

Capacidades innovadoras de municipios mexicanos¹

ENRIQUE CABRERO MENDOZA*

Resumen: Se observan hoy en México experiencias de gobiernos municipales —de diversos partidos en el poder— que fomentan nuevos sistemas y estructuras administrativas, fortalecen la institucionalidad de este nivel de gobierno y promueven la participación ciudadana como parte de las formas cotidianas de gestión de programas y políticas. Este artículo muestra un modelo de gestión municipal que si bien no está generalizado en el país, paulatinamente se va ampliando, empujando de esta manera un nuevo modelo federal que ahora, a diferencia de las iniciativas descentralizadas de los últimos años, generará cambios profundos promovidos de abajo hacia arriba de la pirámide gubernamental. A partir de ello podría pensarse que los puntos pendientes de la reforma mexicana, como la consolidación de un modelo democrático y un nuevo espacio para la participación ciudadana, son aspectos que no serán resueltos por el nivel central, sino por los gobiernos locales.

Abstract: Mexico is currently witnessing experiences of municipal governments, of the various parties in power, which foster new systems and administrative structures, strengthen the institutionalidad of this level of government and promote civic participation as part of the everyday forms of managing programs and politics. This article shows a model of municipal management, which, although not widespread throughout the country, is gradually expanding, thereby fostering a new federal model which, unlike the decentralizing initiatives of recent years, will generate profound changes promoted from bottom to top of the government pyramid. On the basis of this, one might conclude that the aspects of Mexican reform that are still pending, such as the consolidation of a democratic model and a new space for civic participation, are aspects that will not be solved centrally but by local governments.

INTRODUCCIÓN

EL NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO en México se ha caracterizado por su dependencia del nivel federal y estatal, por su debilidad institucional en la función de gobierno, y por su carencia de capacidades, en lo administrativo y en lo técnico, para ser artífice de su propio desarrollo. Sin embargo, esto ha sido producto, fundamentalmente, de un régimen diseñado desde el periodo post-revolucionario para centralizar el poder de decisión, concentrar los recursos económicos y funcionar verticalmente como un gran aparato monolítico de dirección y control.

¹ Este artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación apoyado por la Fundación Ford, el cual se presenta con mayor amplitud en: Cabrero, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1995.

* Dirigir correspondencia al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. (CIDE), Carretera México Toluca núm. 3655, Apartado Postal 10 883, Col. Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01210, México D. F., tel.: 727-9824, 727-9822, fax: 570-5204, 727-9873

La descentralización ha hecho débiles apariciones en la agenda de gobierno, y cuando las ha hecho, esto se ha debido siempre a la necesidad de refuncionalizar la capacidad de dirección y control político y económico. Es decir que sólo en los momentos donde el centralismo ha dificultado un funcionamiento vertical eficaz, se ha recurrido a iniciativas descentralizadoras que hagan nuevamente factible el funcionamiento vertical del aparato con nuevas características de diseño institucional.

Las iniciativas descentralizadoras de 1983 —las más profundas del periodo— indudablemente comenzaron a modificar la naturaleza de las relaciones intergubernamentales; sin embargo, es claro que al final constituyeron sólo un “tibio” intento que no logró revertir las tendencias centralistas de la administración pública. Y una de las razones por las que no lograron un mayor impacto fue que en el siguiente periodo gubernamental (1988-1994) se retrocedió en el avance hacia una mayor autonomía municipal, desandando lo poco andado en aras de un proyecto descentralizador “desde el centro”, al menos en lo referente a la política social y regional, manejada a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).²

Sin embargo, dicho lo anterior y reconociendo que todavía hoy en México impera este estado de cosas, también se observa —sutilmente— una creciente ola descentralizadora ahora de abajo hacia arriba. Un proceso que crece rápido, en ocasiones casi imperceptiblemente —como la hierba en el huerto— pero de una forma constante y firme. Se trata de una creciente movilidad municipal que genera cambios, nuevas formas de gestión, nuevos mecanismos de interlocución gobierno-ciudadanía, una nueva cultura de liderazgos; en suma, nuevas estrategias de gobernabilidad.

Este proceso parecería estar modificando poco a poco la fisonomía del nivel municipal de gobierno en México. Las causas de esta dinámica de cambio son varias: una de ellas —y posiblemente la más determinante— se refiere a la posibilidad real de alternancia en el poder; a partir de ello la necesidad de llevar a cabo un buen gobierno va adquiriendo, ahora sí, un gran valor para poder mantenerse en las preferencias del electorado.

Otro aspecto crucial se refiere a la consolidación cotidiana de una nueva actitud de la ciudadanía que se asume con derechos, y que exige responsabilidad y calidad en las acciones gubernamentales, haciendo particular hincapié en el nivel de gobierno más cercano a sus necesidades, es decir, en el nivel municipal. Por último, aunque no pretenderíamos ser exhaustivos, otro factor que parece determinante es el desarrollo de una nueva cultura de ejercicio del poder que genera creatividad e innovación en el quehacer gubernamental; dado que las soluciones de arriba hacia abajo no llegan, y que la descentralización no se da, los gobernantes municipales parecen cada día más convencidos de que se pueden idear nuevas formas de solución a los viejos problemas, y en un proceso que podríamos llamar

² Un análisis de las políticas descentralizadoras en México se presenta en Cabrero, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, en prensa, CIDE.

de “incrementalismo radical”,³ simplemente utilizan con un enfoque maximizador sus modestas herramientas y capacidades.

En este documento se presentan los resultados de un trabajo de investigación que trató de responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo están innovando los municipios mexicanos? ¿Cuáles parecen ser las condiciones que permiten un desempeño exitoso en un nivel de gobierno con grandes carencias y rezagos? ¿Qué se puede aprender de la observación de estos procesos desde la perspectiva de la reforma de gobierno necesaria en México?

Si bien dichas preguntas no podrían ser respondidas categóricamente a partir de un estudio como éste —que sólo analiza en profundidad seis estudios de caso— sí parecerían surgir algunas líneas de interpretación para mantener en el futuro inmediato una capacidad de monitoreo y evaluación de este tipo de experiencias. En este trabajo se presentan en un primer momento los aspectos metodológicos de referencia para la elaboración de los estudios de caso, posteriormente se describen brevemente cada uno de ellos, y finalmente se presentan algunas observaciones y reflexiones que surgen de los mismos.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES INNOVADORAS

Los niveles del análisis

Desde nuestra perspectiva, el cambio estatal es difícilmente entendible sólo a nivel macro; ciertamente, el ente estatal cambia como un todo, pero es imprescindible entender la naturaleza de sus cambios específicos en el nivel micro para poder reinterpretar esa transformación global. Desde esta perspectiva, la reforma estatal deberá ser vista como una multiplicidad de modificaciones en las estructuras particulares de agencias y niveles de gobierno, que va generando un cambio generalizado, de resultados macro, en un proceso en cascada de naturaleza progresiva. La perspectiva de entender al Estado no como un ente supremo, ni como un aparato monolítico que cambia, sino como un conjunto de redes organizacionales e institucionales en varios niveles, que están en proceso de reconfiguración, parece ser una perspectiva que puede dar mucha claridad respecto al cambio.⁴

En este sentido se debe aceptar el cambio como una categoría dinámica y multidimensional, que si bien va adquiriendo un ritmo y dirección, no es totalmente controlable y planificable; más bien es el resultado de un conjunto de procesos que se van sumando, y que de una forma más o menos armónica, o conflictiva, van introduciendo un reacomodo de agentes y agencias. Esta idea del cambio rompe con la idea administrativista de cambio planificado. En nuestra perspectiva del cambio es necesario aceptar las categorías del conflicto y el poder como una parte con-

³ La idea de incrementalismo radical se toma en parte del modelo político-burocrático de Charles Lindblom (1959), y en parte de los trabajos que sobre la experiencia descentralizadora francesa ha desarrollado Patrice Durand (1991).

⁴ Para una discusión más amplia respecto a la visión organizacional de los procesos de reforma estatal, véase Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, Ed. INAP, México, 1995, cap. II.

sustancial; no como dinámicas de interferencia, sino como parte de la esencia de todo reacomodo de agentes en estructuras de relación y acción social.

Metodológicamente, el estudio del cambio institucional es complejo, y fácilmente puede llegar a ser un análisis inmanejable. Es tal la cantidad de variables y procesos que confluyen en una situación de cambio institucional, que el investigador puede perderse entre la historia de la relación de los agentes, los cambios contextuales, los efectos del proceso, etc. En nuestro estudio elegimos partir del análisis desde la perspectiva de la teoría de la organización y del análisis de políticas públicas. Esto es, el estudio acotado de la relación de agentes y agencias en un espacio institucionalizado de toma de decisiones conjuntas (relación gobierno local-ciudadanos, y gobierno local con otros niveles de gobierno; en la búsqueda de objetivos, acuerdos, y consensos, en una dinámica de interacción).

Al acotar el espacio del análisis a los procesos de interacción en las relaciones de gobierno entre agentes y agencias, el contexto político global y los antecedentes históricos del ámbito municipal estudiado pasan a ser meras referencias para el marco del estudio, y no el elemento medular del análisis. El elemento medular es la observación del arreglo entre actores en espacios institucionalizados de relación. Además, dicha observación se localizó en torno a un proceso de cambio que generaba un reacomodo en las estructuras de relación y que producía determinado tipo de resultados.

Dado que el interés metodológico se centró en el análisis del proceso de cambio en las estructuras de acción y relación en espacios institucionalizados de gobiernos municipales, el concepto de *innovación* surgió como una categoría pertinente que diera un contenido operativo al análisis y observación empírica, con límites más precisos, y a la vez diera una orientación al estudio al vincular los cambios detectados con resultados observados.

El objetivo metodológico, por tanto, consistió en estudiar los procesos de transición y cambio de un conjunto de municipios entendiéndolos como procesos de innovación institucional que, si bien se generan como una iniciativa de los gobiernos municipales en turno, generan a su vez un conjunto de reacomodos y ajustes en estructuras y sistemas de gestión, que van arrojando cierto tipo de resultados que pueden ser considerados más exitosos o de un mejor desempeño en la gestión municipal que la situación inicial.

No se parte del supuesto de que dicho reacomodo de estructuras de relación y acción puedan ser procesos planeados ni mecánicos. Más bien se trata de procesos que adquieren una dinámica propia donde, a lo más, los gobernantes municipales podrán vigilar el proceso, y en ciertos momentos dirigirlo, pero en lo general los mismos impulsores del proceso —los gobernantes— quedan irremediablemente atrapados en un proceso ampliado de reconfiguración que los reposiciona a ellos mismos en las estructuras de relación. Lo interesante de los casos estudiados es que en todos ellos dicho reacomodo les permitió, al final, tener una mejor estructura de gobernabilidad que la inicial. Esto es lo que diferenciaría los casos seleccionados de otros procesos innovadores observados en los que el proceso de ajuste y reconfiguración al final no generó una estructura de gobernabilidad con mayor consenso y margen de acción para los actores que la inicial.

Sobre el concepto de innovación en espacios institucionales complejos, existe una extensa bibliografía que en este artículo no será revisada.⁵ Basta decir que el concepto ha sido tratado tanto desde una perspectiva estrictamente funcional (es decir, orientada a cambios técnicos y de los sistemas administrativos)⁶ como desde una óptica estructural (es decir, relacionada a la configuración de estructuras de decisión y de regulación)⁷ como también desde un enfoque de comportamiento de los agentes (esto es, sobre sus expectativas e incentivos percibidos)⁸ y por último desde una perspectiva de los arreglos interinstitucionales y de relaciones contextuales.⁹

Es claro que el concepto de innovación es difuso y muy amplio en sus interpretaciones; además, evidentemente una parte de esta bibliografía se ha generado en el ámbito del estudio de organizaciones empresariales; sin embargo, desde nuestra perspectiva, buena parte de estos conceptos son útiles para entender la dinámica de innovación en espacios organizacionales, aun cuando éstos sean menos estructurados y precisos en sus fronteras, como podría ser el caso de una administración municipal.

Si entendemos una administración municipal como una forma de acción organizada con reglamentación precisa, funciones específicas, miembros directa e indirectamente relacionados, estructuras de relación definidas (con agentes y agencias externas) y con bienes y servicios a ofrecer, estaremos acotando este espacio municipal como un espacio organizacional institucionalizado. La característica distintiva de esta configuración organizacional es que sus fronteras hacia el exterior son poco rígidas, y en ocasiones prácticamente permeables: los comités ciudadanos que participan en decisiones del ayuntamiento, los niveles estatal y federal del gobierno que inciden igualmente en la acción de un gobierno municipal, los miembros del cabildo que, si bien constituyen una instancia formal de decisión, igualmente representan intereses partidistas específicos. Todos estos actores son parte integrante de la acción organizada municipal, si bien algunos de ellos no constituyen parte formal de la estructura administrativa municipal.

Es por esto por lo que nuestra visión parte de una perspectiva inclusiva, amplia y flexible, pero finalmente se inscribe en un espacio organizacional de acciones de programas y políticas municipales, en los que las agencias y agentes en interacción con la administración municipal son analizados en la medida en que se integran a procesos decisorios y acciones en el marco de programas y políticas municipales.

A partir de esta idea, la innovación municipal será entendida en este estudio como *un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una ad-*

⁵ Para una discusión amplia sobre el concepto de innovación, véase Enrique Cabrero y D. Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, 1993, CIDE, México.

⁶ Véanse entre otros a Daft (1982), Damanpour (1984, 1989) y Dávila (1992).

⁷ Véanse los trabajos de Henry Mintzberg (1979, 1991).

⁸ Véanse principalmente los trabajos de M. Crozier y E. Friedberg (1977), Feldman (1989) y Drizin (1990).

⁹ Véanse por ejemplo Mascarenhas (1991) y Alter (1993).

ministración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal.

La idea de reconfiguración se refiere al proceso de reacomodo de recursos (nivel funcional), normas jurídicas y organizacionales (nivel estructural), actitudes y procesos de negociación (nivel comportamental) y redes de relación (nivel relacional). El concepto que utilizamos de innovación supone entonces que dicho proceso de cambio dé como resultado una situación de capacidad de gobierno (gobernabilidad) y de nivel de bienestar a la población (calidad de la gestión) no observado en el pasado inmediato a la experiencia estudiada.

En este sentido es importante dejar claro que la idea de innovación municipal no se refiere a una experiencia única, inédita a nivel nacional; se refiere a un proceso que marca un cambio observable en las tendencias que venían presentándose en ese espacio municipal estudiado. Es decir, puede tratarse de iniciativas modestas, que ya han sido emprendidas en otros municipios del país, pero que en el municipio estudiado han constituido un cambio importante con sus patrones anteriores de desarrollo y perfiles de gobiernos municipales pasados.

Lo que metodológicamente importaba en este estudio no era tanto tratar de encontrar la experiencia más original de gestión municipal, idea que podría derivarse del concepto de innovación; sino el proceso mediante el cual fue posible, en municipios determinados, generar un nuevo modelo de gestión municipal. A partir de esto, los mecanismos innovadores, los accidentes del proceso, los juegos de ajuste mutuo¹⁰ entre agentes y agencias y las dinámicas de cooperación, consenso y gobernabilidad, pasan a ser los elementos medulares del análisis que intenta de esta manera contribuir al conocimiento de cómo surge la nueva gestión municipal en México.

A partir del marco de referencia hasta aquí planteado, se diseñó un método de estudio, por aproximaciones sucesivas para el análisis de las experiencias municipales, a través de los cuatro niveles de observación ya mencionados. Estos niveles, si bien fueron de utilidad en el análisis empírico para entender la profundidad y el alcance de los cambios institucionales, en la realidad se entremezclan y requieren herramientas de estudio diversas. En el cuadro 1 se presentan los niveles de estudio, la información básica buscada, los criterios para evaluar el impacto de la innovación y las estrategias de investigación que adoptamos.

Otro aspecto a mencionar se refiere a las fuentes de información utilizadas y las estrategias de investigación adoptadas. Si bien la *revisión documental* fue considerada como un elemento de base para la realización de los estudios, desafortunadamente no fue una herramienta de tanta utilidad dado que la precariedad de la administración municipal en nuestro país —sobre todo en los municipios pequeños— da como resultado la inexistencia de archivos municipales; se trata de administraciones municipales “sin memoria”. De hecho, cabe mencionar como dato preocupante que en cuatro de los seis estudios de caso se dio la situación de que la administración saliente no dejó un solo archivo de antecedentes para la administración entrante. La mayor parte de los municipios en este país se “reinventan”

¹⁰ Respecto al concepto de ajuste mutuo, véase Lindblom (1994).

cada tres años. Esto evidentemente debilitó la parte de análisis documental en los estudios, por lo que en ocasiones no se tuvo información escrita sobre la situación anterior; ésta fue simplemente inferida por testimonios orales de algunos notables de la localidad. La falta de datos igualmente impidió, en muchos casos, el cálculo de indicadores de desempeño antes-después del proceso innovador.

La aproximación al estudio también se basó en *entrevistas* ya sea de carácter informativo (ante la ausencia de documentos de referencia) o de opinión. En este último caso se prefirió la modalidad de entrevistas semidirigidas para permitir un amplio grado de libertad al encuestado en sus comentarios y creencias, dando así una mayor posibilidad de asociación de ideas y percepciones.

De igual forma, un elemento que se aplicó prácticamente en todos los estudios fue el método de la *observación en situación*; esto es, la asistencia a reuniones de trabajo ya sea de funcionarios municipales o de comités ciudadanos (o ambos en interacción), por parte del grupo de investigación. En este sentido, se participaba como observadores con el objeto de palpar la dinámica de trabajo, la dinámica de diálogo y resolución de conflictos, y los grados de participación real de los agentes implicados.

Finalmente, mencionaremos la mecánica del proceso de selección de casos a estudiar que se adoptó en esta investigación. Por revestir este tipo de estudio un carácter altamente cualitativo, sería impensable que se hubiese tenido una pretensión de significación estadística en el mismo. De ninguna manera se buscaba eso, además de que el tiempo e inversión de recursos en estudios de esta naturaleza lo hubiera hecho imposible. En este trabajo simplemente se buscó detectar algunas experiencias innovadoras a nivel municipal, preocupándose más por entender la naturaleza y el proceso de desarrollo de las mismas, que por encontrar las más destacadas u originales. Este hecho explica que por el momento, si bien se requerían experiencias innovadoras exitosas para ser estudiadas, no se adoptó una mecánica exhaustiva de búsqueda de casos.

El proceso de selección fue un proceso de aproximaciones sucesivas hasta llegar a un número de seis estudios —límite posible dado el tiempo y los recursos disponibles—, que permitieran hacer un primer acercamiento al tema de la innovación municipal, conservando una diversidad en los casos estudiados y mostrando diversas estrategias de innovación. La diversidad se cubrió con estudios en municipios metropolitanos, urbanos y rurales; en municipios gobernados por diversos partidos (PRI, PAN, PRD); y en diversos estados del país (cinco estados). Por otra parte, las diversas estrategias innovadoras se refieren a un mayor hincapié en el liderazgo (Atoyac y Charcas), a un mayor hincapié en las estructuras de gestión y relación (León y Xico), y a un mayor hincapié en mecanismos de relaciones intergubernamentales (Santiago Maravatío y la Meseta Purépecha). El cuadro 2 presenta las principales características de los casos estudiados.

Los criterios de evaluación del desempeño

Como se mencionó anteriormente, este estudio se ubica en el análisis de experiencias de innovación municipal en tanto procesos generadores de un mejor

desempeño en administraciones municipales, es decir, el análisis de aquellas innovaciones cuyos procesos asociados de cambio se configuraron de tal forma que permitieron un desempeño en la gestión municipal (cobertura, calidad, legitimidad, etc.) cualitativamente superior a la situación anterior. En este sentido se plantea otro reto metodológico para el análisis empírico: ¿cómo evaluar el mejor desempeño?, ¿cómo evaluar una mayor legitimidad?, ¿cómo evaluar la mejora en estructuras de gobernabilidad?

Al respecto se decidió, en una primera instancia, evaluar los logros del propio proceso innovador. Lo anterior permite entender la naturaleza profunda de la propia innovación, análisis sin el cual cualquier éxito en la administración municipal que se evaluara sería asimilado como resultado causal de una iniciativa innovadora, lo cual, como se argumentaba en el punto anterior, sería una visión simplista de un proceso altamente complejo. Sin entender los reacomodos que se derivan de una innovación y el sentido que adquieren, no se entendería por qué una iniciativa innovadora logra desencadenar procesos favorables a los logros institucionales y por qué otros no lo consiguen o sufren desviaciones marcadas. Éste debe ser un punto fundamental del análisis de la relación: innovación y desempeño.

Cabe señalar en esta perspectiva algunos factores que sirvieron como criterios de evaluación. En el *nivel funcional* se hace referencia, por ejemplo, a la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos de la administración municipal. La evaluación de cómo los procesos innovadores implantados han logrado agilizar procedimientos de trabajo, mejor adaptación a restricciones presupuestales, reducción de costos y recursos, etc., en suma, una mejor relación insumo-producto, aun cuando este análisis se haga en el ámbito interno de la organización municipal. Prevalece una evaluación de eficiencia interna, la cual puede o no haberse traducido en un mejor desempeño global. Sin embargo, en este momento de análisis de los logros sólo interesaría la eficiencia interna.

En el *nivel estructural*, la evaluación pasaría por el análisis de los efectos que la innovación ha ido teniendo en los procesos de toma de decisiones, si éstos han modificado sus premisas de referencia, su dinámica y articulaciones de análisis, su grado de inclusión de nuevos agentes. Elementos asociados a este análisis son los circuitos y calidad de la información, la oportunidad de decisiones, la reconfiguración de redes de comunicación, el ajuste de la regulación (reglamentación, normatividad) existente. En este nivel, los procesos innovadores deberían inducir a estructuras con un mayor grado de descentralización y participación de agentes en el proceso de toma de decisiones. Con el análisis de este conjunto de elementos se podrá observar una reorientación de los procesos de toma de decisiones hacia una mayor apertura ("democratización"), que en el principio podrá incrementar la eficacia de la acción colectiva en el espacio municipal, así como un marco legal más adecuado.

En el *nivel de comportamiento*, la evaluación reviste un mayor grado de complejidad. Es difícil pretender evaluar una nueva mística y actitud individual o grupal en relación con la acción cooperativa, porque los testimonios de entrevistados no siempre aclaran el grado de convicción profunda que tiene un individuo al modificar su comportamiento. Sin embargo, sin pretender comprender la profundidad

de la convicción, parecería válido, en una primera instancia al menos, detectar cambios de comportamiento hacia la acción cooperativa, sean éstos derivados de la adopción de valores profundos en el funcionario o ciudadano, o simplemente actitudes derivadas de una reconfiguración de la estructura de poder, nuevos juegos o papeles de negociación de grupos e individuos. Lo fundamental aquí sería detectar una modificación clara y aparentemente sólida del clima institucional que facilite la acción colectiva, los procesos de negociación, resolución del conflicto y mecanismos de acuerdo para el logro de fines del municipio.

Como se puede ver, a cada momento se van incorporando más elementos externos en la evaluación, y esta dimensión es precisamente la que daría una verdadera relevancia al proceso innovador de una administración municipal. Se podría dar el caso de una administración municipal que generara una mayor eficiencia, un mejor desempeño interno, y no necesariamente verse esto reflejado en mayor credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía debido a una amplia gama de factores del contexto. La teoría de la contingencia,¹² por ejemplo, subraya que, si bien hay factores propios de una organización y su desempeño, también hay condiciones propias de la dinámica y “accidentes” del contexto que son los que determinan, en conjunto, las causas del logro final. En algún sentido, el éxito final es una categoría relativa que debe de ser explícita en términos de quién la observa, en qué sentido o parcela de la realidad y con qué alcances temporales se está hablando.

Es por esto por lo que la evaluación del desempeño global (*nivel relacional*) de una administración municipal no puede ser nunca aislada de las posiciones de grupos y ciudadanos diversos, que por diferentes percepciones o intereses, aceptan o rechazan el nivel de logros de un gobierno determinado. Lo que para una parte de la población puede haber sido un acierto, para otros puede ser interpretado como un enorme desacierto, esto es parte de la pluralidad social. Este hecho dificulta enormemente emitir una conclusión irrefutable sobre el desempeño final de una administración determinada. En los estudios de caso analizados se buscó evaluar el desempeño de la gestión municipal, a partir del análisis de indicadores de gestión o de observaciones sustentadas; aun así, la situación de mejor desempeño podrá siempre ser efímera, ya sea por un cambio en las condiciones externas o simplemente por un cambio en las percepciones de la ciudadanía. Además, otro problema intrínseco a toda evaluación de políticas y programas gubernamentales es que éstos siempre van generando impactos posteriores que dificultan su evaluación inmediata.¹³

Al respecto es útil el análisis que propone Alter (1993) sobre el ciclo de una innovación en el ámbito organizacional. Este autor menciona que en un primer momento el proceso innovador se centra en derogar las reglas establecidas, modificando el marco regulatorio de referencia; posteriormente surge un segundo

¹² Respecto a la visión contingente del análisis organizacional, véanse entre otros: Pfeffer (1982), Hall (1982), Lawrence-Lorsh (1977), Emery-Trist (1965), Matus (1984), Pugh (1968).

¹³ Respecto a este tipo de problemas de evaluación de impacto en la administración pública, véanse Cardozo (1986), Nioche y Poinard (1985) y Guerrero (1995) entre otros.

momento en que el grupo promotor interviene con menor intensidad (*laissez faire*); para finalmente tratar de institucionalizar los cambios generados. Si bien esta idea es algo esquemática para entender los complejos cambios en el espacio municipal, sí da elementos que permiten ubicar —aproximadamente— la fase de desarrollo de los procesos innovadores estudiados.

Combinando ambos aspectos, *el nivel de mejoras al desempeño logrado y la fase de madurez del proceso innovador*, se tendrían diversas situaciones posibles en las que se puede ubicar una experiencia municipal determinada (cuadro 3). En lo relacionado al desempeño, habrá casos en que los mejores resultados observados en la gestión se detectarán en ciertas áreas específicas (por ejemplo, captación de mayores recursos, mayor eficiencia en la recolección de basura, algún programa de participación ciudadana, etc.), mientras que en otros, habrá un conjunto amplio de efectos de mejor desempeño que, aun cuando no cubran la totalidad de funciones de una administración municipal, sí puedan ser vistos como una mejora global del desempeño en la gestión municipal.

Por otra parte, el nivel de madurez del proceso innovador ayudará a entender qué tan efímera o institucionalizada puede ser la experiencia estudiada. Evidentemente, en una situación de mayor arraigo e institucionalización de un nuevo sistema de gestión municipal, será más probable un mejor desempeño global y una mayor capacidad del gobierno con la ciudadanía (margen amplio de gobernabilidad).

Es evidente que en la realidad, el esquema propuesto difícilmente puede detectar casos “puros”; casi siempre se trata de aproximaciones que hace el investigador para facilitar el análisis. Ahora bien, los criterios operativos (indicadores de gestión) utilizados para definir el nivel de desempeño, en lo general se han referido en el cuadro 1. El análisis entonces se debería realizar para la mayor parte de dichos indicadores; en caso de que la mayoría de ellos evolucionara positivamente, se podría hablar de una situación de mejor desempeño global; de tratarse sólo de una evolución positiva en algunos de ellos estaríamos frente a una situación de mejor desempeño en áreas específicas. Cabe insistir nuevamente en este punto en que los estudios realizados no pudieron ser explorados siempre a este nivel de profundidad debido a la insuficiencia de información disponible; sólo algunos indicadores pudieron ser incorporados. Ésta es claramente una debilidad del estudio; sin embargo, fue derivada de la inexistencia de información, más que de una falta de persistencia por obtenerla.

Con relación al grado de madurez, éste se evaluaría a partir de varios factores. Por una parte debe incorporarse el dato del momento (temporalidad) en que se encuentra dicho proceso (año 1, 2 o 3); si se quisiera ser muy esquemático se podría suponer que el primer año puede corresponder a la fase inicial, el segundo a la ampliada y el tercero al momento de institucionalización; sin embargo, este supuesto debe ser tomado sólo como un marco de referencia de la temporalidad, dado que cada experiencia puede tener su propio ritmo. Lo que es un hecho es que en el tercer año de una administración municipal en México, la aparición de cualquier propuesta innovadora será tardía.

La *fase inicial* corresponde a la iniciativa innovadora, es decir, a la presentación de un proyecto (detonador del proceso innovador) que en lo general se traducirá en propuestas funcionales (cambios en sistemas técnicos y administrativos) y estructurales (cambios en la reglamentación). Si bien se pueden observar logros, éstos todavía son de carácter parcial. La *fase ampliada* se refiere a que los ámbitos contemplados por la innovación están en pleno funcionamiento, es decir que se pueden observar cambios en procesos decisorios, formas de relación con la ciudadanía, sistemas de gestión, etc., y que forman parte ya de la gestión cotidiana de la administración municipal. Es previsible que en esta fase los efectos estén incorporándose al nivel comportamental y relacional.

Por último la *fase de institucionalización* sería aquella en la que además de haberse incorporado plenamente los cambios a la gestión municipal, se ha generado una nueva normatividad, es decir, instancias de decisión y participación que se han “amarrado” legal o políticamente más allá del trienio en curso, sea porque los cambios están asociados a proyectos de financiamiento a mediano plazo, o sea porque comprometen otras instituciones externas (otros niveles de gobierno, ONG, comités ciudadanos, grupos privados, etc.). Un ejemplo entre los casos estudiados sería el de León, Guanajuato, municipio en el que la planeación urbana y los cambios en la materia se descentralizaron en un instituto paramunicipal, en el que el sistema de participación ciudadana funcionaba aún sin la presencia de funcionarios municipales, e igualmente las direcciones de servicios habían incorporado un consejo ciudadano en su estructura orgánica. Evidentemente, la institucionalización de los cambios siempre es relativa y la administración siguiente podrá derogarlo; sin embargo, la dificultad y el riesgo político de revertir estas instancias que involucran muchos agentes y agencias externas, serían altos. Lo anteriormente expuesto implica que el desarrollo deseable de un proceso innovador exitoso se habría de dar de la forma representada en la gráfica A.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS ESTUDIADOS¹⁵

a) León, Guanajuato. *El modelo del municipio-empresa*

Esta experiencia es representativa de modelos innovadores que se han dado en otras ciudades medias y grandes del país, en los que se concibe la tarea del gobierno municipal bajo un esquema organizacional-empresarial, orientado al “cliente-usuario” de los servicios municipales. Además, se inspira directa o indirectamente en una corriente estadounidense que se ha agrupado bajo el concepto del *reinventing government*,¹⁶ propuesta que sostiene la idea de orientarse al consumidor de servicios, a la calidad, a la revisión de los esquemas de incentivos de las diversas

¹⁵ Los estudios de caso brevemente expuestos en este documento fueron realizados con el apoyo de Rodolfo García del Castillo, Martha Gutiérrez Mendoza y José Santos Zavala.

¹⁶ La idea de *reinventing government* surge a principios de los noventa en Estados Unidos, fundamentalmente a partir de tres textos: Osborne y Gaebler (1992), Barzelay (1992) y el famoso reporte de Al Gore (1993).

áreas institucionales y a la necesidad de estructuras flexibles, entre otros aspectos. La idea final de esta concepción, como lo ha mencionado Al Gore, es “crear gobiernos que funcionen mejor y cuesten menos”.¹⁷

El espíritu empresarial por tanto es el elemento fundamental de este tipo de estrategias innovadoras, lo cual fue claramente percibido en el estudio de la experiencia de León, municipio en el que se incorporaron técnicas como el desarrollo organizacional y la planeación estratégica; ambos son técnicas administrativas provenientes de la administración empresarial. Además se observó claramente que el cuerpo directivo de funcionarios municipales no provenía de la función pública, sino del sector privado.¹⁸

El caso de León, desde nuestra perspectiva, constituye una experiencia altamente exitosa dado que fue capaz de combinar esta cultura empresarial orientada a la eficiencia y la calidad de los servicios, con la participación ciudadana, lo cual mejoró sustancialmente los espacios de gobernabilidad y aceptación por la ciudadanía.¹⁹

Entre los aspectos innovadores más importantes a nivel funcional se pueden mencionar el diseño de sistemas de información geográfica para facilitar la actualización del catastro municipal, el diseño de un nuevo sistema de contabilidad y control financiero que optimizó las funciones de registro y control de recursos, el diseño de un sofisticado sistema de quejas y opinión ciudadana que permitió un permanente monitoreo de la opinión ciudadana sobre la calidad y oportunidad de los servicios municipales. También a nivel funcional se dieron nuevos procesos de trabajo a partir de la incorporación del desarrollo organizacional y la planeación estratégica. Igualmente, se instrumentó una dinámica de trabajo a partir de equipos que mantenían un seguimiento de programas. Desde la perspectiva funcional, los logros fueron incuestionables, ya que prácticamente todos los indicadores de gestión mostraban mejorías significativas.

A nivel estructural cabe mencionar que la administración estudiada elaboró o reformó una gran parte del marco reglamentario y normativo del municipio. Se crearon nuevas dependencias para atender problemas diversos como: direcciones de participación ciudadana, un instituto de planeación urbana, fideicomisos para la implantación de programas de vivienda, vialidad, transporte y algunos otros. Uno de los aspectos más importantes fue la incorporación de consejos ciudadanos que, integrados a cada área de la administración municipal, participaban no sólo como órganos consultivos, sino como instancias de decisión.

En el ámbito comportamental se observaron cambios importantes en la mística de servicio público y de integración de equipos de trabajo. A nivel externo se observó un fuerte entusiasmo ciudadano por participar en obras conjuntas con el gobierno municipal. Por último, en el nivel relacional los logros fueron también muy importantes. No sólo la mencionada incorporación de consejos municipales

¹⁷ Véase Al Gore, *op. cit.*

¹⁸ Cabe mencionar que aproximadamente el 56% de los funcionarios de los tres primeros niveles de la administración provenía del sector privado.

¹⁹ Cabe mencionar al respecto que al final del periodo analizado, nuevamente la votación favoreció al PAN, eslabonándose así un tercer periodo consecutivo de este partido en el poder.

a la toma de decisiones, sino también la formación de un sistema de vertebración ciudadana que logró conformar más de doscientos comités ciudadanos que sistemáticamente se reunían con autoridades municipales. Es indudable que el gobierno municipal reposicionó su dinámica de interlocución con la ciudadanía y con otros niveles de gobierno; ciertamente, al final del periodo estudiado el entusiasmo de la participación había disminuido; sin embargo, el balance final fue positivo.

b) Xico, Veracruz. Innovación en la tradición

Este caso es de gran interés dado que nos sugiere cómo es posible también innovar a partir de tradiciones culturales ancestrales y de formas autóctonas de organización social. La innovación por tanto —desde la perspectiva de esta investigación— no necesariamente tiene que ver con lo moderno y refinado, desde la óptica administrativa. En el apartado metodológico ya se mencionaba que un proceso innovador debe ser visto como un proceso de reconfiguración institucional que logra mayores espacios de gobernabilidad.

Exactamente éste fue el proceso del municipio de Xico, en el que se abandonó el modelo clásico de la administración municipal (burocratizado y por normas rígidas) para recuperar una ancestral tradición de organización social llamada *faena*. Esta tradición, por cierto de origen prehispánico,²⁰ consiste en la organización comunitaria para obras de impacto colectivo. Casi olvidada, esta modalidad sólo era usada en algunas regiones del municipio para obras muy modestas. El grupo gobernante en turno revivió dicha tradición, pero en este caso la orientó a obras de gran aliento, como la construcción de caminos, pavimentación, viviendas, redes de agua potable, etcétera.

El resultado de este proceso fue muy exitoso, dado que se recobró una cierta “identidad perdida” en el espacio municipal. Se generó un proceso multiplicado de acciones en las que el gobierno municipal se concretaba en ocasiones a ser sólo el articulador de las mismas; además, conseguía recursos negociando con otros niveles de gobierno y garantizaba el apoyo técnico. Las comunidades, por su parte, emprendieron con gran entusiasmo un ambicioso conjunto de obras para mejorar los niveles de bienestar social.

El caso de Xico nos recuerda que, paradójicamente, para cambiar tenemos que reafirmar nuestra identidad. Difícilmente propuestas de cambio que no reinterpretan los valores históricos y tradiciones culturales, podrán internalizarse simbólicamente por los actores en un espacio organizado; por lo tanto, serán meras decoraciones temporales de una dinámica social que no se rige por modelos administrativos y de gobierno, sino por mitos, creencias, usos, y costumbres.

En lo funcional, los logros de esta administración municipal fueron importantes: se clarificaron los procedimientos básicos de gestión, se organizaron las faenas asignando responsabilidades concretas y se hizo plenamente transparente el

²⁰ Sobre la *faena* y otro tipo de modelos autóctonos de organización social como el tequío y la *mayordomía* puede revisarse Cabrero (1993). Sobre los retos de modelos organizacionales autóctonos en el ámbito administrativo, véase Arellano y Cabrero (1992).

uso de los recursos financieros obtenidos. En lo estructural, se modificó la organización municipal para hacer posible la permanente interacción con los grupos de faenas. Los procesos decisorios se modificaron, integrando a los jefes de grupos y comités a la jerarquización de necesidades para la asignación de recursos.

La recuperación de estas formas de organización social generó comportamientos más abiertos y proclives al consenso. Se estrechó la comunicación entre gobernantes y gobernados, y también entre los grupos de la población, resolviéndose algunos conflictos antiguos. La relación, por tanto, se reestableció, mejorando los ámbitos de gobernabilidad en el espacio municipal. Los logros en el bienestar social fueron modestos, dados los grandes rezagos, pero se recobró la capacidad de iniciativa y organización por parte de la población, lo cual difícilmente podrá desaparecer con el grupo gobernante que terminó su gestión. Había que reconocer en esta experiencia que la asignación de recursos no siempre fue apegada al criterio de eficiencia; sin embargo, aún así los logros fueron muy importantes.

c) Atoyac de Álvarez, Guerrero. Una gestión municipal abierta a la población

Este municipio se ubica en una zona conflictiva del estado de Guerrero, región en la que históricamente se han dado movimientos guerrilleros, lo cual hace especialmente delicada la labor de gobierno. En esta experiencia, una alcaldesa llega al poder a partir de una fuerte capacidad de liderazgo que había venido consolidando mediante varios años de trabajo en diversas comunidades a través de empresas cooperativas.

Desde el inicio de su periodo de gobierno, se establece una clara orientación a involucrar a la población en las decisiones de gobierno. Por ejemplo, una convocatoria abierta y pública para seleccionar al equipo de funcionarios que trabajarían en la administración municipal, lo cual es un acto totalmente excepcional en el panorama del municipio mexicano; esto dio como resultado la conformación de un grupo plural aceptado por la población. Igualmente se convocó a los diversos sectores y comunidades de la región a elaborar el plan municipal trienal; este proceso efectivamente se llevó a cabo con una activa e intensa participación social, lo cual generó condiciones claras de gobernabilidad en un espacio políticamente conflictivo.

Se crearon también diversos consejos y comités ciudadanos para vigilar la acción de gobierno, lo que llevó a la constitución de la Contraloría Social, instancia de permanente diálogo con la ciudadanía, la cual gozaba de una gran autonomía de la Presidencia Municipal. Lo anterior indica los logros en los aspectos funcionales, estructurales y relacionales.

Esta nueva mística de gobierno colectivo y de cogestión de programas y políticas del gobierno municipal generó actitudes cooperativas basadas en el liderazgo político, al contrario de la visión de control político y cacicazgos tan frecuentes en este tipo de municipios. Las sesiones de cabildo abierto fortalecieron la credibilidad en el grupo gobernante, que se tradujo en apoyo para obras colectivas con una fuerte participación ciudadana. Todo ello permitió al municipio en cuestión avanzar en sus rezagos de una forma significativa y sin antecedentes similares

en el pasado reciente. Aun así, conflictos recientes en la zona han desdibujado la imagen del trienio en cuestión; sin embargo, el balance indudablemente es positivo.

d) Charcas, San Luis Potosí. Una nueva alternativa al desarrollo regional

Este municipio se encuentra ubicado en el altiplano potosino, una zona críticamente deprimida y sumida en una condición de aguda pobreza. La mayor parte de la población masculina en edad de incorporarse al mercado de trabajo emigra a Estados Unidos ante la carencia de oportunidades a nivel regional. En estas condiciones, los gobernantes municipales habían venido siendo meros “administradores de las carencias” del espacio municipal, concretándose a mantener al mínimo los servicios básicos de la población.

La experiencia estudiada en este municipio se refiere al arribo al gobierno municipal de una profesionista joven, quien asumió el mandato como un fuerte compromiso a la activación de la energía social para emprender un nuevo nivel de desarrollo y oportunidades en el ámbito local. Entre las condiciones que le permitieron avanzar de una forma rápida en la búsqueda de estos objetivos puede mencionarse su condición de mujer (la primera presidenta municipal en la historia del municipio), la cual automáticamente activó a la población femenina del municipio. Otro aspecto indudablemente fue la conformación de un gobierno plural en el que la tesorera del municipio pertenecía a otro partido político, el director de obras a otro, y varios miembros del cabildo también provenían de otras corrientes políticas. La conformación de este equipo plural generó igualmente respaldo de los grupos más diversos de la sociedad de este municipio.

En lo funcional, esta experiencia logró mejorar el desempeño municipal a partir del reordenamiento de las áreas de servicio municipal, involucrando a la población en el mejoramiento de los mismos. En lo estructural, destaca la organización de comités ciudadanos (fundamentalmente compuestos por población femenina) para el desarrollo local. Estos comités interactuaron con la administración municipal desde campañas de construcción de letrinas, hasta la constitución de pequeños talleres familiares de costura que fueron poco a poco activando la economía doméstica.

Uno de los logros más importantes de este periodo fueron los cambios generados en el ámbito de comportamientos y actitudes de la población. En un espacio deprimido no sólo económica, sino también socialmente por la falta de oportunidades y abandono de los jefes de familia, el liderazgo de la presidenta municipal generó una nueva confianza en la población, que dejó de esperar la “ayuda del centro” para emprender ambiciosos proyectos de desarrollo local. Ciertamente no es posible pensar que con estos proyectos se puedan revertir las tendencias expulsoras de mano de obra, ni las carencias económicas; sin embargo, la esperanza de un cambio en el mediano y largo plazo resurgió en una población que ya había aceptado con resignación su futuro.

En lo relacional, se dinamizó la gestión de recursos con otros niveles de gobierno, gracias a la labor del equipo de gobierno, lo cual produjo una mayor derrama de recursos gubernamentales en el municipio. Además se organizó un programa de

inversión de ciudadanos que habían emigrado a Estados Unidos y querían apoyar el desarrollo del municipio con maquinaria, aportaciones monetarias u otro tipo de acciones. Con este conjunto de actividades cambió el presente en cuanto a la capacidad orgánica del gobierno municipal y la sociedad, pero sobre todo cambió la expectativa del futuro municipal.

e) Santiago Maravatío, Guanajuato. Un nuevo arreglo estado-municipio

Este municipio de tamaño modesto, de características rurales, emprendió un proyecto de mejoramiento integral de la infraestructura rural a partir del establecimiento de nuevos mecanismos de negociación de recursos con otros niveles de gobierno. Existían carencias, en gran parte derivadas de la falta de apoyos presupuestales de los niveles estatal y federal de gobierno, que históricamente impedían a este municipio diseñar un programa de desarrollo regional.

A partir de esta situación heredada, el gobernante en turno involucró al conjunto de los miembros del cabildo, líderes locales y representantes de comités de la población, para actuar como una red activa de negociación de recursos ante agencias gubernamentales, no gubernamentales, privadas e internacionales. La filosofía grupal de trabajo permitió abarcar en poco tiempo a un mayor número de agencias con resultados altamente positivos, dado que la derrama de recursos fue llegando poco a poco.

Como parte de la estrategia que se adoptó, se idearon sistemas de gestión *ad hoc* para el manejo de los recursos obtenidos. Estos recursos, si bien eran administrados por la tesorería del gobierno municipal, sólo podían ser asignados por el conjunto de actores que habían participado en su obtención. Las prioridades de las obras respondían a procesos de consulta y consenso con las partes involucradas. El control en el ejercicio de los recursos se llevaba a cabo por contralorías sociales.

Particularmente exitoso fue un programa que a propuesta del gobierno municipal se implantó conjuntamente con el nivel estatal de gobierno. En este acuerdo, por cada peso que el municipio invirtiera u obtuviera de agencias externas, el gobierno estatal asignaría un monto similar mediante un fideicomiso de desarrollo rural.

Entre los logros más destacados está el hecho de casi triplicar en precios reales (en tres años de gobierno) la totalidad de los recursos de inversión que históricamente obtenía el municipio. Esta proporción sale totalmente de la situación que en esos años prevaleció en el entorno del conjunto de los municipios del país. Las estructuras de decisión se caracterizaron por ser altamente descentralizadas, la actitud cooperativa se mantuvo a lo largo del periodo de gobierno y las relaciones con otras agencias y otros niveles de gobierno constituyeron la palanca más importante. Cabe mencionar que se trataba de un gobierno municipal de un partido distinto al que gobernaba a nivel estatal; sin embargo, esta experiencia fue demostrativa de la madurez política que debe prevalecer por encima de las diferencias partidistas, aspecto que en democracias débiles, como la mexicana, es poco frecuente.

f) La Meseta Purépecha. La reconstrucción institucional de un espacio indígena

En la región occidente del país se ubica el estado de Michoacán, en el interior del cual se encuentra la Meseta Purépecha, región que se caracteriza por sus altos índices de pobreza y por ser habitada por una población indígena de origen purépecha. Aun cuando las diversas comunidades de la zona pertenecen a los mismos grupos étnicos, esta región se ha caracterizado por ser un territorio de luchas permanentes por conflictos en la tenencia de la tierra. Los conflictos incluso se remontan a trescientos años, en los que los odios y disputas han dejado como saldo muertes y pobreza.

A lo largo de las últimas décadas, los mecanismos de intento de resolución del conflicto por parte de las autoridades gubernamentales habían sido siempre iguales: resoluciones jurídicas, resoluciones técnicas de límites de propiedad de tierra, sanciones y represión de las luchas.

Este panorama cambió a partir de la constitución de una brigada para la concertación y conciliación agraria. Este organismo surge desde su diseño con un perfil innovador, dado que representa tanto al nivel federal de gobierno, como al estatal y a los municipales.

El enfoque altamente original de la mencionada brigada fue atacar el problema no desde la perspectiva jurídica, sino intentando convencer a las partes de impulsar un proyecto intermunicipal de desarrollo regional que ofreciera mejores oportunidades al conjunto de las comunidades indígenas. Evidentemente, en un primer momento hubo un rechazo por avanzar en ese sentido, dado que las tradiciones fuertemente enraizadas en el imaginario colectivo de los habitantes no permitían separar el problema de la tenencia de la tierra del resto de los problemas de la región. Sin embargo, la tenacidad de los dirigentes de la brigada fue generando apoyos de algunas comunidades por una “tregua” para conversar acerca de un proyecto intermunicipal.

Funcionalmente, fue una labor compleja la de la brigada, dado que los municipios de la zona, por su tamaño y carencias, no podían coordinarse fácilmente para emprender un proyecto ambicioso. Por otra parte, no existían los instrumentos jurídicos para dar validez a los proyectos de asociación municipal, por lo que fue necesario avanzar rápidamente en ese sentido; sobre todo porque de un momento a otro se podían desatar nuevamente los conflictos comunales.

El éxito de esta experiencia radica en haber hecho posible, en un corto periodo, que los instrumentos de gestión y de normatividad fueran tomando su lugar rápidamente. Además, las relaciones con otros niveles de gobierno fueron ampliándose y agilizándose con la consecuente capacidad de captar mayores recursos presupuestales. Sin embargo, indudablemente el gran logro de la experiencia fue la pacificación de la zona; ¿cómo medir este logro? Hoy en día el modelo de la brigada está tratando de implantarse en otras regiones conflictivas del país; desafortunadamente, en algunas como Chiapas este tipo de estrategias no llegó a tiempo, pero es muy probable que en otras, con esquemas innovadores como el descrito, todavía estemos a tiempo.

COMENTARIOS FINALES

Los procesos innovadores en redes organizacionales complejas requieren una visión amplia y alejada de la idea de que las organizaciones son aparatos que pueden ser rediseñados y ajustados al gusto del dirigente. De nada sirven los cambios de “fachada” si no son capaces de penetrar en las configuraciones de actores y en las estructuras de poder. Incluso, se pretendería que este tipo de procesos de cambio introduzca una nueva mística, nuevos valores y nuevos comportamientos. Sería muy pretencioso pensar que un grupo gobernante controla todas las partes del rompecabezas.

Lo único que en ocasiones puede controlar el grupo dirigente son los mecanismos de regulación institucional (de carácter formal); sin embargo, son los reacomodos subsecuentes, y fuera del control del grupo en el gobierno, los que terminan de configurar los nuevos sistemas de relación, es decir, los mecanismos de regulación social (de carácter informal). Y son éstos —como ha sido estudiado durante varias décadas por diversos autores— los que al final producen los resultados de la acción organizada.²¹ Los dirigentes por tanto deben ser vistos como los inductores del proceso, el cual puede tomar una gran diversidad de itinerarios.

En los casos sobre innovación en municipios mexicanos, surgieron tres componentes que al parecer estuvieron presentes en todos ellos y que explican en buena parte los alcances profundos de dichos procesos innovadores, así como los resultados positivos de estas experiencias de gestión.

Un primer aspecto fue el *liderazgo* del gobernante en turno, o del grupo dirigente de la administración municipal. En todos los casos, el liderazgo constituyó un elemento fundamental del proceso innovador; fue en todos ellos el “mecanismo de disparo” del proceso. En algunos (como León y Xico) el liderazgo es muy claro en la primera fase del proceso, para luego ser menos protagónico y desplazarse a una función de seguimiento. En otros (como Atoyac y Charcas) fue un elemento siempre presente a lo largo del proceso; de hecho, sin un liderazgo permanente y activo lo más probable es que sus alcances hubiesen sido menores. Parece claro que un proceso innovador sin un liderazgo promotor de nuevas ideas de gestión pública, nuevas tareas, nuevos proyectos y nuevas formas de interlocución, difícilmente puede ser concebido.

Un segundo componente en los casos estudiados fue el de los *mecanismos de participación social*. En todos los municipios analizados los mecanismos de participación comunitaria, ciudadana y de otras agencias no gubernamentales fueron fundamentales para generar la multiplicación de efectos innovadores en el espacio municipal (dinámica de cogestión). En algunos casos (León, Xico, Meseta Purépecha), la dinámica que se generó permitió que los grupos promotores de la idea innovadora fueran quedando relegados a un segundo plano. Esto habla muy bien sobre la capacidad que tuvieron algunas experiencias para institucionalizar la innovación. Es muy probable que aun sin los líderes originales este tipo de innovaciones siga su ruta por un tiempo considerable.

²¹ Al respecto, se recomienda la revisión de los trabajos recientes de Erhard Friedberg (1993).

Un tercer componente fue la *consolidación de redes interorganizacionales*. En escenarios altamente interdependientes como el de los gobiernos municipales que no son autosuficientes financiera, económica ni políticamente, cualquier proceso innovador que no genere una red de coaliciones con agencias de otros niveles de gobierno será efímero. La consolidación de redes interorganizacionales fue en los casos estudiados un elemento muy importante para potenciar la innovación, es decir, para captar mayores recursos, apoyos y alianzas. Ciertamente una idea innovadora puede generar un cambio institucional importante, pero en ocasiones, sin recursos asociados a dicha idea, el avance del proceso se verá obstaculizado. Este componente, si bien se observó en todos los casos, fue más evidente en Santiago Maravatío, Xico y la Meseta Purépecha.

Lo anterior parecería implicar que sin alguno de estos componentes difícilmente podría pensarse en un proceso innovador municipal de largo aliento, es decir, que pueda institucionalizarse trascendiendo la coyuntura y echando raíces para convertirse en un “parteaguas” de la vida institucional de un espacio municipal. Esto nos llevaría a pensar que un proceso innovador sólo basado en un liderazgo, o sólo en nuevos mecanismos de participación, o sólo en nuevos apoyos institucionales, no podría consolidarse en el tiempo. Todas ellas parecen condiciones necesarias para culminar con éxito un proceso innovador, pero ninguna de ellas aisladamente constituye una condición suficiente.

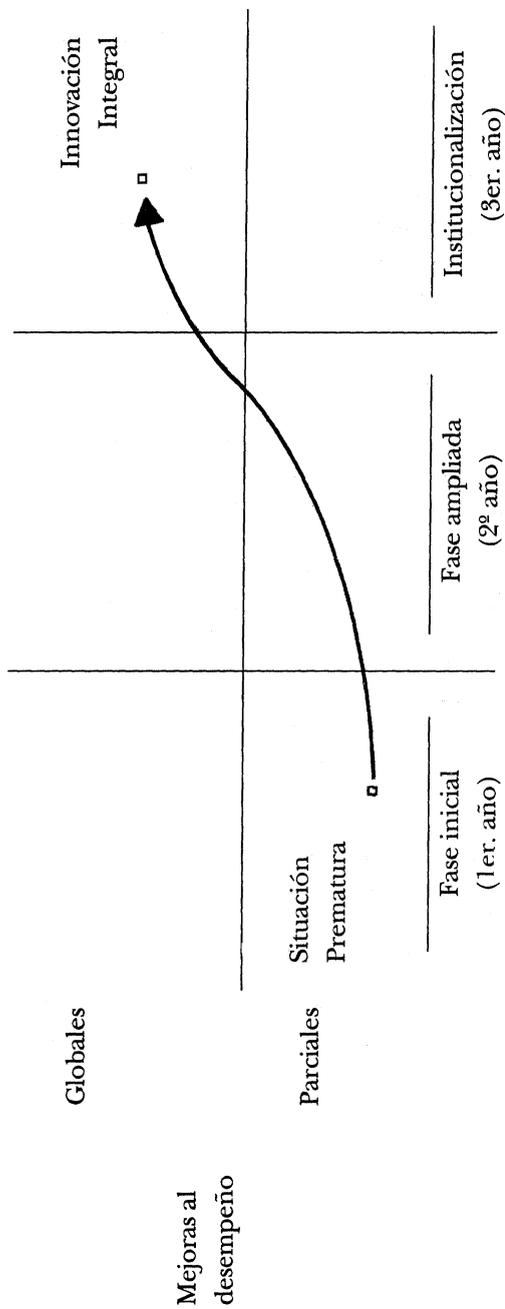
De ser así, el problema es que los componentes de carisma (en el liderazgo), de energía social (en la participación) y de fortaleza institucional (en los apoyos de redes asociadas) serían componentes indispensables en la innovación. Todo proceso innovador es un proceso de alta complejidad, de maduración en el tiempo y altamente contingente. Es por ello por lo que la transferibilidad de experiencias innovadoras siempre será limitada, debido a que los componentes mencionados están fuera del control estricto del inductor de la innovación.²²

Aún así, la reflexión sobre experiencias innovadoras de diversos tipos, en diferentes realidades organizacionales y diferentes contextos, es un proceso de aprendizaje de gran riqueza. El potencial heurístico es muy grande, aunque, como mencionan algunos autores,²³ no debe constituirse en la única alternativa de creación del conocimiento en el ámbito de la gestión pública, pero puede ser demostrativo de nuevas formas de estudiar los problemas del cambio institucional. En última instancia, como lo menciona el sociólogo francés Michel Crozier, lo importante no es tener claras las soluciones, porque éstas a veces se aplican y a veces no; lo verdaderamente importante es tener claros los problemas del cambio institucional.

²² Véanse al respecto los trabajos de Rogers (1983), Kingdon (1984) y Van de Ven y Rogers (1988).

²³ Véase al respecto el interesante trabajo de Overman y Boyd (1994).

GRÁFICA A
EVOLUCIÓN DESEABLE DE UN PROCESO INNOVADOR MUNICIPAL



CUADRO 1

NIVELES DE ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL

Nivel	Tipo de información requerida	Criterios para la evaluación del éxito	Estrategias de investigación
Funcional (hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ participantes ◆ diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad) ◆ diversificación (nuevas actividades) ◆ descripción de nuevas tareas 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ resultados ◆ eficiencia interna ◆ mejora en la relación insumo-producto ◆ mayor calidad ◆ menores costos ◆ mayor productividad ◆ mayor cobertura en servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ revisión documental ◆ informes técnicos ◆ presupuestos y estados financieros ◆ entrevistas con funcionarios y responsables
Estructural (nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas) ◆ diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía ◆ ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ eficacia de la acción cooperativa ◆ funcionamiento de instancias de coordinación ◆ simplificación de procesos de comunicación ◆ flexibilidad ◆ ampliación de redes interorganizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ revisión documental del marco normativo ◆ reconstrucción de procesos decisorios ◆ entrevistas a funcionarios, miembros del cabildo, y agentes participantes externos ◆ actas de cabildo
Comportamental (nuevas actitudes, valores y arreglos)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ propensión al conflicto ◆ diseño de mecanismos de resolución del conflicto ◆ generación de procesos de negociación ◆ modificación en la estructura de poder ◆ cambios de actitudes hacia la acción cooperativa ◆ participación voluntaria ◆ identificación con valores institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ clima de negociación y consenso en la organización ◆ funcionamiento de instancias de participación ◆ resolución de conflictos ◆ mistica de cooperación ◆ revalorización del servicio público ◆ cultura de cambio institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ revisión documental de actas de cabildo ◆ entrevistas a profundidad con agentes participantes en programas municipales ◆ participación como observadores en reuniones
Relacional (nuevas formas de relación gobierno municipal-sociedad)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ procesos adaptativos ◆ logros municipales ◆ nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, otros niveles de gobierno, etc. ◆ creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación ◆ diseño de programas de cogestión 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ nueva estrategia de relación intraorganizacional y entre la organización con usuarios-clientes ◆ análisis de variables de desempeño ◆ grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto ◆ efecto sectorial económico, social, regional, político, etc., de la acción municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ revisión documental ◆ entrevistas de opinión con participantes ◆ visitas a comunidades ◆ diálogo con comités ciudadanos ◆ observación en reuniones ◆ revisión de actas de cabildo

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DE LOS CASOS SELECCIONADOS

<i>Municipio</i>	<i>Población*</i>	<i>Periodo de gestión estudiado</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Índice de marginación**</i>	<i>Principal actividad económica</i>	<i>Partido en el poder</i>
Atoyac de Álvarez	58 568	1994-1996	Guerrero	Media	cultivo del café	PRD
Charcas	28 812	1992-1994	San Luis Potosí	Media	minería y cultivo del maíz	PRI
León	872 453	1989-1991 1992-994	Guanajuato	Baja	producción manufacturera de zapatos y curtiduría de pieles	PAN
Xico	24 162	1992-1994	Veracruz	Media	cultivo del café	PRD
Santiago Maravatío	10 467	1992-1994	Guanajuato	Media	agricultura	PRI
Meseta Purépecha (Brigada de Conciliación)		1993-1995	Michoacán			
♦ Paracho	10 617			Media	agrícola, ganadera, forestal	PRD
♦ Charapan	28 632			Baja	agrícola	PRD
♦ Los Reyes	50 029			Baja	agrícolas y pecuarias	PRI

* 1992 para Atoyac, Charcas, León y Santiago; 1990 para Xico y los de Michoacán.

** Según Conapo.

CUADRO 3

SITUACIONES POSIBLES EN EL ESTUDIO DE INNOVACIONES MUNICIPALES

	<i>Proceso inicial (cambios propuestos)</i>	<i>Proceso ampliado (efectos multiplicados)</i>	<i>Proceso en vías de institucionalización</i>
	ÉXITO EFÍMERO	INNOVACIÓN EN DESARROLLO	INNOVACIÓN INTEGRAL
Mejor desempeño global	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Situación poco probable prácticamente inexistente ◆ El análisis puede sobredimensionar el valor de una iniciativa poco desarrollada ◆ Puede tratarse de un "efecto ilusorio" de corta duración 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Situación interesante para ser estudiada debido al amplio efecto favorable de la innovación ◆ En ocasiones la posibilidad de institucionalizarse el proceso no sólo depende del grupo gobernante sino también de factores externos 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Situación ideal de estudio ◆ Proceso consolidado (al menos en el trienio) ◆ Mayor dificultad a revertir la dinámica en la siguiente administración ◆ Situación generadora de esquemas favorables de gobernabilidad
	SITUACIÓN PREMATURA	INNOVACIÓN POTENCIAL	INNOVACIÓN PARCIAL
Mejor desempeño en áreas específicas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Situación de dilema, no hay elementos todavía para considerar esta experiencia como innovadora ◆ Puede tratarse más de un proyecto de innovación que de un proceso en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Puede ser una situación a estudiar siempre y cuando sea una experiencia inicial que podrá seguir siendo estudiada ◆ Situación que comienza a generar efectos multiplicados 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Situación interesante para ser estudiada ◆ En ocasiones se debe a factores externos la dificultad de generalizar un mejor desempeño ◆ En ocasiones se debe a "falta de tiempo"

NIVEL DE MEJORAS
AL DESEMPEÑO
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

BIBLIOGRAFÍA

- Alter, N., "Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXIV, 1993.
- Arellano, D. y E. Cabrero, *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina: ¿utopía o realidad?*, CIDE, México, 1992.
- Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.
- Cabrero, Enrique y D. Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II núm. 1, CIDE, México, 1993.
- Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1995.
- Cabrero, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1995.
- Cabrero, Enrique, *Las políticas descentralizadas en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, CIDE, México, en prensa.
- Cabrero, Enrique, "As organizações locais no Mexico: a força de tradição o à mudança" en T. Fischer, *Poder Local*, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1993.
- Cardozo, M., "Exposición de métodos aplicables al sector público", *Material Docente*, núm. 9, CIDE, México, 1986.
- Crozier, M. y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, París, 1977.
- Daft, R. L., "Bureaucratic versus Nonbureaucratic Structure in Process of Innovation and Change", en Bacharach, S. B., *Research in the Sociology of Organizations*, JAI Press, Greenwich, Conn., 1982.
- Damanpour, F. y W. M. Evan, "Organizational Innovation and Performance: The Problem of Organizational Lag", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, 1984.
- Dávila, C., "Final Report (Project Coordinator)", Latin American Pilot Study, Universidad de los Andes, Bogotá, abril de 1992.
- Drazin, R., "Professionals and Innovation: Structural-functional versus Radical-structural Perspectives", *Journal of Management Studies*, vol. 27, núm. 3, mayo de 1990.
- Durand, P., "France: Local Authorities in Transition", en J. Jens Hesse, *Local Government, and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Alemania, 1991.
- Emery, T. y E. Trist, "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, 18, núm. 1, 1965.

- Feldman, S.P., "The Broken Wheel: The Inseparability of Autonomy and Control in Innovation within Organizations", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 2, marzo de 1989.
- Friedberg, E., "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, CIDE, México, 1993.
- Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Seuil, París, 1993.
- Gore, Al, *The Gore Report on Reinventing Government*, Penguin Books, Washington, 1992.
- Guerrero, Juan Pablo, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, vol. IV núm. 1, México, 1995.
- Hall, Richard, *Organizaciones, estructura y proceso*, Prentice Hall, México, 1982.
- Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little Brown, Boston, 1984.
- Lawrence, P. y Lorsh Jay, *Organización y ambiente*, Labor, Barcelona, 1977.
- Lindblom, Charles, "Success through Inattention in School Administration and Elsewhere", *Educational Administration Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 1994.
- Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, 1959.
- Matus, C., *Planificación de situaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1979.
- Mintzberg, H. y J. M. Quinn, *The Strategy process*, Prentice Hall, Nueva York, 1991.
- Nioche, J. P. y Poincard, "Public Policy Evaluation in France", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, núm. 1, 1985.
- Osborne, D. y T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison Wesley Ed., Nueva York, 1992.
- Overman, S. y R. Boyd, "Best Research and Postbureaucratic Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 1994.
- Pfeffer, J., *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México, 1982.
- Pugh, D. et al., "Dimensions of Organizational structure", *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 1, 1968.
- Rogers, E. M., *Diffusion of innovations*, Free Press, Nueva York, 1983.
- Van de Ven, A. y E. Rogers, "Innovations and Organizations: Critical Perspectives", *Communication Research*, 15, 1988.