



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES CAMPUS LEÓN

LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

**LA INFLUENCIA GERENCIAL-ORGANIZACIONAL EN LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS COMITÉS VECINALES DE LAS
JOYAS EN LEÓN.**

**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO EN LA LICENCIATURA EN
SOCIOLOGÍA**

PRESENTA: CYNTHIA MAGDALENA ALMAGUER ANDRADE

DIRECTOR DE TESIS: DR. DEMETRIO FERIA ARROYO

LEÓN GUANAJUATO, MÉXICO, 2017

AGRADECIMIENTOS

A mi pequeña y gran familia que me han acompañado por todo el proceso de formación tanto personal como profesional teniendo que ser cómplices de este trabajo y pasar por los efectos secundarios que origina la investigación: Quetzal, Coral, y Gerardo (mi compañero de locuras y vida).

A mi padre el comandante Martín Almaguer y mi fuerte madre María Andrade, quienes me enseñaron a ser como soy , y que aparte de eso me han apoyado incondicionalmente para el logro de mi formación profesional y más.

A la Universidad de Guanajuato por darme la oportunidad de estudiar la carrera que amo: “la Sociología”. Y por lo tanto, a los profesores que la conforman por hacer su labor docente y compartir su conocimiento, que gracias a ello han influenciado positivamente en mí.

A mis compañeros y colegas por esos lazos de compañerismo, locuras y amistad, de todos aprendí mucho.

A los informantes de los comités vecinales “Las Joyas”, por su humilde y sincera opinión a igual que a la ayuda colateral que esto implico.

A mi asesor, el Dr. Demetrio Feria Arroyo por su tiempo para leerme en esta investigación, y por su gran guía, al igual que mis lectores el Dr. Alex Caldera Ortega y el Dr. Juan Antonio Rodríguez por ser dos grandes profesores que comentaron y nutrieron la investigación aquí presente.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. BASES ORGANIZACIONALES Y LA CONFORMACION DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.....	18
1.1 La Nueva Gerencia Pública como Instrumento Racional-Organizacional.....	19
1.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico como Base para el Desarrollo Organizacional.....	25
1.2.1 Cultura, Burocracia y Racionalismo.....	28
1.2.2 Influencias Organizacionales sobre el Individuo.....	30
1.3 El Estado Burocrático de Weber y el Nacimiento de la Nueva Gerencia Pública.....	32
1.4 El Caso de América Latina.....	43
1.4.1 El Caso de México	48
1.5 La Descentralización del Estado en México.	52
1.5.1 La Nueva Gerencia Pública en los Municipios Mexicanos.....	55
CAPÍTULO 2. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	
2.1 El Desarrollo Organizacional y el Proceso de Adopción Gerencial en León.....	64
2.3 La Participación Ciudadana.....	71
2.3.1 Comités de Colonos como Medio de Participación Ciudadana Directa.....	74
2.3.2 Participación Ciudadana o Participación Comunitaria.....	77
2.3.3 Participación Ciudadana Institucionalizada-Subordinada.....	81
2.3.4 Participación Gerencial.....	84
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE LA FORMA DE VIDA COTIDIANA DENTRO DE LOS COMITÉS VECINALES DE LAS JOYAS.	88
3.1 León, Guanajuato y su situación actual.....	90
3.2 El Caso de las Joyas.....	94
3.3 Sistema y Mundo de Vida en las Joyas.....	102
3.3.1 Espacio de su Mundo de Vida.....	105
Bibliografía.....	110

En una sociedad determinada la institución dominante es la de la clase dominante: el Estado y, en su seno, el sistema jurídico codificado. En lo referente al papel que ejerce en la vida cotidiana (Heller, 2002: 308).

Introducción

Hoy en día la globalización ha intervenido en las cuestiones sociales en donde la economía tiene un rol protagónico dentro de las naciones haciendo que lleven un cierto orden internacional. Así como también organizaciones internacionales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el Banco Mundial y el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (Cejudo, 2011-31), dirigen al aparato gubernamental, y a la vez estas se rigen por tratados internacionales en donde los países se ven obligados a adoptar modelos que se rigen de alguna manera influenciados por la competencia económica mundial.

Así mismo, bajo este orden internacional se pudiera apreciar como “modas planetarias” a los acuerdos que logran incidir en las agendas públicas con las cuales han sido un elemento clave para que las administraciones públicas adopten y en donde se toman ciertos criterios de orden mundial. Acatando estos roles en la agenda pública y midiendo el logro de los resultados del desempeño gubernamental tomando conceptos como: ciudadano-cliente, descentralización, rendición de cuentas, gestión por resultados, transparencia, gerencialismo, etc. Es por eso que la Nueva Gerencia Pública es aquí nuestro centro de análisis por ser un modelo al que se le apuesta “*hacer más con menos*”, es decir que los recursos utilizados maximicen su capacidad y den los mayores frutos posibles aplicando los elementos que la empresa privada maneja, para convertir lo público en un mercadeo social.

Siendo un modelo al que se le apuesta ampliamente para lograr un desempeño funcional para las administraciones públicas que se enfrentan a decisiones que causan un efecto a los miembros de la sociedad. De esta manera tomaremos en cuenta parte de la teoría organizacional porque su propósito es hacer que las organizaciones se rijan bajo una *racionalidad-funcional* en donde el individuo se torna un actor racional, que a su vez racionaliza. Del mismo modo, el argumento de Marx Weber para explicar lo que es el modelo administrativo burocrático utiliza conceptos de actor racional inmerso en una burocracia vertical, el enfoque tradicional weberiano se vio rebasado por las nuevas corrientes el Estado pierde legitimidad a fines de la década de los setenta y es ahí donde entra un nuevo paradigma

que viene a imponer un cambio institucional pasando de la corriente weberiana a la de un enfoque privado.

Para abonar más acerca de esto mencionare el enfoque P, el que surge de las políticas públicas y en las que la *public management* fue vista como complementaria del estudio de las políticas, por otra parte Bozeman presenta el enfoque B, que surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas. A finales de los setenta surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la escuela de las políticas públicas (el enfoque P), mientras el otro estaba influido por las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública (el enfoque B) (Bozeman 2006:38).

Dicho lo anterior, cada miembro de una organización se desarrolla con metas y procedimientos establecidos derivados de un comportamiento extraído del ámbito privado y con características del mundo de los negocios. Es así como nace la Nueva Gerencia Pública en un contexto de países con un nivel de bienestar alto, impulsado en Gran Bretaña, por insertar a gerentes y administradores de la empresa privada a lo público replicando así la ideología en Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

Adoptado por su ideología prometedora de acabar con los excesos de la burocracia y también porque estos países atravesaban a mediados de los setenta crisis económicas y en donde la sociedad comenzaba a demandar más calificando al gobierno como ineficiente, se optó por confiar en actores provenientes de la empresa privada para que vinieran a solucionar los problemas del aparato gubernamental.

Es por esto que el objetivo de este documento es presentar la dinámica organizacional gubernamental acompañada de la racionalidad con que se opera en la Nueva Gerencia Pública, es decir, para comprender dicho modelo hay que entender la forma elemental en la teoría de la organización, la cual se basa en que el individuo, en este caso el administrador público, y a la vez gerente, actúa y se expresa de acuerdo a cierto orden organizacional tratando de cumplir con los parámetros establecidos por un modelo racionalizado, el cual es racionalizador con base en las metas de la *eficiencia, eficacia y efectividad*, las palabras con

las que el aparato gubernamental trabaja para mejorar los procesos de la empresa pública por lo mismo que “las organizaciones son creaciones humanas. Llenas de reglas, funciones y trámites impersonales, parecen adquirir una vida y una legitimidad propias en la mente de quienes trabajan en ellas y sufren su influjo” (Harmon y Mayer, 1999:43).

Los efectos organizacionales que se plantean aquí parten de la burocracia Weberiana en donde se desarrolla un proceso que da las bases para comprender cómo se le otorga al Estado un poder legítimo basado en normas, reglas y con estas se determinaría si se castiga o se incentiva en las tareas que el funcionario desempeñaría. El modelo burocrático lo que buscaba era la de lograr una estructura de control en las organizaciones modernas. “La burocracia es para Weber la forma más avanzada y racional de ejercer la dominación en el sentido de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad” (Arellano, 2003:30). Es sin duda bajo esta perspectiva en la que la burocracia en la que se había basado la sociedad moderna en donde también se partía de la racionalidad, de la organización jerárquica y del poder legítimo que tiene el gobierno para que el funcionario individuo se rija bajo una racionalidad funcional la cual se ve de cierta manera derrocada por modelos extraídos de la empresa privada y que se creó que si funcionaron en aquellas arenas por lo que parecían dar respuesta a problemas identificados en muchos otros países.

Así pues, las sociedades modernas ahora son vistas como grandes organizaciones la economía nos sigue rigiendo y nuestro camino a seguir así pareciera ser estar alineándose a las nuevas modas planetarias. Es importante señalar la dinámica organizacional que deviene de la economía y que también se toma de un proceso en el cual se basa en el modelo taylorista el hacer cumplir objetivos y metas de forma racional para la ganancia máxima.

Así es como la Nueva Gerencia Pública llega a América Latina hace más de una década, después de que algunos países con mayor desarrollo en el mundo aplicaran este modelo, se piensa que será útil también para los países en vías de desarrollo como en este caso. El modelo surgió ante una necesidad de reinventar la forma de llevar a cabo el sistema de gobernanza, surgido por la crisis de un descontento y de credibilidad hacia el Estado “Los reclamos de los ciudadanos por un aparato público que justifique su existencia y su gasto, lo cual se espera lo haga destinando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad, no se hace esperar” (Vilchis, 2009:202). La forma en la que llegó a nuestras realidades fue en

un contexto de crisis por la deuda externa y conflictos civiles, con la esperanza de reestablecer el orden y ante este escenario económico se optó por imitar a las economías potenciales para resolver los problemas que se vivían y así reconstruir el aparato estatal. Pero no quedó ahí se identificó que América Latina tenía sus particularidades, la región tenía problemas similares y para empezar se enfrentaba a problemas más grandes como la consolidación de una democracia, corrupción, índices bajos en la calidad de vida, la desigualdad social, etc. Asimismo todavía algunas administraciones carecen de los medios necesarios para poder operar en sentido que apenas y subsisten con los instrumentos raquíticos para dar respuesta a la sociedad. Es decir, primero se tienen que resolver los problemas estructurales característicos de la región que se sufren al interior de sus realidades y después imitar a los grandes modelos que a la vez, éstas no han sido del todo exitosos y han quedado en un plano inconcluso para dar respuesta a la eficiencia, eficacia y la efectividad ante las crisis económicas y financieras.

Bajo esta misma visión la administración está tratando de adoptar las mismas características que el modelo de la NGP ofrece, por ser un modelo muy ambicioso y en el cuál los servidores públicos se basan y depositan toda su confianza para lograr lo que esperanzadamente se tiene como objetivo el lograr un nivel de eficiencia, eficacia y efectividad, en su aparato gubernamental.

Es así como llega también a nuestras realidades locales como un modelo prometedor y que después de haber pasado por varias reformas administrativas en nuestro país se acata el modelo de la modernización de la administración pública con esto la NGP. Comenzando con la administración presidencial de Miguel de la Madrid, con la descentralización administrativa dándole independencia al municipio. A partir de los años setentas se empezaron a implementar manuales de organización y de procedimientos; el mejoramiento de la gestión mediante ventanillas únicas de trámites; la aplicación del enfoque sistémico como marco teórico de implementación en las reformas; así como el énfasis en las funciones de planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos. “Los gobiernos locales han sido un laboratorio atractivo para impulsar estrategias y modalidades de la NGP en el ámbito internacional” (Cabrero, 2003:163).

La Nueva Gerencia Publica ha sido un modelo adoptado por gestiones municipales a lo largo de algunos de los municipios urbanos más importantes del país. La idea pues, era la de formular gobiernos que trabajen mejor, que sean competitivos entre ellos mismos, y que a su vez cuesten menos. Además de que el espíritu empresarial transforme a los gobiernos municipales orientándose a los resultados por medio de la incorporación de métodos de la administración de empresas, en una nueva etapa o nueva era que sería fundamental, para el funcionamiento organizacional dentro de los aparatos de gobierno. Con estas prácticas modernizadoras y también con la influencia de la NGP en León, por ser uno de los municipios más grandes y urbanizados.

El objetivo principal es analizar cómo el municipio de León Guanajuato retomó el Modelo de a Nueva Gerencia Publica y, con ello las ideas modernizadoras en el aparato gubernamental. Así, el caso de León es tomado aquí como ejemplo por ser un *municipio-empresa*¹.

El modelo empresarial en León surgió bajo la administración municipal de Medina Plascencia. “con esto se inicia la etapa innovadora en León” (Cabrero 2003, 58). Para legitimar su gobierno empieza a modernizar la administración del municipio y también acatando términos como calidad, eficiencia y eficacia. El Desarrollo Organizacional, se empezó a infiltrar en la nueva administración de oposición dentro del gobierno municipal como método estratégico en las miras de aplicar métodos gerenciales, empresariales con instrumentos para evaluar la eficiencia, la eficacia y la efectividad dentro de la administración municipal. “Desde 1989 con la llegada al poder del PAN al municipio, se inicia este tipo de experiencia, administrar un municipio como si fuera una empresa, basada en la propuesta del desarrollo organizacional” (Hirose, 2004:23-34).

La participación ciudadana en este eje ha sido un elemento clave para el logro de los objetivos de la organización gubernamental y así facilitarle el trabajo a las dependencias municipales para también usar palabras como gobierno orientado a resultados o Gestión por Resultados (GpR). “En este municipio se ha utilizado tanto el desarrollo organizacional como la

1 CABRERO, Enrique (1996), León, Guanajuato. El modelo del municipio- empresa, en La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México.

planeación estratégica; dicha orientación también está marcada por un amplio interés en desarrollar la participación ciudadana” (Hirose, 2004:23).

Y es así como el supuesto que trataré de manejar sobre cómo la demanda es ahora el *ciudadano-cliente* a quien se espera satisfacer, pero bajo una satisfacción domesticada con aspectos de la *racionalidad limitada*² por las corrientes privadas en este caso. Por medio de los aspectos que influyen en el individuo y que de cierta manera el Nuevo Institucionalismo Sociológico³ (NIS) lo resume. Por lo que los individuos son tomados como *actores seguidores*⁴ que se rigen por las reglas y normas establecidas y que trata de cumplir con los objetivos mínimos necesarios para poder *satisfacer* una demanda organizacional a la vez.

Las Joyas las cuales son aquí mi objeto de investigación y la participación ciudadana que emana de este polígono de pobreza, es el resultado del modelo de mercado que con grandes aspiraciones viene a tratar de resolver por medio de sus herramientas una realidad compleja que primero tendría que deshacerse de algunos problemas o carencias con las que los individuos viven en su cotidianidad para que pueda operar con las expectativas con las que presume ser.

²Este modelo se basa en la idea de que los tomadores de decisiones no tratan de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, sino solo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables. A esta forma de tomar decisiones Simon la llama *satisfacer* (March y Olsen 1989). Es por eso que se convierte en una *satisfacción domesticada*. El individuo se encuentra inmerso dentro de una red institucionalizada en donde no le es posible incidir por lo que si un individuo que no se integra, es decir, que no absorbe las premisas del entendimiento del medio organizacional, será rechazado rápidamente por la institución (March y Olsen, 1989)

³ El Nuevo Institucionalismo Sociológico sostiene que existe una forma de actuar sociocultural, en donde las instituciones se transforman en aparato de dominación al comportamiento individual siendo el que no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico (Powell y Dimaggio, 1999).

⁴ Thelen y Steinmo (1992).

Diseño y estrategia metodológica

El caso del municipio de León representa a nivel nacional el enfoque de una nueva tendencia de gestión municipal dentro de los municipios urbanos más importantes del país. Con la idea de formular gobiernos que trabajen mejor y que sean más competitivos. Asimismo, se ha mantenido la misma visión organizacional de la empresa privada o la Nueva Gerencia Pública en el ámbito político-administrativo del municipio, por lo que organismos del estado hacen que se revisen con los conceptos de eficiencia, eficacia y economía. Siendo así, como el aparato de gobierno se ve evaluado en estas dimensiones en todas sus dependencias, secretarías y otros organismos públicos.

Sin embargo, la ciudad de León es uno de los municipios del estado de Guanajuato que se encuentran dentro de los 20 municipios con más pobreza contando con 600,145 habitantes, y con pobreza extrema 66,687⁵ habitantes, aparte de que ocupa el cuarto lugar a nivel nacional en pobreza. Por lo mismo cuenta con ocho grandes polígonos de pobreza en las periferias de la mancha urbana.

Se escogió al polígono de pobreza de Las Joyas, debido a su prioridad gubernamental que ocupa en la toma de decisiones del municipio. En la actualidad los polígonos de pobreza en León, son prioridad para el gobierno municipal, debido al tipo de rezago social que los caracteriza. Por lo que Las Joyas se han caracterizado por ser un polígono con amplias necesidades sociales mismas que los habitantes y los actores municipales han manejado los servicios municipales como bienes y servicios en donde la relación ciudadano-municipio es de cliente–gerente. En las joyas se han hecho muchas obras y se han tratado de llevar servicios, por lo que existe todo un abanico de productos y servicios con un cierto toque gerencial clientelar hacia esta zona, aunque no han alcanzado el nivel esperado de impacto social o mejor dicho valor social como la NGP lo posicionaría.

⁵ Estimaciones del CONEVAL en base a la encuesta ENIGH 2010.

Las Joyas es el polígono más grande de pobreza en cuanto a la gran cantidad de colonias por lo que hay más de 70 dentro de este. Se tomó como unidad de análisis a los comités vecinales por ser una clase representativa de las colonias que conforman a las Joyas, por medio de su representante de colonos de casi cada una de las colonias que existen por la relación de proximidad entre ciudadano-municipio. Se tomó en cuenta la opinión de este personaje clave para detectar las necesidades y la forma en que el municipio se ha desempeñado. Dentro de los comités vecinales que existen en Las Joyas la pretensión en la relación con el municipio tendría que ser muy cercana en relación a la Nueva Gerencia Publica.

Por lo tanto que se eligió la encuesta como instrumento, por ser fácil de aplicar, económica y pertinente por lo mismo que se le preguntan los mismos cuestionamientos a una población seleccionada. La encuesta ha demostrado ser en una gran variedad de campos, por su gran variedad, flexibilidad, costo y eficiencia de aplicaciones una técnica viable para la obtención de datos en el estudio de las relaciones sociales, mediante esta técnica como instrumento indispensable para conocer el comportamiento de sus grupos de interés y tomar decisiones sobre ello. (López Romo en Cáceres Galindo 1998:33-34). Se tomó esta técnica de investigación para conocer los rasgos clientelares a los 17 presidentes de colonos, la manera en que son tratados, y si ellos como comité pueden llegar a incidir en las decisiones del municipio.

La encuesta aplicada no es representativa ya que, como solo se encontraron 17 presidentes de los comités vecinales de la zona en un total de 77 colonias dentro del polígono de Las Joyas que están en estatus de activos en la participación ciudadana para el municipio. Esto se debe a que no todas las colonias cuentan con un comité de vecinos, porque existe una población con gran porcentaje de analfabetismo y de falta de recursos propios para organizarse o simplemente no se organizan.

El tipo de encuesta aquí empleada es del tipo exploratorio “el propósito de estas encuestas es tener un primer acercamiento al fenómeno o tema estudiado. Sirven para identificar las características generales o dimensiones del problema, así como para establecer hipótesis y alternativas de trabajo” (López Romo en Galindo Cáceres 1998: 38). Por tal motivo y por qué la encuesta exploratoria muestra cierta flexibilidad al tener como objeto el conocimiento de un fenómeno cultural (López Romo en Galindo Cáceres, 1998).

Mediante la ayuda de uno de los trabajadores de la dependencia IMUVI (dependencia que resulto tener la información necesaria de las colonias en León) bajo la lista de los presidentes de colonos. Se hizo un pequeño sondeo a los presidentes que conforman el polígono de Las Joyas. Así con los datos proporcionados para conocer la relación entre colonia y municipio, para así poder detectar los rasgos gerenciales y el tipo de participación en la zona.

El tipo de investigación que definió esta obra es la metodología cualitativa por el hecho de que se trata de comprender a las personas dentro de su marco de referencia de ella mismas y por lo que los investigadores siguen un diseño de la investigación flexible⁶, es decir cambiante a medida que la investigación crece en su desarrollo.

⁶ En los estudios cualitativos los investigadores siguen un diseño de la investigación flexible. Comienzan sus estudios con interrogantes sólo vagamente formulados (Taylor y Bogdan 1987:20).

Estructura

El propósito de la estructura de esta obra es presentar una investigación que permita comprender el modo de actuar del aparato de gobierno para así comprender como influye éste en el individuo y su relación con el aparato público. En la presente obra se entablarán las bases organizacionales y racionales que conllevan al aparato público a actuar de una manera racional y funcional por medio del poder formalizado para que con esto se interiorice en la forma cultural del individuo y su capacidad para tomar decisiones. Dicho lo anterior tomo como base el modelo de la Nueva Gerencia Publica para explicar por medio de éste la forma en que el gerencialismo influye en las instituciones y en el individuo. A lo largo de la investigación daré cuenta de las bases que permiten que la NGP tome un rol importante dentro del aparato público y del comportamiento de los actores-clientes por medio de su participación es por eso que tomaremos un caso empírico de la zona de Las Joyas en donde nos permite ver cómo éste influye en el actuar de los individuos.

Es por eso que me permito dividir la obra en tres capítulos el primero de ellos “Bases Organizacionales y la Conformación de la Nueva Gerencia Publica”, a donde se busca llegar es comprender los rasgos racionales lo que busca es entablar las bases para así poder comprender lo que hay detrás de un modelo racional. Lo que la hace actuar de un modo sistemático para su funcional proceso organizacional. Por medio de las instituciones y las reglas del juego por medio de sus castigos y recompensas, comprenderemos como este proceso se ha ido transmitiendo socialmente. La nueva gerencia pública nace de un entramado de procesos diseñados para la aplicación de modelos racionales-organizacionales en donde el Nuevo Institucionalismo Sociológico juega un papel muy importante para el individuo y al desenvolvimiento de dicho modelo asimismo cómo logra ser parte de las instituciones, en donde estas se empoderan de él haciéndolo ver como un actor racional adaptado para seguir con un bagaje de ciertos valores, normas y modelos organizacionales al que está inmerso.

En el segundo capítulo “La Nueva Gerencia Publica y el Enfoque Organizacional en la Participación Ciudadana” aquí se explica cómo fue que la NGP llegó a nuestras realidades como estado y municipio, detallando cómo y en qué contexto se adoptó como modelo

direccionado administrativo asimismo los ideales detrás de este y su influencia en las decisiones municipales, asimismo en el caso de León como la participación ciudadana por medio de sus comités vecinales han sido un motor principal para el funcionamiento del modelo, poniendo en claro los objetivos que se lograban esperar dentro de las decisiones del municipio.

En el tercer y último capítulo “El Sistema de la Forma de Vida Cotidiana dentro de los Comités Vecinales de las Joyas”, se determina a manera de resultados cómo ha influido el modelo en la forma de vida cotidiana en el individuo. Asimismo el tipo de participación que se desborda de esta influencia en su cotidianidad su entorno y su sistema de vida.

CAPÍTULO I

BASES ORGANIZACIONALES Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.

INTRODUCCIÓN

“El hombre en tanto individuo se encuentra “atrapado” en una sociedad y un mundo que es conformado por organizaciones” (Arellano, 2003:21).

El propósito de este capítulo es analizar sobre las bases racionales que conlleva la Nueva Gerencia Pública. Cuando se habla del modelo gerencial, se trata de una forma organizada y funcional de operar, por medio de sus estructuras. En un contexto mundial y globalizador, se tienen ciertas reglas acatables para el funcionamiento de intereses entre países, naciones y acuerdos internacionales que la mayoría de las veces son de nivel económico. Mecánicamente se establece una relación entre sociedad e instituciones. Mientras el modelo de la NGP nace en medio de un entramado de corrientes con tintes empresariales y privados, la administración pública toma estos elementos para tratar de innovarse o modernizar el sistema de gobierno.

1.1 La Nueva Gerencia Pública como Instrumento Racional- Organizacional

Con el afán de conseguir una mayor capacidad y productividad en la división social del trabajo, logrando la optimización del tiempo, costos menores y con mayores resultados, apegándose a los principios de la economía lo cual busca conseguir el orientar la producción en el menor tiempo posible. Tomamos en cuenta la expresión que encaja con la teoría de la organización, ésta parte del concepto *taylorista* de un modelo con cierto orden racional, para la efectiva división del trabajo. “El “taylorismo” ha significado un punto de inicio para el estudio de los procesos organizacionales al ser introducido en las empresas para lograr la organización racional del trabajo, las tareas y la obtención de altos niveles de productividad, además de la organización de la empresa considerada como sistema de gestión que implica la toma de decisiones, el procesamiento de la información y el diseño de estrategias capaces de enfrentar contextos cada vez más cambiantes y complejos” (Arellano, 2003:27). Es así, como el modelo taylorista es meramente un modelo racionalizador de llevar a acabo ciertas tareas guiadas por objetivos y metas, por medio de la división del trabajo en jerarquías, formas de producción, división de actividades y la economía como regidora de la empresa, con lo cual se hace una similitud al modelo de la Nueva Gerencia Pública ambas comparten las formas y medios en las que se concentra una dinámica organizacional, que devienen de la economía al igual que ocurre con otros modelos productivos como el toyotismo, fordismo etc.

En comparación con la NGP, los gerentes son los que dirigen por medio de sus decisiones a donde llevan a la empresa en sentido privado y en este caso a los gobiernos gerenciales. Los medios racionalizadores conllevan a que esto pueda suceder. Entonces se podría decir que tanto en el taylorismo y los diferentes modelos de producción económica y la Nueva Gerencia Pública, lo que los vincula es la manera de organizar racionalmente los procesos, los cuales tratan de llevarse para elevar la mayor productividad posible.

En las teorías de la organización, partiendo de que estas pueden llegar a influir en cierta medida al funcionamiento *racional-funcional* de los sistemas, entonces el “hombre en tanto individuo se encuentra “atrapado” en una sociedad y un mundo que es conformado por organizaciones” (Arellano, 2003:21). De este modo el hombre atrapado en las redes de las

corrientes organizacionales, muy difícilmente puede llegar a ser independiente para la toma de decisiones o influir en la misma, ya que se encuentra estructurado para poder actuar solo.

Con una visión organizacional para que el individuo pueda convertirse en *actor racional* por medio de incentivos o desincentivos, siendo medido o evaluado por un conjunto de reglas y valores que rigen su accionar, su comportamiento y forma de vida para que se interrelacionen entre sí. Es posible decir, que de acuerdo a la *organización* se le ve de una manera ordenada, pero de acuerdo a ciertos aspectos de nivel macro que influyen al individuo a comportarse dentro de esa organización se convierte en una pieza organizacional, para el nivel micro, el actor toma un rol específico para desarrollar esa *racionalidad organizacional*, quien también éste a su vez, se convierte al mismo tiempo en racionalizador organizacional.

Dado que se ha incorporado cierto valor a este fenómeno organizacional para la modernidad, se dice que “se ha dado un alto valor moral a la racionalidad, la efectividad y la eficiencia” (Etzioni, citado por Arellano, 2003:22). Dicho lo anterior podríamos decir que durante la modernidad se le ha agregado el valor de implementar un modelo de *racionalidad – organizacional*, en orden de seguir con los modelos importados que han salido caros a los municipios, aquí es el caso de la NGP.

Este modelo lo que hace es convertir a su gerente en el *actor racional* del cual se hablaba anteriormente, para hacer énfasis al individuo que juega el rol de racionalizador dentro de la teoría de la organización, el rol en el que este individuo se sumerge es sin duda un sujeto que está directamente relacionado dentro de la organización. Una organización que se encuentra ya estructurada, en donde solo se sigue un procedimiento para llegar a una meta, el individuo que interactúa en esta medida, no es capaz de influir en esta, sino que como ya se encuentra establecida por los niveles macros, es decir que, ya se encuentra estructurada la línea de trabajo, este actor solo reproduce el mismo rol, así mismo a sus allegados que conviven bajo ese mismo medio ambiente, o contexto social en el que se encuentran sumergidos.

Por lo tanto su comportamiento se basa en satisfacer las preferencias mínimas necesarias que se tenga, no está buscando la mejor solución posible, sino que en términos de la racionalidad limitada, se conforma con la mínima satisfacción encontrada. Lo cual pasa con los términos de la NGP, el cual busca eficiencia, eficacia y resultados, por medio de la satisfacción del

usuario-cliente. Y tomando este concepto de *satisfacción*, término del cual lo desarrolla muy bien Simon (1997), en donde nos menciona que “El modelo se basa en la idea de que los tomadores de decisiones no tratan de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, sino solo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables” (March y Olsen, 1997:10). A esta forma de tratar la toma de decisiones Simon la llama *satisfacer*. Si la definición nos dice que los individuos y las organizaciones no tratan de optimizar los recursos, solo para satisfacer una idea definida como limitada, en donde ni las organizaciones ni los individuos tienen la capacidad para desarrollarla, solo se satisface racionalmente para la función específica de cumplir con algo. Por el cual, “el gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado” (Arellano, 2003:12). No se establece entonces una noción de desarrollo óptimo de los recursos, sino que la satisfacción vendrá con tintes en este caso formadas con un bagaje empresarial limitado que no contempla lo público, sino que convierte en una satisfacción limitada con base a los resultados que nos dicte la NGP con sus herramientas innovadoras.

La única forma acatable, la que más toman en cuenta los tomadores de decisiones es satisfacer, en este caso de investigación se toma el satisfacer al cliente que es el ciudadano, por medio de la NGP, la cual nos brinda herramientas que permiten evaluar a los servicios públicos como servicios privados para la mera satisfacción del cliente. Así es como, “la intuición de que los individuos no intentan optimizar sino que se contentan con satisfacer modifica de manera importante la noción de cómo individuos y organizaciones deciden” (March y Olsen, 1997:12).

Entonces mediante la herramienta general de la NGP, con la influencia de sus herramientas innovadoras se hablará ahora de un desempeño de lo público al que se le denomina un *desempeño satisfactorio*⁷ en donde los resultados de las herramientas de la NGP, se manejan con un mínimo de satisfacción, un desempeño mínimo limitándose a cumplir con las mínimas expectativas para las organizaciones públicas.

⁷ Término que aporta Simon y March, para definir el mecanismo por el cual se distribuye la atención organizacional entre las distintas subunidades de la organización: desempeño satisfactorio y desempeño no satisfactorio.

En este sentido, por ejemplo, las reglas organizacionales funcionan para que el comportamiento de los individuos se ciña a los objetivos de la organización; para establecer un conjunto de normas que evalúen el desempeño de los individuos y detecten anomalías; para desarrollar un conjunto de arreglos institucionales que motiven a los individuos, y para proporcionar los parámetros por medio de los cuales los individuos son seleccionados, remplazados o promovidos. Así el concepto de organización como un sistema racional generalmente está cercano a la idea de la toma de decisiones centralizada, donde los individuos aparecen apartados de las decisiones que no competen a su discrecionalidad y respetando los distintos niveles de autoridad.

Esta percepción de la organización está íntimamente ligada a la idea de que el comportamiento de los individuos se desarrolla en términos de cadenas de medios y fines. (Arellano, 2003:84).

Asimismo, una posible regla imperante es que el individuo no sea el que tome el rol de dirigir la organización en su conjunto. Y esto se debe a que los individuos actúan bajo cierta racionalidad limitada. En donde no les queda más que seguir unas reglas de operación, establecidas previamente sin serles consultadas. Retomando la idea de los *actores-seguidores* es el conjunto de la definición que como lo definen Thelen y Steinmo, por lo cual nos explican que bajo la racionalidad limitada al actor no le es posible de influir en las decisiones a tomar, si no que están ya dadas para solo seguir las reglas ya institucionalizadas en donde el actor define “sus propios intereses estableciendo sus responsabilidades institucionales y la relación con otros actores” (Thelen & Steinmo, 1992:3).

“La orientación determinista, por el contrario, lejos de enfocarse en los individuos se concentra en las propiedades estructurales del contexto dentro del cual las acciones se desarrollan, y donde el comportamiento individual es visto como determinado por (y reaccionado a) las restricciones estructurales que provee la vida organizacional con una total estabilidad y control; por tanto, desde esta perspectiva se considera que tanto los seres humanos como sus experiencias obtenidas son producto del ambiente y en consecuencia están condicionados por causas externas” (Cabrero, 2003:49). Así, como se le ve al individuo estructurado y condicionado por causas externas en donde no le es posible incidir, influir o cambiar las estructuras ya concebidas.

No obstante, si la noción de las innovaciones está íntimamente ligada con la competencia, cualquier modelo aplicable dentro de una comunidad se estaría trabajando con ciertos

parámetros de conducta, medición por eficacia, y pago por objetivos; se estaría hablando en cierto modo de una competencia entre una organización, ya sea pública o privada. Se entiende pues que en esa organización, el actor racional solo se encarga de cubrir los objetivos mínimos necesarios para poder satisfacer una demanda del tipo social, privado, publico, etc.

La satisfacción de los usuarios-clientes, que le puede brindar en este caso, “las instituciones que como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción” (Dimaggio y Powell, 1999), que finalmente se hace en forma de castigos y recompensas por medio de un patrón institucionalizado que califica o descalifica un proceso de evaluación a los servicios públicos, los cuales vienen siendo los productos, o los bienes y servicios que consume el ciudadano-cliente. Entendiendo esto sabemos que las instituciones son importantes como elementos estratégicos, ellas nos definen, nos restringen, y rigen nuestro ambiente, por medio de sus programas de acción, para así poder completar una mera satisfacción institucional, más no ciudadana.

Por otro lado, “toda innovación, finalmente, será el producto del poder de un grupo y la movilización de sus “clientelas” o recursos, donde la real incorporación de esta depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada” (Cabrero, 2003:146).

De acuerdo con Arellano el hombre, por tanto, no es racional sino racionalizador, ya que se estaría hablando que si el hombre se encuentra sumergido en este tipo de cadena racional, se comportara como tal, haciendo que el proceso sea racionalizador. “El actor es determinado por la normas y reglas de la estructuras en las que está inmerso, con lo que sus decisiones, si no resultan obvias, cuando menos si son predecibles para el sistema” (Cabrero, 2003:103).

Si se presenta en tanto así un individuo en el sistema reproductor de la racionalización. Un individuo que no se integra, es decir, que no absorbe las premisas del entendimiento del medio organizacional, será rechazado rápidamente por la institución (March y Olsen, 1989)

Así pues, tomando en cuenta de que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el

intercambio humano, ya sea político, social o económico. (North, citado por Dimaggio 1999:08) Continuando con este autor quien también nos dice que las instituciones como patrones sociales muestran un determinado proceso de reproducción. Completando las ideas que ya se habían expuesto anteriormente vemos como las instituciones pueden crear sus propios patrones, para que estas puedan autoreproducirse, formándose a base de criterios su propio destino. A esto se aúna que el patrón se institucionaliza y se sigue un proceso de ciertos criterios que hace que se castigue o se recompense a la sociedad. A este estilo de comportamiento autoactivado en donde se le debe cierta supervivencia al proceso social.

Bien dice Jepperson citado, por Dimaggio que “por el contrario, son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción” (Dimaggio, 1999:15).

Tomando en cuenta también que en el proceso del institucionalismo histórico en la teoría de la acción racional a los actores políticos no se les ve como maximizadores racionales que todo lo saben sino, más como seguidores de reglas que se satisfacen (Thelen and Steinmo; 1992:8) citado por Dimaggio. Por tanto, en la vida cotidiana los actores actúan como si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa. “En el origen, pues, no tenemos propiamente individuos que razonan, ni acciones ni aún relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida. (Escalante, 1992:30 en Powell y Dimaggio, 1999). Entonces se podría decir que el actor racional ciertamente actúa bajo su racionalidad limitada, siguiendo procesos, reglas de operación, y normas que les permite en cierta manera satisfacer un proceso en el cual actúan bajo los propios criterios racionales que les dicte el mismo proceso para el cual trabajan y al que también se le busca satisfacer al mismo tiempo, ya que para los actores es importante no saltarse las reglas, ya que se busca en cierta manera una obligación que pueda estar alineada a un trabajo satisfactorio y en cierta forma “bien hecho” en términos de lo que dicte el método al cual los actores están inmersos dentro de su racionalización administrativa. Se privilegia entonces a la racionalidad devenida en el método o modelo a seguir y en consecuencia se forma un comportamiento gobernado por reglas. Entonces el individuo no tienen el mínimo deseo de salirse de las reglas del juego,

porque el castigo puede ser severo “los individuos racionales pueden acatar sus normas porque no desean arriesgarse al ostracismo” (Dimaggio, 1999:37).

En conclusión, se puede decir que al desarrollar este proceso, el cual se transmite por generaciones y organizaciones creando de cierta manera una cultura organizacional, funcional, en la que el individuo difícilmente puede desertar. Aparte de desarrollar este mismo proceso se reproduce “una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura” (Powell y Dimaggio, 1999: pg. 20).

1.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico como base para el Desarrollo Organizacional

Dentro de la Sociología de las Organizaciones se ha planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis. Por lo que se habla de “un nuevo institucionalismo”, esta corriente contemporánea en las ciencias sociales se ha venido estudiando tanto como por la ciencia política, la economía, la sociología y la psicología. Por lo que nos concentraremos en March, Olsen, Powell y Dimaggio para así entender la sociología de las organizaciones.

Dimaggio y Powell nos mencionan que ya hay tantos “nuevos institucionalismos” como disciplinas en las ciencias sociales, en esta investigación nos enfocaremos en el *Nuevo Institucionalismo Sociológico*, que consiste en la forma sobre cómo la institución como base de referencia cultural, influye en el individuo y, en base a este se determina el comportamiento racional dentro de las restricciones institucionales que históricamente les toca vivir. (March, Olsen: 1997, Powell y Dimaggio, 1999).

March y Olsen, refieren al llamado Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), que propone Powell, como una forma de actuar sociocultural, en donde las instituciones se transforman en aparato de dominación al comportamiento individual siendo el que “no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales. Por el contrario, esta corriente concibe a individuos y organizaciones como actores relativamente pasivos, los cuales son capaces de adaptarse

eficazmente a cambios en el medio ambiente pero que no tienen la capacidad de influir en él” (March y Olsen, 1997:22).

Simon agrega que:

los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales, debido fundamentalmente a dos razones, primero, su capacidad cognitiva es limitada por lo que no son capaces de captar y procesar toda la información adecuada al problema que enfrentan; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que también hace imposible la optimización. Por ello, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones que tiene como objetivo la optimización de los recursos organizacionales es irreal (March y Olsen, 1997: pg. 11).

Y por lo que:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990:3).

Entre las prácticas institucionales y organizacionales se presentan ciertas características que comparten un mismo fin: el de llegar a un arreglo racional de acuerdo a fines. El caso por ejemplo de que las instituciones son las reglas de juego en una sociedad. Y con esto deviene una ola de definiciones tales como: reducción de costos y aumento de eficiencia, comportamientos y conductas afinadas para satisfacer un objetivo común colectivo organizacional.

La institución como creación humana, está hecha como patrón social y muestra un determinado proceso de reproducción. Si bien, las organizaciones fueron creadas para cumplir los fines que socialmente se le ha atribuido en la división del trabajo “las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia” (Dimaggio, pág. 13).

Ahora bien, si el conjunto de valores, reglas, normas y tradiciones que existen en las diversas organizaciones estructuran al individuo en este contexto los individuos comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados formando así cierta cultura organizacional en la que se ven inmersos y como bien se mencionaba antes incapaces de influir en él. De cierto modo el individuo “conoce sus preferencias y que éstas son estables, es decir no son alteradas en el futuro” (Simon, citado por March y Olsen, 1997). Se puede decir en este punto que los individuos conocen lo que les beneficia y actúan en consecuencia (Dimaggio, 1999: pág. 18).

Así pues, se puede decir que las instituciones moldean de alguna manera al comportamiento del individuo. Creando así un medio ambiente estructurado que se le permite funcionar racionalmente mediante *un juego de herramientas universales*⁸ en las cuales el individuo acata estas reglas o herramientas universales que le son impuestas bajo un marco institucional y administrativo, en donde generalmente se encuentra inmerso y le es difícil poder escapar de él.

Entonces se podría decir que las rutinas dictadas por las reglas que nos han venido impuesto para estar en cierta manera al mismo orden mundial están diseñadas universalmente para llegar a un mismo fin, y para que los países partícipes en ello puedan estar en la misma sintonía. Por lo tanto la estructura de reglas comúnmente es la principal protagonista para el desarrollo racional del sistema de procedimientos y acuerdos.

“Las organizaciones son antes que nada creaciones humanas. Llenas de reglas, funciones y trámites impersonales, parecen adquirir una vida y una legitimidad propias en la mente de quienes trabajan en ellas y sufren su influjo” (Harmon y Mayer, 1999:43).

En relación con la Nueva Gerencia Pública, y sus formas de operar, el Nuevo Institucionalismo Sociológico es tomado aquí como medio para que esta primera pueda operar con cierto racionalismo, en el aparato público. Estableciendo así una correlación inseparable por sus mismos aspectos de formas racionales de operación, así como los fines organizacionales en este caso los públicos. Su dependencia en la inspiración de operar con

⁸ En la perspectiva de elección racional se le denomina al juego de herramientas universales como herramientas que se pueden aplicar en todas partes. (Thelen y Steinmo, 1992: pág. 12).

medio a fines como de castigos y recompensas, que hacen al individuo sumergirse a ese medio ambiente para así mismo reproducir esta forma de pensamiento institucional-organizacional.

1.2.1 Cultura, Burocracia y Racionalismo

La aceptación de la autoridad de un individuo por otro depende de la cultura y la sociedad. En tanto los valores culturales se establecen socialmente. Es así como las instituciones tienen un fuerte valor y peso ante el individuo, pese a que los individuos tomen sus propias decisiones siempre llevarán un código cultural que los hará tomar la decisión que les convenga. Por lo tanto “las reglas definen a las instituciones y son asimismo un medio a través del cual las instituciones influyen sobre los individuos” (Peters, 2003:161). Además de otorgarle un poder a un sistema jerarquizado dentro de una institución u organismo se caracteriza por medio de una autoridad tradicional. Al que se le concede ese poder y culturalmente se le obedece.

La mayoría de las estructuras administrativas tienen una jerarquía del personal y la autoridad en las organizaciones formales, y aquí resultan importantes los valores culturales referentes a la autoridad y la imperiosidad de las reglas. Bien Parsons y Shils han utilizado los términos de “logro” y “adscripción” para describir a forma como las sociedades reclutan a la gente para ciertos puestos. En una sociedad orientada al logro, el lugar de un individuo en la sociedad se determina por su capacidad (Peters 1999:146).

En tanto exista una cultura administrativa existe de por medio la cultura la cual destaca la medida en que los individuos están controlados por reglas y otras restricciones externas o que Douglas llama “la red” (Peters, 1999: 131). Por tal motivo la conducta individual se centra explicada desde una perspectiva económica, sociológica, o psicológica. Por esta razón las instituciones desempeñan en la explicación del comportamiento, la interacción entre estas y el individuo y por lo tanto para producir decisiones. El buen funcionamiento de las burocracias depende de la aceptación de la impersonalidad y universalidad de las reglas. Si

las reglas de una organización deben de renegociarse con cada individuo –ya sea un empleado o un cliente-, las burocracias no solo se vuelven ineficientes sino también superfluas. Las burocracias se han desarrollado para dar consistencias y universalidad en la aplicación de las reglas. Por lo que Sartori lo denomina culturas racionalistas o deductivas (Peters 1999:131).

La racionalización dentro de la división de trabajo bajo el modelo taylorista, lo que buscaba era realizar tareas ordenadas, la optimización del tiempo, y hacer más con lo menos posible. Una idea parecida a la NGP, en donde la racionalización opera en el aparato público para así desarrollar una administración basada en la gestión empresarial, por lo tanto en el siguiente apartado lo que se intenta hacer es dar a conocer el modelo del estado burocrático de weber y así mismo la iniciación de la NGP, como método para lograr una racionalidad funcional dentro del aparato gubernamental. Fortaleciéndolo con la “existencia de la desconfianza entre los funcionarios, cuya lealtad ha sido hacia los líderes de sus grupos político-burocráticos (camarillas), más que a las instituciones o políticas del Estado” (Méndez, 1999:24).

Así pues el proceso de racionalización del modelo de la NGP parte de un antecedente teórico-histórico en donde se parte de varias teorías todas con un mismo fin el de racionalizar el trabajo a partir de establecer un orden al que se le permita hacer más con menos, optimizar los recursos. Llevando eficazmente y eficientemente una tarea para satisfacer un resultado al que se le presentará a la sociedad o al *cliente*. Esto a “partir de la ola de reformismos en la economía a partir de los ochentas y que en algunos casos fue seguida por una reforma política” (Méndez, 1999:7).

La interacción de la administración con los actores políticos formales e informales de la sociedad influye sobre el comportamiento de los administradores y sus decisiones (Peters, 1999:297).

Asimismo, como las bases organizacionales tienen una función específica para obtener cierto resultado o llegar a cierta meta con una dinámica racional. Los instrumentos aquí usados en cierta manera abren la ventana de una racionalidad ahora de un poder formalizado en el cual se hablara en el siguiente apartado, lo cual hace que mediante este poder formalizado que tiene que ver con las formas de gobierno y burocracia con sus formas de operar organizacionales-rationales.

1.2.2 Influencias Organizacionales sobre el Individuo

Según Aiken y Hage (1971), inspirados por Burns and Stalker (1961) hay dos tipos de organizaciones: *mechanistic* (las mecánicas) y *organics* (las orgánicas), ambas racionales. Las orgánicas son más flexibles al cambio por lo tanto son las que más se acercan a la innovación, mientras las otras se mantienen en función a lo que ya está definido para siempre y por siempre, es decir, se dan en condiciones más estables. Las organizaciones emplean el concepto de innovación para definir términos como, nuevos productos, procesos o nuevas ideas dentro de una organización. Pero en realidad, es ¿innovación o imitación?, esto se planteaba Mansfield (1961), cuando se demostró cierta correlación entre innovación e imitación dentro de grandes firmas, en organizaciones y procesos. De alguna manera cuando se emplea cierta innovación dentro de una empresa, organización u otro, se tiende a que otras organizaciones repliquen el modelo de innovación para asemejar las mejoras de resultados que la organización previa tuvo. Aunque, si bien, en las organizaciones se emplean ciertas innovaciones de una manera u otra las nuevas técnicas tienden a esparcirse de una firma a otra. Empiezan a adoptarlo. Dentro de las grandes cadenas de producción o de las organizaciones hay una cierta dependencia entre innovación y organización. De cierto modo la palabra “innovación y organización están entrelazadas a una con la otra en un sistema productivo” (Aiken y Hage: 1971, pág. 64).

Así pues, las organizaciones en un sistema productivo cumplen sus funciones específicas. De cierta manera se mantienen llenas de hábitos, valores, reglas y normas a seguir. Y éstas son el corazón de la administración, el motor organizacional que orgánicamente mantiene el ritmo de las organizaciones en este caso a la administración pública.

Estas cumplen con cierta especialización cuando se trata de satisfacer cierta clientela. Es por eso que Herbert Simon (1994), trata de hacer entender como las decisiones que se toman en organizaciones con un sistema racional son un reflejo del modelo que se tiene en mente. Establece que dentro del corazón de la administración está basada en la lógica y la psicología de la decisión humana de un modelo que está en la mente del individuo, un modelo interiorizado que de esa manera rige el comportamiento funcional al individuo al que no se le puede escapar, porque ya el individuo lo hace de cierta manera automáticamente.

Entonces, es así como los individuos y las organizaciones desarrollan objetivos y valores. De cierto modo las organizaciones tienen ciertas limitantes como hábitos inconscientes, herramientas, costumbres y valores. Todos estos elementos son parte de los objetivos de la organización. Entonces si existe un objetivo racional en cada organización, existen reglas y normas puntuales que destacan en cada una de ellas, haciendo una particularidad en las organizaciones a las que se les establecen ciertas metas en nuestro caso metas clientelares. Como cada organización tiene su meta principal, y en estas están insertados los valores como “misión y visión”, por ejemplo, cada organización trata a su grupo clientelar bajo un código diferente, porque son diferentes tipos de clientela.

Así pues, si existen diferentes grupos clientelares, a los que se les trata de satisfacer por medio de sus organizaciones con un conjunto de modelos, acuerdos, herramientas etc... Retomemos el punto que Simon nos explica el de *satisfacer*, se trata de satisfacer a un grupo específico, para así satisfacer un fin o un interés de que a esa clientela se le den ciertos resultados aceptables, entonces la teoría que nos propone Simon, la cual está basada en la *racionalidad limitada* que nos propone como se encuentra un curso de acción al que se le legitima resultados aceptables.

1.3 El Estado Burocrático de Weber y el Nacimiento de la Nueva Gerencia Pública

La burocracia probablemente tuvo sus orígenes en la organización política y militar de las antiguas civilizaciones China y Egipcia, y en el Estado Federal Absolutista y en el capitalismo, estuvo formado por un conjunto de altos funcionarios gubernamentales y de los monopolios, estrechamente vinculados con las clases explotadoras dominantes, ha adquirido su extraordinario desarrollo como mecanismo indispensable, en las modernas organizaciones e instituciones. Es por esto que, Weber hace mención de aquellos procesos que se vivieron en diferentes arenas mundiales y que con ello podemos dar por entendido los inicios de la *burocracia*.

- a) Egipto, durante el periodo del nuevo Imperio, aunque con poderosos elementos patrimoniales; b) el Principado romano de la última época, , y

particularmente la monarquía diocleciana y el gobierno bizantino desarrollado a partir de esta, conservando, sin embargo, fuertes elementos feudales patrimoniales; c) la Iglesia católica romana, cada vez más acentuadamente desde fines del siglo XIII; d) China desde la época de Shi Huangti hasta nuestros días, pero con fuertes elementos patrimoniales y prebendarías; e) en modalidades aún más netas, los Estados europeos modernos, cada vez más todas las corporaciones públicas desde el periodo de las monarquías absolutas; f) la gran empresa capitalista moderna, cuanto más burocracia mayor complicada se vuelve (Weber, 1991:36-37).

A principios y durante el siglo XX, Max Weber, hace una reflexión sobre lo que es el Estado Burocrático. En esta reflexión nos hace ver cómo el Estado con la mano invisible de un poder formalizado, al que se le rige por medio de reglas, incentivos y castigos, por medio de sus organizaciones rige el accionar del individuo-funcionario. Así pues, el poder formalizado, es en este caso el Estado, cuyo poder se ejerce dentro de su seno de instituciones-organizaciones reglas y grupos.

La burocracia, para Weber es la herramienta del funcionario público lo cual hace desempeñar diferentes tareas, que se rigen bajo un mismo objetivo común, dentro de una organización, mediante leyes y ordenamientos administrativos. En donde se empiezan los principios de jerarquía. Su clasificación empieza cuando existe una diferenciación social de estatus, es decir “por lo general, la posesión de certificados de estudios está vinculada a la clasificación del rango; y estos certificados, naturalmente, hacen resaltar el “elemento de status” dentro del rango social del funcionario” (Weber: 1991). Así mismo, se comienza con la división formal del trabajo y del llamado organigrama, y de las diferentes tareas, roles y status entre los individuos-empleados-burócratas acuerdan desempeñar. Haciendo así la burocratización-funcional del aparato de gobierno, en este sentido. Facilitando a la burocracia por medio de estas herramientas es casi imposible que el actor pueda salirse de las normas, y objetivos establecidos dentro de una organización. Por lo tanto, si estas organizaciones se encuentran ya estructuradas por medio de los diferentes cargos y de la división de tareas, es importante destacar que es el poder el cual es aquí la fuerza principal, el motor que rige a las organizaciones.

A estas organizaciones se les atribuye un poder especial como forma de dominación, por medio de una estructura racional definida por la división de funciones distintas y

especializadas que a su vez forman una cadena racional, con orden y previsibilidad en cada una de las tareas asignadas esperando un objetivo alcanzado dentro de la organización.

Así, mismo el *tipo puro de funcionario burocrático*, quien es el principal actor dentro de la organización y es nombrado por una jerarquía superior, los funcionarios empiezan a ser nombrados por el jefe, y éste a su vez, también fue nombrado por otro miembro de la clase política a la que estos pertenecen, en todo caso Weber ejemplifica por medio de partidos políticos o por el partido en el poder “esto se implica a toda forma de reclutamiento de funcionarios elegidos por los patrones del partido al confeccionar la lista de los candidatos; o al libre nombramiento por parte de un jefe, que él mismo ha sido elegido” (Weber, 1991: pg,16).

En este sentido, el funcionario es libre, pero al mismo tiempo está sujeto a las obligaciones del cargo que ocupa, mientras efectivamente está en cumplimiento de esas funciones otorgadas por el Estado/racional, en el que juegan un papel muy importante dentro de la burocracia, en sí la burocracia nos proporciona elementos para que se pueda dar un orden funcional dentro de las organizaciones y éstas están normadas racionalmente para que se puedan cumplir con algún objetivo previamente establecido. Es decir, como funcionario profesional está plenamente normado, y sujeto a las responsabilidades que se desprenden del cargo ocupado. Además de que se le incentiva económicamente para que logre cumplir con sus objetivos que se le brindaron con anterioridad de la estructura racional con la que se comprometió, el tipo puro de dominación, la racionalización y la economía, fueron las principales fuentes que hacían mover a la burocracia weberiana. Con esto se enrola una serie de procesos que se estarían sumando durante el desarrollo de la misma para que el individuo actuara bajo la racionalidad y esta misma forma parte de su vida, tomándose como un rol más en el que se ve inserta la personalidad del individuo. En donde al hombre se le paga por actuar de modo que se comporte de cierta manera predeterminada dentro de cierto orden de gobierno, en donde se le explica exacta y minuciosamente impidiéndosele que sus emociones interfieran con el desempeño brindado. La burocracia se basó en una forma de organización humana en el que la racionalidad en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de alcanzar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. Con ello el modelo administrativo weberiano refleja cierto nivel de comportamiento que obliga al

individuo a formar parte de cierto racionalismo. “La burocracia tiene un carácter “racional”: su actitud está determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho” (Weber: 1991, pg. 120).

A partir de estas aportaciones muchos otros estudiosos sobre el tema, bajo la inspiración de Weber, empezaron a debatir sobre la burocracia y ahora también sobre una idea innovadora la “posburocracia” o el llamado “paradigma posburocrático”, lo cual Michael Barzelay (1998), comenzó a mencionar a principios del siglo XX que los políticos sostenían que para que el gobierno estuviera al servicio del interés de los ciudadanos, se necesitaban la reorganización, el presupuesto ejecutivo, y la reforma del servicio civil. Así, como también a la burocracia se le añadieron ciertos medios como el de la tecnología, y conceptos como el de oficina, división de trabajo y control se estaban redefiniendo. “Por ejemplo, la oficina, un centro de trabajo ubicado en un espacio específico (con todas las implicaciones simbólicas que esto conlleva), en la actualidad se está transformando, de tal forma que la oficina de un administrador público puede estar en cualquier lugar en donde pueda contar con una computadora, un módem y un teléfono; esto que pudiera parecer en primera instancia irrelevante, sin duda, son los síntomas de nuevas formas de organización y de relaciones interorganizaciones” (Barzelay 1998:14).

Sin duda se estaba gestando un cambio hacia el interior de la burocracia, sin embargo, se tuvo que pasar por algunos movimientos sociales importantes a lo largo del mundo como la crisis hacia finales de la década de 1970, existía una fuerte necesidad de reformar al Estado debido a la capacidad para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional (CLAD, 1998).

Algunos otros autores como Luis F. Aguilar Villanueva y Agustín E. Ferraro, lo llaman el “Estado-Neo-Weberiano” o “Neo-Weberianismo” lo cual consiste en utilizar las técnicas de gestión del sector empresario privado en los organismos públicos manteniendo el espíritu competitivo de la empresa privada. Sin, embargo también se trata de mantener al mismo tiempo el espíritu público de las burocracias weberiana clásicas entre los servidores del Estado. Hood (1994), lo llama el derrocar al dinosaurio y hace ver de alguna manera

metafóricamente a la vieja administración pública, como la imagen de un “dinosaurio grande y lento”. En este sentido se va estableciendo una línea de tiempo divisora aparentemente, entre el Estado Weberiano y la conformación de la llegada del modelo gerencial o de la Nueva Gerencia Pública.

Así también como en el documento del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), encuentra un momento clave para la separación temporal entre el modelo burocrático weberiano y la administración pública gerencial⁹.

Si bien el modelo Burocrático-Weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial a partir de finales de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente referidas a la administración de lo local (Documento CLAD, 1999).

Después de haber roto con el paradigma Weberiano del modelo administrativo convencional debido a las demandas del siglo XX, la sociedad empezó con esto a exigir más. Conformando así, un modelo post-weberiano que les resultara esperanzadamente a ser suficiente para dar abasto a los servicios que la sociedad empezaba a demandar, así fue como el modelo weberiano se rompió con la llegada del “*New Public Managment*”, “se empezó a hablar de “los clientes, el servicio, la calidad, el valor, la flexibilidad, la innovación, el otorgamiento de autoridad y superación continua” (Barzelay, citado por Sánchez González, pg. 196).

La Nueva Gerencia Pública, llegó a los países más desarrollados para quedarse y después reproducirse en los países en desarrollo e implementar modelos de la gestión privada hacia el público. “Es universalmente sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés, han tenido un desarrollo propiamente anglosajón, con miras a propagarse en todo el planeta” (Guerrero: 2001).

⁹ En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática (CLAD:1998).

Dicho lo anterior desde el comienzo del gobierno de la primer ministro Margaret Thatcher jugando el papel de “*emprendedora política*”,¹⁰ en Reino Unido en 1979, quien nombraba a gerentes de empresas privadas como encargados de hacer más eficiente al sector público. La NGP como práctica surgió en este entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado, con gobiernos que habían hecho campaña criticando los excesos de las burocracias. El país se encontraba en crisis económica y había fuertes críticas al gobierno por su ineficiencia. A esto se sumó la llegada al poder de los conservadores, quienes impulsaron una agenda en materia de gestión pública basada en aumentar el control político sobre el servicio civil, reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorar los procesos de gestión, inspirados por doctrinas provenientes del sector privado. Asesorada por consultores y prominentes miembros de la iniciativa privada, Thatcher realizó una reforma radical a la estructura del servicio civil y a los procedimientos de gestión financiera (Cejudo, 2011:22).

En Australia, la motivación provino del interés tecnocrático por mejorar la administración. Los temas centrales de la reforma al sector público australiano fueron la reducción del gasto público, la intención de aumentar el control ministerial sobre los departamentos (por medio de más funcionarios designados), la introducción de una política de igualdad de oportunidades y finalmente, la generación de nuevos métodos de gestión. La realización de estos cambios ocurrió gracias a una simbiosis entre políticos y altos funcionarios que estuvieron de acuerdo en el aumento de control político, pero a la vez, en la delegación de responsabilidades en áreas financieras y presupuestales del quehacer público.

En Nueva Zelanda, desde los años ochenta hubo cambios significativos, basados en la idea de contratos de desempeño entre agencias gubernamentales en su papel de proveedores y “compradores” de bienes y servicios. Al caso de Nueva Zelanda se le llama el caso paradigmático por lo radical de las reformas y la amplitud de los resultados.

Los gobiernos de Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña intentaban dar respuestas nuevas a la llamada crisis fiscal del Estado o la supuesta quiebra del Estado de Bienestar. Los problemas de los estados desarrollados vivieron en los

¹⁰ Thatcher llevo a cabo cambios en la políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación, y contratación. Así como su sucesor John Major mantuvo las políticas de gestión (Barzelay, 2003:21).

setenta (inflación, desempleo, crisis energética, desencanto con los servicios públicos provistos directamente por el Estado, etcétera) abrieron la puerta de dos cuestionamientos severos al modelo administrativo tradicional. Tras el *New Deal* en Estados Unidos y la construcción de sistemas de bienestar en gran parte de Europa Occidental (y de estados desarrollistas en países latinoamericanos y asiáticos) se había expandido el sector público no solo como agente de provisión de bienestar sino también como generador directo de bienes y servicios a la ciudadanía. Ante esto, gobiernos de distinto cuño –conservadores y laboristas– construyeron un discurso entorno a la idea de un estado que habría sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto. (Cejudo, 2011:19 -22).

Así pues, se dio inicio en la década de los setentas la nueva era desde los países más desarrollados como Reino Unido, Australia, y Nueva Zelanda, vivieron el nacimiento de la Nueva Gerencia Pública. La palabra y concepto “proviene de estudios y desarrollos originales en la teoría y la práctica de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica...” (Ramírez y Ramírez, 2012:60). Estas experiencias parecían dar la respuesta a los problemas identificados en muchos países como: la reducción de costos y mejoras sustanciales en la calidad, mejor dicho “hacer más con menos” (Cejudo, 2011:23-24).

“También organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE (y también organizaciones regionales especializadas en administración pública, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD) adoptaron la retórica, los términos y los contenidos de la NGP” (Cejudo, 2011-31). Con motivos de compromisos de la OCDE y la competencia económica internacional, para que los países estén alineados y, vayan por el mismo sendero de ser evaluados con base a una metodología que viene de países desarrollados donde genera “resultados”, a los gobiernos municipales, por medio de esta metodología gerencial-empresarial que tiene mucho que ver con la administración de empresas, que es lo que ahora viene a buscar en la administración de recursos públicos en donde países han hecho esfuerzos en sus agendas públicas por adecuarse a este nuevo orden mundial de múltiples cambios por ser una oferta atractiva en las recomendaciones a los gobiernos de todo el mundo.

Ahora, la palabra *Gestión*¹¹, se adoptó en la administración pública fue inspiración por la corriente anglosajona de la cual se le denominó *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública. Como fuera la palabra *Governance*¹² proviene del francés, y después es trasladada al inglés.

Uno de los principales pioneros fundadores del concepto *Management*¹³ como tal, en sentido de imponer ideas de la administración de empresas privadas fue Gelinier, quien fue “adelantando ideas de la nueva gestión pública, propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del "ciudadano-usuario". La gestión pública la define a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones "costo-eficacia" (Guerrero: 2001).

Le antecede Michel Massenet, utilizando el término *managment* para referirse al Estado sin burocracia, quien fue crítico del modelo burocrático para “poner en su lugar un régimen mercantil donde domina la competencia y el cliente dicta los lineamientos del proceso económico” (Guerrero: 2001, pg. 6). Según los autores anteriores, nos hacen ver bajo su visión, que el Estado-Burocrático estaba siendo rebasado por la modernidad en aspectos de la adopción en sistemas y tecnología, la descentralización de la burocracia y por su puesto en sus sistemas organizacionales.

Para Drucker (1954), la función final de la gerencia es dirigir a los trabajadores y al trabajo. La gerencia es la única que puede satisfacer tales necesidades, por lo que la gerencia es el "órgano animador de la empresa". Por lo tanto, las tres tareas de la gerencia: la dirección del negocio, la dirección de los gerentes y la dirección del trabajador, se pueden analizar, estudiar y valorar separadamente,

¹¹ La voz gestión ha tenido un empleo muy intenso en Francia desde tiempo atrás. Nació con la ciencia de la administración pública misma: Charles-Jean Bonnin la usó en 1812, cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (*gestión des affaires publiques*).

¹² Término francés del que nos habla José Juan Sánchez González para el significado de Gobernanza al principio era entendida como "dirección de navíos" fue ampliando sus significados como gobierno, administración y dirección, entre otros.

¹³ *Management* como paradigma en la administración pública. Una de las mayores contribuciones que encontramos en ese sentido se trata de la corriente impulsada en España, de estudios e investigaciones que traducen al management como Gestión Pública.

sin embargo, cualquier decisión de la gerencia afecta a sus tres tareas y deben tomarse en cuenta las tres funciones." (Guerrero 2011: 43).

Algunos otros como Barzelay, lo ven como un nuevo paradigma, o el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998). Este término fue empleado por el autor para entender la organización a partir de una familia ampliada, y su diferencia- semejanza, en donde Barzelay hace una comparación para asemejar al Estado Burocrático al de la organización de una familia ampliada, en la que los dos comparten los mismos valores de autoreproducción de cierta racionalidad, para hacer frente a soluciones productivas en el caso de la familia o de las operaciones del gobierno para el caso del Estado. Así, pues el interés del gobierno era la de "servicio al interés público", así el público pensó que con un gobierno, honrado y eficiente su calidad de vida mejoraría, y la rendición de cuentas fuera un método para tener evaluado y ajustado al gobierno. "Los reclamos de los ciudadanos por un aparato público que justifique su existencia y su gasto, lo cual se espera lo haga destinando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad, no se hace esperar". (Vilchis, 2009:202). El paradigma fue un gran punto de partida para que la sociedad fuera encariñándose con esta idea, ya que se sentirían mejor si estos tuvieran el control del aparato gubernamental, que era lo deseable, sin conocer los profundos cambios que esta detonaría y el modo de operar tan organizacional, sin dejar que de ver al ciudadano como un usuario-cliente, con tintes gerenciales.

De acuerdo con Arellano, los cuatro elementos principales de la NGP, son "a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; c) la automatización de la información; d) el desarrollo de agendas globales de gobierno" (Arellano, 2004:127). Son tan sólo algunos de los aspectos que las agendas mundiales han vendido a los gobiernos y que estos a su vez aportan más grandes presupuestos financieros para apegarse a cierta moda burócrata-mercantil.

De esta forma aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantadas a los servidores públicos, viéndose así, con el tinte del ambiente de los negocios. Dentro de esta corriente podemos decir que como viene de la empresa privada la praxis es la siguiente: "Previamente los ciudadanos son concebidos como consumidores situados en el mercado, los

cuales pagaran directamente los servicios así brindados, toda vez que el sistema de precios produce la información necesaria para que los proveedores capten sus preferencias” (Guerrero, 2003:16). Las sociedades ahora son vistas como grandes organizaciones de compra y venta, la economía nos sigue rigiendo y nuestro camino a seguir así pareciera es estar alineándose a las nuevas modas planetarias.

Dicho enfoque se caracteriza por tener un objetivo específico dentro de lo público, la capacidad de administrar con el toque gerencial convirtiendo a la agenda pública en modelo de mercado midiendo el logro de los resultados de sus funcionarios públicos mediante su desempeño. “Entre las naciones que han implementado acciones del tipo de NGP, muchas de las cuales han cedido ante la promoción que instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han hecho de esta corriente” (Arellano 2004, citado por Vilchis, 2009:203).

Vale la pena mencionar a Powell y Dimaggio (1999):

Los regímenes internacionales son acuerdos multilaterales que resultan de, y a la vez facilitan, la conducta cooperativa por medio de la cual los Estados regulan sus relaciones entre sí dentro del campo de un tema en particular. Algunas de esas instituciones internacionales (por ejemplo, las Naciones Unidas o el Banco Mundial) son organizaciones formales; otras, como el régimen internacional de dinero y comercio (el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (GATI), son conjuntos complejos de reglas, estándares y agencias. Los regímenes son instituciones ya que se basan en, dan homogeneidad a, y reproducen las expectativas normales, y al hacerlo estabilizan el orden internacional.

Obligando así, al funcionario público a someterse bajo metas organizacionales impulsadas bajo el modelo receta que viene de otras naciones con “prosperidad”. Con este fin la corriente viene con influencias de los países más prósperos para modernizar las administraciones públicas y esta a su vez obedece a las líneas prometedoras de “modernización administrativa”, que no siempre indica bajo diferentes contextos sociales que la receta le favorecerá a cierto público.

Sus defensores proclaman que asumir este “nuevo modelo permitirá revitalizar a las organizaciones públicas, ubicándolas en su justa dimensión y realidad administrativa acorde a nuestros tiempos, diseñar elementos explicativos más contundentes acerca de los

problemas, tecnologías y relaciones; así como desarrollar la capacidad de prescribir modelos de comportamiento que permitan, para decirlo en una sola palabra, modernizar al sector público” (Arellano, 2004:99).

Los objetivos específicos de la NGP, son: visión del ciudadano como cliente, la mayor utilización de tecnología de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación y gestión estratégica, contratos y transparencia (Vilchis 2005:204). Como se muestra en la siguiente tabla:

<i>Visión del ciudadano como cliente</i>	Está encaminado a la transformación del ciudadano como cliente y al servidor público en gerente privado. Con este sentido el gobierno busca mejorar la prestación de bienes y servicios que se les brindan a los ciudadanos.
<i>Mayor Utilización de Tecnología de Información</i>	Para un mayor desempeño gubernamental una cualidad para el establecimiento de la NGP, es el desarrollo de sistemas electrónicos para la utilización de los servicios públicos, beneficiando así al sistema burocrático disminuyendo costos.
<i>Descentralización</i>	Está enfocada a la descentralización de trámites y servicios lo que implica una mayor colaboración administrativa entre el aparato burocrático y busca una mayor participación ciudadana.
<i>Rendición de Cuentas</i>	Consiste en la evaluación del desempeño administrativo respecto a la utilización de bienes públicos en función de las metas y objetivos planteados. Así como de los indicadores de desempeño creados para tal efecto.
<i>Planeación y Gestión Estratégica</i>	Es el pensamiento estratégico para desarrollar mecanismos efectivos para cumplir sus fines por la preocupación por el largo plazo, integración de metas y objetivos, reconocimiento de que no se implementa por sí misma, y una actitud a los cambios en el medio.
<i>Contratos</i>	Es el involucramiento de terceros (empresas privadas), ya sea por medio de la privatización o el <i>contracting out</i> , con el fin de que se hagan cargo de prestar algunos servicios dirigidos a la ciudadanía o de apoyo hacia las propias dependencias gubernamentales; son considerados parte fundamental de la NGP.
<i>Transparencia</i>	Toda la información generada en posesión del gobierno o aquellas entidades, que aunque privadas utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público.

Elaboración propia con información de Vilchis (2005).

De acuerdo con la tabla anterior, se presentan los principales términos para definir al modelo de la NGP, bajo la inspiración del manejo de la empresa privada. Primeramente se ve al ciudadano como el cliente, con esta transformación, es más fácil identificar para quien son los servicios que en este caso son los gubernamentales, con miras de satisfacer a un mercado, el segundo es la mayor utilización de la tecnología de la información, ésta, está creada para utilizar eficientemente la tecnología para que se logren los objetivos deseados con el mismo fin el de satisfacer al cliente, la descentralización es un punto clave para la NGP, es un punto característico del modelo, ya que sin ello no se lograría a la meta de atender a la clientela de manera eficaz, después sigue la rendición de cuentas, con esta herramienta se le obliga al servidor público o gerente ser transparente en cuanto a los servicios otorgados, los dineros utilizados y el nivel de desempeño, la planeación y gestión estratégica, es un término adoptado de la gestión empresarial, la cual permite desarrollar mecanismos efectivos para el logro de objetivos y metas comunes, los contratos son de cierta forma una alianza entre otras empresas que prestan sus servicios en este caso dirigidos hacia la ciudadanía, y por último, la transparencia, por medio de esta todo dinero que sea público y que también provenga de los recursos públicos, se tiene la obligación de que éste sea reportado a la ciudadanía por medio de la rendición de cuentas se esclarece en que fue ocupado ese dinero y para qué, generado así una cultura de la transparencia entre los gerentes y clientes para que ambos cuiden el recurso público y que éste sea bien aplicado.

En síntesis, es así como la NGP, aplica estos parámetros y valores para legitimar la conducta del aparato burocrático, por medio de los puntos anteriores característicos de la NGP, pero con tintes de la iniciativa privada o del gerencialismo. Por lo tanto es conveniente informar cómo estos procesos llegaron a América Latina.

1.4 El Caso de América Latina

A lo largo del siglo XX, hubo movimientos sociales, guerras y conflictos civiles que llevaron al mundo y, a América Latina a vivir una crisis de Estado, obligándolos a pasar a esa post-guerra de la necesidad de reestablecer un orden dentro de la realidad en la que se vivía. Pero ante esta crisis del Estado la gravedad era mucho mayor en los países en vías de desarrollo

que en los desarrollados. Por lo mismo de que el contexto Latinoamericano es sin duda algo diferente y tiene sus particularidades específicas en cuanto a niveles de desarrollo en comparación con otros países en bienestar.

Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación. Ante estos escenarios se empezaron por implementar reformas orientadas hacia el mercado:

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años '80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas. Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra. (CLAD).

Debido a estas reformas que no han disminuido el rezago que enfrenta Latinoamérica ante otros países, ahora el Estado Latinoamericano debe orientarse a lo social, si las reformas antes mencionadas no han desempobrecido la carencia social de la población y se descuidan otras áreas por cuidar de la macroeconomía. Se estaría hablando de que la América Latina con la que contamos aún tiene ciertas reformas muy ambiciosas. Por esta razón de que los gobiernos representativos no estaban ni están acreditando capacidad directiva y mucho menos tomando en cuenta los problemas sociales altamente demandados, en esta región. Si ya la CEPAL, para entonces ubicó la línea de pobreza 1.66 y 2.47 US dólares por persona por día y lo cual también indicaba que se contaba con 86,3 millones de pobres extremos.¹⁴

¹⁴ Cifras tomadas por el coeficiente de Gini, en Pobreza Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina 1950-2025.

Pero ese dato no queda ahí, sino que para el 2025, se pronosticaba para ese entonces más crecimiento poblacional, el número de personas que dependen de analfabetas crece y por ende más pobreza y desigualdad, porque tampoco se invertía en educación, manteniendo ese círculo vicioso que caracteriza a la región. (Londoño: 1996).

Sin embargo, en países como Chile, Colombia y Costa Rica se empezó por tener cierto avance en la dirección indicada en el proceso de modernización del Estado (CEPAL: 1998). Es decir, que estos países han demostrado un compromiso dentro de su agenda para promover una gestión pública orientada a una medición de resultados. Los casos de Colombia y Chile ilustran la variedad de respuestas a estos desafíos. Efectivamente, ellos representan dos estrategias diferentes para asumir el mismo reto. En Colombia, esta política se enmarca dentro de un mandato constitucional a partir de la reforma de 1991, mientras en Chile, ella surge como parte del esfuerzo del ejecutivo por modernizar la gestión, y solamente más adelante se codifican legalmente algunas de las iniciativas del proceso (Ospina: 2000). Sin embargo, para los países restantes el modernizar al Estado ha implicado ser un gran desafío, ya que primeramente se tendrían que lograr alcanzar una democracia al interior de los países, “...en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social” (CLAD: 1998).

No podemos ignorar que esta disciplina (la NGP) nace en el contexto de un país con economía de bienestar, en el que si bien grupos importantes de la población carecen de los mínimos necesarios ofrecidos al resto de la sociedad su nivel de vida no es comparable con el de la mayoría de los países latinoamericanos. Ya que, uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones. Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social.

Asimismo, todavía algunas administraciones carecen de los medios necesarios para poder operar en sentido que apenas y subsisten con los instrumentos raquíticos para dar respuestas a la sociedad. Es por eso que la sociedad latina tiene que romper primero con el proceso de

romper con la desigualdad social en la que se ha vivido o se sigue viviendo para acatar nuevos modelos. Mientras el modelo trata de conseguir “eficiencia”, lo que existe es una ineficiencia generalizada en la región.

En este tipo de sociedades donde las más mínimas necesidades no son cubiertas en cierto sentido se habla de una falta de desarrollo de las formas tradicionales a las formas modernas, en sociedades donde abunda el estancamiento en los diferentes aspectos de cada una de ellas. No se puede trabajar paralelamente con el mismo concepto de gerencia para las sociedades avanzadas y no avanzadas. “No podemos ignorar que esta disciplina nace en el contacto de un país en economía de bienestar, en el que si bien grupos importantes de la población carecen de los mínimos necesarios que se ofrece al resto de la sociedad, no es comparable con el contexto de la mayoría de los países latinoamericanos en permanente o recurrente situación de crisis económica, en los que la mayor parte de los grupos sociales no disfrutaban los niveles mínimos de subsistencia”. (Cabrero, 2012:41).

Con esto se abrió un tanto el panorama para que las reformas gerencialistas orientadas hacia el mercado empezaran a abrir nuevos caminos con sus principales medidas tomadas. Con estas ideas expansionistas tuvieron que tomar las tendencias mundiales en adopción del modelo. Esto fue el principio también de cómo la administración gerencial vino a sustituir a la administración pública burocrática en la América Latina y el Caribe. “Para el caso general de la descentralización en América Latina, por ejemplo la nueva responsabilidad de las autoridades municipales en la provisión de servicios públicos se puede ver como una consecuencia de la falta de recursos y no sólo como una decisión consciente o la adopción de una teoría de cómo debe actuar el gobierno”. (Cabrero, 2012:25).

Para el caso de América Latina, el proceso de tratar de entablar un modelo moderno sobre la administración pública, en primer lugar en el contexto de AL, se habla de que la burocracia está sujeta a actores ineficientes y corruptos. Entonces, si es así, antes que nada, se tendría que trabajar en tratar de bajar el índice de corrupción, y de por lo menos emparejar, el sistema burocrático para que tenga la eficiencia mínima necesaria para poder trabajar. “La articulación de estas empresas con el gobierno; a la falta de continuidad de los proyectos, y la inadecuada selección que, con frecuencia se hace, de sus funcionarios. De ahí que su baja eficiencia...” (Casar Amparo, 1988:15).

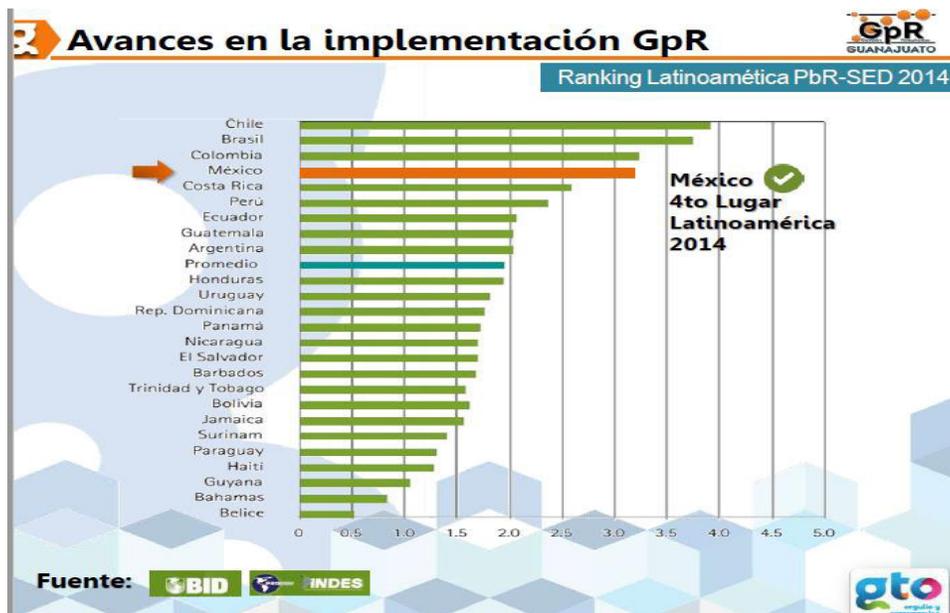
Las malas prácticas dentro de los gobiernos son sin duda un gran obstáculo a vencer, estaríamos partiendo de que en la región hay un problema generalizado en el sector público como la corrupción, mala distribución de la pobreza, impunidad, intereses partidistas, clientelismo, etc. Esto genera desconfianza y problemas de gobernabilidad, es por esto que, “En muchos países de América Latina hoy en día los problemas de gestión pública no solo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias; también tiene mucho que ver con la gobernabilidad de los países” (Cabrero, 2012:42). Existe un debate en el cual se hace mención de que antes que nada los países Latinoamericanos tendrían que emparejarse con los países donde existe un Estado verdaderamente democrático. En el caso de América Latina es mucho más importante ya que se cuenta con un Estado más pobre... la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales¹⁵. Muchas de estas ideas nos dicen que primero hay que fortalecer al Estado Latinoamericano antes de meterse en una reforma gerencial, de lo cual hablábamos anteriormente.

Con la presencia de la NGP, América Latina está enfrentando un nuevo paradigma el cual es el romper con una administración pública tradicional, a una administración innovadora o moderna. Se estaría enfrentándose a un gran reto al tratar de imponer el modelo, en sociedades que tienen la más mínima capacidad de llevar a cabo la tarea diaria de controlar con lo mínimo necesarios sus comunidades dentro de su administración pública.

En la búsqueda de la mayor flexibilidad y la descentralización del Estado para la administración pública con la mentalidad de conseguir una sociedad clientelista “satisfecha”, “eficaz” y “eficiente”. Ahora nuestro desafío como país que es parte de esta región Latinoamericana, que nos espera, o ¿que se ha hecho en nuestro caso como mexicanos?

Antes de mencionar a México y sus reformas que han limpiado el camino para que lineamientos internacionales lleven a cabo sus procesos de adopción, como lo es la NGP y evaluar a sus gobiernos con la Gestión por Resultados (GpR), cabe mencionar que México ocupa el cuarto lugar en América Latina en la utilización del marco de la NGP.

¹⁵ *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, CLAD. 1998.



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG), 2016

La modernización administrativa depende del proceso político, pero en países subdesarrollados casi nunca pudo esperar que ese proceso madurara y debió seguir adelante con independencia de él (Guerrero 2003:53). Los países subdesarrollados tienen problemas administrativos similares y ha recurrido a un acreditado acervo de experiencia internacional para darles solución, pero siempre estuvo latente la gran brecha de la diversidad de los ambientes y de sus administraciones públicas Guerrero (2003:79).

1.4.1 El Caso de México

Antes de adentrarnos al terreno mexicano, cabe mencionar que la frecuencia de reformas constitucionales de 1900 al 2000, hubo en América Latina un promedio de 5.7 constituciones por país y, únicamente Argentina, México y Colombia tuvieron dos o tres constituciones¹⁶. Por otro lado, las enmiendas de 1978 y 2009 que hubo en los dieciocho países de América Latina estudiados por Nolte, 326 reformas. Salvo los casos de Brasil y México que tienen mayor número de reformas... (Casar, 2012). Las reformas constitucionales se dieron a lo

¹⁶ El constitucionalismo a nivel Latinoamericano de acuerdo con Casar y Ulises Schmill, tiene que ver con el poder asentado de un solo partido político hegemónico, lo cual hace que ese partido que lleva gobernando por varios sexenios en el caso de México, siga sin reformismos para continuar con el plan de gobierno.

largo de la historia en México, pero de acuerdo con Carpizo entre 1921 y 2011 con las sucesivas reformas a la Constitución mexicana pasó de tener 21,381 a 52,556 (Casar, 2012) palabras, lo cual nos indica que las reformas fueron incrementando indudablemente.

Los temas más abarcados en las reformas son: derechos humanos, salud, educación, vivienda, medio ambiente, empleo, deporte y la recreación. Otros temas más recientes como la participación ciudadana que establece la iniciativa popular. Sin embargo, no hay que tomar como signo de estabilidad el número de reformas hechas porque no todas las reformas tienen el mismo efecto de desarrollo, ya que todas están hechas bajo características diferentes, contextos y tiempos diferentes, aunado a esto las reformas constitucionales son necesarias para adecuar la Constitución a un entorno cambiante.

A continuación una pequeña reseña de los cambios en las reformas que caracterizan a cada fracción del tiempo:

Entre 1917-1928, se vivió un “faccionalismo sin disciplina parlamentaria”, esto se debe a la postrevolución y a necesidad de una reconstrucción y en la cual se vivió un tiempo de inestabilidad entre grupos políticos.

En 1928-1946 se caracteriza por el “surgimiento y consolidación del partido único y de la disciplina de los legisladores”, debido a la alta movilidad social, impulsada por la revolución, marcado también por la crisis económica y el inicio de la segunda posguerra, y la creación de la reforma electoral, la cual permitió al partido imperante denominarse PRI. También se estableció el sistema de registro de partidos.

En 1946-1963, se caracterizó por “la época del partido hegemónico”, se caracterizó por existir una represión y un pluralismo limitado, y aparte contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana. Se estableció un sistema de representación proporcional, conocido como “los diputados del partido”.

En 1964-1978, “Partido dominante y pluralismo moderado”, se mantuvo un nacionalismo revolucionario, y una crisis del modelo económico. Se aprobó el derecho al voto a los dieciocho años cumplidos, se aumentó la Cámara de Diputados de 280 a 400 legisladores. Se

dio inicio a tendencias descentralizadoras y la redefinición de relaciones ejecutivo Legislativo en materia de presupuesto, deuda y cuenta pública.

De modo que el país atravesaba una crisis económica fuerte, se obligó a la contención del gasto y a darle principal atención a la eficacia antes que todo lo demás. Es así, que Sánchez González (2004) menciona lo siguiente:

Mientras que es las décadas venideras que son las de 1980 y 1990 se pusieron en marcha los programas de descentralización y simplificación administrativa como medidas recurrentes para redimensionar el sector público, así como los enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, cobraron relevancia en el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap).

Este programa (Promap) proviene de la gerencia privada que fue tomado por el entonces presidente de la república Ernesto Zedillo, quien lo pone en marcha en la administración pública con el objetivo de modernizar a la administración pública. “Estas herramientas administrativas contradictorios entre sí con medios diferentes de aplicación, propician una polémica al interior de la administración pública, aunque era de esperarse el programa se puso en marcha” (Sánchez-González, 2004:368). Entonces, si esta corriente privada empezó a ponerse en marcha en la administración federal, y con resultados poco convenientes para la aquella administración tradicional, se hace ver que hay una coincidencia en el modelo actual en el que tampoco hay un resultado como el que se esperaba. Ya que uno de los principales objetivos era la de fomentar la participación ciudadana y la atención ciudadana se dio y se sigue dando un tipo de participación estandarizada para la evaluación.

Del 1979-1997, “Del partido dominante al mayoritario” este periodo se marcó por la crisis económica, y la crisis de legitimidad en el sistema político. A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los programas de modernización administrativa. (Sánchez-González, 2004). Se propuso la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del cambio administrativo. El cambio administrativo tuvo lugar con el expresidente mexicano Miguel de la Madrid, quien propone el programa de Descentralización Administrativa 1983-1988. Se nacionalizó la banca con el presidente López Portillo, coexiste la tendencia de la descentralización y se crea la reforma

municipal en 1983, en el 92 la modernización Salinista con la reprivatización de la banca y en 1991 al 1994, la reforma agraria y las relaciones con las Iglesias.

Si bien a partir de 1997, en México se vivía un gobierno sin mayoría ¹⁷ y el reformismo constitucional ha aumentado desde que terminó primero la hegemonía del PRI. Desde 1920 al 30 de agosto del 2012 se han promulgado 206 decretos de reforma constitucional que han modificado 533 artículos.

Así mismo, se habla de una oleada que halaremos adelante, en donde presidentes como Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Vicente Fox, dieron un giro opuesto a la reforma administrativa, “como estrategia de gobierno y se concentraron en un problema específico de la administración pública-descentralización, simplificación, prestación de servicios con calidad y combate a la corrupción-mediante programas de modernización” (Sánchez-González, 2004:342).

Enrique Cabrero, lo denomina la fase que fue el “punto de entrada del concepto de “gestión pública”, la transición a un Estado más regulador que interventor se vio aparejada con la importación de propuestas provenientes del “gerencialismo” o la administración empresarial, sumadas a los postulados del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). (Hood, 1991). La inquietud por agregar ambas visiones en una sola corriente del pensamiento administrativo dio origen, para finales de los ochenta y principios de los noventa, a lo que conocemos hoy como “nueva gestión pública” (Cabrero, 2012: 22). Mientras la NGP nació como un método innovador, una especie de modelo de mercado, donde el burócrata es gerente o *actor organizacional*¹⁸ y el ciudadano es el cliente. Se le puede denominar que lo privado se tornó público, y lo público en privado, es decir, observando desde la mirada del modelo de la NGP.

Por otro lado, “estos últimos modelos no han demostrado un cambio radical en la concepción de observar la administración pública y ciertamente enfrentan los mismos problemas que se planteaban en las primeras etapas de la disciplina”. (Lynn, 2001; Arellano, 1999, 2004; Spink, 1999), citado por (Cabrero, 2012:22- 23).

¹⁷ En México apareció un gobierno sin mayoría a partir de ese entonces se supuso que el ritmo del reformismo constitucional o incluso que llegaría a su fin.

¹⁸ Véase Cabrero (2012).

Retomando esta idea de volver a plantear los problemas que enfrentaban las primeras teorías de la disciplina de la administración pública, con la llegada del modelo de la NGP, hacia la historia de las implantaciones de diferentes modelos de administración, la disciplina ha querido implementar el modelo indicado para construir gobiernos más eficientes, han llevado a muchos países a invertir en muchas reformas administrativas en donde los efectos son nulos o poco significativos, especialmente en los últimos años.

No obstante, la implementación de modelos organizacionales tales como el de la empresa privada o la del “gobierno como un monolito y como una institución homogénea es una visión cada vez menos útil y más miope de los aparatos gubernamentales” (Cabrero, 2012:25). En el caso de México, nuestras administraciones públicas deben cambiar, pero queda claro que tampoco se deben incluir métodos a ciegas, dado que la NGP, está fuera de lugar ante las condiciones mexicanas. “En términos generales, la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario; el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios” (Arellano, 2004:228).

Entonces, se estaría hablando sobre una reinención del gobierno (Cabrero, 2004), el cual coincide en que si el cambio gubernamental no se da sólo a través de técnicas y herramientas administrativas el interés de reformar al gobierno pasa por romper con la estructura de incentivos emanada del marco institucional que de manera perversa permite y alienta a los agentes burocráticos a utilizar el diseño de las democracias en beneficio propio, y que los estimula a estructurar su comportamiento de acuerdo a una estrategia que racionalmente los aleja del comportamiento socialmente deseado (Arellano, 2004:93). Con este tipo de tendencias modernizadoras se inicia otro proceso el cual es el de incorporar a los municipios mexicanos a esta idea descentralizadora, en el cual veremos el proceso que se ha vivido en los últimos años, dentro del marco municipal.

1.5 La Descentralización del Estado en México

El proceso de descentralización mexicano coincide con una ola similar a toda América Latina, el argumento principal planteaba reducir efectivamente el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y estatales como estrategia de desarrollo (García del Castillo y Gómez Granados, 2011, p. 3). La ola en la que estos autores se basan es en la idea que tanto México, como países Latinoamericanos se estaba o se sigue viviendo una necesidad de sentirse cerca de las decisiones que se toman dentro de gobierno, así mismo tratando de descentralizarlo por medio de la interacción de los ciudadanos y los actores gubernamentales. La cercanía entre estos dos actores fue debido a la falta de capacidad, recursos y medios para resolver los problemas sociales que los estaban rebasando.

Durante el proceso de reforma municipal, “el gobierno de Miguel de la Madrid llevó a cabo como parte de las acciones de descentralización administrativa la reforma municipal” (Sánchez-González, 2004:347). Abriendo las puertas para que ahora el municipio replique el rol que se tiene como cometido el desarrollarse y reproducirse a niveles locales. En sí el municipio viene a reformarse para formar parte de la racionalidad administrativa con técnicas de orientación gerencial.

El caso de México está dividido en etapas conforme ha ido evolucionando la historia de la administración pública en el territorio.

Según Sánchez González (2004), menciona que a partir de los años 70's tuvo una primera oleada de nuevas técnicas administrativas en las que se destacan el uso de manuales de organización y de procedimientos; el mejoramiento de la gestión mediante ventanillas únicas de trámites; la aplicación del enfoque sistémico como marco teórico de implementación en las reformas; así como el énfasis en las funciones de planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos.

La segunda oleada se produjo en la década de los 80's fue la época en donde hubo fusiones administrativas; proceso de privatización de empresas públicas a gran escala; políticas de desregulación económica; apertura comercial y liberalización de los mercados; recortes de

servidores públicos y programas de retiro voluntario. Lo que caracterizó a esta etapa fue que la crisis y recesión económica imperaba en México.

La tercera oleada fue para los 90's lo que caracterizó a esta etapa fue el termino anglosajón del *New Public Management* en donde países como Nueva Zelanda, Austria, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, con diversas técnicas se enmarcan en esta tendencia. La desburocratización y competencia son los motores principales del cambio del entorno. La inclinación orientada al cliente, la evaluación por resultados como mecanismo de desempeño y más poder para los gerentes para que estos a su vez tomen decisiones con mayores recursos y la rendición de cuentas. Los principales propulsores de tal movimiento fueron los presidentes de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y le sigue Ernesto Zedillo (1994-2000), durante estos tres periodos se introdujeron a México “técnicas gerencialistas provenientes del ámbito privado bajo el nombre de modernización de la administración pública federal” (Sánchez González, 2004:14).

A partir de esto le siguen los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006), que le caracterizó por incluir a esta modernización la transparencia en su modelo de innovación gubernamental y combate a la corrupción.

En términos generales el país sigue adoleciendo de estos objetivos, aunque durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se impulsó la reforma de acceso a la información y la Reforma Laboral, en la cual se privilegia el incremento de la flexibilización¹⁹ del sistema productivo en aras de mayor competitividad, pero en perjuicio del trabajador (con la terciarización que propicia escasa o nula protección de sus derechos laborales –outsourcing-, la flexibilidad desincentiva a las economías fuertemente reguladas por políticas orientadas al mercado interno, el elevado proteccionismo a las empresas nacionales, las políticas de gasto público como mecanismo de creación de empleo a costa de un excesivo endeudamiento y el alto número de empresas de carácter estatal (Ibarra, 2010));

¹⁹ Para ampliar sobre flexibilidad ver Manuel Alejandro Ibarra Cisneros y Lourdes Alicia González Torres La flexibilidad laboral como estrategia de competitividad y sus efectos sobre la economía, la empresa y el mercado de trabajo (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422010000200003)

pero en México la flexibilización se enfocó hacia la precarización de los derechos laborales, sin tocar canongías a los liderazgos sindicales y al sector patronal.

Le sigue el actual presidente Enrique Peña Nieto con las reformas que privatizan el sector público, en tales como la energética, la financiera, telecomunicaciones, fiscal y hacendaria y educativa.

Del mismo modo, haciendo una breve síntesis de lo que sucedía dentro de México, la década de 1970 debe ser reconocida como la era de la reforma administrativa, mientras que las décadas de 1980 y 1990 pueden ser bautizadas como la era de los programas de modernización, por último la década de 2000 como la era de la innovación (Sánchez González, 2004:27).

No obstante, la nación fue de alguna manera presionada por organismos externos como por ejemplo OCDE, FMI, BM, quienes obligaron a ciertos países de América Latina para su exportación y uso de ellas, así renovar la administración pública, que fue la que hizo un enorme cambio en la administración municipal mexicana con grandes repercusiones en la función pública. Así, que por lo tanto si estamos en una sociedad que aparece con tantas disfuncionalidades, dentro de la evolución de cada uno de los órdenes de gobierno que existen en México, se cuestiona que si esto es un seguro fracaso para su realización. Tomando esta idea nuestros contextos latinos y nacionales se tendrían que hacer ver a los reformadores que replanteen o ajusten sus propuestas a los planteamientos específicos de cada región, ya que estos lamentablemente no innovan solo imitan, y estos a su vez copian, y lo reproducen en sus distintos órdenes de gobierno.

Dentro del país cabe mencionar a sus diversos estados, municipios y distrito federal, en materia municipal, que es lo que esta investigación pretende aterrizar vamos a desglosar como opera el fenómeno de la NGP, la modernización de la administración pública sus pretensiones como gobierno local, así como sus repercusiones con el carácter gerencial, que es lo que nos interesa saber.

1.5.1 La Nueva Gerencia Pública en los Municipios Mexicanos

Primeramente el municipio en México fue reconocido como tal en diciembre de 1999, debido a la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Se fundamentaron en el principio de que define al municipio como la célula básica de la organización política, social, territorial, y administrativa de nuestro país” (Guillen y Ziccardi, 2004:327).

Entonces, así como es la célula básica más pequeña, el poder local es que está más cerca de sus ciudadanos, y por lo tanto el responsable de atender necesidades básicas dentro del aparato de gobierno. Por su mera responsabilidad cabe mencionar que los diferentes actores sociales involucrados tienen cierto grado de participación en cuanto a la formulación de sus propias políticas públicas, que dentro de la célula, hay una gran movilidad de recursos y servicios que tiene que llegar a esta, para que a su vez los ciudadanos puedan recibirlos como productos, término que se deriva del modelo descentralizador y de corte gerencial, en donde el gerente- patrón te pone un catálogo de servicios rentables para su administración, para que su consumidor pueda aprovecharlos y de esa manera a su vez tener los servicios que se demandan. Con las reformas administrativas y la oleada de modernizar a la administración pública, ofrecer sus servicios a bajo costo, con la calidad y reducción del aparato de gobierno se pretende llegarle a la ciudadanía para que este se mantenga justo reproduciendo la forma de producción que el Estado dejó, un modelo que seguir de manera funcional-organizacional-racional-comportamental.

“El tema central de la reforma al artículo 115 de 1999 se refirió al reconocimiento del municipio como orden de gobierno, con el cuál el ayuntamiento adquirió la facultad de “gobernar” y no únicamente de “administrar” el municipio” (Guillen y Ziccardi, 2004:329).

Esta reforma mencionada dotó en cierta manera a la población a tener una intervención de la población en los asuntos de su localidad, y a la vez, dotó de cierta manera mayor autonomía a los municipios del país.

Actualmente los municipios de México se encuentran estancados tratando de ver qué tipo de modelo les convendría más por adoptar, algunos siguen con la administración pública tradicional, otros trabajan con los mínimos necesarios y estructura mínima para funcionar, otros más “se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente-ciudadano, que utiliza intensivamente tecnologías de información, y que se inscribe en las nuevas corrientes del New Public Management (Nueva Gerencia Publica)” (Cabrero, 2003:155).

Debido a esta diversidad de situaciones no es posible uniformar las estrategias de modernización administrativa, cada tipo de municipio debe buscar las estrategias que sean adecuadas a su situación, debe incluso innovar desde su realidad, puede aprender de administraciones municipales similares, pero difícilmente puede incorporar mecánicamente modelos ajenos a su realidad local. (Cabrero, 2003:156).

En el mundo contemporáneo, se ha llevado a cabo una ola de procesos de modernización, que tiene el único objetivo de alcanzar un mayor nivel de aceptación por parte de la ciudadanía por ser evaluados por resultados y apegarse a modelos de mercado y de la administración privada con cierta cultura organizacional.

Algunas experiencias exitosas y la insistencia de organismos internacionales en la adopción de este tipo de estrategias, han contribuido indudablemente a un “efecto imitación” el cual ha llegado a una gran diversidad de países. Hoy en día lo mismo gobiernos de países desarrollados, que emergentes, o que aquellos hundidos en el subdesarrollo, aspiran y se esfuerzan por adoptar las “recetas que vienen del norte”, como un posible camino más rápido y eficaz para construir gobiernos que “cuesten menos hagan más”. (Cabrero, 2003:157).

Es por eso que reformas administrativas de gobierno, están siendo adoptados instintivamente tanto por países con alto nivel de desarrollo económico (OCDE, 1995), como por países pobres (Hope, 2001), tanto en sistemas políticos en transición democrática, tanto en gobiernos centrales, como en organismos descentralizados, y en gobiernos centrales, como

en organismos descentralizados, y en gobiernos estatales o provinciales y municipales. (Cabrero: 2003).

Sin embargo, este tipo de tendencias innovadoras aporta un buen adjetivo ante otros gobiernos por tener tendencias modernizadoras, de un mejor gobierno, eficiente y eficaz, de dar resultados y de tener un tinte satisficible para la ciudadanía. Es decir, si un municipio adopta este tipo de modelo, y no tiene los resultados obtenidos esperados, por lo menos va a ser bien visto ante la nación, otras naciones o subnaciones como un municipio que se apega a las normas establecidas internacionalmente aceptadas y por querer hacer un cambio en su administración para una “mejora”.

No obstante se sigue con el reto de modernizar la administración pública, con el fin de basarse en un modelo de la administración de empresas. Es así, como en este sentido la estrategia organizacional que se toma se justifica a partir del discurso que entre mayor funcionalidad hay mayor eficiencia y eficacia en la organización.

Así, mismo se han dado también casos de gobiernos locales en donde la NGP, ha servido de buen aliado en cuanto a forma de gobernanza como el caso de Minnesota del cual habla Barzelay, o como en EUA o Canadá. Sin embargo, el modelo se ha evaluado en comunidades locales de países en prosperidad, no hay ningún caso de América Latina o de municipios de México, en donde se haga una mención sobre los rasgos positivos de la NGP.

“Los gobiernos locales han sido un laboratorio atractivo para impulsar estrategias y modalidades de la NGP en el ámbito internacional” (Cabrero, 2003:163).

A partir de los datos del Censo Municipal (INDESOL, 2002), en México existen 2,427 municipios de los cuales un 7 por ciento tiene más de 50,000 habitantes, un 13 por ciento entre 10 y 50,000, un 19 por ciento entre 2,500 y 10,000, y finalmente 61 por ciento menos de 2,500 habitantes. Es evidente que se trata de una realidad en la que los contrastes son grandes, por ejemplo los municipios más grandes tienen en promedio 1,600 trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio 60 empleados aunque hay algunos de menos de veinte. (Cabrero, 2003:165).

A partir de estos datos Enrique Cabrero hace un análisis sobre “un grupo de 141 programas que a juicio de sus promotores estaban ofreciendo resultados exitosos, razón por la que los presentaron al Certamen de Gobierno y Gestión Local que el Centro de Investigación y

Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford lleva a cabo desde el 2001. Cabe mencionar que todos los programas analizados tenían al menos un año de haber sido iniciados en el momento del estudio” (Cabrero, 2003:167).

La revisión de los programas arrojó tres tipos de estrategias: 1) Modernización Gerencial, 2) Reforma Administrativa Tradicional, 3) Construcción Administrativa Elemental.

La primera surge como la necesidad de innovar por medio de la tecnología, los procesos administrativos que estaban rezagados, y que por medio de estos influiría positivamente en los servicios al cliente-ciudadano, para mejorar sus trámites y darles agilidad.

La segunda se concentra por clarificar procedimientos y normas que muchas de las veces son incorporados por otros municipios o bien van desde el nivel estatal, incorporando la tendencia a sus demás municipios, no observando que cada uno de estos tiene una diferencia regional específica y poco amoldable para las realidades municipales, es decir no siempre se acomodan a la diversidad de municipios, y muchas de la veces tampoco esos modelos llegan a influir en periodos administrativos de tres años.

La tercera y última tendencia se refiere a que los municipios chicos del país tienden a tener una administración mínima ordenada, de donde se encontró que estos municipios estaban en el centro y sur del país y con baja autonomía financiera, gobernados sobre todo por el PRI, y la mayoría de sus funcionarios tenían un nivel mínimo de escolaridad. Sin embargo de acuerdo a los resultados que Cabrero encontró fue que estos municipios veían a la NGP como única vía de modernización administrativa. Cabrero muestra las características de los 141 programas a los que se evaluaron, cabe mencionar que el PAN, tiene mayor incidencia de modernización gerencial, seguido por el PRI. (Cabrero, 2003:174).

“Una primera observación es que del total de programas de reforma analizados un 34 por ciento estaban inspirados en la NGP, un 49 por ciento se orientaban al segundo tipo de estrategias, es decir, a una reforma administrativa de corte tradicional finalmente un 17 por ciento de reformas se situaba en aquellas preocupadas por llevar a cabo las funciones elementales de la administración municipal” (Cabrero, 2003:168).

Así, es como se puede observar que la realidad mexicana como país y sus municipios como consecuencia sufren de la ineficiencia de tener un mínimo de elementos indispensable para subsistir dentro de sus administraciones.

Entonces, la realidad mexicana con todo y sus municipios hace constar que aunque existen municipios pequeños con apenas los mínimos elementos necesarios para trabajar, se basan en el modelo de la NGP. Y no todos los municipios grandes toman el modelo tampoco, hay una cierta variedad de formas de trabajar en los municipios grandes, urbanos, pequeños, etc.

Sin embargo, otra característica observada en relación con los programas de reforma gerencial que se revisaron, es que éstos tienden a surgir en municipios del norte y centro del país (85 por ciento), y sólo excepcionalmente en el sur; este dato coincide con la importancia de factores culturales para adoptar la NGP que otros estudios ya mencionados han observado (Steiner, 2000) citado por Cabrero (2003:169). Por otra parte, los programas analizados la reforma gerencial surgen con mayor frecuencia (40 por ciento) en municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); sin embargo, tiene un peso muy importante también (34 por ciento) el conjunto de programas presentados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es menos frecuente (20 por ciento) en municipios gobernados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)”. (Cabrero, 2003:170).

Quizás esto sea debido a que el modelo tenga corte empresarial y que es lo que muchas de las veces el Partido Acción Nacional adopte como una forma de gobernar por parte de sus ideologías. Y también tendrá que ver que el Partido de la Revolución Democrática solo gobierne algunos municipios o estados del país. De hecho este modelo si no es aplicado con la esencia con la que fue creada, puede caer en manos de los efectos secundarios de “la medicina que llega antes de que se presente la enfermedad”²⁰. Los efectos secundarios que se pueden presentar en realidades latinoamericanas son por ejemplo los cambios de flexibilización a las estructuras burocráticas antes de consensar un apego a los funcionarios públicos a los marcos de la legalidad. O dotarse de mayor autonomía presupuestal antes de afinar mecanismos de control y rendición de cuentas. O lograr una atención personalizada al cliente, antes de haber logrado una ciudadanía participativa activa.

²⁰ Parafraseando la idea de Cabrero (2003).

“Las reformas gerenciales inspiradas en la NGP llegan y se adoptan como discurso y/o estrategias de cambio sin reflexionar suficientemente sobre la similitud o diferencia de las condiciones y malestares de las administraciones públicas latinoamericanas” (Cabrero, 2003:177).

Como la NGP, no fue hecha para resolver todos los problemas burocráticos ni males de gobierno, sólo es un modelo que trata de modernizar racionalmente las administraciones públicas, no se le puede atribuir toda la responsabilidad de lograr los resultados esperados como en otros países más desarrollados.

Entonces tanto la realidad municipal mexicana y latinoamericana están inmersas en los tres siguientes conceptos: “*adopción prematura*²¹”, “*adopción simulada*²²” y “*adopción desarticulada*²³”.

“Para el contexto latinoamericano la adopción prematura de recetas de la NGP no asegura que mejoramos a la administración pública, esto debido a que con frecuencia el tipo de problemas que enfrentamos no son los que la NGP puede resolver” (Cabrero, 2003:179).

“En tanto a la adopción simulada es el cual todo gobierno que se quiera “moderno”, y que pretenda enviar una señal de estar a tono con los nuevos derroteros mundiales de las reformas gubernamentales, adopta el discurso de la NGP” (Cabrero, 2003:181). Por eso, es que en estados en los que la NGP llega es porque adoptando este modelo hay una gran aceptación en el marco internacional, y así también, los empresarios nacionales e internacionales apoyaran a gobiernos que cuesten menos y que inviertan más eficazmente, por otro lado, también a la voz de la opinión pública se hablaría mejor de esta nueva corriente que se hace mencionar modernizadora, se pensara que los servidores públicos prestaran su servicio más eficazmente y de alguna manera se estaría legitimando esta nueva corriente modernizadora, pero lo moderno, no quiere decir lo mejor. Es decir, al tomar este modelo se estaría usando como un disfraz para seguir poniendo en práctica las viejas tradiciones como los juegos de

²¹ De las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que todavía no existen las condiciones necesarias para ello.

²² Del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior del funcionamiento y los valores tradicionales bajo un nuevo disfraz.

²³ De las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental. (Cabrero 2003)

camarillas políticas, un lugar de entradas y salidas constantes de las administraciones en las cuales no se llega a un servicio civil de carrera, o administraciones escasamente apegadas a la legalidad.

Para la adopción desarticulada, esta, tiene que ir a la par con las estructuras de gobierno, no se puede suponer que con la NGP llegaría a resolver el conjunto de retos que tiene que ver con la acción gubernamental, primeramente se tendría que trabajar con reformas en el interior de la administraciones y después con las reformas de afuera.

En conclusión es necesario redefinir la manera en que las reformas “modernizadoras” tomen control de países en desarrollo, en gobiernos locales o municipios que tiene realidades diferentes como cada región, con aspectos socioculturales diversos, y con gran déficit de tener al menos una administración municipal con los mínimos elementos necesarios para operar.

Es por eso que las realidades municipales deben ser observadas con cuidado para que no, se caiga en el modelo disfraz, al que nos referíamos con anterioridad. “Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en países como México. Pero ambas premisas no nos llevan anegar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades” (Arellano, 2004:41).

La adopción de las herramientas de la NGP en gobiernos locales latinoamericanos, particularmente mexicanos, debe cuidar al menos tres aspectos: no recurrir antes de tiempo a ellas, muchos espacios de gobierno están aún construyendo las bases esenciales de una administración tradicional ordenada y responsable del gobierno; tampoco permitir que la retórica de la NGP se instale para dar lugar a al regreso o nuevas expresiones del centralismo en la toma de decisiones y a la tecnocracia como forma de gobierno; y finalmente cuidar que las reformas inspiradas en la NGP no se conviertan en obstáculos o recursos que desvíen la atención de las reformas más importantes del escenario latinoamericano, es decir, de aquellas reformas que buscan consolidar la democracia y lograr nuevas instituciones para la acción pública local. (Cabrero, 2003:187).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos

políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste” (Arellano, 2003:42).

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL EN LEÓN, GUANAJUATO.

INTRODUCCIÓN

Guanajuato no fue la excepción de escaparse del partido hegemónico en el poder de los tres órdenes de gobierno, pero cuando se ganan las elecciones del partido opositor en León se comienzan a dar ciertos cambios que perdurarían décadas. Tal es el caso de una filosofía en la que el gobierno local se aferró para tratar de salir de los problemas que le aquejaban al municipio, entonces se optó por confiar en el Desarrollo Organizacional con el que se empezó a trabajar desde la llegada del panismo en León. Dejando que el espíritu empresarial transformara al gobierno municipal orientándose a resultados por medio de la incorporación de métodos de la administración de empresas. Asimismo la participación ciudadana por medio de los comités vecinales han sido un gran eje orientador para facilitarle el trabajo al municipio y trabajando bajo la influencia del desarrollo organizacional gerencial se delinea una línea rectora en donde sin la ayuda de la participación ciudadana no se podrían llegar a concretar los resultados esperados del mismo Desarrollo Organizacional.

2.1 El Desarrollo Organizacional y el Proceso de Adopción Gerencial en León.

La historia nos dice que el municipio de León y el estado de Guanajuato, han sido terreno en el que se han producido gran cantidad de luchas políticas protagonizadas por diferentes actores; ha sido también el espacio en el que se gestaron los primeros cambios al unipartidismo encabezado por un grupo hegemónico en México, que durante años impidió la presencia de la oposición en los tres órdenes de gobierno (Bassols y Arzaluz, 1996). La mayoría gobernados por el partido en el poder Partido Revolución Institucional (PRI), sin embargo, el partido de oposición que le sigue es el Partido Acción Nacional (PAN), en cuanto a esto se han derivado diferentes puntos de vista tanto ideológicos como de presencia en los tres órdenes de gobierno tratando de permanecer o ganar electores -clientes para su mejor dominio.

Entonces el caso de León no es la excepción, a lo largo de su historia se han dado ciertos movimientos entre varios actores de disputa en el territorio, por el lema de partidizar movimientos sociales, algunos en donde han ocurrido hechos lamentables.

Durante los años 40's, en el municipio de León, Guanajuato en enero de 1946, la Unión Cívica Leonesa triunfó en las elecciones venciendo abrumadoramente al candidato oficial. Sin respetar los resultados electorales, el PRI impuso a su candidato como presidente municipal. Este hecho provocó una serie de protestas que culminaron con un fuerte enfrentamiento entre el ejército y la ciudadanía leonesa, con el resultado de 26 muertos y gran cantidad de heridos. Finalmente fue reconocida la victoria de la UCL, pero la importancia de este conflicto radica en que marcó un hito importante en la historia de los municipios, cuando por vez primera el pueblo se enfrentó a lo que consideraba una imposición (Bassols y Arzaluz, 1996, Martínez Assad y Ziccardi, 1989 y Meyer 1994).

Para comprender el triunfo de la oposición en el municipio de León hay que entender los movimientos sociales que caracterizan la región como el movimiento cristero, el sinarquismo y los conflictos político electorales sucedidos entre los periodos de 1946-1976²⁴.

Al municipio se le imponían presidentes del partido hegemónico, se hacían fraudes electorales a candidatos para presidentes municipales a los que no les permitían ganar y además de eso vivir presiones por parte del gobierno estatal y federal.

En la ciudad de León dice Ortiz, citado por Valencia (1996):

El PAN ha sido identificado “como el partido opuesto, primero al anticlericalismo constitucional y segundo, más recientemente, al intervencionismo estatal en la economía. Pero además, el PAN interpela a la ciudadanía en función de los sucesos históricos allí acaecidos y que han dejado huella en la memoria colectiva”. Sus dirigentes, señala, han trazado una línea de continuidad que arranca con la matanza del 2 de enero de 1946, se nutre del movimiento López Sanabria en 1976 y alcanza su punto de culminación en 1988 con el triunfo total en los comicios (Ortiz 1991:8).

Así en León dentro del periodo 1979-1988²⁵, se vivió un proceso de bipartidismo entre el PAN y el PDM (Partido Demócrata Mexicano), destacando potencialmente el panismo. Así pues en León, tomando ventaja y también con la gran movilización anti-abstencionismo de parte de Clouthier y tomando como bandera el trato injusto de parte del gobierno estatal y federal por medio de la participación ciudadana con la que Plascencia se caracterizó. Seguido por la inclusión de jóvenes universitarios provenientes de universidades privadas para llevar una movilización permanente. “El PAN por su parte, informa que capacitó a grupos de jóvenes (todos ellos de universidades privadas), para ejercer la resistencia civil el día de las elecciones (Valencia, 1996:91). Así el PAN logró lo que vino a derrocar al gobierno opositor para así poder gobernar los siguientes periodos.

²⁴ Valencia, Guadalupe (1996), La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991), en La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas (Ziccardi, 1996), UNAM, México.

²⁵ (Valencia, 1966:90).

De los partidos existentes, la historia muestra que ha sido el PAN el que mayores triunfos ha obtenido, por ser el primero en convertirse en un gran opositor serio para el partido en el poder. Desde los años 70's el PAN ha triunfado en varios municipios importantes, tanto en municipios metropolitanos como tal es el caso de León. (Bassols y Arzaluz, 1996). Por lo tanto mientras las filas panistas entran en los municipios, se ve el gran crecimiento que este partido ha tenido así como la importancia que tiene y ha tenido en la toma de decisiones dentro del aparato gubernamental.

Valencia menciona (1996), que en las últimas administraciones municipales de ese año han sido ganadas por connotados empresarios. Asimismo el propio Plasencia tuvo gran experiencia de participación en organismos empresariales y una corta vida en la política “Las recomposiciones políticas, a partir de las luchas electorales, bien pueden ser vistas como fruto de la capacidad de ciertas fuerzas económicas por influir en la vida política estatal por la vía electoral” (Valencia, 1996:92). Es así, como se logra entender como los actores económicos en este caso los empresarios han tenido que ver mucho en las decisiones políticas en nuestra realidad, en un municipio que la mayoría de veces ha sido gobernada por la elite empresarial local.

Es por eso que el caso del municipio de León, Guanajuato, es tomado como ejemplo por Cabrero (1995), en donde detecta que el perfil de gobierno municipal leones es diferente a la generalidad de los casos en México, pero, a la vez, representativo de una nueva tendencia de gestión municipal en municipios urbanos importantes del país. La idea, era la de formular gobiernos que trabajen mejor, que sean competitivos entre ellos mismos, y que a su vez, cuesten menos. Además de que el espíritu empresarial transforme a los gobiernos municipales orientándose a los resultados por medio de la incorporación de métodos de la administración de empresas, en una nueva etapa o nueva era que sería fundamental, para el funcionamiento organizacional dentro de los aparatos de gobierno.

Dentro de la administración de León se han incorporado este tipo de esquemas por la extracción empresarial de los grupos gobernantes “La implementación de modelos técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas, como elemento innovador dentro de la realidad municipal” (Cabrero 2003, 55). Así, es como se empezó a delinear dentro del

municipio el modelo que vino a derrocar al modelo tradicional que se había venido manejando, además de cierto cambio institucional, por fenómenos políticos y cambios partidistas que fueron moldeando a su vez, una nueva forma de administrar, ya que había pluripartidismo dentro de las administraciones, se empezó a vivir la alternancia dentro del aparato gubernamental mexicano, y con esto nuevas formas de trabajar.

De modo que el expresidente municipal el Ingeniero Carlos Medina Plascencia, quien gobernó el municipio en el periodo de (1989-1991), tiempo en el que el país se comenzaba a escuchar temas novedosos como la *modernización administrativa*. El modelo empresarial en León surgió bajo la administración municipal de Plascencia. “Con esto se inicia la etapa innovadora en León” (Cabrero 2003, 58). Queriendo legitimar su gobierno empieza a tratar de modernizar la administración del municipio y también venir de un partido de oposición acatando términos como calidad, eficiencia y eficacia.

El contexto en el que se desarrolló la filosofía organizacional fue porque Plascencia se enfrentaba a los conflictos ciudadanos a los que de cierta manera tenía que rendir cuentas y demostrar que era capaz de reestablecer la gobernabilidad, él y su equipo se enfrentaban constantemente a la presión “porque pasada la fiesta electoral, en donde el PAN triunfó mayoritariamente sobre el partido oficial, el ayuntamiento panista se enfrentó al reto de gobernar de frente a una población con grandes expectativas de cambio en su relación con la autoridad..” (Valencia, 1996:95). Ante esta y otras circunstancias fueron, dice, “las que (nos) obligaron a recurrir en busca de auxilio por parte de Desarrollo Organizacional, como agente responsable de un proceso de cambio planeado desde la filosofía, la teoría y las estrategias del Desarrollo Organizacional” (Medina y Cordero, 1992 citado por Valencia, 1996:979).

El Desarrollo Organizacional, se empezó con esto a infiltrar en la nueva administración de oposición dentro del gobierno municipal como método estratégico en las miras de aplicar métodos gerenciales, empresariales con instrumentos para evaluar la eficiencia, la eficacia y la efectividad dentro de la administración municipal. “Desde 1989 con la llegada al poder del PAN al municipio, se inicia este tipo de experiencia, administrar un municipio como si fuera una empresa, basada en la propuesta del desarrollo organizacional” (Hirose, 2004:23-34).

Aunque se inició con el gobierno de oposición, y con muchas dificultades, el proceso del Desarrollo Organizacional, llegó para quedarse, “estos problemas se ampliaban por el hecho de haber recibido una administración con ausencias graves de información, falta de algunos archivos y una incertidumbre del personal por arribo de un partido...” (Mejía, 1994:189).

Además por si fuera poco, los nuevos giros y cambios de administraciones de alguna manera se vieron influenciados por las ideas de cada uno de ellos, haciendo que cada municipio con ayuda de su administración tuvieran su sello particular que diferencia la forma de gobernar.

De modo que en los años 90's dentro del país se vieron los cambios reflejados de transiciones políticas como sociales y a la vez de cuño modernizador, “el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición tardó en llegar a los municipios. La aparición de candidatos alcaldes surgió en las tilas empresariales y ahora dentro de un partido de oposición (mayoritariamente el PAN) fue un fenómeno que aceleró la llegada de la oposición al poder municipal” (Bassols y Arzaluz, 1996:02). Con esta idea también se plantea que en estas nuevas formas de transición cuando hay oposición comienza una nueva etapa de relaciones intergubernamentales, con esto los gobiernos locales están propensos también a nuevas formas de conflicto.

Comprendiendo que la NGP formulada bajo países en prosperidad, como hemos visto cuánto ha evolucionado a través de los años y cómo llega a nuestras realidades posicionándose en un tema elemental para abordar los temas públicos como temas privados. “En este lapso se establecen esquemas de trabajo dirigidos principalmente al fortalecimiento interno de la administración, basados en la incorporación de un modelo de Desarrollo Organizacional, en técnicas de gestión y en sistemas participativos” (Cabrerero 1996:58).

Así mismo, Medina Plascencia percibió cierto desencanto hacia el gobierno por parte de la ciudadanía por lo que, indicó que “los organismos, instituciones, sindicatos y partidos resultan ineficientes e insuficientes por lo que se ven rebasados y desacreditados” (Medina, 1994: pg. 58), lo cual permite explicar la falta de confianza y el distanciamiento, por lo tanto menciona que estos “...necesitan actualizar y profesionalizar su visión para atender al ciudadano con todas sus facetas, como consumidor, usuario, contribuyente, receptor, elector, etc.” (Medina, 1994: pg. 58). Así pues, León, Guanajuato se caracteriza por la

implementación de modelos y técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas, como elemento innovador dentro de la realidad municipal mexicana. Se ha hecho ver al ciudadano orientado a los consumidores-clientes del servicio, a la calidad, al servicio, al esquema de incentivos, y la flexibilidad organizacional, entre otros aspectos (Cabrero, 1996: pg. 53-54).

Así, bien se empezaron a usar palabras como gobierno orientado a resultados, visión estratégica, y técnicas del Desarrollo Organizacional. Fomentando también la práctica de valores institucionales por cada dependencia de gobierno, formulando así que cada una de las dependencias trabaje con una “misión, visión, y valores”, como cada empresa tiene los suyos.

El ayuntamiento trabajó hacia dentro, bajo el sistema de desarrollo organizacional y sistemas participativos, basándose en la definición y conformación de una gran misión como elemento identitario del grupo encargado de atender las necesidades y trámites de la comunidad, y en un decálogo que se refuerza y se reiteraba a través de reuniones y sistemas cuya finalidad era consolidar el espíritu de grupo (Mejía, 1994:157).

Después, en el trineo del ingeniero Eliseo Martínez Pérez (1991-1994), “se caracterizó por mantener una cierta continuidad en la tendencia de actuación...” (Cabrero 1996:60). Sin, embargo, cuando se terminó el trineo de Plascencia y con la llegada de su sucesor se hicieron algunos cambios; como la planeación estratégica, pero sin perder de vista al desarrollo organizacional que fundó las bases para que las administraciones siguientes pudiesen seguir bajo el mando de tendencia privada.

Se usaron todas las semillas sembradas en las administraciones anteriores para darle más fuerza a su administración. Se vio en cierta manera “una dinámica de actuación con visión empresarial, lo cual implica un trabajo integrado en equipo, con una visión de mediano y largo plazo, con una orientación al cliente, buscando la eficiencia en el uso de los recursos como un prerequisite de actuación” (Cabrero, 1996:53).

De este modo se denominó a León como el *municipio-empresa*²⁶. Así fue como el caso de León, Guanajuato tomo modelos y objetivos que están bajo la mira del desarrollo organizacional, es así que, hasta “la tecnología y métodos de trabajo utilizados son sensiblemente diferentes a los que se aplican tradicionalmente dentro de las municipalidades y corresponden, más bien, al ámbito privado” (Cabrero, 1996:58). Este municipio se ubica dentro de los municipios más poblados, por ende, se ha hecho un municipio con índices altos del uso de la tecnología, y por lo tanto el aparato administrativo municipal ha sido transformado por este. “En León el uso de técnicas administrativas del ámbito privado-empresarial representó un primer paso en la exploración de alternativas innovadoras”. Cabrero (1996:65). Así, fue como León se empezó a ver así mismo empresarial. León bajo la filosofía empresarial aunque fuertemente vinculada con la del servicio.

Por lo tanto el desarrollo organizacional forma parte de la administración pública por el conjunto de estrategias de mejoramiento para el logro y la optimización de su funcionamiento.

El alcalde entendió bien la necesidad expresando que había prometido hacer de León un municipio modelo, asimismo el alcalde confió en la filosofía organizacional que Javier Cordero²⁷ también emplearía, basándose en el liderazgo creando una nueva cultura de participación capaz de generar resultados en base a la innovación (Mejía, 1994:190).

Por ser un municipio al que se le destinaba la innovación, y modernización dentro de varios aspectos, se diseñó un plan global de intervención delineando el rumbo a seguir durante la administración en cuestión, comprendiendo la necesidad de crear una nueva cultura de participación, bajo un liderazgo capaz de generar resultados en base a la innovación y el compromiso. “En este municipio se ha utilizado tanto el desarrollo organizacional como la planeación estratégica; esta orientación también está marcada por un amplio interés en desarrollar la participación ciudadana” (Hirose, 2004:23). Por lo cual, la participación

²⁶ CABRERO, Enrique (1996), *León, Guanajuato. El modelo del municipio- empresa*, en La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México.

²⁷ Mtro. Javier Cordero, extitular de la unidad de Desarrollo Organizacional y artífice del Desarrollo Organizacional en León en la administración de Carlos Medina Plascencia como alcalde de León (Mejía, 1994).

ciudadana es empleada para el logro de los objetivos, siendo este un eje importante que direccionaría al aparato de gobierno y la cual se esparciría a lo largo del estado de Guanajuato “el gobernador explicará, en un Congreso sobre el Desarrollo Organizacional que: “Ante la enorme responsabilidad que debía asumir como gobernador de un estado que no solo enfrenta necesidades y problemas que se antojarían inevitables, sino que han sido objetivo de una desatención y un rezago acendrados, decidí apoyarme nuevamente en el Desarrollo Organizacional, y emprender un proceso de cambio promovido desde el propio gobierno de estado”. Para el diseño de las estrategias a desarrollar, añade, “hemos partido de la búsqueda del equilibrio entre dos consideraciones básicas: el aprovechamiento de las experiencias y aprendizajes obtenidos en el municipio de León, por un lado, y por otro, el reconocimiento de que el gobierno estatal y la sociedad guanajuatense constituyen sistemas con características propias, que, por lo tanto, demandan modelos de intervención y apoyo creados *ex profeso*” (Medina y Cabrero, 1992). Por lo tanto vemos como la filosofía organizacional se arraiga en el panismo, para después replicar esto a nivel estatal, un modelo al que sería difícil desencadenarse a futuro. Es por eso que es conveniente entender como esto influye en el campo organizacional y el individuo mismo para replicar técnicas innovadoras de las *grandes firmas* a las que se tiende a confiar para obtener así “mejores resultados”.

2.3 La Participación Ciudadana

Debido a los movimientos sociales, políticos y electorales que se vivieron durante los años setentas y ochentas, “la sociedad civil de los años noventa adquirió un perfil público marcadamente dominado por las ONG’s, su sector más visible y organizado” (Olvera 2009:10). Los noventa fue una década detonante para que la sociedad civil se empezara a organizar en el país a raíz de las malas experiencias en las administraciones.

Dentro del Estado de Guanajuato se han ido consolidando grupos hacia la transición de un modelo político más abierto a cambios reales e incidir en las decisiones que le afectan. Si bien en la entidad se han registrado y facilitado mutaciones muy sensibles en la concepción que tiene el ciudadano común sobre sus posibilidades históricamente eventuales

movilizaciones ciudadanas dentro de los 46 municipios. Ciertamente como lo menciona Rionda (2011):

La participación no se restringe a lo netamente político-electoral, sino también a la conformación de grupos autónomos que abrazan muy diversas causas, que pueden tener carácter social, ecológico, cultural, de género, de rechazo a la corrupción, de discriminación y a la violencia tanto delincuencial como oficial. Pueden ser grupos tanto conservadores como progresistas...Sin dejar de lado el conservadurismo como cultura política en la región Guanajuatense por que cabe mencionar que inclusive la izquierda política local es conservadora en relación a la izquierda del centro y sur del país. (Rionda, 2011:49-57).

Si bien, como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana, no se queda en lo electoral, se lleva a cabo diariamente y no es lo mismo: la participación electoral, la participación social, participación comunitaria, participación política, la participación ciudadana, etc. Existen un sin fin de participaciones, sin embargo todas se realizan en el ámbito político, social, y económico, en fin, una *participación adjetivada*²⁸ que también acarrea problemas para su definición, por lo mismo hay que dejar claro a que me refiero como Participación Ciudadana. Comencemos por una definición que abarca de manera clara el término, para Álvarez Enríquez (1997), es:

En primer lugar, a una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta; en segundo lugar, a una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación (Álvarez Enríquez, 1997:27).

²⁸ Existen en realidad numerosos elementos que pueden fungir como referentes para calificar a la participación; éstos pueden asociarse con: a) el ámbito concreto en que se realiza la acción: político, económico, social etc.; el tipo de necesidades a las que responde: laborales, abasto, servicios, de incidencia, de expresión, de gestión pública, urbanas, derecho humanos, etc.; c) el tipo de actores que intervienen obreros, colonos, comerciantes, homosexuales, empresarios, militantes partidarios, ciudadanos en general, etc.; o d) el ámbito al que se dirigen las acciones, esto es, el objetivo de la acción, el objeto de transformación: estructura de gobierno, relaciones sociales, etcétera (Álvarez, 1997:28).

Mientras para Bibiana del Brutto, define que “la participación” como termino social está asociada a esa relación entre necesidades y aspiraciones de los miembros de una sociedad. Y en tanto para Tejera, “la participación como definición en donde los ciudadanos deben tomar parte en todos los asuntos públicos que les afectan” (Tejera, 2003).

Entonces podríamos decir entre estas definiciones anteriores que ubicando a “la participación como actividad mediadora entre necesidades y aspiraciones, puede remitirse a dos planos generales: a la demanda de soluciones a problemas colectivos (plano reivindicativo), y a tomar parte en las decisiones (plano interventor). En este sentido, la participación puede encauzarse hacia la obtención de mayores beneficios por parte del Estado, o cualquier disputa al Estado el monopolio de las decisiones.” (Álvarez Enríquez, 1997:27). La participación ciudadana es también una estrategia gubernamental de búsqueda de consenso y gobernabilidad (Gaona, 2003:23).

A la participación ciudadana, le compete en su posición, no sólo quedarse en el ámbito de la participación electoral, sobre el elegir a sus representantes públicos, sino también, en una forma activa en donde la esfera gubernamental participe paralelamente con la esfera de la ciudadanía. Si algunas sociedades “intentaran hacer su vida en vez de que se las hagan, que no quieren ser sujetos pacientes sino agentes, las sociedades creativas son las que intentan y logran anticipar su futuro, son las que se llenan con un bagaje sólido para generar respuestas proactivas” (Cortina, 2000: 9-11). “En la democracia lo ideal sería que el ciudadano participe en el ámbito público y que se preocupe” (Tejera Gaona, 2003:77). No es cuestión de que el actuar electoral se convierta en participación...Además de que los ciudadanos elijan a sus representantes, se fomente la democracia como participación. “Es por ello que enfocamos la participación ciudadana como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que lo administren” (Tejera, 2003: pg.13).

En tanto en Guanajuato, debido a que durante mucho tiempo, la sociedad guanajuatense se acostumbró a ser una sociedad receptora y resignada. Se habituó a ser débil y a quejarse, pero no se tradujo esa inconformidad en demandas o propuestas a falta de ese compromiso y

permanente ha favorecido a escenarios donde la exclusión, los abusos y la impunidad se presentan con frecuencia (Medina, 1993:56). Para el equipo de trabajo de Plascencia fue importante fomentar la participación generalizada en los asuntos de interés público y se realizaron actividades encaminadas a institucionalizar prácticas participativas y ejercicios democráticos que contribuyen a impulsar la educación y participación electorales (Medina, 1993:64). De ahí nació la idea de que por medio de los comités vecinales impulsarían tal participación, ya que por medio de estos les sería más fácil conocer las realidades o carencias que existían en el plano de la vecindad.

2.3.1 Comités de Colonos como Medio de Participación Ciudadana Directa

En León bajo el ayuntamiento del Ing. Carlos Medina Plascencia dirigido desde el 1ro de enero de 1989, quien después fue gobernador del estado. La administración del alcalde panísta tuvo como bandera la participación ciudadana²⁹. El joven gobernador siendo alcalde, había puesto en marcha un ambicioso proyecto de formación de comités vecinales, con los que coordinaría sus acciones de obra pública y servicios. Su administración instituyó apoyos para organizaciones de la sociedad civil como nunca antes se había visto (Rionda, 2011: pag.66).

Asimismo en el tercer año de la gestión de Medina Plascencia la subdirección de Barrios y Colonias tuvo a su cargo la relación del gobierno con los pobladores de la ciudad. El objetivo que se persigue era la de impulsar la creación de comités de colonos en la totalidad de barrios y colonias de la ciudad. En el año de 1991 se contaba con 82 comités. Mediante dichos comités se busca, fundamentalmente, crear sistemas de autogestión para realizar actividades de desarrollo comunitario, el alcalde “propuso a los presidentes de los 84 comités de colonos

²⁹ La administración del alcalde panísta tuvo como bandera la participación ciudadana como base del sistema de gestión y decisión, buscando mostrar que podía llevar a cabo una administración eficiente y efectiva para satisfacer las necesidades de la ciudad de León (Mejía, 1994:157).

en ese año, su constitución en un Consejo Autónomo y prometió darles “autonomía” para “que se mantengan como una fuerza viva de la comunidad ante las autoridades” (Valencia, 1996:115-117).

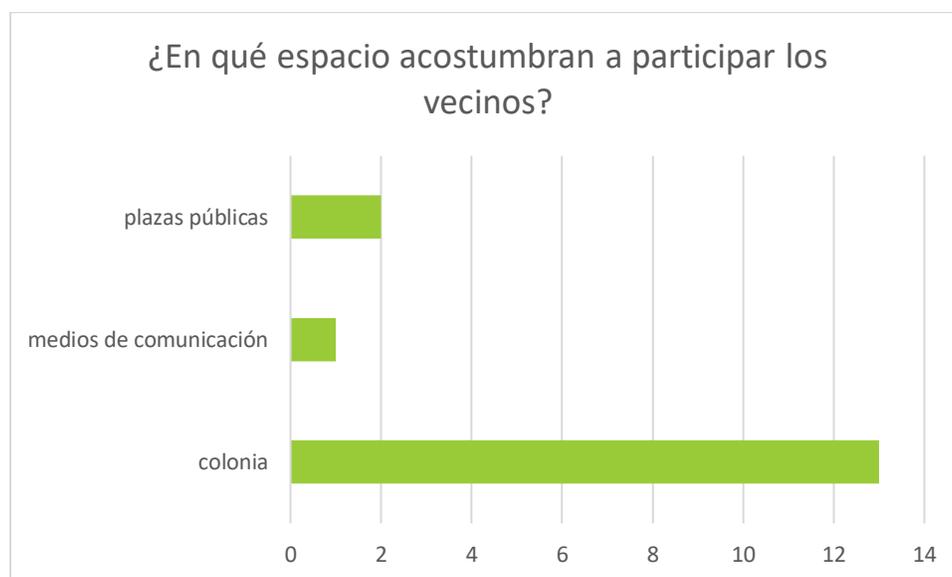
Haciendo una continuación a lo que siguió durante el gobierno de Eliseo Martínez, y bajo las enseñanzas de Plasencia, las líneas rectoras del municipio y de la filosofía organizacional fueron las vías de la participación ciudadana. Durante la administración de Plasencia se fundó el miércoles ciudadano, en donde la idea era de que la ciudadanía se acercara al gobierno para que éste les presentase las principales quejas y problemáticas dentro de sus colonias, así facilitándoles a los actores gubernamentales para que estos puedan hacer su trabajo. Bajo esta misma perspectiva en la que el municipio de León recae, que es la de una administración con una filosofía empresarial, vinculada a la idea de servicio, a partir de 1991 la labor del municipio requirió un plan de intervención para definir las líneas de acción, comprendiendo una necesidad de crear: “una nueva cultura de participación, bajo un liderazgo que genera resultados en base a la innovación y al compromiso” (Cabrero, 1996:66).

Por medio de la integración “desde delegados municipales hasta empresarios sindicatos, pasando por grupos como colonos, consejo cívicos, profesionistas, chavos banda y hasta los mismos ciudadanos por sí mismos” (Mejía, 1994:200). Mientras estos actores se organizaban, paralelamente se empezaba a trabajar para lograr la creación de grupos organizados en la misma sociedad civil, con esto también la creación de manuales de organización ciudadana. Siendo así que las administraciones de esa época fueron plantando las semillas sobre tomar a la población leonesa denominándola como: usuarios, electores, ciudadanos o clientes. “En este orden de ideas la población fue un elemento muy importante, dado que participaba en la elaboración de planes ciudadanos; con ello se buscaba abrir espacios de participación y opinión a la sociedad”.

Además de que el municipio es visto como una organización pública, existen sus colonias, algunas conformadas dentro de la mancha urbana, otras en las periferias, unas de nivel económico grave, otras medias y otras altas, pero todas dentro de una misma ciudad, con sus respectivas diferentes realidades, en donde se pueden encontrar colonias con gente de ingreso alto y, enseguida se encuentra otra con población que no tiene suficientes ingresos.

Aun así, León es visto como un todo³⁰, por su aparato sistémico de objetivos estratégicos a seguir dentro del Desarrollo Organizacional. El municipio empieza a ver a sus ciudadanos como usuarios de servicios y por ello los comités de colonos son un punto de referencia para el gobierno municipal. Debido a las demandas que cada colonia presenta por medio de su líder o presidente de colonos es más fácil detectar las problemáticas surgidas en cada una de las diferentes realidades y por medio de estas detectar fácilmente lo que cada una de ellas necesita para el mejor funcionamiento.

León actualmente cuenta con más de 1,300 colonias³¹, la participación ciudadana emerge en varias líneas, en este caso nos enfocamos en la participación ciudadana dentro de los comités vecinales, los cuales son los que recogen las necesidades de primera mano. Por lo tanto la participación ciudadana entra en los objetivos específicos y estratégicos para la mejor operación del desarrollo organizacional y, a la vez la NGP, así más fácil entrar a la agenda municipal. En este plan siendo el blanco principal para que gobierno y sociedad trabajen en conjunto en la consolidación o resolución de las problemáticas que surgen y aquejan a las diferentes colonias o sectores que representan la ciudad.



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016).

³⁰ El plan de acción general para el municipio de León se construyó con base en un modelo sistémico y estratégico de la administración municipal (Cabreró, 1996).

³¹ IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación) León, 2016.

La participación ciudadana vecinal es una forma de respuesta a las necesidades inmediatas que los vecinos experimentan una vez que el grupo vecinal, sufre afectaciones comunes empiezan a compaginar ideas, y con ello nacen planes de acción, o estrategias que se van desarrollando en el núcleo vecinal, para poder daré a esto un solución a aquellos problemas que les aquejan. Por lo tanto como menciona (Rionda 2015):

La participación ... “tiene que ver con noción simbólica de pertenencia a una comunidad, y por lo mismo el interés en involucrarse activamente en la esfera de lo público, manifestar activamente opiniones o preferencias e involucrarse en la resolución de problemas y necesidades comunes” (Rionda, 2011, pág. 70).

Uno de los principales temas en las colonias de León es sin duda la participación ciudadana. Sin la participación ciudadana dentro de las colonias sería imposible poder operar en sentido de dar respuesta a la sociedad sobre lo que demanda, y con ayuda de esto poder brindarles una satisfacción como ciudadano-cliente.

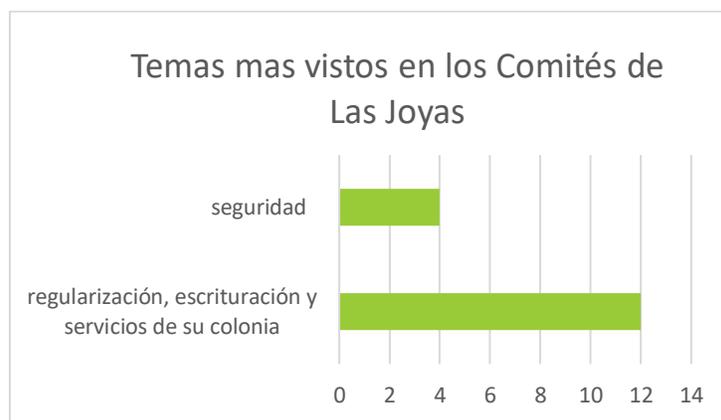
2.3.2 Participación Ciudadana o Participación Comunitaria

Ahora bien si la participación ciudadana se ve más enfocada hacia incidir al Estado, cabe mencionar que es la participación comunitaria:

La participación comunitaria, en tanto, es aquella que “puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata (Álvarez, 1997:32).

Por el tipo de unión y organización que se da entre los vecinos en la zona de Las Joyas, se pudiera decir que de ahí emana un tipo de participación comunitaria en torno a sus necesidades inmediatas. Por lo que lo que los presidentes de colonos se ocupan más sobre sus necesidades básicas como los servicios básicos, primeramente se ven preocupados por

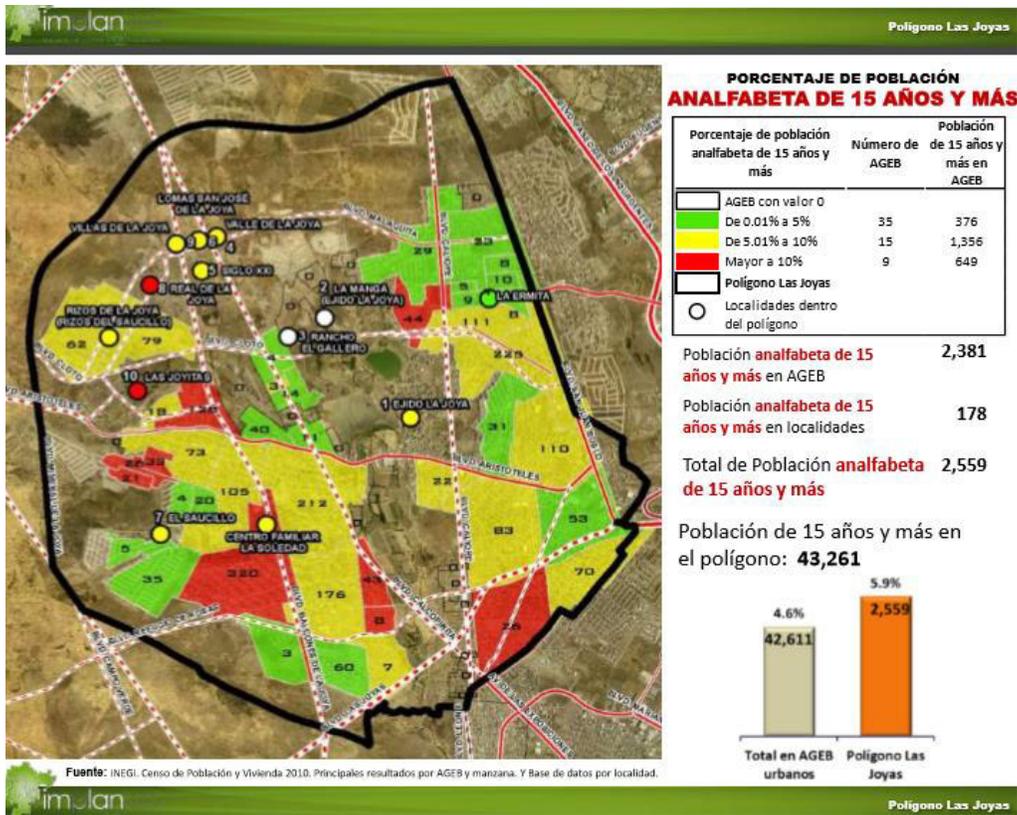
regularizar sus colonias, para que éstas cuenten con los servicios municipales básicos los cuales son: suministro de agua y saneamiento, drenaje, luz, e infraestructura vial, seguridad, entre otros.



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016).

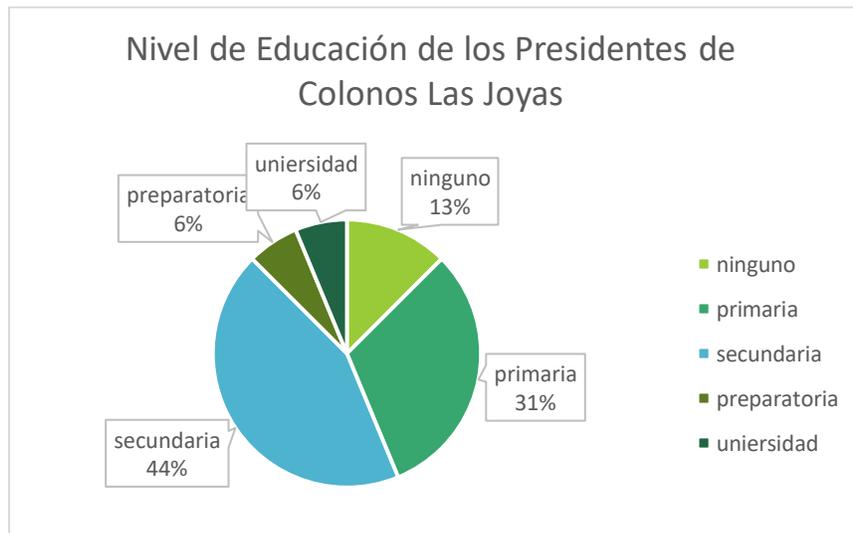
Como lo vemos en la tabla anterior la mayoría de los vecinos de Las Joyas se están enfocando muy prevalentemente en tratar de regularizar sus colonias, por lo que la mayoría menciona que al tener ellos sus terrenos regularizados, así podrán contar con los servicios públicos necesarios, y así también, la seguridad la cual es la segunda gran preocupación entre los vecinos, por lo cual también mencionan que hay mucho pandillerismo dentro del polígono, según comentan que hay un grave problema de drogadicción en jóvenes y existencia de pandillerismo. El pandillerismo es un gran problema en el municipio de León por lo que se le ubicó como la cuarta ciudad con más pandillas a nivel nacional, en León en el 2010 existían 813 pandillas con aproximadamente 20 integrantes por cada una con un total de 16,260 chavos banda quienes se reúnen principalmente para consumir drogas, participar en riñas campales, y por acumular faltas administrativas como la alteración a espacios públicos (Aguirre y Hernández, 2014).

Por lo mismo de que la mayoría de los pobladores tiene bajo nivel de escolaridad, hay una muy crítica población analfabeta. Como podremos ver en la siguiente imagen por agebs el porcentaje de analfabetismo dentro de las localidades de Las Joyas.



Fuente: IMPLAN

Como lo vimos en la imagen anterior, hay 9 zonas en donde la población analfabeta es mayor a 10%. Lo cual es preocupante para el íntegro desarrollo de la comunidad y por lo tanto para que los ciudadanos estén bien informados sobre los fenómenos que les acontecen y su posible mejora.



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016)

Por lo tanto los presidentes de las colonias encuestadas, la mayoría tienen sólo la secundaria, les sigue la primaria, y en tercer lugar son analfabetas.

Las Joyas es una de las principales prioridades de los polígonos de pobreza para el gobierno por su alto índice de concentración poblacional, por su bajo índice de calidad de vida, el bajo nivel de educación, el índice de analfabetización e inseguridad y alta tasa de desocupación. Sin embargo, aun así existen vecinos que quieren sacar adelante a su colonia por medio de la participación vecinal

La participación comunitaria tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la comunidad. En el caso de las Joyas y en comunidad con grandes índices de analfabetismo la gente tiende a no involucrarse ni a tratar de resolver sus problemas, porque se encuentran vulnerables ante las dependencias en donde les piden llenar documentos, creación de documentos, firmas y de cierta manera están expuestos a que se les mande llamar para cualquier tipo de asunto que se tenga que enfrentar ante su colonia y el municipio, por lo mismo que no saben leer y escribir, para ellos es una gran limitante que los condiciona a crecer como comunidad. Es por eso que la mayoría de sus representantes (presidentes de colonos), saben por lo menos cómo y a donde dirigirse, la población confía en sus habilidades para que ellos los representen.

Así como existen los comités de colonos hay una presencia de 21 miembros de los consejos ciudadanos y por cada uno de estos consejeros abarcan alrededor de 30 colonias por cada consejero.

2.3.3 Participación Ciudadana Institucionalizada-Subordinada

En varios países de América Latina, la institucionalización de la participación tuvo lugar en el contexto de la descentralización del Estado en la década del 80 (Velázquez, 2003:63). Así pues por medio de la descentralización vivida en América Latina descrita anteriormente en donde se encontraron con un problema grave en la región “la deuda externa”, la que de cierto modo obstaculizó las buenas intenciones de modernizar al Estado, el resultado fue todo lo contrario, a causa de la inflación, la crisis y un modelo económico débil en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado se vio menos eficiente para dar abasto a las demandas de la ciudadanía y con esto la corrupción y clientelismos se fueron apoderando de las formas en que se llevarían a cabo las formas de participación añadiéndoseles el presupuesto basado en resultados, gestión por resultados, eficiencia, eficacia y efectividad y demás todas estas a partir de la NGP, para así evaluar el desempeño en el aparato gubernamental.

Así pues el gobierno tendría que rendir cuentas y la ciudadanía organizarse bajo normas o reglamentos con el fin de dejarle ver sus problemas al gobierno, para que este los tome en cuenta y tenga una idea sobre como satisfacer y para así configurar el escenario institucionalizado. “La participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local” (Ziccardi, 1998:36). Por lo contrario de la participación no institucionalizada en donde no se encuentra reglamentada ni está sujeta a ningún tipo de limitantes. Es en si una participación libre y no se encuentra influenciada bajo la racionalidad limitada del individuo.

Por otra parte, como lo menciona Fabio Velázquez C (2003):

La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas.

De acuerdo con lo anterior, por más que se quiera hacer ver que nuestros gobiernos municipales tengan a veces “buenas intenciones” y que se reanimen entre ellos con algunos resultados que les han servido como referente exitoso para adoptarlos en nuevos proyectos o programas sociales, esto no es suficiente para que esto tenga algún tipo de impacto social antes que el gerencial. Por ejemplo cuando existe una interrelación entre distintos actores, en este caso ciudadanía y administración municipal no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos, políticos, sociales y hasta culturales), necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas públicas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública (Bolos, 2003:pág. 23).

Una de las condiciones básicas para que en los municipios se asuma una postura institucional de apoyo a la participación ciudadana no es la existencia de una comisión para este efecto al interior del ayuntamiento. En este sentido, y pues que los ayuntamientos determinan las condiciones de acuerdo con lo que consideran las necesidades del municipio, la existencia de una comisión de participación ciudadana que se concede al tema desde el gobierno, e informa sobre la disponibilidad de una infraestructura de los municipios para la ejecución de tareas de diagnóstico, análisis, propuesta y vigilancia del cumplimiento de los programas de administración municipal que incorpora la participación ciudadana (Arellano y Cabrero 2009:pág.373).

Tal es el caso de la colonia las Joyas en la ciudad de León Guanajuato, la cual se ve afectada primero por la falta de información y procesos jurídicos.

La participación ciudadana, bajo este contexto está ligado a permanecer del tipo satisfactorio en la medida de que se mide el nivel de satisfacción y eficacia del gobierno local, se tomaría por eje el sentido social del imaginario en la sociedad y del tipo de sociedad se está creando a partir del modelo de la Nueva Gerencia Pública.

Si bien lo dice Silvia Bolos (2003), que existen espacios institucionalizados en donde las arenas se encuentran ya compuestas por reglas a seguir, es decir que las decisiones que afectan a una población o un grupo de población son tomadas en espacios cerrados entre poderosos y se toman de manera secreta, no existe una ciudadanía incidente en esto. Tal vez

lo haya pero muchas veces los municipios son mal administrados y las posibles mejoras no llegan a toda la población. Esto se debe a la mala administración de los recursos priorizando muchas de las veces el recurso para fines políticos y propaganda electoral. Y cuando se trata de economía no se tiene por que el municipio está endeudado o no tiene los ingresos propios fuertes para sostener las demandas sociales.

Si bien este tipo de hábitos hacen que el ciudadano no se sienta parte del municipio o de sus organizaciones, por lo que él participa, pero no se ve que se le escuche o se le tome en cuenta, creando una desconfianza y falta de credibilidad hacia sus instituciones. El sentir de la población de Las Joyas nos hace poner atención a este tipo de prácticas como lo vemos a continuación:



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016)

2.3.4 Participación Gerencial

El gobierno municipal, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, debe tener una mayor interlocución con los ciudadanos, una mayor capacidad de propiciar prácticas democráticas participativas; debe constituirse en un “gobierno de proximidad”, que incorpore a la sociedad el quehacer de la acción pública que genere confianza y se identifique con las necesidades cotidianas de la población (Arellano y Cabrero, 2011: 24-25). Por ser un gobierno de proximidad local se le atribuye el sentido de estar más cerca al ciudadano, y la importancia que éste tiene dentro de la participación gestionando sus recursos.

La necesidad y utilidad de incorporar a la participación en la gestión pública es un muchos sentidos un debate superado; hoy en día, de lo que se trata es de valorar la calidad de la oferta participativa que hacen los gobiernos a la ciudadanía, de discurrir cuál o cuáles son las mejores formas de incorporar la participación y de dimensionar la medida en la que los ciudadanos realmente participan una vez que los gobiernos les brindan oportunidades para hacerlo (Arellano y Cabrero, 2009:363).

Entonces los usuarios-clientes son en este caso los receptores del abanico de productos y servicios a los que se enfrentan a elegir. Dicho de otra manera los usuarios de los servicios municipales tendrían que pasar primero por la participación ciudadana para poder demandar los productos que oferta el municipio, y ya de ello dependerá su colonia y por medio de su comité vecinal se estaría haciendo el uso del producto que tendría que ser de calidad, lo cual es lo que se evaluara dentro del modelo de la NGP. Es por esto que la participación logra cubrir grandes déficits en la gestión.

Por otra parte, desde una perspectiva gerencial, la intensidad en la participación ciudadana puede ir desde la más simple, en la que el ciudadano es un mero espectador, hasta la más intensa, cuando los ciudadanos ejercen directamente el poder (Arellano y Cabrero 2009:365).

En la participación gerencial emergen sistemas innovadores de participación para la toma de decisiones locales. Entonces el municipio es un espacio apto para la toma de decisiones y la proximidad que existe entre éste y el ciudadano. Sin embargo este tipo de participación se

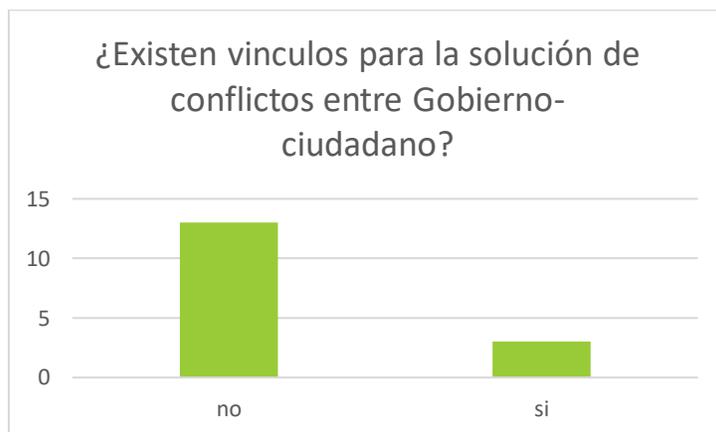
puede convertir en un tipo de participación más del tipo clientelista “La participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas” (Ziccardi, 1998:36).

En México los partidos políticos se caracterizan por ganar simpatizantes, cuantos más tengan o puedan ganar es mejor para ellos, en especial cuando hay elecciones. “Los ayuntamientos rápidamente se definen como ayuntamientos de partido, y por lo mismo, “partidizan” la administración municipal, sus políticas y el debate” (Guillén, 2004:113). Vivimos en medio de una sociedad en donde existe un clientelismo arraigado la cual ha causado rupturas en la organización social y una consecuencia de estos es la “desconfianza típica de una cultura política como la mexicana caracterizada por el clientelismo y la cooptación de actores colectivos por parte del partido que gobernó durante siete décadas” (Bolos, 2003:28).

En el caso del municipio de León no es la excepción, a consecuencia de este tipo de relaciones se rompe con una unidad, haciendo que existan grandes diferencias entre los vecinos o miembros de una comunidad haciendo que existan lazos negativos de alto desagrado entre los miembros. Provocando en última instancia hechos violentos que quebrantan las relaciones por siempre “por lo que en la integración de la planillas de los comités vecinales, los partidos políticos tienen mucha influencia en su seno, ya que algunos comités son integrados sustancialmente por miembros de partidos políticos diversos. En consecuencia de esto se ven afectados por conflictos internos por sus diferentes ideales e intereses afectando las relaciones intervecinales” (Tejera, 2003:25).

Por lo que en el caso de Las Joyas existen partidos políticos, organizaciones religiosas, asociaciones civiles, etc. Todos ellos han querido llegar a tratar de ayudar a solucionar las problemáticas a las que se enfrenta el polígono, a veces quebrantando relaciones intervecinales como el caso que nos comenta una presidenta sobre una asociación civil que llegó a dividir a los vecinos y a sacar provecho para su propio beneficio, la asociación: “*ladrillo por ladrillo*”, la cual dice la informante “esa asociación me agredió física verbalmente, tanto que tuve que dejar el comité para tomar medidas preventivas, el municipio ni me ha ayudado ni me ayudará en este caso ni me protegerá de las agresiones, por lo que hay una bola de corruptos empezando por Yolanda Martínez y Manuel Mancilla” lo dice la Sra. María de Jesús Ruíz Torres, (presidenta de colonos en Las Joyas), este caso es

alarmante ya que se ha venido formando este problema a raíz de querer sacar beneficio propio a los intereses individuales más no colectivos, a este grado se llegan las cosas cuando algo se descompone dentro de las organizaciones vecinales, o que llegan organismos externos a “querer ayudar” y en lugar de ayudar empeoran las cosas.



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016)

Algunos se han acercado con buenas intenciones, sin embargo hasta la fecha nadie ha tenido un gran impacto, por lo que los problemas sociales a los que se enfrenta el polígono van más allá de lo local. Es decir, los programas o proyectos que se han querido implementar en este polígono, la mayoría de las veces no rinden frutos como nos lo demuestra la opinión de los presidentes de colonos en esa zona.



Fuente propia en base a la encuesta realizada para la investigación (2016)

Y a partir de esto, lo único que se ha conseguido es ayuda asistencialista por parte de varios actores especialmente del municipio, cuenta una presidenta que “cuando es día del niño, día de reyes o es época invernal si vienen a entregarnos juguetes y cobijas, pero cuando les pedimos que nos pongan los servicios básicos, nos dicen que sí pero nunca los ponen³²”. A partir de esto se hace una ruptura social dentro de los comités vecinales, ya que por lo mismo muchos están en competencia dentro de la misma comunidad, queriendo recibir este tipo de ayudas o destacar en cuanto a servicios, por lo que comentan algunos de los informantes que se sienten excluidos por que la mayoría de la ayuda se la dan a las colonias cercas del Blvd. Aristóteles, que es una vía transitada, comercializada y mejor equipada. Entonces los habitantes de otras colonias dentro del polígono no beneficiadas se sienten olvidados de Dios (cuenta uno de los vecinos encuestados).

³² Sra. Elizabeth Hernández Chávez (presidenta de colonos en Las Joyas).

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE FORMA DE VIDA COTIDIANA DENTRO DE LOS COMITÉS VECINALES DE LAS JOYAS.

INTRODUCCIÓN

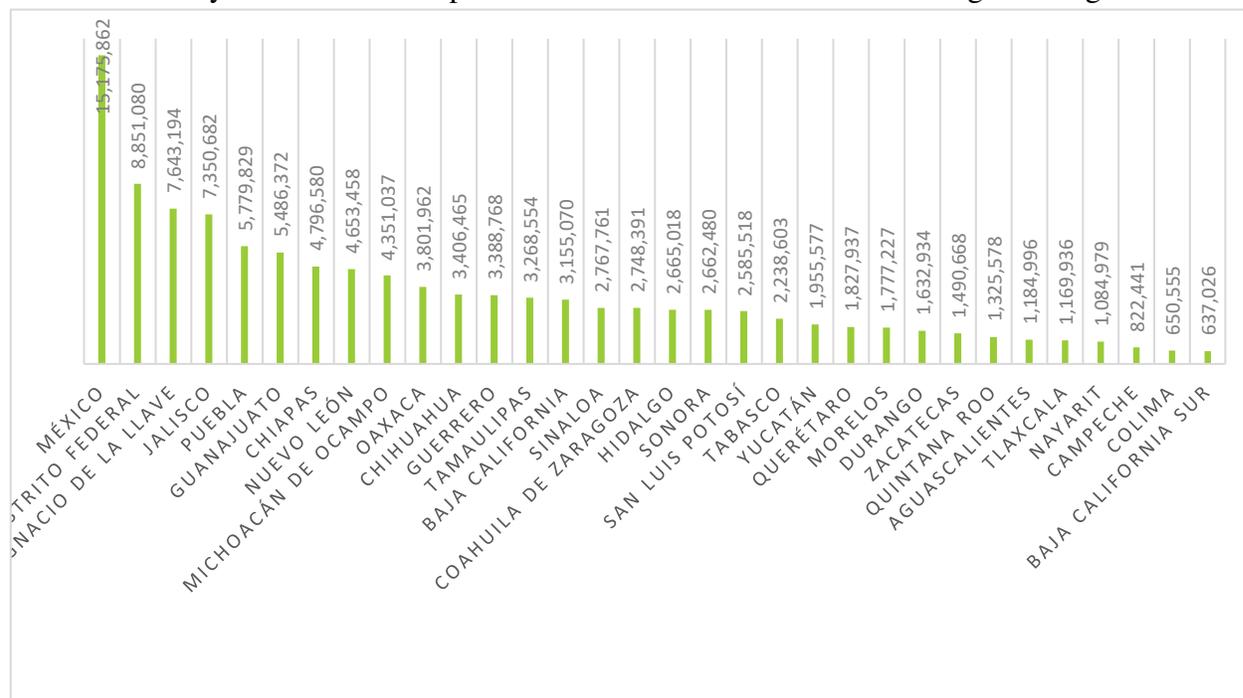
En la vida cotidiana los hombres actúan como si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa. "[...] En el origen, pues, no tenemos propiamente individuos que razonan, ni acciones ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida [...]" (Powell y Dimaggio, 1992: pg. 15).

“El mundo de la vida es espontáneo, es algo mucho más cercano al individuo, es portador de identidades individuales y colectivas y sólo está determinado por su propia dinámica” (Cisneros 2001:295).

El polígono de pobreza de Las Joyas es una zona prioritaria para el municipio, ha sido una zona altamente popular entre organismos de la sociedad civil, políticos, religiosos, en fin, un sinnúmero de personajes han querido sacar adelante a los problemas emergentes que se vive en esa zona. El tipo de participación que deriva en esta zona por lo mismo es una sociedad clientelar para el funcionamiento de grupos y así poder operar aparte de tratar de satisfacer necesidades de forma asistencial.

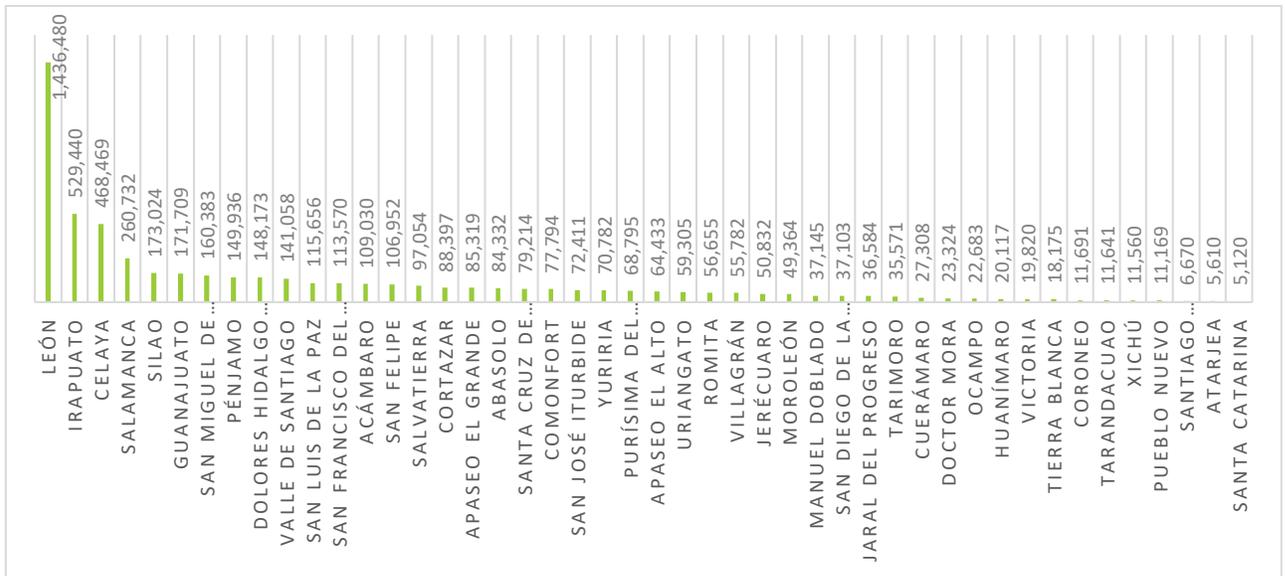
3.1 León, Guanajuato

El estado de Guanajuato es uno de los más poblados en nuestra república mexicana siendo el sexto con mayor número de población como lo vemos en la siguiente gráfica.



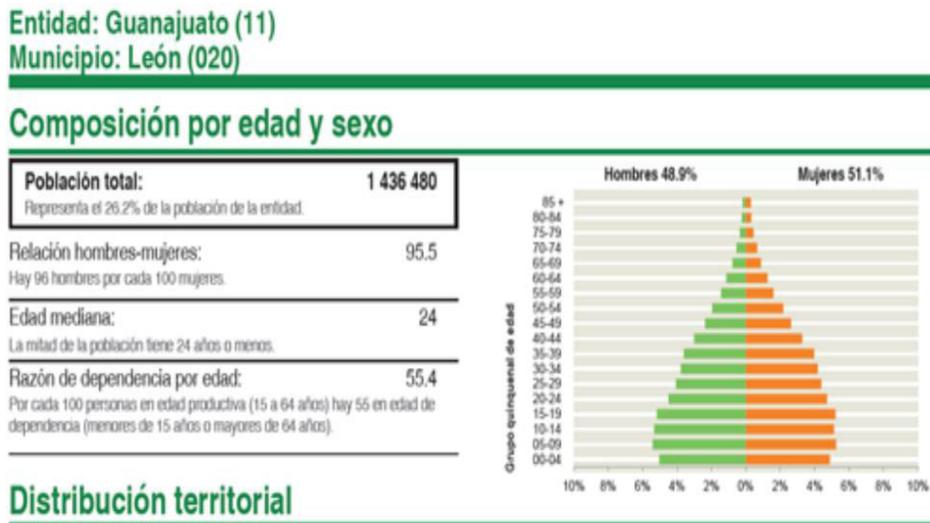
Fuente propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

León, es una ciudad considerada una de las más importantes en nuestro país, por ser es un municipio altamente urbanizado con actividad altamente zapatera y amplio comercio entre los municipios aledaños, haciéndola ver como una ciudad metropolitana por el movimiento socioeconómico que existe entre estos. Teniendo la mayor población dentro del estado como lo vemos en la siguiente gráfica con casi un millón y medio de habitantes.



Fuente propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Así mismo, la mayoría de la población cuenta con una edad mediana de 24 años. Lo cual podemos ver que la mayoría de la población es joven en edad poblacional económicamente activa.



Fuente Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Con visión de modernización en todos sus aspectos, no se quiere ver como un municipio atrasado, se quiere ver así mismo como un gran centro de negocios, en donde diversas

empresas locales, y extranjeras vienen a desarrollar, detonar o crear negocios, en cierto modo es un municipio facilitador para que los empresarios tengan todas las herramientas para invertir, exportar o hacer cualquier tipo de acuerdo monetario, y se cree bajo el gobierno actual de Miguel Márquez Márquez que, con esto se elevará la calidad de vida de los habitantes por la derrama económica, y la generación de empleos.

Por lo que, actualmente muchas empresas de nivel internacional han puesto los ojos en terrenos Guanajuatenses en su mayoría Leoneses. Teniendo León el corredor industrial más importante del país³³. Con esto se ha abierto una ventana al camino empresarial, en donde las cuestiones de mercado están a la orden del día.

Asimismo se ha mantenido la misma visión organizacional de la empresa privada o la Nueva Gerencia Publica en el ámbito político-administrativo del municipio, por lo que organismos del estado hacen que se revisen con los conceptos de eficiencia, eficacia y economía³⁴. Siendo así, como el aparato de gobierno se ve evaluado por las palabras anteriores en todas sus dependencias, secretarías y otros organismos públicos.

El estado de Guanajuato es de los primeros estados en seguir adoptando el modelo y con planes de darle continuidad al modelo de la NGP.

³³ Parque Industrial León Bajío <http://pilba.mx/>

³⁴ Misión de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG)

Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas 2015



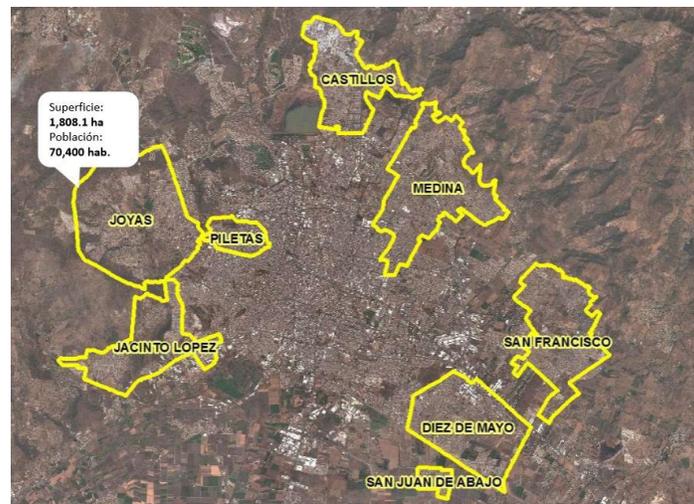
Fuente Auditoria Superior del Estado de Guanajuato (2016).

Así mismo, por medio del Congreso del Estado de Guanajuato y con la ayuda de la ASEG (Auditoria Superior del Estado de Guanajuato). Se mantendrá el proceso de llevar a cabo las medidas de preservar el modelo de la Nueva Gerencia Publica con todo y sus conceptos y dimensiones. Por lo que todas las administraciones, organismos y secretarías de gobierno estarán siendo fiscalizados con los conceptos de eficiencia, eficacia, y efectividad, aludiendo a la economía para contrarrestar las demandas del ciudadano-cliente.

En León el actual electo presidente Héctor López Santillana tiene bajo su administración al expresidente Carlos Medina Plascencia como regidor de la ciudad de León y por lo que se mencionó en el capítulo anterior sobre sus maneras de trabajar en el municipio, en la actualidad se sigue tomando una fuerte opinión sobre las decisiones municipales de los consejos empresariales. El efecto de esto en la vida cotidiana del municipio de León es una fuerte influencia en el individuo al que se le es imposible escapar.

3.2 El Caso de las Joyas

A partir de 1982, se comienza a desarrollar de manera irregular el área conocida como “Las Joyas”, con el asentamiento humano llamado “Centro Familiar La Soledad”. A pesar de que esta zona estaba fuera del área de crecimiento establecida por el Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León³⁵. Posteriormente se generó la ocupación de nueve asentamientos más como: Paseos de la Joya, Balcones de la Joya, Colinas de la Hacienda, Saucillos de la Joya, Lomas de la Joya, Rizos de la Joya 1ª sección, Rizos de la Joya 2ª sección, Rizos de la Joya 3ª sección, Lomas de San José (ahora de la Joya 1ª sección).

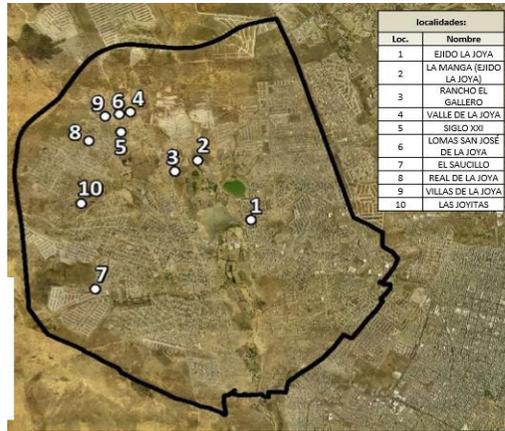


Fuente: Implan

Las localidades³⁶ que se encuentran dentro de Las Joyas son las siguientes: Ejido la Joya, La Manga (Ejido la Joya), Rancho el Gallero, Valle de la Joya, Siglo XXI, Lomas San José de la Joya, El Saucillo, Real de la Joya, Villas de la Joya y Las Joyitas. A continuación se presenta el mapa en donde se aprecian mejor las localidades dentro de Las Joyas.

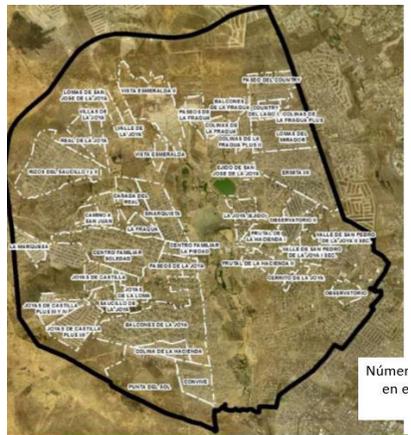
³⁵ Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). Ayuntamiento 2015-2018. León, Guanajuato.

³⁶ La localidad es el lugar ocupado con unas o más edificaciones utilizadas como viviendas, las cuales pueden estar habitadas o no, este lugar es reconocido por un nombre dado por alguna disposición legal o la costumbre. Pueden ser urbanas y rurales, el lugar puede ser zona habitacional o no. Por ejemplo las localidades urbanas la población debe ser mayor a 2,500 habitantes o que sean cabeceras municipales. En caso de las rurales su población es menor a 2,500 habitantes. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).



Fuente: Implan

En León hay alrededor de 1,325 colonias, sin contar algunas comunidades y asentamientos irregulares³⁷. El fraccionamiento Las Joyas se encuentran ubicadas en la zona poniente de la ciudad contando con 77 colonias en la actualidad y sumadas éstas tienen alrededor de 70,400 habitantes, siendo el polígono con mayor número de superficie contando con 1,808.1 hectáreas.



Fuente: Implan

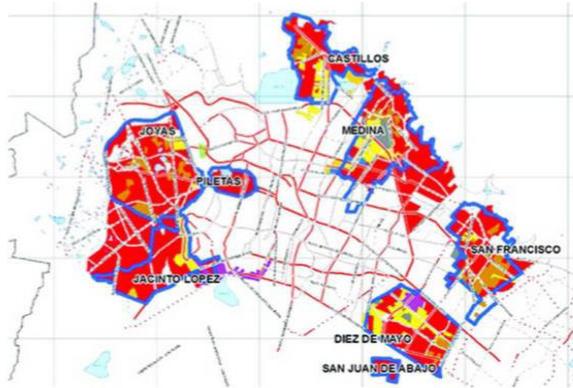
³⁷ Dirección General de Desarrollo Urbano H. Ayuntamiento 2015-2018. León, Guanajuato.

Colonias dentro del Polígono de Las Joyas		
Balcones de la Joya	Frutal de la Hacienda II	Valle de San Pedro de la Joya II
Centro Familiar la Piedad	Ejido de San Jose de la Joya	Prederas del Refugio
Centro Familiar la Soledad	Paseo del Country	Joyas de Castilla Plus II
Paseos de la Joya	Observatorio II	Joyas de Castilla Plus III Y IV
Joyas de la Loma	Country del Lago I	Country del Lago II
La Joya Ejido	Colinas del Fragua	Horizonte Azul
Colinas de la Hacienda	Valle Imperial I	Estancia de la Joya
Saucillo de la Joya	Valle Imperial II	Loma de Contreras
Villas de la Joya	Cañada del Real	Valle de San Pedro de la Joya III
Valle de la Joya	Presa de la Joya	Joyas de Castilla IV
Lomas de San Jose de la Joya	Mineral de la Joya	Vista Esmeralda II
Real de la Joya	El Yacimiento	Siglo XXI
Rizos del Saucillo	Joyas de Castilla	Paseos de la Fragua II
Ermita I/II	Colinas de la Fragua Plus	Villas del Country
Convive	Balcones de la Fragua	Joyas de Castilla Plus IV
Lomas del Mirador	Colinas de la Fragua Plus II	Villas de Palermo
El Renacimiento (Mi Esperanza)	Joyas de Castilla Plus I	Villas del Country II
Smarquista	Paseos de las Torres	PRO NTE. Las Joyas
Laureles de la Joya	La Marquesa	PRO SUR Las Joyas
Observatorio	Punta del Sol	PRO PTE. Las Joyas
Camino a San Juan	Vista Esmeralda	Valle Diamante
La fragua	Valle de San Pedro de la Joya	Lomas del Eden
Cruz de la Soledad	Paseos de la Fragua	Villas del Country III
Montaña del Sol	Frutal de la Hacienda III	Villas del Country IV
Rincón de la Joya	Nueva Ermita	La Joya
Frutal de la Hacienda I	Cerrito de la Joya	

Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano (2016)

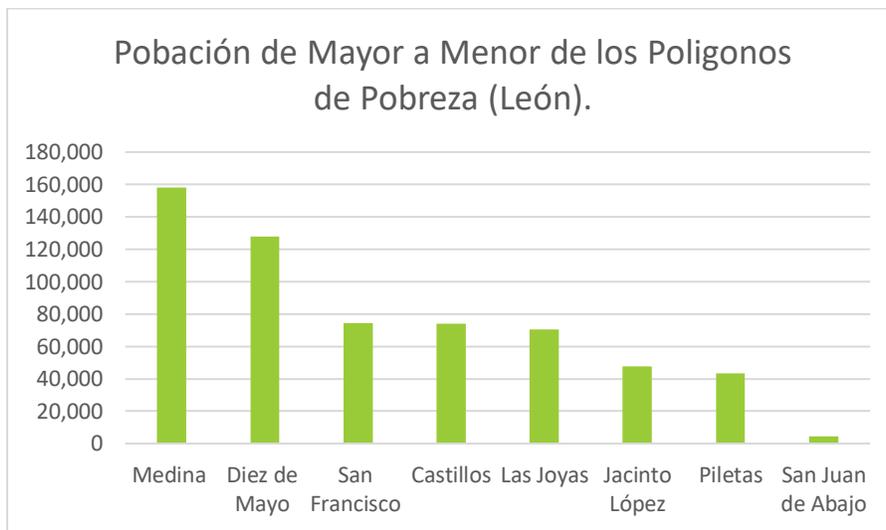
Visto el mapa anterior podemos apreciar algunas de las colonias que se encuentran dentro de Las Joyas. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con 77 colonias que se muestran en la tabla, como se puede apreciar hay más colonias lo que significa que (han ido aumentando). Las Joyas se ubican dentro de uno de los polígonos de pobreza³⁸ más fuertes en León. He aquí los polígonos de pobreza existentes en León, Guanajuato:

³⁸ Se le denomina polígono de pobreza a una zona claramente delimitada de la ciudad donde se concentra la población que cuenta con diferentes niveles de pobreza de acuerdo a los criterios del Consejo Nacional de



Polígonos de Pobreza	Número de habitantes
Las Joyas	70,400
Castillos	73,850
Medina	158,113
San Francisco	74,275
Diez de Mayo	127,952
San Juan de Abajo	4,514
Jacinto López	47,644
Piletas	43,357
TOTAL	600,105

Fuente: Polígonos de Pobreza del Municipio de León, Parque de Innovación de La Salle (2014).



Fuente: Propia con datos del Parque de Innovación de La Salle (2014).

En León, existen en la actualidad ocho polígonos de pobreza los cuales son: Las Joyas, Los Castillos, Medina, San Francisco, Diez de Mayo, San Juan de Abajo, Jacinto López y Piletas. Todos estos ubicados como se puede ver en el mapa en las periferias de la ciudad de León. Por lo que desde el 2010 se estimaba que el 42% de la población total de León habitaba en los polígonos de pobreza³⁹. A nivel nacional, León es uno de los dos Municipios del Estado de Guanajuato que se encuentran dentro de los 20 Municipios con más pobreza extrema con 600,145 personas. Asimismo, ocupa el cuarto lugar a nivel nacional en cuanto al número de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el índice de Marginación Urbana que calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

³⁹ Parque de Innovación La Salle. "Polígonos de Pobreza del Municipio de León". (2014).

habitantes en pobreza y sexto sitio por el número de personas en extrema pobreza carentes por acceso a la alimentación⁴⁰. Por lo tanto en este municipio es evidente que existe una desigualdad social grave generalizada, por lo que hay colonias con muy altos ingresos y otras con extrema pobreza. Debido a este fenómeno, existe el problemático caso de pandillerismo, ya que Las Joyas cuenta con la mayor cantidad de pandillas en todo León, las cuales son 44 en total⁴¹. Desde la administración de Ricardo Sheffield (2009-2012), le sigue la Lic. Bárbara Botello (2012-2015), y ahora con Héctor López Santillana (2015-2018). Las Joyas se han convertido en una zona de alta popularidad política, en donde todos quieren llegar a resolver los problemas que presenta éste polígono, dicho por sus características es posible que por eso se ha catalogado con un cierto toque clientelar. Bajo el mando de estas administraciones mencionadas se han ido haciendo varias obras para sacar a esa zona de la marginación, sin embargo David Herreras⁴² las llama “las obras tanto necesarias como innecesarias”, obras que se han hecho pensando en el bienestar de la comunidad de Las Joyas, sin embargo han radicado sin beneficio a la población. Como el ejemplo de la escuela de vanguardia en donde se tiene espacios para el desarrollo de los estudiantes y que estos no las pueden usar por falta de recurso, ¿y de que les serviría tener una escuela de primer mundo si sus necesidades básicas aún no son cubiertas dentro de su comunidad?, por ejemplo (Entrevista a David Herreras “León pobreza y obras sin beneficio en Las Joyas”, febrero 19, 2016).

El fraccionamiento de las joyas es un asentamiento irregular, y sólo en algunos casos regulares. Por lo que se han ido regularizando colonias paulatinamente con el paso del tiempo y con la ayuda de las organizaciones vecinales de los propios habitantes. La mayoría de los informantes cuenta que se tiene ya bastante tiempo en tratar de regularizar su espacio por la carencia de servicios básicos como el: agua entubada, luz, drenaje, pavimentación, seguridad pública, entre otros.

⁴⁰ Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

⁴¹ <http://www.lapoliciaca.com/nota-roja/las-joyas-y-leon-i-son-las-colonias-mas-conflictivas/>

⁴² Catedrático de la Universidad Iberoamericana León, consejero del Observatorio Ciudadano de León y miembro activo de Propuesta Cívica Guanajuato A.C.

Comentan dos de las informantes que nadie les ha apoyado, la primera dijo que no le han ayudado desde hace ocho años, mientras que a la segunda no le han ayudado desde hace tres años. “Pero eso sí, cuando ellos (gobierno municipal), necesitan firmas ahí si vienen”⁴³.

Desde ya hace poco más de veinte años que los habitantes de Las Joyas, han hecho peticiones al gobierno municipal para tratar de regularizar su colonia, y pese a que se han tenido buenas intenciones de gobiernos desde hace ya más de una década, no han sido suficientes para el abastecimiento en la prestación de servicios.

Como plasma a continuación Enrique Cabrero (1996) las intenciones y algunos de los principales objetivos de la administración municipal en León:

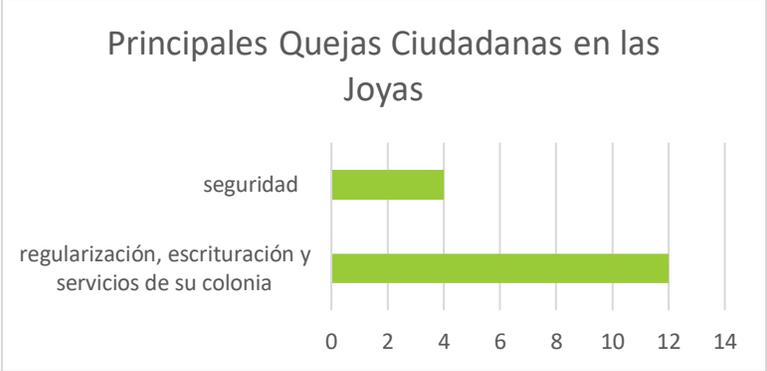
A partir de las estrategias a seguir por el ayuntamiento, se pretendía alcanzar la calidad total en la prestación de servicios, buscando la agilización de trámites, así como una mayor participación ciudadana. Se buscaba la aplicación de esquemas de comunicación estratégica, financiamiento estratégico, mercadotecnia social, manejo de coyunturas (implicando la existencia de espacios de flexibilidad en el proceso de planeación para, a futuro poder replantear esquemas de trabajo) y por último mantener aseguramiento jurídico que permitiera dar continuidad y solidez a los cambios (Cabrero, 1996:68).

Siguiendo así con la idea de querer trabajar con buenas intenciones dentro del aparato administrativo se forma una cultura organizacional liderada por los directores generales haciendo alusión al trabajo en equipo. Tomando como referencia “la organización y funcionamiento de los equipos de trabajo exigía un seguimiento directo de las reacciones sociales, es decir, cada equipo con objetivos estratégicos encontraba sentido a sus acciones sólo en la medida que incorporaba los reclamos de un público determinado” (Cabrero, 1996:73). Así mismo, se fueron creando mecanismos para recoger las demandas ciudadanas con la ayuda de la tecnología como líneas directas en donde se tomaban quejas y sugerencias que eran también tomadas estratégicamente para la administración municipal, y a la vez por medio de la gestión intergubernamental.

A pesar de que todas las intenciones anteriores del gobierno municipal entonces vigente con la administración Medinista ya mencionado en el capítulo anterior muchas colonias se han

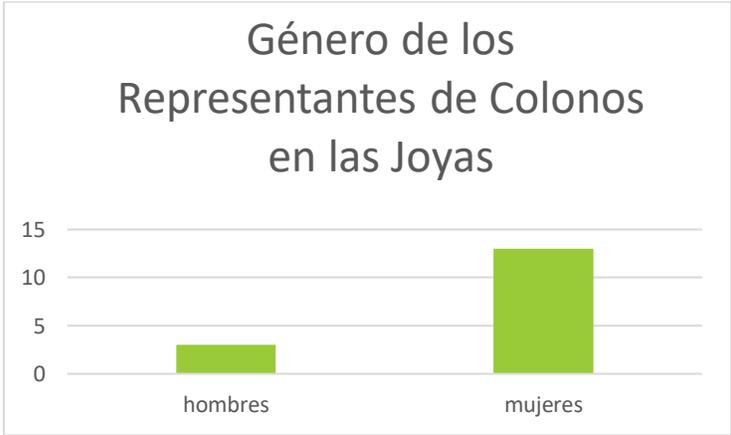
⁴³ María Elizabeth Jasso Aguilera (2016), presidenta de colonos de Buenaventura de las Joyas.

quedado rezagadas a lo largo del tiempo Sin duda hoy las Joyas es un claro ejemplo por ser del tipo irregular en el tipo de asentamiento en el que se siguen encontrando la mayoría de los pobladores de este espacio territorial, siguiéndole el tema de la inseguridad.

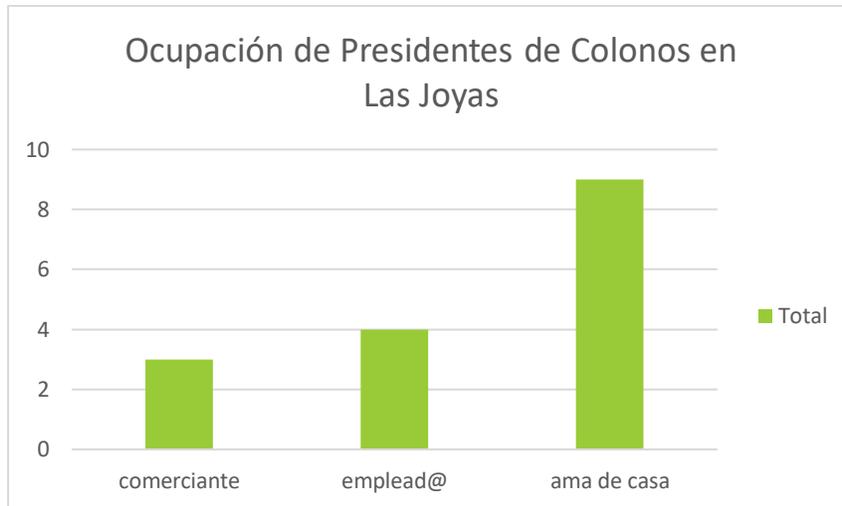


Fuente propia con base a la encuesta hecha en 2016.

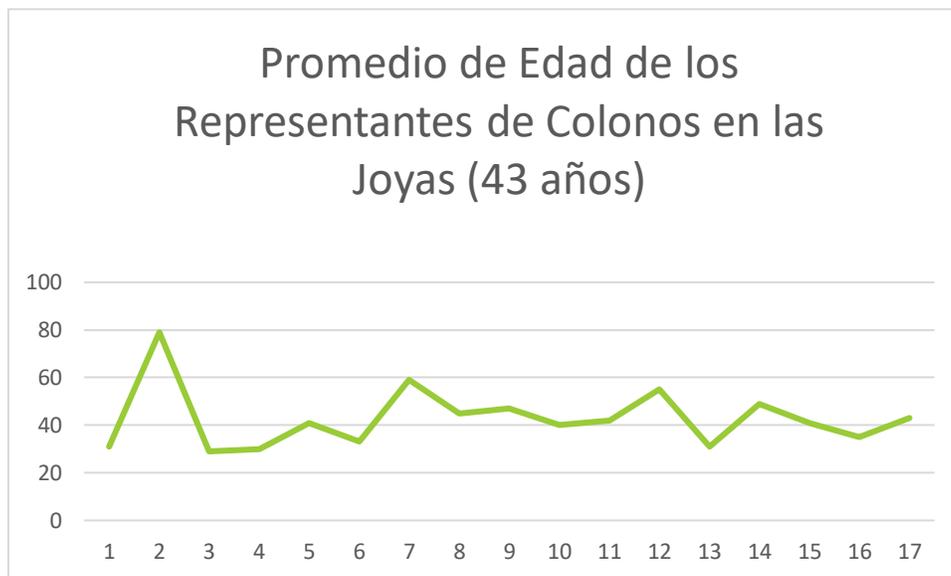
El otro factor importante y específico de esta zona es la participación de las mujeres en la participación ciudadana de su colonia, en donde mujeres preocupadas por su realidad y con alto grado por satisfacer sus necesidades directas agrupándose con otras para poder sobrevivir a su cotidianidad. Por lo que vemos las siguientes datos demográficos por medio de gráficas en donde nos demuestra que la mayoría de los integrantes de las y los presidentes de colonos, en su gran mayoría son mujeres, son amas de casa, su edad promedio es de 43 años y su escolaridad es de nivel secundaria.



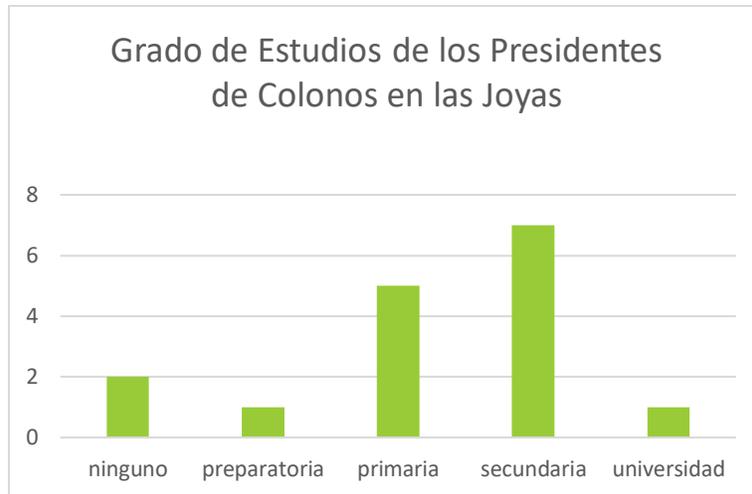
Fuente propia con base a la encuesta hecha en 2016.



Fuente propia con base a la encuesta hecha en 2016.



Fuente propia con base a la encuesta hecha en 2016.



Fuente propia en base a la encuesta hecha en 2016.

3.3 Sistema y Mundo de Vida en Las Joyas

El polígono de pobreza Las Joyas son cualitativamente diferentes a las colonias restantes de León, por lo mismo que los comités vecinales son espacios institucionalizados en donde emana una participación ciudadana institucionalizada, clientelar y gerencial, y a la vez comunitaria como lo mencionamos anteriormente. La vida cotidiana vecinal que sucede en Las Joyas es un resultado sobre cómo el municipio ha tratado a su población a base de la economía como regidora. Debido a esto Tejera Gaona, menciona una identidad basada en la “ciudadanía institucionalizada o domesticada” por parte de la estructura modelista gerencialista, en este caso. Una ciudadanía en cierto punto domesticada por las instituciones y sus reglas del juego⁴⁴.

Entonces, si existe un modelo impuesto para operar racionalmente con tintes empresariales y de mercado, existe una influencia en la participación ciudadana que es producto de la NGP,

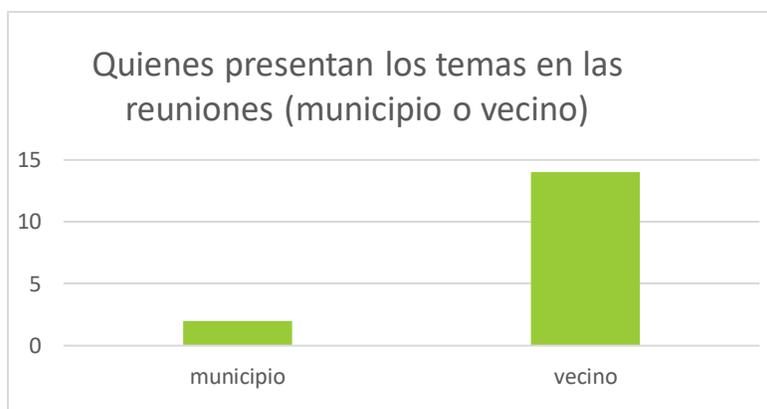
⁴⁴ DOUGLASS C. NORTH (1990) INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE, CAMBRIDGE UNIV. PRESS, 1990

y por medio de las instituciones como aparato de dominación se señala que existe una participación ciudadana influenciada o domesticada por el aparato de *estructuras sociales institucionalizadas* que estructuran al individuo, por lo tanto este se forma y se reproduce con los demás miembros de su comunidad por medio de las *reglas institucionales racionalizadas* y se vuelve una sociedad racional, que ayuda a la operación de la NGP. La mano invisible de la racionalidad opera en las formas de interactuar con la comunidad, se reproduce y se sirve de este modelo, moldeando la participación ciudadana y la forma de vida de sus actores racionales. Produciendo una personalidad individual estructurada por medio de las costumbres, valores y obligaciones en donde “Las instituciones son regularidades e interacciones repetitivas (...) costumbres y reglas que proporcionan un conjunto de incentivo y desincentivos para los individuos” (North, 1990, p. 231).

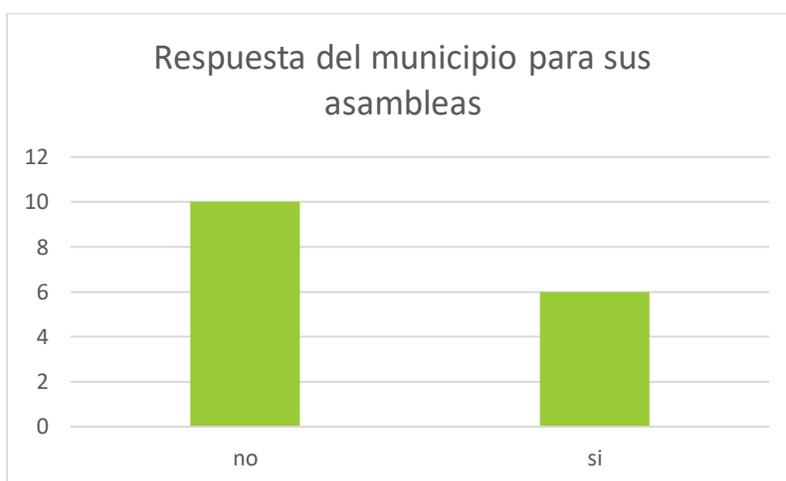
Y en ese sentido los actores se unen para satisfacer sus primera necesidades y así también existe una relación individuo-gobierno, quienes son los actores que invisiblemente entran a las reglas del juego “Existe la dimensión de la vida cotidiana en la cual los actores forman sus intereses, establecen relaciones, forman redes, producen culturas que no son inmediatamente políticas” (Bolos, 2003:30).

Ahora, partiendo de que el individuo dentro de la racionalidad manifestada en sociedad no tiene influencia en el sistema o *medio ambiente* donde él es únicamente el resultado de la adecuación en ese medio y de las fuerzas de la conservación del sistema autorreproductor autogobernador. Se trata de explicar la reproducción cultural de la vida, si el individuo parte de un resultado por su adecuación al medio ambiente en donde este es el punto de partida y después es el individuo con una personalidad como resultado. (Heller, 2002).

En nuestro caso el de la colonia de la Joyas, a esta sociedad sólo se le acerca la administración pública para preguntarle qué es lo que necesita o que es lo que quiere, y en base a ello trabajan, sin haber establecido un estudio previo, para la mejora o el desarrollo de esta comunidad. En sí, lo que pida el ciudadano-cliente-vecino, es lo que se contempla sin saber si está bien o no. Los objetivos organizacionales en las instituciones que tengan que ver están adaptados para que la clientela este satisfecha, pero con la influencia de la satisfacción de racionalidad limitada. Como podemos ver en el siguiente recuadro, los resultados sobre lo que los presidentes de colonos han experimentado con las administraciones públicas.



Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en el 2016



Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en el 2016

Como podemos verlas gráfica anteriores, el municipio no es el que se acerca a las colonias por medio de la participación ciudadana, sino que es el propio ciudadano-vecino, el que se tiene que acercar a ellos para tratar de resolver sus problemas. Y a la vez no hay respuesta de ellos.

La falta de visión de la organización pública que se carece ha obstaculizado de cierto modo los avances que los propios vecinos han percibido por medio de la unión entre ellos. Es así, que si las decisiones que se tomen bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, en consecuencia del corto periodo de administración municipal la cual son solo tres años. Dentro de estos tres años, la organización pública tiene que demostrar resultados para legitimar su

gobierno y demostrar resultados a sus promesas de campaña. Para muchos este corto periodo de tiempo no es suficiente para lograr establecer verdaderos cambios o mejoras para la sociedad, sino al contrario, como ya la administración pasada fue de otro partido (de oposición), y la administración presente es del partido popular que impera en el estado. Se tiende a politizar resultados tanto malos como buenos, para echarse tierra entre unos y otros, para sí ganarse la confianza ciudadana para obtener más votantes o más clientes. Bien menciona una vecina que hay tanta rotación dentro de la administración que llegan otros y otros todos prometen hacer mejoras en la comunidad pero nadie lo concreta.

3.3.1 Espacio de su mundo de vida

Ya hemos visto como la interinstitucionalidad influye en el individuo en nuestro caso la NGP y sus formas de racionalizar, para complacer una meta o un fin.

El adelgazamiento del Estado provocó una mayor atención en la elaboración de sus políticas públicas como una de tantas formas de vincularse con las instituciones y la sociedad civil. Estas transformaciones no son menores; abarcan espacios sociales amplios que van del terreno de lo político a lo estrictamente organizacional, pasando por lo económico social y lo cultural. No se trata de cambios de corto plazo, más bien, inauguran una nueva época, sin puntos de retorno, que marginan grandes contingentes de la población y que trastocan la vida cotidiana y las relaciones entre los individuos (Hirose, 2004:13).

Primeramente, empezaremos por definir que es el primer nivel al cual lo constituyen: el lenguaje, el sistema de hábitos y de uso de objetos: a este nivel Heller (1998) lo llama *la esfera de la objetivación* el cual es indispensable para que la vida cotidiana pueda coexistir. Estos tres primeros son de mera importancia para la estructura de la vida cotidiana y su socialización, el primero se refiere al lenguaje ya constituido, con su uso específico de palabras sonidos y significados con las cuales se entiende una sociedad específica. El segundo el cuál, es el sistema de hábitos, que es un bagaje de usos y de costumbres en los que se desenvuelve cierta sociedad y por último el uso de objetos, con este podemos entender a qué tipo de objetos el individuo está sujeto a usar en su vida.

Con respecto a lo anterior, no podríamos comenzar a hablar de la vida cotidiana y su sistema ya que se nos haría imposible tratar de entender la estructura social en el que el individuo se encuentra insertado. En otras palabras la vida cotidiana en el que todo individuo se encuentra sumergido y este a la vez se reproduce para formar un sistema de forma de vida, podemos decir que el individuo desde su nacimiento se encuentra en una relación activa con el mundo en el que nació y de que su personalidad se forma a través de esta relación. Por lo tanto “la vida cotidiana es el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social” (Heller, 1998:19). Entonces si bien la vida cotidiana en Las Joyas es vivido y replicado por el actor-individuo-particular. “Hemos dicho que la vida cotidiana el particular se reproduce así mismo y a su mundo (el «pequeño mundo») directamente y el conjunto de la sociedad (el «gran mundo») de modo indirecto” (Heller 1998:27).

Ahora bien, el *hombre particular*⁴⁵ que está siendo parte del mundo de vida y de su cotidianidad, parte del como cada uno de estos actúa bajo su propia personalidad individual con cada uno de sus elementos de la esfera de objetivación. Aunque cada uno de estos hombres tenga o hagan la misma actividad, cada uno de estos lo hace diferente, es decir lo cual les hace diferente es su particularidad e individualidad en la forma de hacer las cosas.

Por lo tanto, la vida cotidiana de los hombres nos proporciona, *al nivel de los individuos particulares* y términos muy generales, una imagen de la reproducción de la sociedad respectiva, de los estratos de esta sociedad. Nos proporciona, por una parte, una imagen de la *socialización* de la naturaleza y, por otra, el grado y el modo de su *humanización*. (Heller, 2002:20).

Hoy en día, nos seguimos topando con este mismo tipo de razonamiento por lo que “todo hombre al nacer se encuentra en un mundo ya existente, independiente de él. Este mundo se le presenta ya «constituido» y aquí él debe conservarse y dar prueba de capacidad vital”, el particular nace en condiciones sociales concretas, en sistemas concretos de expectativas, dentro de instituciones concretas.

⁴⁵ Ágnes Heller conceptualiza este término hombres como ente particular y lo llama hombre particular, el cual se reproduce así mismo como otros hombres particulares. (Heller: 2002)

Así mismo vale la pena mencionar las condiciones en las que se encuentran los habitantes de las Joyas, y tomando en cuenta la racionalidad limitada con el Nuevo Institucionalismo Sociológico y a la Nueva Gerencia Pública, el cual es el centro del análisis, me enfocaré en la manera en la cual todos estos elementos influyen para que el individuo actúe bajo un sistema ya establecido, en donde el ciudadano-cliente pasa a ser un actor racional en este juego.

Hay que destacar los resultados del trabajo de campo, el cual nos arroja lo siguiente:



Como podemos observar en la gráfica anterior, los habitantes de la colonia las Joyas no sienten que pueden influir en la toma de decisiones que se hacen dentro del municipio, con esto se puede decir que dentro del aparato gubernamental, existen *instituciones concretas* en las que no se es capaz de llegar a influir en este, sin embargo, este si puede influir en el individuo. Dicho lo anterior:

Ante todo debe aprender a usar las cosas, apropiarse de los sistemas de usos y de los sistemas de expectativas, esto es, debe conservarse exactamente en el modo necesario y posible en una época determinada en el ámbito de un estrato social dado. Por consiguiente, la reproducción del hombre particular es siempre producción de un hombre histórico, de un particular en un mundo concreto. (Heller, 2002)

Así mismo la acumulación de experiencias por medio de las instituciones como aparato de dominación se señala que existe una participación ciudadana influenciada o domesticada por el aparato de *estructuras sociales institucionalizadas* que estructuran al individuo, por lo tanto este se forma y se reproduce con los demás miembros de su comunidad por medio de las *reglas institucionales racionalizadas* y se vuelve una sociedad racional, que ayuda a la

operación de la NGP. La mano invisible de la racionalidad opera en las formas de interactuar con la comunidad, se reproduce y se sirve de este modelo, moldeando la participación ciudadana y la forma de vida de sus actores racionales. Produciendo una personalidad individual estructurada por medio de las costumbres, valores y obligaciones. “Las instituciones son regularidades e interacciones repetitivas (...) costumbres y reglas que proporcionan un conjunto de incentivos y desincentivos para los individuos” (North, 1986, p. 231).

Ahora, partiendo de que el individuo dentro de la racionalidad manifestada en sociedad no tiene influencia en el sistema o *medio ambiente* donde él es únicamente el resultado de la adecuación en ese medio y de las fuerzas de la conservación del sistema autorreproductor autogobernador. Se trata de explicar la reproducción cultural de la vida, si el individuo parte de un resultado por su adecuación al medio ambiente en donde este es el punto de partida y después es el individuo con una personalidad como resultado. (Heller, 2002).

Si estos individuos se reproducen así mismo como *particulares*⁴⁶ y crean su modo de reproducción social y así mismo crear una vida cotidiana en donde se reproduce el sistema. El hombre sólo puede reproducirse en la medida en que se desarrolla una función en la sociedad: la autorreproducción es, por consiguiente, un momento de la reproducción de la sociedad. (Heller: 2002: 38). “Dentro de esa vida cotidiana, también hay una historia, la vida cotidiana es la reproducción del hombre particular.

Es difícil enfrentarse a un modelo desconocido, o que no pertenece a su ambiente natural. La posibilidad de movimiento es limitada. “El mundo como su ambiente inmediato, así los modos de comportamiento se basan en ese ambiente y costumbres reguladas, todo esto se ve tal vez como forma de alienación que quizás forma o deforma al hombre”. (Heller: 2002: 57). Entonces si hay una adecuación al medio ambiente se desarrolla una personalidad individual a través de esta relación. Así cada hombre puede ser una individualidad. Esta vida cotidiana se vuelve entonces el medio ambiente con perspectiva funcional para el actor. Así, pues se limita a que la gente permanezca cerrada a su marco cotidiano y no piense en lo más mínimo

⁴⁶ Ágnes Heller conceptualiza este término hombres como ente particular y lo llama hombre particular, el cual se reproduce así mismo como otros hombres particulares. (Heller: 2002)

en superarlo. (Heller: 2002:306). Es decir, la propaganda política de las fuerzas dominantes está dirigida a la conservación, al engrosamiento de la particularidad.

CONCLUSIÓN

El modelo de la Nueva Gerencia Publica que es aquí parte del objeto de estudio, tiene la intención de tratar de resolver la problemática de una administración pública que ha engrosado el aparato gubernamental en las últimas décadas, problemáticas como exceso en la burocracia, gastos innecesarios, ensanchamiento dentro de ésta, a causa de que la sociedad comenzó a demandar más exigiendo respuestas a los nulos esfuerzos gubernamentales en América Latina se optó por adoptar un modelo prometedor que ya se había aplicado en países desarrollados para tratar de erradicar dichos problemas utilizando el modelo que cumpliría con los requisitos para resolver la problemática de la región. Las bases del modelo de la Nueva Gerencia Publica se extraen de la empresa privada y lo que se quiere adoptar son los procesos que conlleva para así llevar a las administraciones públicas a trabajar por medio de los tintes empresariales, el llevar la empresa privada al aparato gubernamental.

Dicho lo anterior, el modelo ya antes mencionado viene de un contexto completamente diferente al de la región Latina los países involucrados aquí padecen síntomas similares, problemáticas y fenómenos sociales, que no se les parecen en nada a países desarrollados, tales como, desigualdades, bajos índices de pobreza, deuda externa, inflación, corrupción, etc. Aún hay administraciones que carecen de los medios básicos necesarios para desempeñar su función, oficinas raquíticas que operan con el mínimo para tratar de dar respuesta a alguna necesidad. Los problemas de la región de América Latina son más grandes y primero se tendría que terminar con el rezago en el que se encuentra, para después imitar los modelos que han tenido sus casos de éxito en países con bienestar.

En el caso concreto del tema de estudio que son los comités vecinales de una de las zonas más rezagadas del municipio de León, es importante mencionar que pone al ciudadano como usuario de servicios, y que el enfoque es más como el de un mercadeo social, al que se le satisface por medio de obra pública por ejemplo. El ciudadano visto como usuario-cliente lo

limita por medio de las teorías ya empleadas en la investigación al ser un actor racional dentro de un desarrollo organizacional planeado y ejecutado por las nuevas administraciones públicas que han usado este modelo para tratar de innovar a la administración pública y que lo que hace son ciudadanos limitados al desarrollo de sus capacidades humanas y sociales.

Bibliografía

ARIAS, Fidias G (2006). El proyecto de investigación introducción a la metodología científica 5ta edición, editorial episteme, Caracas Venezuela.

AIKEN, Michael y Hage Jerald (1971), The Organic Organization and Innovation, Sociology, Vol. 5, No.1 (January 1971), pp. 62-82, (consultada el 26 de mayo de 2016), available on: http://www.jstor.org/stable/42851013?seq=1#page_scan_tab_contents.

ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucia (1997), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, Primera Edición: mayo de 1997, México.

ARELLANO, David *et al.* (2003), *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

ARELLANO, David, (2004), *Mas allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México.

BARZELAY, Michael (1998), *Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México.

BARZELAY, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública un Acercamiento a la Investigación y al Debate de la Políticas*, Primera edición al español, Fondo de Cultura Económica, México.

BASSOLS Ricárdez Mario y Arzaluz Solano Socorro (1996), “Gobiernos Municipales y Alternancia Política en Ciudades Mexicanas, en *Frontera Norte*, vol. 8, Núm. 16, Julio-Diciembre de 1996, México.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos (2001), *Reforma de La Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...*, International Journal of Political Studies, n*3, septiembre 2001: 143-166, Trabajo Presentado para la Conferencia Organizada por Hellmut Wolman, “Evaluando la Nueva Gestión Publica en el Mundo”, Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre, 2001.

BURNS AND STALKER (1961), *The Management of Innovation*, (Consultada el 16 de mayo del 2016), available on: http://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/27412_8.pdf

BOLOS

Bozeman Barry (2006), *La gestión Pública, su situación actual*, Sección de Obras de Administración Publica serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno Coordinada por Mauricio Merino, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión 2006, México.

CABRERO, Enrique y Arellano Gault, David (1993), Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas: Una Propuesta Metodológica, *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, enero-junio, 1993, consultado el 06 de mayo 2016. Documento en internet.

CABRERO, Enrique (1996), León, Guanajuato. El modelo del municipio- empresa, en *La Nueva Gestión Municipal en México*. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México.

CABRERO, Enrique (2003), *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, primera edición, Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México.

CABRERO, Enrique, (2012), *Administración Pública*, primera edición, Biblioteca Básica de Administración Pública DF, Grupo Editorial siglo XXI, México.

CASAR Amparo María y Wilson Pérez (1988), *El Estado Empresario en México; ¿Agotamiento o Renovación?*, México Siglo XXI Ed.

CASAR Amparo María y Marván Ignacio (2012), “Pluralismo y Reformas Constitucionales en México: 1977-2012”, en CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C, Núm. 247.

CÁCERES Galindo Luis Jesús (1998), “Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación”, Pearson Educación, Primera Edición 1998, primera reimpresión noviembre 1998, México.

CASTAÑEDA Jiménez, Juan, (2011), *Metodología de la Investigación*, Segunda Edición. Mc Graw Hill, México.

CEJUDO M, Guillermo (2011), *La Nueva Gerencia Pública. Una Introducción al Concepto y a la Práctica*, en Nueva Gestión Pública, Primera Edición 2011, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI editores, México.

CISNEROS Sosa, Armando (2001), “Relaciones entre el Mundo Vital y los Sistemas” en *Critica de los Movimientos Sociales debate sobre la modernidad y la igualdad social*, Universidad Autónoma Metropolitana UAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México.

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), Documento, Internet.

FERRARO. E. Agustín (2009), *Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2009.

GADSDEN Carrasco, Carlos y Lucas Marín, Antonio (1993) *Participación y Autogestión en la Construcción de la Democracia*, VI Congreso Internacional sobre Participación y Autogestión, Guanajuato, Guanajuato, Gobierno de Estado de Guanajuato, Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, Asociación Internacional de Sociología Comité 10 de Investigación, Subcomité Americano, México, 29 junio-02 julio 1993.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo y Gómez Granados Pavel (2011). Servicios Públicos en los Gobiernos Locales: un Análisis a Través de las Encuestas Municipales. En: Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp.157-213) [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Fecha de consulta, 10-02-16].

GARCÍA DEL CASTILLO Rodolfo y Cabrero Enrique (1999), “La Gestión de Servicios Urbanos: Un reto a la Innovación en los Gobiernos Locales”, Documento de trabajo en CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), Núm. 15, División de Administración Pública, México.

GUERRERO, Omar (2001), Nuevos Modelos de Gestión Pública, Revista Digital Universitaria, 30 de Septiembre del 2001 Vol. 2 No.3, Consultada el 13 marzo 2013. <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>

GUERRERO, Omar (2003) *Nueva Gerencia Pública ¿Gobierno sin Política?* Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=29002302>. (Consultado el 20 de octubre del 2012).

GUERRERO, Omar (2003), *“Gerencia Publica en la Globalización”*, Universidad Autónoma de Estado de México Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa México.

GUILLEN, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (2004), *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano, análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, primera edición, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México.

HARMON Michael M y Mayer Richard T (1999), *Teoría de las Organizaciones para la Administración Publica*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1999, México.

HELLER, Ágnes, (2002), *“Sociología de la Vida Cotidiana”*, primera edición por ediciones península, Barcelona.

HERNÁNDEZ García Juana Lilia y Aguirre Rodriguez Rosalinda (2014), *“El Pandillerismo y la Familia como Generadores de Delito”*, tesis para la obtención de grado de licenciatura en sociología, Universidad de Guanajuato Campus León.

HIROSE Montaña, Luis (2004), *Los Estudios Organizacionales en México, cambio poder, conocimiento e identidad*, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Occidente, Porra, Primera Edición, 2004, México.

LONDOÑO, Juan Luis (1996), *Pobreza Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina 1950-2025*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

MANSFIELD, Edwin (1961), *Technical Change and the Rate of Imitation*, *Econometrica*, Vol. 29, No.4. (Oct., 1961), pp.741-766. Available on http://www.epi.msu.edu/janthony/requests/articles/Mansfield_Technical%20Change%20Rate%20Imitation.pdf

MARCH, G, James y Olsen. P Johan (1997), *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México DF.

MARTÍNEZ VILCHIS, José (2009), *La Nueva Gerencia Publica en México. Una Medición de su intensidad e impactos en las entidades de país*. Revista Scielo, Vol.16, Núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

MEJÍA Lira, José (1993), *La Participación Ciudadana en los Municipios en la Nueva Relación Estado-Sociedad*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), 1993, p. 12.

MEJÍA Lira, José (1994), “*El Desarrollo Organizacional en una Administración Municipal*”. *El Caso de León Guanajuato en Problemática y Desarrollo Municipal*, Universidad Iberoamericana, Primera edición por Plaza y Valdez Ed, México.

MENDEZ, José Luis y Peters B Guy (1999) *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

NORTH, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press, 1990.

OLVERA J, Alberto (2009), *La Participación Ciudadana y sus Retos en México, un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Secretaria de Gobernación, México.

OSPINA Bozzi, Sonia, (2000), *Evaluación de la Gestión Pública: Conceptos y aplicaciones en el caso Latinoamericano*, V Congreso Internacional del CLAD (Internet).

PETERS, Guy (1999), *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica, México.

PETERS, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo Teoría Institucional en Ciencia Política*, primera edición, abril del 2003, Barcelona, Editorial Gedisa, España.

POWELL, Walter y Dimaggio, Paul. J (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* , Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de México, primera edición al español 1999, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

RIONDA, Luis Miguel (2011), *Cultura Política y Participación Ciudadana en Guanajuato en el Arranque del Siglo XXI*, en Procesos Sociopolíticos Contemporáneos en Guanajuato. Una Visión Plural, Instituto Guanajuatense de Estudios y Ciencias Políticas A.C. México.

SANCHEZ GONZALEZ, José Juan (2004), *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, México.

SÁEZ A. Hugo Enrique (2008) *Como Investigar y Escribir en Ciencias Sociales*, primera edición Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.

SIMON Herbert A, (1994), *Administrative Behavior, how organizations can be understood in terms of decision processes*, Computer Science, Roskilde University, spring 1994, Jesper Simonsen, available on: <http://jespersimonsen.dk/Downloads/Simon-introduction.pdf>.

TEJERA GAONA, Héctor, (2003), *Ensayos Vecinos, Identidades Locales y Participación Ciudadana en la Ciudad de México: La Experiencia de los Comités Vecinales*, en 3er concurso de tesis, ensayo y cuento 2003. Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), 2003, México.

THELEN, Kathleen and STEINMO, Sven (1992), *Structuring Politics “Historical Institutionalism in Comparative Analysis”*, Cambridge University Press, 1992, United Kingdom.

VALENCIA Garcia, Guadalupe (1995), *La Administración Panista del Municipio de León, Guanajuato (1989-1991)* en Ziccardi, Alicia (1995), *La tarea de Gobernar Gobiernos Locales*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Primera Edición, Miguel Ángel Porrúa Ed. México.

VELAZQUEZ C, Fabio y González R, Esperanza (2003), *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona y Banco Mundial, primera edición, Colombia.

VILCHIS Martínez José (2009), “La Nueva Gerencia Pública en México”, en *Convergencia*, Universidad Autónoma de México, ISSN 1405-1435, UAEMex, núm.49, enero-abril Editorial Leviatán, Buenos 2009,pp.199-227.

WEBER, Max (1991) “*¿Qué es la Burocracia?*” Buenos Aires, 1991.

ZICCARDI, Alicia (1998), “Las Ciudades: La Gobernabilidad y La Participación Ciudadana en *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Las Ciencias Sociales Segunda Década, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición 1998, México.

Entrevista con David Herrerías, febrero 19, 2016, <http://www.arbolcentral.com/?p=188>