

## **LA POLÍTICA DE SERVICIOS MUNICIPALES EN MÉXICO: Casos y tendencias recientes**

**Rodolfo García Del Castillo<sup>1</sup>**

### ***Introducción***

La prestación de los servicios municipales constituye una de las responsabilidades más importantes a cargo del gobierno municipal. Es en este nivel en donde el contacto del gobierno con los ciudadanos cobra mayor sentido, se hace estrecho y permite una comprensión cercana del proceso de las políticas públicas.

La intervención pública en materia de servicios se ha conceptualizado de diversas maneras dependiendo del modelo de estado que predomina y de la forma en que se concibe la acción gubernamental. En los momentos en los cuales el *estado benefactor* se privilegiaba como orden deseable la participación de gobierno era más amplia y por tanto se preveía una mayor injerencia no sólo en la provisión sino en la generación de servicios y bienes públicos. Sin embargo, con el advenimiento del estado mínimo como modelo predominante, la acción gubernamental se rige por una búsqueda constante de la eficiencia reduciendo los espacios de intervención. Paralelamente la consolidación de la descentralización y el deseo de alcanzar un mejor ajuste entre la demanda ciudadana y la oferta de políticas y programas ha incrementado las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Partiendo de la idea de la subsidiariedad se piensa que los estado (o gobiernos regionales) y los municipios pueden capturar de manera precisa los perfiles de las demandas ciudadanas alcanzando un mejor uso en la satisfacción de demandas. En este contexto de cambio en la acción pública y gubernamental los gobiernos subnacionales se ven inmersos en procesos de modernización de diversa índole generalmente identificados con modelos de innovación, gerencia pública o posburocracia.

Durante los años 90 se fortaleció en México la tendencia hacia la descentralización. El proceso se ha movido a ritmos distintos, dando como resultado un conjunto de efectos difíciles de valorar. Sin embargo, podemos señalar que los gobiernos subnacionales han ganado en capacidad y decisión, por supuesto, se trata únicamente de un proceso en formación pues persisten graves problemas, tanto en la operación administrativa como en los marcos institucionales, que deberán solventarse para otorgar a los municipios y estados una mayor capacidad de acción.

Ciertamente los ritmos de la descentralización se vinculan con el grado de desarrollo y las condiciones que guardan los distintos estados y municipios del país, por ello es muy difícil

---

<sup>1</sup> Catedrático e investigador del CIDE

trazar una vía única con ritmos uniformes para todos. Aún así, algunos de los logros en materia de descentralización se han traducido en claros beneficios para los municipios. Destaca sobre todo la creación del llamado ramo 33 particularmente en sus fondos III y IV. Además, algunas dependencias federales han buscado la forma de ampliar sus procesos descentralizadores con la intención de hacer llegar a los municipios capacidades de acción y establecer con ellos acuerdos para trasladarles algunas tareas correspondientes a sus sectores o proponer esquemas de coordinación para alcanzar objetivos en común. Así por ejemplo, los sistemas de salud, educación, agua, financiamiento de infraestructura y algunos otros encargados del desarrollo industrial, han incrementado sus programas para impulsar la participación de estados y municipios en la solución de problemas en el ámbito subnacional. En el fondo podemos observar que la transformación paulatina de los esquemas de funcionamiento del gobierno federal empieza a traducirse en acciones concretas para involucrar a todos los niveles de gobierno en la creación y puesta en marcha de las políticas públicas. Se trata de crear un marco de *corresponsabilidad* en donde todos asuman su papel para alcanzar un diseño coherente del federalismo al cual se agregue la redefinición de las competencias bajo un principio de subsidiariedad. La intención es alcanzar un federalismo más eficaz con rasgos cooperativos y capaz de responder a las crecientes demandas de la ciudadanía.

En este contexto las prácticas innovadoras se convierten en una herramienta indispensable de mejora. Cada nivel de gobierno debe preocuparse por hacer mejor las cosas y paralelamente crear las bases de legitimidad que le permitan un sano ejercicio de gobierno. Esta combinación se asemeja mucho a los planteos de la nueva *Gestión Pública* que se preocupa por la eficiencia y eficacia de los aparatos públicos en sus procedimientos, funciones y resultados, sin dejar de lado el requerimiento de una base de legitimidad (Cabrerero 2000). Estos tres elementos -eficiencia, eficacia, y legitimidad- permiten sentar las bases para un gobierno que no solamente cumpla con su tarea de mejorar el trabajo operativo sino que además tienda los puentes con la ciudadanía para facilitar la transparencia y rendición de cuentas, depositando en ella la probabilidad de retomar para sí algunas acciones autónomas y de autogestión (*empowerment*). En el caso de los servicios públicos la tarea de los gobiernos municipales es directa, pues el artículo 115 constitucional los faculta para hacerse cargo de ellos e incluso, las recientes reformas de 1999 elevan al municipio al rango de “*gobierno*”. Por esta razón, su responsabilidad ha crecido y los requerimientos para buscar alternativas de solución son ahora más apremiantes que nunca.

En México la cobertura de los servicios a cargo de las municipalidades y su calidad aún dejan mucho que desear, en buena medida por algunas condiciones estructurales que limitan la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos locales. La tarea desarrollada en los últimos años por los municipios ha demostrado que es posible encontrar alternativas creativas y focalizadas para la solución de las demandas. La experiencia de los casos presentados en la edición 2001 del premio *Gobierno y Gestión Local* demuestran que el impulso Innovador se desarrolla tanto en municipios pequeños como grandes, rurales o urbanos y/o con diverso grado de complejidad. En este capítulo perseguimos una explicación de las tendencias marcadas por los gobiernos municipales en sus programas innovadores en nuestro país. Las formas de solución de los problemas propuestos, constituyen un ejemplo replicable y por ello es muy importante establecer cuáles son los rasgos que subyacen en las formas de acción seleccionadas por los gobiernos municipales.

Cabe recordar que la presión por los servicios públicos y la generación de infraestructura son algunos de los principales problemas de los gobiernos subnacionales. Muchos de los requerimientos no se alcanzan a cubrir por la escasez de recursos dadas las dimensiones de la demanda, por ello se ha insistido en la conveniencia de incorporar con mayor fuerza la participación privada y explorar la manera de obtener mejores fondeos y apoyos financieros para la creación de obras y servicios. Partiendo de estas ideas podría pensarse que la privatización sería una alternativa relativamente popular entre los alcaldes y decisores municipales; sin embargo de acuerdo con los datos del premio (y algunas otras fuentes) los modelos con participación privada no son los más comunes.

La administración municipal se ha preocupado mucho más por una mejora desde dentro dando pie a la aplicación de métodos como: calidad, mejora continua, modernización, reingeniería, o bien el uso de sistemas como el ISO-9000. Todos estos elementos obedecen a un diagnóstico, a veces demasiado general, de las condiciones previas a la innovación y se ligan a una forma de interpretación técnica y racional que se ha dado a los problemas. Así, algunos de los rasgos del cambio en servicios municipales –particularmente en municipios urbanos- parecen cargarse al lado de los aprendizajes copiados de los modelos de gestión privada. Este fenómeno de isomorfismo puede tener una explicación alternativa si se privilegia el efecto de las redes, tomando en cuenta la incorporación creciente de los municipios en las asociaciones y *networks* durante la última década. Esos “lugares”, o espacios de intercomunicación, tienden a convertirse en fuente de información o aprendizaje cada vez más utilizados.

### ***Distintas facetas de los servicios públicos municipales***

Los servicios públicos municipales representan “*la cara mas aparente de gobierno*” (García Del Castillo; 1996). Los ciudadanos esperan obtener del gobierno un conjunto de satisfactores que no son proporcionados eficientemente por el mercado o bien son observados como responsabilidad gubernamental ante la colectividad social. La sociedad parte de aceptar una cierta cesión de sus capacidades al Estado esperando obtener beneficios de éste, comprometiéndose, como contraparte, a cumplir con ciertos tributos y contribuciones. La discusión sobre la participación de gobierno y sus alcances tiene como centro la definición del bien público. Dicho “bien” es proporcionado a través de políticas publicas y mediante el ejercicio del presupuesto. También podemos hablar de bienes sociales o mixtos que, dependiendo de las condiciones de desarrollo, de las definiciones legales o de los marcos institucionales, también pueden ser generados o distribuidos por el gobierno. Los servicios públicos no son únicamente una asignación más de recursos pues, a fin de cuentas, rebasan el aspecto económico y se convierten en herramientas para dirigir la política de acuerdo a criterios como la equidad y la justicia.

Los niveles de gobierno local son, en sí mismos, puntos de relación inmediata con la sociedad en donde las demandas ciudadanas se vuelven más evidentes y cada actor aparece claramente definido. Esto obliga a buscar la concertación y consenso mínimos para llevar a un juego transparente en la definición de las políticas públicas locales.

El análisis de los servicios públicos, particularmente en los espacios locales, debe contemplarse partiendo de una consideración global - de encuadre- que tome en consideración al menos los siguientes puntos (García Del Castillo 2002, p.21)

- a) La determinación económica de los grados de intervención a asumir (es decir qué tanto se interviene o puede intervenir) y la incidencia de las políticas de gasto en la equidad de la distribución de acuerdo a las prioridades definidas presupuestalmente (cómo y qué tanto influyen las políticas seleccionadas en las áreas escogidas para actuar).
- b) Un contexto que privilegia la búsqueda de un uso más eficiente de recursos escasos ante una demanda de servicios determinada (generalmente creciente).
- c) Perseguir la satisfacción de necesidades básicas asociadas al incremento mínimo de la calidad de vida de los ciudadanos.
- d) Favorecer la consolidación de una base de infraestructura que constituya una plataforma eficiente para un desarrollo autosustentable de largo plazo.
- e) La consideración de las características regionales en el establecimiento de estrategias de solución. Esto incluye desde la determinación de las formas de prestación de servicios hasta los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas (*accountability*).

Tomando en consideración estos puntos puede trazarse una primera forma de comprensión de las innovaciones, pero es justo detenerse en dos elementos más: la subsidiariedad y las consideraciones del marco legal. El principio de subsidiariedad permite asignar las responsabilidades a los niveles de gobierno más cercanos y/o con mayores ventajas en la respuesta, de ese modo se consigue un mejor alineamiento de costos así como un margen de eficiencia razonable. Además, es posible crear un equilibrio entre los niveles de gobierno dentro de un orden auténticamente federal.

En cuanto a los marcos legal e institucional podemos afirmar que se erigen en precondiciones para la acción pública, pues estas reglas del juego limitan y orientan la acción de los gobiernos municipales. Sin duda, la normatividad en materia de servicios y en general los ordenamientos legales aplicables al municipio requieren ajustes y mejoras. Buena parte de esta tarea está por construirse en los congresos locales (Guillén, 1999). Entre las ausencias evidentes del marco legal aparecen las reglas sobre la concesión particularmente en las constituciones y leyes estatales así como los problemas para determinar las formas de asociación municipal incluyendo las cuestiones ligadas a la administración metropolitana. En algunas ocasiones las propuestas de cambio basadas en un principio subsidiario, encuentran limitaciones en los marcos legales lo cual obliga a una confrontación entre niveles locales y federales que en ocasiones sólo encuentra solución por la vía judicial o mediante reformas legales. Un caso ilustrativo es el del alumbrado público en Acapulco, Guerrero (Gómez; 2002) en donde el gobierno municipal exigió el cobro del servicio a todos los usuarios, estableció la necesidad de realizar los pagos del municipio a la CFE de acuerdo a los consumos reales (para lo que realizó un censo de luminarias en funcionamiento) y pidió una revisión de las tarifas marcadas por la comisión por sus consumos en bloque; todas estas medidas provocaron tensiones e incluso tuvieron que llevarse por la vía de la controversia para poder solucionarse.

La búsqueda de la eficiencia en el sector público mexicano se ha acelerado tanto por las presiones económicas de escasez de recursos, como por el proceso de transición política. Ahora es común escuchar que se pondrán en práctica mejoras administrativas basadas en modelos de gestión orientadas a la calidad en estados y municipios. Nos encontramos ante un despertar de los gobiernos locales, particularmente los urbanos, que pregonan con entusiasmo el uso de técnicas novedosas. Hoy en día la *reinvención del gobierno* (Osborne y Gaebler;1997) -que por cierto se ha plasmado en textos basados en experiencia de gobiernos subnacionales- se ha convertido en una fórmula generalmente aceptada y las acciones inspiradas en la calidad o en la mejora continua se ofrecen como recetas mágicas. Cabría preguntarnos hasta que punto esto se traducirá en impactos de largo plazo para los ciudadanos o si únicamente terminarán siendo chispazos momentáneos cuyos efectos no conseguirán cristalizarse.

### ***Un acercamiento a los servicios públicos en México***

En la toma de decisiones sobre quién debe ser el responsable de la prestación de los servicios públicos y/o de la generación de infraestructura local, existen distintos criterios. Para algunos, el principio fundamental es la *subsidiariedad* en donde una buena parte de la responsabilidad recae principalmente en los estados y municipios, pues son ellos quienes están más cerca de los problemas. Sin embargo, dadas las condiciones de desarrollo de un país, en ocasiones es difícil sujetarse de manera estricta al concepto de *niveles subsidiarios*. Un estudio realizado por la OCDE señala al menos dos motivos que dificultan el uso de este criterio: a) el efecto o impacto que pueden tener las acciones municipales en otros estratos o jurisdicciones y, b) las posibilidades reales con que cuentan los municipios para asumir una responsabilidad y cumplir con la función, pues nada garantiza que este nivel cuente con los medios financieros o con los conocimientos necesarios para enfrentar la tarea con éxito (OCDE, 1998: 33). Tocante al reparto legal de capacidades en el caso de México, de acuerdo con la OCDE, la distribución de poderes establecida en la Constitución es relativamente lógica. Aunque es normal que se compartan algunos temas como la educación y la salud, en donde la participación local deberá ser acorde a los aspectos que se puedan cubrir, las responsabilidades administrativas y de supervisión deben dejar de ser centralizadas abriendo paso a una descentralización efectiva.

Para ubicar las tendencias de los cambios propuestos por las municipalidades en el *Premio Gobierno y Gestión Local*, es conveniente tener como marco de referencia algunos datos sobre los servicios en nuestro país. Por ejemplo, resulta fundamental saber cuáles son los porcentajes de cobertura de los servicios o cuáles –en opinión de los responsables- son los servicios con mayores problemas.

En el CUADRO 1 basado en datos de los censos de *CEDEMUN-INEGI* e *INDESOL-INEGI*, se contrastan las coberturas de los servicios en porcentajes para 1995 y 2000. Como podemos constatar, de manera un tanto sorpresiva, un número elevado de los servicios presentan reducciones porcentuales en su cobertura. Si atendemos a estas cifras podríamos afirmar que, pese a las nuevas asignaciones financieras otorgadas a este nivel de gobierno, la dimensión de los problemas resulta tan alta que ha sido difícil siquiera mantener las

coberturas de 1995 (CUADRO 1). Otro elemento que incrementa la presión sobre esta cobertura es el crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares (García; 2000).

Ahora bien, no podemos hacer de lado la tradición centralizada de la definición e implementación de políticas. Comúnmente las agencias del ejecutivo definieron sectorialmente el rumbo de las acciones gubernamentales, los planes obedecían a una lógica dictada desde el centro y el ejercicio del gasto estaba controlado casi en su totalidad desde las oficinas ubicadas en la Ciudad de México. El mismo modelo de planeación nacional únicamente cubría de manera formal la participación de los gobiernos subnacionales y de sus ciudadanos pues el plan nacional también se definía centralmente. Así las formas de atención de los reclamos locales dependían de las asignaciones centrales bien fuera de la federación o bien de las entidades. Los municipios fungían como administradores y contaban con pocas oportunidades de decisión. Esta situación provocó una mala alineación de la oferta y la demanda pues esta última no se definía de acuerdo a requerimientos reales sino a determinaciones de gasto predefinidas y a recursos encasillados en programas centrales. Con ello no sólo se perpetuaron los problemas generales de cobertura sino que también se incidió negativamente en la calidad de los servicios.

Un elemento fundamental para explicar los atrasos en cobertura tiene que ver con las desfavorables condiciones económicas del país y la limitación de los recursos del gobierno. Para nadie es una novedad el hecho de que nuestro país sea uno de los que menor recaudación de impuestos tiene en comparación con economías similares del área, pues – por ejemplo- su recaudación está al menos 5 puntos porcentuales abajo de la de Chile medida como porcentaje del PIB (Bergman, 2002). Con pocos recursos y una mala distribución a gobiernos subnacionales aún con los avances del ramo 33 los municipios enfrentan un tarea complicada para mejorar sus coberturas y calidad.

**Cuadro 1.**  
Cobertura actual de los servicios que presta el municipio a la cabecera municipal, según tipo de servicio

<b>Servicios</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Agua potable	85.33	79.67
Drenaje y alcantarillado	63.51	54.56
Alumbrado público	83.79	80.93
Seguridad pública	79.6	74.84
Tránsito y vialidad	51.36	36.32
Limpieza de calles y recolección de basura	67.23	67.46
Pavimentación	51.31	52.12
Mercados y centrales de abasto	40.89	34.59
Panteones y cementerios	89.72	80.03
Rastros	51.26	31.86
Parque y jardines	62.95	56.56
Transporte	64.41	55.36

Otros	-	3.37
Número de municipios	2,395	2,427

Fuente: Elaborado con un comparativo de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 INDESOL-INEGI vs. Encuesta CEDEMUN-INEGI 1995

En cuanto a los servicios más problemáticos dentro de las cabeceras municipales aparecen en primer lugar el agua potable junto con el drenaje y el alcantarillado, el alumbrado público y la seguridad. Los dos primeros permanecen desde el censo de 1995 y sin duda constituyen retos para las administraciones no sólo locales sino nacionales. Los problemas de administración sustentable del agua representan para México un punto crítico en su crecimiento la desfavorable ubicación de la población y los recursos acuíferos (alrededor del 70% de la población asentada en donde sólo están el 30% de los recursos y viceversa) pero sobre todo los altos márgenes de desperdicio en redes (alrededor de un 35% de acuerdo con CNA) requieren soluciones en donde se sumen acciones de todos los niveles. En las experiencias del *Premio* aparecen casos de privatización, subcontratación, tratamiento de aguas y manejo o contabilización del recursos lo que demuestra la gran preocupación de los municipios por el tema. Sin embargo poco se logrará sin sumar a estos esfuerzos una mejor administración de las cuencas así como políticas de conjunto para atender al mantenimiento de las aguas subterráneas.

En cuanto a la seguridad cabe resaltar que este último servicio tuvo un salto significativo pasando de 14.61% en 1965 a 36.30% en el año 2000. Esto demuestra una tendencia muy clara dentro de la manera de priorizar las demandas por parte de la ciudadanía. Sin duda los problemas de inseguridad se colocan ahora como una amenaza directa a la población particularmente en las zonas urbanas en crecimiento (CUADRO 2)

Por lo que hace a las formas de prestación se observa la preferencia que existe por la *prestación directa*. Como comentamos desde la introducción las formas de concesión a particulares representan porcentajes muy bajos, a excepción del transporte público. Un contraste interesante sería retomar este análisis por estratos, pues, como se comprobó en los estudios de 1993 y 1995 (García; 1999) en los municipios de mayor desarrollo las concesiones se orientan a servicios complejos, pero la mayoría de las contrataciones de servicios con participación privada, se dan en municipios medios.(CUADRO 3)

La atención dada a los servicios –así como las formas de prestación que asume- se liga a la presión ciudadana, pero también tiene que ver con la lectura de la realidad hecha por los decisores municipales. Por supuesto, el tamaño de la burocracia su grado de tecnificación y la composición de los equipos gobernantes también juegan un papel primordial a la hora de definir programas o políticas concretas. En la experiencia del año 2001 del *Premio* sobresalen los trabajos dedicados a: agua , drenaje y alcantarillado; recolección tratamiento y disposición final de residuos; atención ciudadana directa; servicio al cliente; alumbrado y ambulante. Es justo señalar que varias de ellas también sirven como demostración de las fisuras del marco legal en cuanto a las competencias de cada esfera de gobierno así como de la inadecuada normatividad que persiste en torno a los conflictos de las relaciones intergubernamentales.

Cuadro 2.  
Servicios más problemáticos (De acuerdo al número de veces que son mencionados)

<b>Servicios</b>	<b>Absolutos 1995</b>	<b>Relativos 1995</b>	<b>Absolutos 2000</b>	<b>Relativos 2000</b>
Agua potable	874	36.49	1,449	59.7
Drenaje y alcantarillado	241	10.06	930	38.32
Alumbrado público	198	8.27	862	35.52
Seguridad pública	353	14.74	900	37.08
Tránsito y vialidad	22	0.92	226	9.31
Limpieza de calles y recolección de basura	237	9.89	924	38.07
Pavimentación	151	6.3	611	25.18
Mercados y centrales de abasto	54	2.25	343	14.13
Panteones y cementerios	17	0.71	173	7.13
Rastros	28	1.17	195	8.03
Parques y jardines	9	0.37	81	3.34
Transporte	106	4.43	382	15.74
Otros			53	2.18
Numero de municipios	2,395		2,427	

Fuente: Elaborado con un comparativo de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 INDESOL-INEGI vs. Encuesta CEDEMUN-INEGI 1995

Cuadro 3.  
Distribución relativa de los servicios públicos prestados por el municipio,  
Según forma en que se presta (año 2000)

Región y entidad federativa	Forma en que se presta el servicio							
	T o t a l	Prestación directa	Convenio inter municipal	Convenio con el estado	Convenio con la federación	En colaboración con la comunidad	Por concesión a particular	No existe el servicio
Agua potable	100	61.56	5.97	15.49	0.66	14.75	0.74	0.82
Drenaje y alcantarillado	100	56.94	4.08	8.74	0.49	6.92	0.29	22.54
Alumbrado público	100	71.78	4.29	6.35	13.8	2.97	0.08	0.74
Seguridad pública	100	76.35	5.6	7.58	0.37	4.9	0.04	5.15
Tránsito y vialidad	100	33.87	2.35	19.45	0.08	0.49	0.04	43.72
Limpieza de calles y recolección	100	75.4	4.29	0.33	0	10.3	1.24	8.45
Pavimentación	100	60.9	4.16	11.45	2.22	11.12	0.58	9.56
Mercados y centrales de abasto	100	44.25	2.93	1.19	0.12	3.58	3.58	44.33
Panteones y cementerios	100	84.84	4.04	0.54	0	9.19	0.29	1.11
Rastros	100	39.51	1.73	0.37	0.08	0.54	1.19	56.57
Parques y jardines	100	75.07	3.79	0.62	0.12	2.93	0.21	17.26
Transporte	100	16.73	2.47	3.63	0.16	2.22	60.03	14.75
Otros	100	1.4	0.66	0.99	0.25	0.04	0.29	96.37

Fuente: Elaborado con un comparativo de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 INDESOL-INEGI vs. Encuesta CEDEMUN-INEGI 1995

### *Caracterización de la problemática*

Una de las principales complicaciones de los gobiernos locales para poder cubrir adecuadamente las necesidades de servicios e infraestructura es la condición desigual de las relaciones fiscales que prevalecen en el federalismo mexicano. Aún con las reformas recientes del Ramo 33, la estructura de recursos resulta desfavorable para los municipios.

De acuerdo a un estudio reciente se puede pensar en un *Sistema Urbano Nacional* (SUN) que se integra por 347 localidades de 15 mil y más habitantes, ubicadas en 540 municipios incluyendo ciudades y zonas metropolitanas. A su vez, el SUN se divide en dos sistemas: el primero es “el Sistema Urbano Principal (SUP) conformado por 118 localidades de más de 50 mil habitantes, de las cuales 37 son zonas metropolitanas que abarcan 252 municipios y 81 son ciudades ubicadas en este mismo número de municipios y el Sistema Urbano Complementario (SUC) integrado con 229 localidades que se encuentran distribuidas en 211 municipios” (SEDESOL; CAM-SAM; UNAM; 2000). Con esta clasificación se realiza un estudio profundo que demuestra las marcadas carencias de infraestructura y equipamiento urbano en el país. Curiosamente se observa que grandes centros urbanos presentan índices *per cápita* de equipamiento inferiores a los de las ciudades pequeñas. Otro de los problemas que se enfrenta es la dispersión de la población. Al final se plantea que los objetivos generales de una política de desarrollo urbano y regional deberían ser: el fomento económico, el desarrollo social y la integración regional (*ibidem*: 38).

Hasta aquí podemos identificar al menos cinco ejes para comprender el problema de los servicios:

1. La cantidad de recursos con los cuales se cuenta y aquellos que potencialmente se pueden generar para atender una demanda creciente de requerimientos en la dotación de infraestructura
2. Las marcadas desigualdades entre los estados y municipios en cuanto a sus estructuras económicas y ventajas competitivas
3. La dificultad de pensar en el desarrollo urbano como continuidades o sistemas de ciudades que involucran a localidades de menor tamaño así como a aquellos asentamientos dispersos
4. Las camisas de fuerza que persisten hoy en los marcos legales así como sus deficiencias para favorecer la creación de soluciones creativas que involucre a varios municipios y/o estados
5. La inserción de la lógica de crecimiento económico interno con los requerimientos y condiciones de un mercado internacional de ofertas urbanas de crecimiento. La viabilidad y sustentabilidad de las ciudades del futuro estará en función de sus capacidades para competir por recursos en un mundo global.

### *Los problemas para la gestión urbana en gobiernos municipales*

En México, hasta hace pocos años, la creación de infraestructura urbana había recaído preferentemente en el gobierno federal y en los gobiernos estatales. Aunque hasta ahora el peso de las instancias federales y estatales continúa siendo muy importante, a raíz de las reformas en la

distribución de recursos, fundamentalmente la descentralización del llamado ramo 33, la participación de los gobiernos municipales ha crecido.

Pero ¿cuáles son los principales problemas que deben enfrentar las ciudades de cara al futuro y cuál es el papel de los gobiernos municipales en el desarrollo urbano?. En este sentido cabe destacar:

1. *El proceso de urbanización* en nuestro país se manifiesta como una tendencia creciente. Aunque con patrones de comportamiento muy variado, prevalece en las ciudades medias del país la tendencia a aumentar su tamaño y población con la consecuente complejización de sus problemas urbanos. Si tomamos en cuenta que la mayor parte de los crecimientos en ciudades son de carácter irregular el problema se multiplica pues debe atenderse a poblaciones ubicadas en zonas inapropiadas y de difícil acceso lo cual incrementa los costos de prestación y por supuesto nulifica la posibilidad de planear ordenadamente el crecimiento.

2. *Los problemas con las decisiones sobre el uso y destino del suelo.* En principio dicha decisión se toma a partir de los planes y programas urbanos vigentes en cada municipio. Sin embargo, la elaboración de los instrumentos de planeación en los principales municipios es en realidad una responsabilidad de las autoridades estatales e incluso federales, en caso de conurbación interestatal. Así, de acuerdo con el actual marco institucional, en la medida en que se incrementa la importancia de un centro de población dentro de una región el gobierno municipal se convierte en ejecutor y administrador de la política urbana aunque con menor capacidad de decisión sobre los conflictos y los efectos en los habitantes del municipio. Esta situación ha ocasionado que en los casos de las grandes ciudades no se respete la zonificación establecida en los planes de desarrollo urbano y, por lo tanto, con frecuencia resulta incontrolable el crecimiento de asentamientos humanos sobre tierras señaladas como zonas de reserva ecológica o no aptas para el crecimiento urbano, ya sean tierras de origen ejidal, estatal, federal o propiedad privada. El municipio carece de autoridad para evitarlo y las autoridades estatales y federales difícilmente atienden las demandas del municipio antes de que se consoliden este tipo de asentamientos.

3. *Las coberturas de servicios públicos municipales son insuficientes.* La distribución de los servicios básicos en la población muestra un importante retraso y las ciudades tienen serios desfases entre el crecimiento de la demanda y su capacidad de respuesta. De acuerdo a estudios recientes, incluso los grandes centros urbanos tienen marcados problemas en la provisión de servicios (SEDESOL, CAM-SAM, IIE-UNAM, 2000). Por otro lado, si observamos la cobertura de servicios a cargo de los gobiernos municipales es fácil percatarnos de su atraso. Con una exploración cuidadosa de las cifras es posible corroborar que en las localidades dispersas al interior de un mismo municipio las coberturas en el agua o la electricidad están 10 ó 20% por debajo de los porcentajes en concentraciones urbanas mayores o cabeceras al interior del mismo territorio municipal (García Del Castillo, 1999). Estos datos reflejan las serias dificultades de los gobiernos locales para cumplir con su tarea en materia de prestación de servicios.

4. *Los procesos de planeación no han funcionado adecuadamente.* En México distintas instancias gubernamentales han incorporado modalidades para fortalecer los procesos de planificación urbana, sin embargo, los planes no han encontrado un reflejo en las acciones públicas. Sus

objetivos no son cubiertos o se modifican con los cambios de gobierno. La tercera parte de los municipios del país reconocen cumplimientos por debajo del 50% de acuerdo a sus planes de desarrollo originales, este problema se agudiza en los planes urbanos (García Del Castillo, 1999).

5. *Problemas con los recursos financieros, su administración, destino y control.* La estructura de distribución de recursos financieros en México entre federación, estados y municipios constituye un obstáculo para lograr mejores resultados en la creación de infraestructura y administración de servicios.

6. *Los problemas de los municipios como “organizaciones”.* En buena parte de los gobiernos municipales se presenta: fragilidad del marco normativo; sistemas administrativos obsoletos; precariedad de los sistemas de gestión de servicios, falta de profesionalización, inexistencia de sistemas de planeación, ausencia de instrumentos para la gestión integral del desarrollo municipal (Cabrero, 2000).

7. *El reto de la globalización.* La incorporación al Tratado de Libre Comercio (TLC) ha acelerado la competencia entre las ciudades del país para atraer inversión y fomentar esquemas de crecimiento económico. Esto supone una exigencia creciente de servicios urbanos que podría profundizar las diferencias entre ciudades y regiones pues las zonas centro y norte del país, con mayor desarrollo de empresas, maquiladoras y servicios, tienen ventajas económicas y eventualmente podrían generar la infraestructura necesaria para un desarrollo sustentable. Los cambios acelerados de la economía mundial crean la necesidad de pensar en ciudades globales (Hiernaux, 1997) que se insertan en el sistema de redes y flujos propios de la internacionalización (Borja y Castells, 1998). Estas condiciones conducen a la incorporación obligada de temas a la agenda de la gestión de ciudades en nuestro país, entre los cuales destacan: la sustentabilidad ambiental, el ordenamiento del uso del suelo, la productividad y empleo y la generación de servicios con calidad

El crecimiento urbano en México ha provocado serias presiones sobre los gobiernos locales. Tal y como hemos visto en secciones anteriores las posibilidades de respuesta en estos niveles se ven seriamente limitadas ante la escasez financiera y las fallas institucionales, particularmente en cuanto a la normatividad. Otro elemento que juega en contra del buen desempeño de la *gestión urbana* es, sin duda, la heterogeneidad existente entre los estados y municipios del país. Ante la disparidad de contextos y las diferencias en capacidades, las respuestas no obedecen a patrones claramente definidos. Mientras algunas ciudades poseen estructuras administrativas y recursos financieros adecuados para la planeación y desarrollo urbanos otras carecen de los elementos mínimos para plantearse esquemas de provisión y administración de servicios funcionales.

Si tuviéramos que establecer un conjunto de factores clave para la implementación de políticas públicas de desarrollo urbano deberíamos tomar en consideración, al menos, cuatro elementos:

- El *diseño* de la política debe ser construido con base en las condiciones administrativas y el contexto político. La formulación de las políticas públicas conlleva la definición de recursos y metas. De hecho, el puente entre estos dos aspectos exige la creación de instrumentos donde se establecen responsables (planes, programas, reglamentos) se

decide la creación o ajuste de áreas administrativas y se asignan recursos (presupuestos), este es justamente el proceso de formulación. Un adecuado diseño deberá considerar las problemáticas a enfrentar desde un enfoque racional (costos-beneficios) sin dejar de lado los requerimientos de concertación entre los participantes. A final de cuentas el diseño establece las condiciones deseables de articulación entre recursos, disposiciones y metas pero no puede observarse aislado de quienes constituyen la *arena* para su implementación. Toda definición de política es una definición de espacios de poder.

- El *flujo de recursos* e instrumentos de seguimiento. Para implementar cualquier política pública es fundamental contar con flujos suficientes para alcanzar las metas u objetivos planteados. Aunado a la cantidad de recursos necesarios se requieren mecanismos de control y evaluación que permitan realizar las medidas correctivas necesarias. En el ejercicio presupuestal el amarre contra metas suele brindar buenos resultados.
- Los *espacios jurídicos de competencia*. Aunque el marco legal significa de hecho la base sobre la cual se construyen las políticas, al momento de la implementación se convierte también en un espacio ajustable. Así por ejemplo, en el caso del desarrollo urbano uno de los rezagos más importantes es precisamente el de la normatividad y quizá por ello en los años venideros deberá plantearse una reformulación de normas y leyes que abra posibilidades para una mejor participación de los actores públicos y privados y la generación de opciones sustentables de desarrollo urbano.
- Las *posturas y correlación de fuerzas* entre participantes. De acuerdo a los intereses de cada grupo se teje un *network* variable, en función de las metas económicas, servicios, territorialidad relación cliente-grupo o filiación de los actores (Subirats,1994). En esta red se establecen vínculos entre élites que pueden verse como interdependencias verticales (en el entramado) u horizontales (entre distintos *networks*)

Estos cuatro elementos inciden sobre la política urbana y su puesta en marcha tal y como observaremos en este capítulo. Al comprender su articulación y destacar sus rasgos será posible acercarse a una mejor descripción de los problemas y plantear eventuales alternativas para alcanzar mejores resultados

#### *Modalidades en la prestación de servicios urbanos*

La optimización de las acciones para la creación de infraestructura implica la búsqueda de alternativas que consigan un mejor uso de los recursos y se inscriban en perspectivas de largo plazo de acuerdo a las características y exigencias de los asentamientos urbanos. Una vía es la mejora desde el mismo gobierno en sus programas, herramientas políticas administrativas e instrumentos técnicos. Otra acción importante consiste en buscar una mayor integración de los sectores privado y social en la formulación e implementación de políticas públicas específicas.

Para facilitar la participación privada y social se requiere tomar en consideración las condiciones surgidas de *abajo hacia arriba* y aquellas generadas *de arriba hacia abajo*. Entre las primeras se encuentran: la presión de la participación ciudadana y el incremento de la competencia del mercado entre agentes participantes. De las que se crean de arriba hacia abajo destacan: los procesos de desregulación de mercados, la descentralización a los niveles locales de gobierno, las garantías para la participación privada y social y las facilidades para el financiamiento *ad hoc* (García Del Castillo, 1996).

Las decisiones sobre la selección de la forma de prestación (modalidad administrativa) resulta fundamental para la gestión urbana. En México las formas contempladas en las leyes son básicamente: prestación directa; concesión; contratos y subcontratos; convenio con el estado; convenios intergubernamentales; organismos descentralizado; empresa paramunicipal; fideicomiso; asociación intermunicipal. Estas son las modalidades más usadas e incluso las que con mayor frecuencia se prevén en las *Leyes Orgánicas Municipales* de los distintos estados.

La decisión de concesionar generalmente se asocia a la búsqueda de ventajas de manejo tales como: ahorro en los costos de operación; mayor cobertura y calidad del servicio; velocidad de respuesta a las demandas y quejas; soluciones rápidas a las fallas en el sistema de prestación (instalaciones y gestión); uso de mejor y más avanzada tecnología .

Sin embargo, un proceso de concesión va más allá de la instrumentación del proyecto. Implementar una concesión exige la consideración de factores de factibilidad técnica pero también de elementos de viabilidad política. Las evaluaciones de impacto político y social pueden resultar útiles en las experiencias de concesión. Por otro lado la necesidad de mejorar las garantías -como ya se comentó- para los concesionarios y establecer asesoría en cuanto a los mecanismos legales y financieros más adecuado son dos requerimientos claves. Puntos especialmente sensibles son las condiciones de crédito, operación y plazos y la fijación de tarifas (García Del Castillo, 1996).

En México los resultados obtenidos hasta ahora en las concesiones son heterogéneos e incluso se han presentado serios fracasos (Villagómez, 1995). En buena medida los resultados han sido consecuencia de decisiones precipitadas, malas previsiones, programas poco sólidos, contratos mal estructurados y situaciones contextuales.

Cabe recordar que el listado de formas de prestación que hasta ahora hemos manejado no es excluyente pues, de acuerdo a la capacidad de cada municipio y por supuesto sin transgredir las leyes y normas, se pueden explorar otras vías como la coinversión, que en realidad constituye una variante particular de los contratos o de las concesiones. En la coinversión confluye el interés gubernamental para prestar un servicio con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. De ese modo el municipio -generalmente con apoyo estatal o federal- otorga facilidades al inversionista como por ejemplo: exención de impuestos, facilidades de localización, disminución de derechos, prestamos bancarios etcétera. Así se atrae al inversionista quien además obtiene condiciones para una recuperación competitiva de sus inversiones. Algunos

de estos modelos suponen una integración o mezcla diferente entre los recursos públicos y privados<sup>2</sup>.

### ***Los casos innovadores. La búsqueda diferenciada de soluciones.***

Cuando confluyen transformaciones políticas con prácticas innovadoras se vuelve complicado determinar causas únicas o tendencias indiscutibles. Una serie de variables se mueven provocando un contexto diferente, creando maneras distintas de interacción entre los participantes, modificando las relaciones intergubernamentales y alterando la vinculación con la ciudadanía. A todos estos elementos debe sumarse en este caso el sesgo natural que representa una muestra como la que nos proporciona el premio *Gobierno y Gestión Local*, pues únicamente participan aquellos que voluntariamente lo desean, quienes además suponen que sus experiencias poseen los elementos idóneos para ser considerados potenciales ganadores. De las 41 experiencias presentadas en servicios públicos encontramos una preocupación por los servicios críticos.

La manera en la cual se diseñan las políticas se encuentra ligada a: a) el tamaño del municipio y las características de la demanda ; b) la tecnología a ser aplicada así como los perfiles del equipo responsable c) las funciones sobre las que se pretende innovar y los problemas que supone la puesta en marcha en cuanto a la organización interna de la administración. Dadas las características de las propuestas no es posible separar quirúrgicamente, en ciertos casos, la tarea de servicio público de la creación de infraestructura. Sin embargo, dentro de la clasificación

---

<sup>2</sup> Entre los más conocidos destacan:

- Build, Lease Transfer (Construir, rentar, transferir).

En este modelo el inversionista o desarrollador efectúa la construcción para rentar las instalaciones al gobierno. Cuando se cubren los créditos utilizados en la construcción, se reintegra el capital de riesgo y se obtiene la utilidad por el periodo que se pactó se transfiere la propiedad al gobierno (patrocinador).

- BOT - Build, Operate, Transfer (Construir, operar, transferir).

El proyecto se ejecuta con financiamiento obtenido por el desarrollador. Este opera las instalaciones para pagar los créditos, recobrar su inversión y obtener utilidad. Al vencimiento los activos regresan al patrocinador (en este caso el gobierno). Generalmente la responsabilidad del desarrollador está en función de los flujos del proyecto. Esta modalidad se usó en el Programa Nacional de Autopistas.

- BOO - Build, Own, Operate (Construir, ser propietario, operar).

Bajo este modelo el desarrollador realiza el proyecto y una vez terminado permanece con la propiedad de las instalaciones. La propiedad es susceptible de transferirse. Aunque esta modalidad parece en principio más rígida o clásica, al final de un periodo puede cambiar a un BOT.

- BOLT - Build, Operate, Lease, Transfer (Construir, operar, rentar, transferir).

Aquí el concesionario se encarga de la construcción y una vez terminadas las instalaciones las opera en arrendamiento al gobierno. Cuando se recupera la inversión (y sus costos y utilidad asociados) transfiere la propiedad al gobierno (patrocinador).

Estos mecanismos constituyen vías alternas para optimizar recursos haciendo más atractiva la inversión privada.

Con base en: García Del Castillo, *Urban Infrastructure: the situation of states and municipalities. An Overview*, Documentos de Trabajo CIDE, México 1996; Villagómez Alejandro, *Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de los proyectos gubernamentales: la experiencia en México*, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, CIDE, México 1995, pp. 207-234; Galván Borja, Salvador. *La nueva manera de hacer obra pública*, en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 494, México, marzo de 1996; y, Kessides Ch., *Institutional Options for the provision of infrastructure*, World Bank Discussion Papers 212, USA 1993.

propuesta para ordenar las experiencias de cambio presentadas durante este año, se nota un esfuerzo por incluir en este subgrupo de casos aquellos que se ocupan primordialmente de los procesos y la operación administrativa y no tanto de la construcción y generación de obra.

Dentro del grupo de programas presentados es posible identificar:

- *Mejoras de procesos técnicos.* Se dan cuando los municipios utilizan técnicas nuevas convirtiéndolas en el eje articulador del cambio; Estas técnicas son aplicadas en los procesos directos de la operación y requieren un grado considerable de conocimiento, su sofisticación es muy diversa, se puede plantear por ejemplo: la renovación del equipo o la actualización de las tecnologías para el mantenimiento. Se atacan problemáticas como la reconversión de energía, la administración del agua desde los sistemas operadores o con campañas de ahorro de líquido (como en el caso de Culiacán) el control de alumbrado y renovación de luminarias. También se encuentran un buen número de experiencias para el manejo y disposición de los residuos sólidos. Las diversas facetas que poseen servicios como este último dan como resultado distintas áreas de atención (recolección trazado y administración de rutas, separación de desechos, reciclaje y disposición final).
- *Mejoras de procesos de gestión.* En esto se puede incluir el uso de tecnologías duras, la inclusión de hardware o bien únicamente modificaciones en los flujos de tareas y la redefinición de responsabilidades. Se atienden preferentemente tareas cotidianas y rutinarias, como por ejemplo la reestructuración de rutas de recolección (Pachuca y Querétaro) el manejo de registros o la administración de almacén. A medida que se incrementa la complejidad de estas acciones se pueden incluir tareas esporádicas o secuenciales, como serían la planeación, el control de resultados, periódico o las mejoras en la toma de decisiones y organización. En este caso se usan técnicas administrativas que persiguen la eficiencia y la eficacia como la mejora continua, administración por calidad, desarrollo organizacional o la valoración de competencias. Un caso destacado sería la *Mejora Continua* en Guadalajara y otro más la implantación del *ISO-9002* en Aguascalientes.
- *Mejoras orientadas al cliente.* Son aquellas que específicamente se dedican a cubrir los procesos de servicio que conllevan un contacto directo con los usuarios. Cuando son bien llevadas pueden favorecer la legitimidad pues suponen un trato inmediato con los clientes. Es común que estas mejoras se ligen con la participación y sean medidas de acuerdo a la percepción de los potenciales usuales echando mano de encuestas o cuestionarios de opinión.

Un análisis de los casos presentados al Premio en el año 2001 nos permitiría una lectura crítica de estas experiencias resumidas en el texto de innovaciones (Cabrero 2001).

Categorías de los casos innovadores	Casos
Mejoras de procesos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Acondicionamiento de oficinas en la presidencia municipal, Morelos, Michoacán</li> <li>⊗ Agua para mañana, Uruapan, Michoacán</li> <li>⊗ Agua para todos, Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca</li> <li>⊗ Agua potable y alcantarillado en zonas urbanas, Izúcar de Matamoros, Puebla</li> <li>⊗ Agua potable y Saneamiento, Uriangato, Guanajuato</li> <li>⊗ Alumbrado públicos, Uruapan, Michoacán</li> <li>⊗ Modernización y Mejoramiento del Alumbrado Público, Toluca, México</li> <li>⊗ Modernización y Mejoramiento del Sistema de Recolección de Residuos Sólidos, Toluca, México</li> <li>⊗ Operadora municipal de Estacionamientos, Juárez, Chihuahua</li> <li>⊗ Pinta tu fachada, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ Reconversión de energía eléctrica, José Sixto Verduzco, Michoacán</li> <li>⊗ Recuperación de agua no contabilizada, Culiacán, Sinaloa</li> </ul>
Mejoras de procesos de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Agua para todos en cantidad y calidad, Calvillo, Aguascalientes</li> <li>⊗ Alumbrado público municipal, Acapulco de Juárez, Guerrero</li> <li>⊗ Apoyo a Gestores Comunitarios, Xalpatláhuac, Guerrero</li> <li>⊗ Disminución de Fugas en la red de agua potable por altas presiones, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ El Archivo General e Histórico de Puruándiro, Michoacán</li> <li>⊗ El Ayuntamiento en tu Comunidad, Tixtla de Guerrero, Guerrero</li> <li>⊗ Gobierno un día en la calle, Uriangato, Guanajuato</li> <li>⊗ Implantación del Sistema ISO-9002 en la Dirección de Limpia y Aseo Público, Aguascalientes, Aguascalientes</li> <li>⊗ Índices de calidad de los Servicios, Tijuana, Baja California</li> <li>⊗ Plan de Mejora continua, Pachuca de Soto, Hidalgo</li> <li>⊗ Por una ciudad iluminada, Tepic, Nayarit</li> <li>⊗ Reestructuración de Rutas de Recolección Domiciliaria, Querétaro, Querétaro</li> <li>⊗ Regularización y Tenencia de la Tierra, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ Reingeniería del Proceso de recolección de residuos sólidos, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Supervisión de los servicios públicos municipales, Puebla, Puebla</li> </ul>
Mejoras orientadas al cliente	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Aguascalientes ahorrador de agua, Aguascalientes, Aguascalientes</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Campaña Antigraffiti, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ Control de basura en las comunidades, Hueyotlipan, Tlaxcala</li> <li>⊗ Macro Rutas de Recolección de Basura, Pachuca de Soto, Hidalgo</li> <li>⊗ Enemigo Interminable la Basura, Tepic, Nayarit</li> <li>⊗ Mejora continua en Colonias, Guadalajara, Jalisco</li> <li>⊗ Módulos de orientación e información municipal</li> <li>⊗ Por un Culiacán más y mejor iluminado, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Rehabilitación de panteones</li> <li>⊗ Separación de desechos en el municipio, El Grullo, Jalisco</li> <li>⊗ Servicios a la Comunidad, Ixtlán de Juárez, Oaxaca</li> <li>⊗ Sistema de atención a clientes, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Sistema de encuestas continua, Tijuana, Baja California</li> <li>⊗ Testamentos a Bajo Costo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> </ul>
--	---

Otra forma alternativa de observar los cambios en servicios sería retomando la perspectiva que los orienta atendiendo al área sobre la cual pretende incidir. Así tendríamos cambios:

- Desde la eficiencia financiera. En donde aparecen aquellas experiencias preocupadas por obtener básicamente una operación de los servicios menos costosa. La aplicación de los recursos se mejora atacando a los procesos o bien a los registros de éstos. Aunque el proceso innovador se articula con el criterio financiero los resultados tienen un efecto sobre toda la operación de servicios
- Desde los usuarios. En estos casos la participación y el juicio ciudadano dan razón de ser a las políticas municipales. En algunos programas la incorporación ciudadana rebasa la simple participación en acciones de trabajo y comprende la capacidad de enjuiciar, evaluar y reorientar las acciones municipales.
- Desde los cambios organizacionales. Aquí aparecen los programas preocupados por las mejoras fundamentalmente administrativas destacando en muchas de ellas el uso de técnicas orientadas la calidad, la eficiencia y logro de resultados. La certificación de procesos y la mejora continua también forman parte de este bloque. Es justo señalar que esta clase innovaciones empiezan a generalizarse en municipios de diversas características aunque hasta ahora parecen tener mayor impacto en las ciudades medianas y grandes con las obvias diferencias que conlleva la complejidad y características de sus burocracias.

Categorías de los casos innovadores	Casos
Desde la eficiencia financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Agua potable y alcantarillado en zonas urbanas, Izúcar de Matamoros, Puebla</li> <li>⊗ Alumbrado público, Uruapan, Michoacán</li> <li>⊗ Recuperación de agua no contabilizada, Culiacán, Sinaloa</li> </ul>
Desde los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Agua potable y saneamiento, Uriango, Guanajuato</li> <li>⊗ Aguascalientes ahorrador de agua, Aguascalientes,</li> </ul>

	<p>Aguascalientes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Apoyo a gestores comunitarios, Xalpatláhuac, Guerrero</li> <li>⊗ Campaña Antigraffiti, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ El ayuntamiento en tu comunidad, Tixtla de Guerrero, Guerrero</li> <li>⊗ Módulos de Orientación e Información Municipal, Toluca, México</li> <li>⊗ Pinta tu Fachada, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ Por un Culiacán Más y Mejor iluminado, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Rehabilitación de Panteones, Aguascalientes, Aguascalientes</li> <li>⊗ Separación de Desechos en el Municipios, El Grullo, Jalisco</li> <li>⊗ Servicios a la Comunidad, Ixtlán de Juárez, Oaxaca</li> <li>⊗ Sistema de Atención a Clientes, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Sistema de Encuesta Continua, Tijuana, Baja California</li> <li>⊗ Testamentos a Bajo Costo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> </ul>
<p>Desde los cambios organizacionales <i>Funcional</i> <i>Relacional</i> <i>Comportamental</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Acondicionamiento de oficinas en la presidencia municipal, Morelos, Michoacán</li> <li>⊗ Agua para mañana, Uruapan, Michoacán</li> <li>⊗ Agua para todos, Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca</li> <li>⊗ Agua para todos en cantidad y calidad, Calvillo, Aguascalientes</li> <li>⊗ Alumbrado Público Municipal, Acapulco de Juárez, Guerrero</li> <li>⊗ Control de la Basura en las comunidades, Hueyotlipán, Tlaxcala</li> <li>⊗ Disminución de Fugas en la Red de Agua potable por altas presiones, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Macro rutas de recolección de Basura, Pachuca de Soto, Hidalgo</li> <li>⊗ El Archivo General e Histórico de Puruándiro, Michoacán</li> <li>⊗ Enemigo Interminable la Basura, Tepic, Nayarit</li> <li>⊗ Gobierno un día en la calle, Uriangato, Guanajuato</li> <li>⊗ Implantación del Sistema ISO-9002 en la dirección de limpia y aseo público, Aguascalientes, Aguascalientes</li> <li>⊗ Índices de calidad de los servicios, Tijuana, Baja California</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Mejora Continua en Colonias, Guadalajara, Jalisco</li> <li>⊗ Modernización y Mejoramiento del alumbrado público, Toluca, México</li> <li>⊗ Modernización y Mejoramiento del Sistema de Recolección de Residuos Sólidos, Toluca, México</li> <li>⊗ Operadora Municipal de Estacionamientos, Juárez, Chihuahua</li> <li>⊗ Plan de Mejora Continua, Pachuca de Soto, Hidalgo</li> <li>⊗ Por una ciudad iluminada, Tepic, Nayarit</li> <li>⊗ Reconversión de Energía Eléctrica, José Sixto Verduzco, Michoacán</li> <li>⊗ Reestructuración de Rutas de Recolección Domiciliaria, Querétaro, Querétaro</li> <li>⊗ Regularización y Tenencia de la Tierra, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</li> <li>⊗ Reingeniería del Proceso de Recolección de Residuos Sólidos, Culiacán, Sinaloa</li> <li>⊗ Supervisión de los Servicios Públicos Municipales, Puebla, Puebla</li> </ul>
--	---

## **Conclusiones**

La prestación de los servicios públicos es una de las tareas de gobierno básicas de los municipios. Sin embargo, el cambio en el contexto y sobre todo, las modificaciones emanadas de las transformaciones políticas de la última década han colocado condiciones muy distintas para su operación. Además del paso de estados con características de corte benefactor a estados mínimos y de las tendencias internacionales dirigidas a la eficiencia de los aparatos gubernamentales, la modificación en México debe observarse a la luz del surgimiento de los gobiernos locales como agentes de cambio político y espacios de modificación del sistema político. Cuando el país empezó a mostrar una mayor preocupación por sus gobiernos subnacionales fue, en gran medida, porque éstos empezaron a quedar en manos de gobiernos alternativos al partido de estado. El arribo de la izquierda y la derecha a gobiernos estatales pero sobre todo municipales, les brindó la oportunidad de demostrar que poseían la capacidad para asumir las responsabilidades de poner en marcha políticas eficientes o al menos distintas a las que tradicionalmente se habían seguido. Así, los municipios se convirtieron en laboratorios para la alternancia y resultó claro que su cercanía con la población y sus reclamos los hacían importantes piezas en la estrategia política de búsqueda del cambio, aunque también han demostrado ser una vitrina para evidenciar el error y la falla de los adversarios políticos.

Por otro lado, el sentido de los discursos descentralizadores y la urgencia por mejorar los resultados de las políticas públicas hizo voltear los ojos a los municipios, pensando en la alineación correcta que podría conseguirse entre la oferta y la demanda de las políticas y programas del gobierno con los reclamos ciudadanos y las ventajas subsidiarias de una operación cercana a la demanda que podría definirse mejor en términos de características regionales y de costos de transacción. Sin embargo, también se desvelaron los serios atrasos de los gobiernos subnacionales, la marcada heterogeneidad entre ellos, la falta de profesionalización de sus burocracias y los lastres normativos e institucionales que habían heredado de la operación de un modelo centralista por más de setenta años.

En este contexto la caracterización de los estilos de innovación y cambio no puede conducirnos a una clasificación sencilla, pues parte de una complejidad de elementos estructurales y coyunturales que hacen de la realidad local un mosaico de alta diversidad en dónde conviven no dos, sino muchos Méxicos. Si tuviéramos que elegir sólo dos caras de la moneda para establecer una metáfora del cambio en los municipios, diríamos que mientras por un lado las limitaciones y contradicciones señalan obstáculos casi infranqueables para el avance en los municipios, por otro la creatividad de los gobernantes demuestra los resquicios para alcanzar mejores resultados en el gobierno y aún más para sentar las bases de gobiernos comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas. Pero como toda metáfora estas dos caras de la moneda son en el fondo mucho más difíciles de explicar. Nuestro país tiene municipios con amplia capacidad financiera, asignaciones presupuestales fuertes y aparatos capacitados –generalmente en los espacios urbanos- mientras otros apenas cuentan con recursos e incluso los cargos se ejercen de forma “honoraria” sin mayores posibilidades de ampliar sus acciones. Hay municipios con diversas vocaciones de crecimiento mientras otros están a punto de desaparecer *de facto*. Recordemos que estas disparidades se exageran en países que, como México, han tenido que incorporarse a la economía internacional a muy diversos ritmos y privilegiando a aquellos sectores susceptibles de

dinamizar el modelo económico, mientras se debe cargar con el peso de una alta concentración del ingreso y el aumento de la pobreza de un mayor número de mexicanos.

En este marco la innovación y el cambio en servicios es, en primer lugar, un triunfo de la iniciativa local para atacar sus problemas, pero atiende a complejidades diversas. La presión sobre los servicios es la más fuerte sobre el municipio y la manera de atenderla significa una de las facetas de “hacer gobierno”. Si a la eficiencia y eficacia se le suma una preocupación por incorporar a la ciudadanía haciéndola coparticipe de la tarea de gobernar y abriéndose a su juicio, se habrá alcanzado un buen avance. De ese modo, a palabras como eficiencia, eficacia, calidad y rentabilidad habría que agregar otras como rendición de cuentas y transparencia.

Las salidas a un mayor demanda de servicios –producto de la urbanización en muchos casos irregular- encuentran el obstáculo de la obtención y/o generación de recursos. En buena parte esta restricción obedece a condiciones estructurales como el crecimiento económico estancado, baja recaudación nacional, debilidad del mercado interno, distribución inequitativa del ingreso y el gasto en los niveles de gobierno, entre otras. También están presentes los límites y fallas del marco legal e institucional. Ahora bien las formas que privilegian los municipios del país para atender los servicios se mueven entre distintas tendencias, a saber:

1. La búsqueda de mejora administrativa. Aquí aparece lo que comúnmente identificamos con innovación y cambio ligado a modelos administrativos muchos de los cuales provienen de la iniciativa privada como: la administración por calidad, reingeniería de procesos, calidad total o la calificación de procesos con el ISO 9000.
2. La orientación al cliente y enfoque de los gastos. En ocasiones ligados claramente a los anteriores pero con el énfasis en la atención como por ejemplo las ventanillas únicas, líneas de atención, quejas y reportes. En una versión similar incorporan posibilidades de decidir sobre el destino de algunos gastos como las obras de ramo 33 y los modelos menos avanzados del presupuesto participativo (los casos más complejos de este tipo entrarían en una clasificación distinta).
3. La incorporación del sector privado. Se trata de los contratos, subcontratos y concesiones. Este tipo de solución parte de la búsqueda de fondos para cubrir demandas crecientes y del supuesto de una mayor eficiencia privada. En la práctica las experiencias en México no han sido necesariamente afortunadas pues en varios casos han fracasado. Sin embargo, es justo señalar que el modelo en sí posee virtudes pero en México han tenido que enfrentarse a una falta de solidez de las administraciones locales que no han realizado diagnósticos suficientemente sustentados y por supuesto a los problemas del marco legal poco claro<sup>3</sup>.
4. La perspectiva estratégica del crecimiento. Supone la planeación de las demandas y el uso de una perspectiva de largo plazo. Aunque los programas municipales presentan por lo general rupturas trianuales (al cambio de gobierno) el uso de planeación estratégica y de modelos participativos con esquemas de institucionalización (consejos o comités con participación ciudadana) han llegado a buenos resultados. El modelo de los Institutos de

---

<sup>3</sup> En un estudio sobre el particular detecté que un elemento recurrente en los problemas era el mal diseño de los contratos y condiciones de operación (García; 2000 y 2002)

Planeación (como en el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua) son un buen ejemplo de como mantener las políticas urbanas o de servicios por más de tres años. De igual manera sucede en el caso del IMPLAN de León, Guanajuato, que incluso incorpora una perspectiva visión del crecimiento. El reto sigue siendo la consolidación institucional de estas experiencias

5. La incorporación de la participación ciudadana. En este punto hay muy diversas facetas desde las que colocan al ciudadano como simple beneficiario o bien como ejecutor del programa hasta aquellos que le dan capacidad de decisión. Entre estas últimas experiencias cabe destacar el caso de Cuquío en Jalisco que incorpora a la comunidad en prácticamente todas sus decisiones de política pública.

Las combinaciones y mezclas de estos elementos son muy variadas y dependen de los requerimientos de cada caso. Sin embargo, es muy importante subrayar que además del aprendizaje que implica la búsqueda de soluciones y la socialización a través de redes de las experiencias de otros municipios, la exploración de caminos alternativos también pone de manifiesto las fisuras del marco legal, las limitaciones de recursos y la urgente necesidad de pensar en soluciones capaces de involucrar a diversos municipios y/o estados en un marco de relaciones intergubernamentales mucho más creativo. Un ejemplo claro es el conjunto de problemáticas que enfrentan las zonas metropolitanas que requieren de mecanismos de administración con óptica integradora

La prestación de servicios va más allá de la simple atención al ciudadano, de hecho es un vínculo de comunicación y acción que permite construir día con día al gobierno. Aunque muchos de los límites para su mejora se encuentran fuera de la esfera de acción municipal es innegable que la creatividad local abre un espacio para el aprendizaje, la experimentación y el traslado de esquemas para la solución de problemas comunes entre los municipios. El estudio de casos particulares contextualizados en procesos de transformación más globales brinda elementos para entender la complejidad de los problemas municipales y los porqués de sus formas de acción. Los datos del Premio Gobierno y Gestión Local son de ese modo un insumo y una invitación al análisis que sin duda enriquecen las interpretaciones sobre los gobiernos locales en nuestro país.

## ***Bibliografía***

Bazúa F. y Valenti G. “Cómo Hacer del Estado un Bien Público”, en: *SOCIOLOGICA*, año 8, número 22, UAM, Mayo-agosto, México 1993.

Bergman M., “La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?”, Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, 2002.

Borj J. y Castells M. “Local global: la gestión de las ciudades en la era de la información”, Taurus, Barcelona, España, 1998.

Cabrero E. “La nueva Gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras”, Miguel Ángel Porrúa -CIDE, México, 1995.

Cabrero, E. “Del administrador al gerente público”, INAP, México 1995.

Cabrero, E. “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, *Cuadernos de debate de la Agenda de la reforma municipal en México*, CIDE, México, 2000.

Comité Preparatorio de México (1996) *Conferencia Hábitat II, Resumen Ejecutivo del Informe Nacional*, México, 1996.

De la Cruz, R. *Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela, 1998.

Donahue J. *La decisión de Privatizar. Fines públicos y medios privados*, PAIDOS, Barcelona, 1991.

Galván S. “La nueva manera de hacer obra pública”, en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 494, México, marzo de 1996.

García Del Castillo Rodolfo, “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales” en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal en México* (Segunda Parte), número 65, INAP, México, 2002.

García Del Castillo Rodolfo (1996) “Gestión y Política de los servicios municipales en México: Reflexiones sobre sus perspectivas”, en: Merino, Mauricio (coord), *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

García Del Castillo R. “Retos y perspectivas de la administración municipal”, en: *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, Segundo semestre, CIDE, México, 1994.

García, Del Castillo R. “Urban Infrastructure: the situation of states and municipalities”, Documentos de Trabajo CIDE, México, 1996.

García, Del Castillo R. *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.

García, Del Castillo R. “Las finanzas locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del federalismo fiscal”, en: Rocío Rosales coord.. (2000) *Globalización y regiones en México*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Garza, G. “Planeación y gestión metropolitana” en: SEDESOL-COLMEX, (1996) *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*, México, 1996.

Guillén, T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte , México, 1996.

Hiernaux-Nicolas D. “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”, Congreso Internacional de la Ciudad de México sobre políticas metropolitanas, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México 10-14 de marzo, 1997.

Kessides C, *Institutional Options for the provision of infrastructure*, World Bank Discussion Papers 212, USA , 1993.

Merino, M. Coordinador, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

Merino, M., *La Democracia Pendiente*, Ed. FCE, México, 1993.

Musgrave, R. y Peggy M.. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, 5a. ed., Ed. McGraw Hill, España, 1991.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998) *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política para el desarrollo*, México, 1998.

SEDESOL-COLMEX *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*, SEDESOL, México, 1998.

Villagómez A. “Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de los proyectos gubernamentales: la experiencia en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, CIDE, México , pp. 207-234, 1995.

Ziccardi A. (coord). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* , Miguel Ángel Porrúa,-UNAM, México ,1995.