el autor es participación ciudadana, conceptualizada como aquella en la que los individuos, con derechos y obligaciones, toman parte de los asuntos del Estado o en actividades públicas en general para hacer valer sus derechos e intereses. La participación ciudadana se analiza en dos vertientes. Primero el ciudadano como usuario o cliente de los servicios públicos y en segunda instancia, la participación ciudadana en la gestión pública, entendida como las acciones y programas enfocadas a democratizar la toma de decisiones de los gobiernos mediante la inclusión de la ciudadanía, a través de mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación.

Otra de las cuestiones a resaltar de esta obra es la concatenación que hace de la conceptualización de las cuatro variables propuestas –estructura organizacional, mejora regulatoria, gobierno electrónico y participación ciudadana, en sus dos vertientes y la operacionalización de las mismas mediante su clasificación en dimensiones, indicadores, preguntas y formas de medición. Este paso permite la medición empírica del impacto de la alternancia política en los sistemas de gestión pública medido en ciudades que fueron gobernadas por distintos partidos políticos y por ende con distintas propuestas ideológicas.

Lo anterior nos lleva a los métodos de análisis. La investigación aplica tanto instrumentos cualitativos como cuantitativos. Entre los primeros destaca el estudio de caso, la entrevista a personajes clave en la gestión de los municipios estudiados, la aplicación de encuestas a informantes estratégicos y la consulta de documentos y archivos. En relación a los instrumentos cuantitativos, se realiza la medición estadística de grados de intensidad en la asimilación de las variables por

parte de los municipios y la correlación entre las variables, como producto esencial del trabajo para responder las preguntas de investigación y probar la hipótesis planteada para su comprobación o rechazo.

Finalmente hay que destacar que los resultados llenan la expectativa. En este sentido, las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) presentan rasgos de modelo organizacional tradicional, al contar con estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, exceso de mandos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Por su parte, la administración municipal de Hermosillo presenta esos mismos rasgos, con la variante de que trabajan con estructuras por proyectos estratégicos y matriciales, lo que les permite mayor flexibilidad en sus programas, sobre todo en las dependencias que ofrecen servicios públicos.

Las administraciones municipales de Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) cuentan con una estructura decisoria altamente centralizada, en donde la norma jurídica es su principal eje y en donde permea la búsqueda de cotos de poder por los mandos medios y superiores de la burocracia. Por su parte, la administración panista de Hermosillo tiende a diversificar sus procesos decisorios, con apego al objeto del proyecto y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Culiacán (PRI) y Zacatecas (PRD) tienen sistemas de dirección cupulares, propias de las organizaciones tradicionales, mientras que en Hermosillo (PAN) hay mayor apertura de autonomía en la toma de decisiones, basada en la capacidad de sus miembros y por aproximaciones sucesivas.

Los sistemas de gestión de las administraciones municipales bajo estudio presentan semejanzas entre el PRI y el PAN en lo relacionado a la influencia de la NGP en cuanto al uso de internet, la planeación estratégica y la evaluación de los resultados. En la administración del PRI persiste un tratamiento político de los asuntos administrativos, mientras que en la administración panista la orientación es gerencial. Por su parte, el PRD le otorga a la participación ciudadana un papel

central en los procesos de modernización administrativa y en la toma de decisiones.

En relación a la participación ciudadana, se puede señalar que los gobiernos municipales priistas de Culiacán han orientado sus esfuerzos en promover la participación institucionalizada con la formación de comités comunitarios en colonias populares, y consejos consultivos de seguridad pública, aseo y limpia. Por su parte, las autoridades de Hermosillo han formalizado sus mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, principalmente a través de programas “sello” como el de Miércoles Ciudadano, Audiencias Públicas y la creación de figuras como el COPLAM, Consejo de Desarrollo Social y los Comités de Desarrollo Comunitario, así como las Asociaciones de Vecinos (AVES), lo que implica control social y político por parte de las autoridades a través de programas de carácter asistencial. En Zacatecas, se presenta una participación social institucionalizada a través de los Comités de Participación Social, y una organización cúpula denominada Consejo de Desarrollo Social Municipal. La administración municipal da énfasis a la planeación democrática del desarrollo vecinal en la distribución de los recursos, dándosele prioridad a la población que se encuentra en pobreza extrema, en las áreas urbana y rural.

Referente a la intensidad en la participación ciudadana en la gestión pública (cogestión), más allá de las diferencias ideológicas, los tres municipios bajo estudio cuentan con programas y acciones variadas orientadas a hacer más intensiva la acción pública local, particularmente en materia de desarrollo urbano y en presupuesto participativo.

El autor también tiene una visión crítica al señalar que ninguno de los municipios estudiados, ha seguido una de las recomendaciones vitales de la NGP, que es la reducción de su aparato administrativo y la implementación de un servicio profesional de carrera. Esto muestra que no se ha superado el sistema botín del que hablaba Wilson desde 1887 en su trabajo pionero *El estudio de la Administración* y conservan los principales cargos de la administración municipal

para sus correligionarios y conocidos, que no son necesariamente los mejores. A lo anterior se agrega la imperfección de métodos de representación en los cabildos, los cortos periodos de la administración municipal, entre otros, que se convierten en factores estructurales que impiden la acumulación de aprendizajes y la sostenibilidad de prácticas exitosas de gobierno.

Un trabajo como el presente genera más preguntas que respuestas y esta es una riqueza de la presente obra. Una primera cuestión tiene que ver con la cultura. ¿Puede una teoría o práctica desarrollada por países avanzados aplicarse en los gobiernos locales mexicanos sin un cambio de la cultura de los políticos y administradores locales y de los ciudadanos? Los casos estudiados nos dicen que existen avances, pero sin un cambio que establezca o fortalezca una cultura de la responsabilidad y una firme creencia en la política que se implementa, no podrán obtenerse los resultados planteados o deseados.

También nos deja una gran duda acerca de la corrupción y la impunidad que son endémicos en nuestras administraciones. Estructuras organizacionales más flexibles como lo recomienda la NGP favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios. Sin embargo, ¿Qué nos asegura que más discrecionalidad no genere más arbitrariedad, abuso de poder y corrupción? En nuestro país no se han fortalecido debidamente los órganos de fiscalización y ante mayor flexibilidad organizacional y cambio en los mecanismos de supervisión por los de evaluación ¿Qué nos asegura que los sistemas de compras, los de asignación de obra pública y los de contratación de recursos humanos no generan mayor arbitrariedad, corrupción e impunidad?

Ante el complicado sistema fiscal mexicano, donde las transferencias federales son la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales ¿Cómo podemos asegurarnos de que los recursos se gasten adecuadamente? ¿La orientación política del gobierno en el poder determina el énfasis o apoyo de algunos programas (sociales, infraestructura, servicios) por el abandono de otros que son de menor interés o rentabilidad político-electoral?

Finalmente se ha observado que los mecanismos de participación implementados son de naturaleza institucional, por lo que la administración puede manipular la participación ciudadana o simplemente puede terminar en una simulación ¿Qué puede hacer que se transite de una participación institucionalizada a una participación autónoma en los gobiernos locales mexicanos? Estas son algunas preguntas de investigación o dudas que se desprenden del presente trabajo y nos permitirían un análisis más profundo de los efectos de la implementación de la NGP en los mismos.

Reiteramos nuestra invitación a leer a detalle la presente obra ya que es necesaria para entender la dinámica de los municipios mexicanos en la actualidad. Estamos ciertos de que encontrarán un gran número de razones adicionales para incorporarlo a su biblioteca personal y de consulta obligatoria.

Rigoberto Soria Romo
Departamento de Políticas Públicas
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara
Enero de 2012