

CAPITULO VI

PROBLEMÁTICA COMÚN DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MÉXICO

6.1 PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

En congruencia con el objetivo medular de este trabajo, relativo a la prohibición inmediata de reelección que priva a nivel municipal, a cuya consecuencia innegablemente derivan una serie de rezagos y una compleja problemática en la administración del Municipio Mexicano, enseguida abordamos dicho tema a fin de poder estar en condiciones de concluir sobre la pertinencia o no de que tal barrera electoral siga preservándose.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México, derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, sobre todo el político electoral que se viene tratando, han situado al gobierno local en una posición de

fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos para asumir plenamente las funciones que la propia Constitución General le otorga.

Entre los principales problemas que se pueden destacar, como obstáculos para la obtención de un óptimo desempeño de las responsabilidades de un gobierno y administración municipal, derivados en gran medida por la falta de permanencia y continuidad, están:

1.-Un marco normativo endeble. Esto se refiere a que la vida de una administración municipal, aún hoy en día, transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio. Además existen para este nivel de gobierno, obstáculos para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal.

2.-La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia gama de asuntos

municipales, es lo que genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.

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.

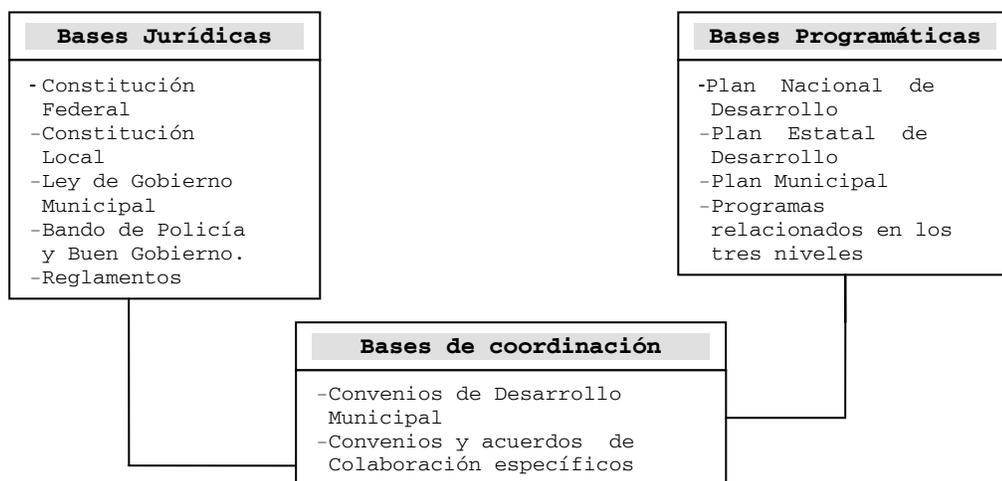
4.-La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, quienes generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al período trianual, son parte de la realidad nacional auspiciada en gran medida por la prohibición relativa de reelección de los integrantes del ayuntamiento.

5.-La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. 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.

6.-La carencia 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.

Cuadro 6.1 Bases e instrumentos de la administración pública municipal



En este contexto, existe sobrada evidencia sobre la presencia y gravedad de dicha problemática en el ámbito municipal, la cual se infiere de sendos estudios realizados al efecto por notables especialistas del tema, como el Doctor Enrique Cabrero Mendoza, el candidato a Doctor Rodolfo García del Castillo entre otros y de los propios datos procedentes de diversas estadísticas, censos, encuestas y estudios, provenientes de organismos tales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), los que apuntan todos ellos en la misma dirección.

A continuación y partiendo de datos actualizados al año 2003, se expone de forma pormenorizada la problemática en comento.

6.2 DEBILIDAD DEL MARCO NORMATIVO

En lo referente al marco normativo municipal, existen datos que dan muestra de la alta fragilidad que acusa:

En el 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal, además en un 8%, aunque existe, no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, es de suponer desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.

De igual forma, en el 74% de los municipios del país no existe un reglamento de planeación y en el 4%, aunque existe, no está actualizado.

De lo anterior se deriva que en casi el 80% de los municipios no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo, ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos.

"Se puede inferir que en este gran conjunto de municipios la función presupuestal por ejemplo, sea improvisada y muy elemental" (Cabrero, E., 2001, pág. 6).

Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos, aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En promedio, menos del 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados tan sólo en el 35% de los municipios tienen algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.

Sólo el 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y en un 7% no está actualizado o es inoperante. Es decir que poco más del 70% de municipios no cuenta con la normatividad básica necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial. De hecho es muy probable que la mayor parte de esos municipios no administre directamente el impuesto predial y que el gobierno estatal lo haga por ellos.

Otro dato importante es que sólo en el 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal. Además en el 10% de esos casos dichos reglamentos no han sido actualizados. Por otra parte, sólo en el 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo.

"Cabe suponer... que una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, simplemente no se cumpla o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales" (Cabrerero, E., 2001, pág. 9).

En este orden de ideas, destaca que de igual forma, en una tercera parte de los estados del país, no existe una Ley de Deuda Pública que pueda dar claridad al nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda.

"Si bien es cierto que un excesivo endeudamiento es riesgoso e irresponsable, también es cierto que en

ciertos montos el endeudamiento es una palanca fundamental para el desarrollo local que poco ha sido utilizada en los municipios mexicanos" (García, R., 1999, pág. 131).

Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que incita -al menos en la forma- al orden en el manejo de las finanzas municipales. De hecho en los congresos locales hay una lucha para que las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.

"La fragilidad en la normatividad municipal tiene indudablemente un componente importante de carácter exógeno, es decir una alta dependencia de agentes externos. El municipio en México depende del congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente los congresos locales poco se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal, tampoco se han esforzado por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común que se dé poca interacción entre

legisladores y autoridades municipales. Los legisladores han seguido -en buena parte de los casos- la tradición del municipio subordinado al ejecutivo estatal, esto ha sido hasta ahora un obstáculo muy grande" (García, R., 1999, pág. 219).

Sin embargo, al analizar los datos presentados en esta sección, llama la atención que aun en el nivel reglamentario, que es el que corresponde para la construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también, en buena parte, propio a la gestión interna, pues los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también, que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal en la que fungen y a la imposibilidad de reelección inmediata imperante.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, puesto que se trata sólo de una condición necesaria de base, sin embargo, es claro que la debilidad de este marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

6.3 OBSOLESCENCIA DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Existe de igual forma, constancia abundante sobre la persistencia de sistemas y estructuras administrativas obsoletas, procesos poco funcionales y rudimentarios, que dificultan un buen funcionamiento del aparato administrativo municipal.

Si bien la mayoría de los municipios del país llevan a cabo las funciones básicas de tesorería, sólo el 55% del total llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo un 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.

La gran mayoría de los municipios del país cuentan con un tesorero municipal, sin embargo, sólo el 39% del total, cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir, que en más de un 60% de los casos, no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Es cierto que en buena parte de los municipios del país, la escasez de recursos no parecería requerir de este tipo de estructuras, sin embargo la ausencia de un sistema mínimo que lleve a cabo la función de organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y control de los mismos sea cuidada con un mínimo de eficiencia.

Sólo un 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras; sólo un 41% lleva a cabo una actividad sistemática de control para disminuir costos y sólo el 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria.

"Es evidente que muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría sólo lleva a cabo funciones operativas y rudimentarias de ejercicio del gasto o simplemente improvisan" (INAP, 2000, pág. 47).

Otro dato indicativo, es que el 72% de los municipios reconocen haber recaudado menos de un 50% de lo presupuestado, 27% recaudaron entre un 50% y un 85% de lo previsto, y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo pronosticado. Se reconoce por parte de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas y estructuras administrativas adecuados, como el factor que impide el cumplimiento de las previsiones en materia fiscal.

En cuanto al equipamiento, un dato preocupante es que el 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1999. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de municipios. Difícilmente se puede pensar en incorporar sistemas administrativos más actualizados, ya que no existe una infraestructura informática mínima, en la actualidad un mínimo equipamiento en la materia no es un avance sofisticado, es una simple herramienta de trabajo.

"Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. Sin embargo en

algunos municipios con mayor nivel de desarrollo, como es el caso de los municipios urbanos, aun cuando buena parte de los problemas mencionados existen, también se observan nuevos problemas.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir, que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores, generando un crecimiento horizontal y vertical de las mismas, que lleva más a la complejidad de la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda.

"Es posible que en muchos municipios urbanos del país se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o

superponer nuevos aparatos en los anteriores?. Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida" (Cabrero, E. y Nava, G., 2000, pág. 91).

Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores, que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo.

Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión.

"Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar" (Cabrero, E. y Nava, G., 2000, pág. 37).

6.4 PRECARIOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En similares condiciones que en los otros casos, existe evidencia bastante sobre este grave problema que aqueja a las administraciones municipales.

En un país en el que el porcentaje de abastecimiento del agua potable es del 83% y el de drenaje es de 67% (INEGI, 2003), es evidente que los retos para la administración municipal son muy grandes, particularmente para los municipios pobres en los que por ejemplo, sólo un 15% de los mismos puede acercarse a las medias nacionales.

Debido a ello es que el servicio del agua potable es el que más preocupa a las administraciones municipales (60%), es además al que mayores recursos se le asignan y es considerado el más problemático.

De igual forma el servicio de recolección de basura genera problemas diversos a la administración municipal.

"Del total de basura que se genera en el país únicamente se recolecta el setenta por ciento, y de ese total, sólo la cuarta parte se deposita en rellenos sanitarios, el resto se deposita a cielo abierto, en tiraderos clandestinos, en el drenaje o en arroyos y ríos" (Cabrero, E. y Nava, G., 2000, pág. 392).

Este servicio es igualmente considerado por gobernantes y funcionarios locales como altamente problemático.

También como problemas se presentan los servicios de seguridad pública, alumbrado y pavimentación. Cabe mencionar, que los sistemas de gestión del conjunto de servicios mencionados poco han cambiado en las últimas décadas, es de pensar, en consecuencia, en un alto nivel de obsolescencia tecnológica y creciente deterioro de las instalaciones y equipo para atenderlos.

La prestación directa de los servicios por parte de la administración municipal, tiene un predominio abrumador.

"Con esto se busca garantizar la prestación del servicio, sin embargo en municipios pequeños prácticamente no se ha explorado la opción de asociación intermunicipal que indudablemente podría ser interesante en la medida que se comparten costos y mantenimiento del equipo. Por otra parte, en municipios urbanos muy poco se han explorado opciones de concesión total o parcial a empresas privadas (menos de uno por ciento). La prestación directa sobrecarga la función administrativa del municipio y en ocasiones disminuye su eficacia, aunque cabe mencionar que las opciones alternativas deben ser exploradas cuidadosamente" (Cabrerero, E. y Nava, G., 2000, pág. 157).

Entre los nuevos problemas está precisamente la incorporación de empresas privadas en la prestación de servicios municipales. Es importante abrir la posibilidad de concesión de servicios, las tendencias en el ámbito internacional son a la prestación plural de servicios públicos, combinando prestación directa, empresas privadas concesionarias e incluso empresas cooperativas del sector social; esta fórmula de diversificar las agencias prestadoras de servicio parecería generar niveles de eficacia y eficiencia adecuados. En México no ha sido

todavía el caso, hasta hace pocos años sólo la mitad de las entidades federativas del país se contemplaba un fundamento constitucional para la concesión de servicios municipales.

"Sin embargo en el otro extremo, las pocas experiencias de subcontratación o concesión hasta ahora observadas en el país no siempre han sido exitosas; varios parecerían haber sido los problemas. Por una parte la falta de experiencia en crear los instrumentos idóneos (contratos) de concesión ha generado dificultades diversas (falta de claridad en las responsabilidades compartidas, en el ritmo de crecimiento de tarifas, entre otros); por otra parte las administraciones municipales no han desarrollado ni las capacidades, ni los sistemas de control y supervisión de los servicios subcontratados o concesionados, esto ha generado excesos o deficiencias en la prestación del servicio por parte de la empresa concesionaria. Ambas son condiciones previas necesarias para transitar hacia cualquier experiencia de concesión" (Mejía, J., 1994, pág. 77).

6.5 CARENCIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con suficientes datos, derivada dicha específica circunstancia, en gran medida, si no es que como única responsable, de la falta de reelección inmediata en el ámbito municipal.

Según el censo municipal del 2003, existen 121,676 empleados de base, 155,809 empleados de confianza y 59,550 empleados eventuales en el total de los municipios del país (SNIM-INEGI).

A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los periodos de gobierno generalmente de tres años, con la excepción establecida de Coahuila a partir del 2005, en las entidades federativas que prevén tiempos distintos, alrededor de 60,000 funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno.

Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos funcionarios repiten con

el siguiente gobierno, esto genera un total de 40,000 funcionarios que anualmente entran a la función municipal.

"En términos de capacitación se trata de una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto la capacitación que actualmente se lleva a cabo es prácticamente inexistente" (Cabrero, E., 2001, pág. 53).

Si bien no se tienen datos a nivel nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres períodos de gobierno); el 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal, se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema (INAFED).

Tampoco existen datos agregados a nivel nacional sobre el perfil de funcionarios municipales.

Si se toma el caso de Presidentes Municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, el 15% secundaria o carrera comercial y el 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos del 40% de los funcionarios tienen una licenciatura (SNIM).

Es importante mencionar que un 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal (INAFED).

Lo anterior nos da una idea de la gravedad del problema debido a la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno.

En este sentido, uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que algunos municipios urbanos llevan a cabo en materia de capacitación. "Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación" (Nieves, R., 1996, pág.21).

Por otro lado, "... buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Es grave el rezago en materia de

capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal" (Cabrero, E., 2001, pág. 59).

6.6 AUSENCIA DE SISTEMAS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

La vida municipal se lleva a cabo 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, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles. La prueba de este problema está a la vista:

De acuerdo a la Constitución Federal y leyes relativas, todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple a cabalidad 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. Esta situación se

vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo" (Nieves, R., 1996, pág. 65).

En algunos casos, pocos por cierto, los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. Sólo un 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto (SNIM, 2005).

La ineficacia de los planes -cuando existen- puede también explicarse por el hecho de que en sólo un 33% de los municipios del país se tiene un área específica de planeación, además en sólo el 23% se tiene también una actividad de evaluación y seguimiento (INAFED). Es decir que en alrededor de 70% 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 en la organización de un proyecto de gobierno.

Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.

"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, E., 2001, pág. 77).

Como se puede ver, el panorama de la planeación municipal es muy precario. Sin embargo también se observan en el otro extremo nuevos problemas. Algunos municipios urbanos han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto 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.

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. Es momento de buscar sistemas de planeación que generen

equilibrios al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Otro de los nuevos problemas, que se pueden mencionar, se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma a los municipios del país. En el primer año de su ejecución (1998), se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales, relegándose obras de infraestructura para el agua potable y caminos tanto en la cabecera como en el resto de las comunidades. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación, en la expansión de la infraestructura urbana, esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política donde se busca la permanencia partidista más que el desarrollo local.

6.7 FALTA DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA INCORPORAR UNA VISIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL

Tradicionalmente 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 es cierto que el nivel municipal por su fragilidad ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido. Los nuevos tiempos en lo económico, en lo político y en lo social, muestran tanto en México como en el resto del mundo, que los gobiernos locales deben asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. "Se reconoce en la actualidad que buena parte de las fallas del desarrollo se deben a que éste ha querido ser encauzado desde arriba, sin entender las dinámicas micro-regionales; sin embargo es muy frecuente que tampoco los gobiernos locales hayan entendido esto" (Cabrero, E., 2001, pág. 92).

Hay pruebas 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% de los municipios canalizan casi un 80% de sus recursos al pago de nómina (SNIM), los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes, dado que este tipo de proyectos muy frecuentemente requieren recursos importantes.

La tradición de los gobiernos municipales 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, esto se hace por subordinación política más que por interés de generar redes de acción regional. La realidad internacional muestra que es por la vía de la interacción y construcción de redes de cogestión y cofinanciamiento 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 dado 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.

6.8 DIFICULTAD DE ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE MÉXICO, ANTE LAS NUEVAS TENDENCIAS ADMINISTRATIVAS INTERNACIONALES

Es a partir de los años ochenta y ante el vertiginoso cambio que a nivel global se comenzó a experimentar, cuando quedan de manifiesto las serias fallas que aquejaban al anticuado modelo administrativo identificado como "el modelo burocrático", cuya rigidez y dificultad de adaptación a la transformación lo evidenciaban como un sistema administrativo anacrónico.

Ante dicha circunstancia, aparece en el contexto internacional un nuevo modelo administrativo, de alguna manera ya implementado en los Estado Unidos de Norte América, pero poco conocido en el resto del orbe hasta la mencionada década de los ochenta.

A partir de este modelo se busca la transformación de una organización tradicional burocrática, rígida y lenta

en su actuar, hacia una de mayor vinculación con las necesidades sociales y de notable agilidad en sus determinaciones, la que se da a conocer como "la nueva gerencia pública".

Esta tendencia novedosa, aplicada con notables beneficios por diversos países, sobre todo con economías desarrolladas y de primer mundo, tales como las pertenecientes al Reino Unido, enfatiza la calidad, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, proponiendo una clientelización de los ciudadanos; procurando la racionalización de los recursos; basada en resultados e instituyendo un sistema rígido de rendición de cuentas; que tiende a la reducción del sector público y a la participación ciudadana y privilegiando la ética en la gestión pública, fundamentalmente.

"El nuevo estilo administrativo se personalizó en la gestión pública (*public management*), cuyos principales signos distintivos han sido: a) La prestación de servicios al cliente; b) El establecimiento de mercados en el seno de los procesos gubernamentales; c) El desarrollo de la competencia mercantil entre las dependencias; d) La

orientación empresarial de tipo privado dentro del estado; y, e) La separación tajante entre política y administración" (Guerrero, O., 2003, pág. 376).

Pues bien, es el caso que en México, ante la aparición de la citada tendencia y la precaria realidad imperante con el sistema burocrático tradicional instituido, se ha buscado implementar tal modelo gerencial en los tres niveles de gobierno con algún avance significativo en la actualidad, sobre todo por lo que concierne al ámbito federal en algunos de sus sectores.

No obstante lo anterior, por lo que hace al municipio, pese a que se ha pretendido implementar el sistema gerencial en su administración a partir de las reformas efectuadas al artículo 115 Constitucional en el año de 1999, lo propio se ha encontrado con la barrera infranqueable que constituye la prohibición de reelección inmediata y que dificulta en forma extrema el correcto desenvolvimiento y aplicación de tal modelo administrativo.

En efecto y sólo para dar una idea del obstáculo que impone la no reelección, baste citar que el modelo de la

nueva gerencia pública tiene como punto de partida la profesionalización, pretendiendo servidores públicos técnicamente preparados y altamente motivados con la gestión, lo cual no ocurre en el tercer nivel de gobierno en cuestión, dado que la constante movilización de funcionarios que supone la renovación de los cuadros administrativos cada trienio, impide de tajo la pretendida profesionalización.

Además, la nueva gerencia pública se sustenta, como es lógico, en una planeación estratégica, con proyectos y objetivos a corto, mediano y largo plazo, bien definidos y priorizados, con indicadores estratégicos y metas, los que definitivamente, al menos al mediano y largo plazo, son irrealizables por su poco atractivo político en el municipio mexicano, aspecto que da al traste con un presupuesto básico del citado modelo, inspirado todo ello en la prohibición electiva tratada.

Consecuentemente, muy escasa posibilidad se vaticina al modelo de la nueva gerencia pública en el terreno municipal nacional, en tanto se mantenga el impedimento de reelección inmediata, lo que provoca, obviamente, que al municipio en México se le relegue de la posibilidad, internacionalmente comprobada, de equiparar

procesos y técnicas de la administración privada en el campo público y ello lo aleje de adaptarse a las tendencias y modas globales, pero sobre todo, lo mantiene postrado en la ineficiencia e ineficacia con la que lamentablemente se le relaciona.