

# Gobiernos locales y políticas públicas en México. Perspectivas en el nuevo federalismo

Rodolfo García Del Castillo\*

## ANOTACIÓN INTRODUCTORIA

La observación de los elementos teóricos para entender la conducta gubernamental tiende cada vez más a privilegiar la interpretación e investigación de las condiciones objetivas que dan lugar al surgimiento de acciones y omisiones concretas. Estas son catalogadas como *políticas públicas* y se han convertido en un objeto de estudio sometido a un abordaje interdisciplinario. En este campo interpretativo y instrumental, se puede hablar de elecciones racionales, modelos de optimización o bien de análisis de agendas, actores y procesos y, en todos los casos, podríamos inscribir estos discursos en el campo de las llamadas políticas públicas. Desde los planteamientos tradicionales de Harold Laswell (1951), la preocupación por comprender y —en cierta medida— hacer más eficiente el trabajo gubernamental, ha dado pie a una amalgama de marcos teóricos diversos. Bajo la pretensión de obtener una visión más precisa y aportar soluciones más adecuadas a los asuntos públicos se ha llegado, en oca-



\* Catedrático e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

siones, a aproximaciones útiles pero con poca consistencia. Sin embargo, más allá de esta relativa ambigüedad, el enfoque de las *policy sciences* ha permitido entender, con mayor exactitud, la operación del gobierno y sus organizaciones.

La burocracia puede identificarse como el *locus* de la implementación e incide directamente en los resultados, bien sea que se le considere un vehículo de ejecución (burocracia maquina) o un entramado complejo de actores sujetos a presiones, negociación e intercambios (Subirats, 1994: 125-138). Dentro de la misma organización del régimen, se concreta la subdivisión de políticas de acuerdo a los sectores o niveles en donde se ejecutarán. Así, la construcción de políticas públicas supone una serie de decisiones que se toman desde agencias públicas específicas. Además, las acciones y omisiones del gobierno se manifiestan en espacios distintos e implican relaciones de participantes —redes— en arenas concretas. De ese modo, la comprensión de las políticas en el espacio local debe partir de una contextualización que considere:

1. Las condiciones generales de los sistemas político y económico, y su funcionamiento global. En este aspecto es conveniente observar los elementos más importantes de los criterios que privan en el modelo de desarrollo económico, las generalidades del régimen político y las formas de operación de los procesos y fun-

ciones de los participantes en decisiones públicas.

2. La serie de relaciones intergubernamentales, que se dan en una acción concreta y que suponen un entramado de nexos entre agencias públicas específicas. Por ejemplo, una política de servicios (agua, alumbrado o recolección de basura) involucra a distintas organizaciones públicas —en aspectos de autorizaciones, definición de prioridades, financiamientos, delimitación de responsabilidades y competencias, y control— que pueden localizarse en niveles de gobierno distintos.
3. La comprensión de las decisiones y acciones locales, bien sean estatales o municipales, como procesos que se enmarcan en un conjunto de relaciones institucionales entendidas como las *reglas del juego* (North, 1993: 15-39). Estos arreglos —formales e informales— estructuran el conjunto de incentivos que otorgan sentido a las acciones de los actores políticos y de aquellos involucrados en el proceso creativo de políticas.

Aunque el espacio de este artículo es muy escaso para exponer a detalle los vínculos entre estos tres aspectos, es posible establecer puntos de enlace que marquen una semblanza inicial de estas relaciones, enfocándonos fundamentalmente en su efecto, respecto a

la definición y cristalización de políticas en los municipios mexicanos.

El presente trabajo constituye solamente una primera aproximación, en la que se explora la transformación paulatina de los modos para llegar a la decisión pública en nuestro país y el cambio relativo del peso potencial de los actores ubicados en cada uno de los niveles formales de gobierno. Se trata, ante todo, de trazar coordenadas para explorar las vinculaciones entre los cambios macro —tanto en la economía como en la política— y las relaciones intergubernamentales que se dibujan en el futuro inmediato, haciendo un énfasis particular en el llamado *nuevo federalismo*. Aunque conscientes de la limitación de una aproximación de este tipo, el orden temático delinea una conexión desde la contextualización global hasta las limitaciones concretas para mejorar los resultados de las políticas específicas dentro de los espacios locales.

Siguiendo con nuestro planteamiento, para explicar el sentido —o direccionalidad— que pueden adquirir las políticas públicas locales, es conveniente tomar en cuenta: a) el nuevo contexto económico y político; b) el reconocimiento de un orden de redes de poder y autoridad distintas, con un peso mayor de los gobiernos locales; y c) la posibilidad de una institucionalidad distinta —se refleje o no en organizaciones nuevas— construida por los actores en forma gradual. Los tres apartados que componen este texto tratan de seguir ese orden explicativo de partes in-

terconectadas para brindar argumentos de una discusión susceptible de ampliarse.

#### UBICACIÓN INICIAL DEL PROBLEMA

En las décadas de los setenta y ochenta las ideas sobre la participación gubernamental sufren una modificación muy fuerte, pues la intervención estatal excesiva se observa de forma crítica y se considera conveniente una reducción de las áreas de injerencia. Lo que naturalmente suponía la minimización del aparato burocrático. En buena medida se trata de una corriente mundial favorecida por el predominio de un paradigma catalogado como neoliberal e impulsado por organizaciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes convirtieron al modelo en una fórmula —más o menos genérica— de enfrentar la crisis en los países menos desarrollados. Si se recuerda, por ejemplo, el contenido de las llamadas *cartas de intención* que sirvieron de base para la renegociación de la deuda en América Latina en los ochenta, se podrá observar el sentido de las políticas internacionales.<sup>1</sup>

En nuestro país, los cambios del sistema político y la llamada *reforma del Estado* en los años ochenta pueden explicarse, en buena parte, por una seria modificación de los equilibrios políticos y sociales (ante la exigencia de actores ubicados fuera del “sistema” para con-

tar con mayores márgenes de participación). Sin embargo, también pueden encontrar otra buena parte de su explicación si se toma en consideración la presión que colocó la crisis del modelo de desarrollo económico sobre el contexto nacional en su conjunto. El efecto de ésta se multiplicó, creando condiciones de incertidumbre en donde los viejos patrones de comportamiento no resultaban útiles para los actores participantes ante la turbulencia del ambiente y era urgente flexibilizarlos mediante una apertura —real o formal— a la participación en política y a las políticas públicas.<sup>2</sup>

Así, el factor “crisis” permea los procesos de transformación y de hecho, imprime en ellos un sentido específico. La capacidad de respuesta de las agencias gubernamentales se ve mermada y los intermediarios políticos tradicionales —organizados bajo un marco corporativo estrechamente vinculado al funcionamiento del partido oficial— encuentran serias dificultades para seguir operando en esquemas clientelares. A medida que el escenario se transforma e incorpora a participantes diferentes —o en condiciones distintas que les favorecen— las redes de poder tienden a operar cada vez más bajo un carácter de concertación, por lo menos con los grupos o élites de mayor importancia.<sup>3</sup> Así, la necesidad de redefinir el papel de la acción del Estado, se dirime en una continua sucesión de conflictos y concertaciones estructurados de forma inédita para los gobier-

nos posrevolucionarios. Como ejemplo de estas formas distintas de alcanzar acuerdos destacan los pactos económicos, la paulatina apertura democrática —circunscrita casi siempre al aspecto electoral— y los acuerdos postelectorales.<sup>4</sup>

Al asumir un modelo económico más abierto, flexibilizar los procesos electorales y reconocer mecanismos de participación en política, fuera de los canales hasta ese momento tradicionales, se genera una dinámica de procesos económicos, políticos y sociales no siempre coincidentes o complementarios. De ese modo, la reforma gubernamental se ha movido en dos vertientes globales que en ocasiones generan tensiones entre sí, estas son:

*Primera:* la necesidad de realizar un ajuste estructural del modelo económico poniendo especial énfasis en:

- a) El traslado de una economía cerrada a una abierta y paralelamente hacer de ésta una economía competitiva. El eje que articula este cambio, se ubica en la mayor apertura comercial y la liberalización de las condiciones del mercado rompiendo barreras —proteccionismo y sobrerregulación— y generando condiciones de inversión (mercados financieros y complementariedad de esfuerzos públicos y privados).
- b) Saneamiento de las finanzas públicas cuidando los niveles de endeudamiento, así como los montos

y plazos de los empréstitos para reestructurar las condiciones de pago con los acreedores. Adicionalmente se planteó la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos —a través del control del gasto presupuestado— y encauzarlos a usos prioritarios (planeación y búsqueda de eficacia y eficiencia).

- c) Reducción de los límites de acción directa. Aquí, se buscó una nueva organización rescatando —de acuerdo al discurso oficial— únicamente actividades prioritarias: por supuesto, esto condujo a una severa reducción del sector paraestatal. Actualmente el sentido de lo prioritario se ha convertido en punto de controversia y su laxitud parece ir en aumento cada día, como lo demuestran las recientes discusiones sobre la desincorporación de la petroquímica, la cual implicó una clasificación distinta de las actividades de PEMEX o bien la posibilidad de abrir agresivamente el sector eléctrico a la participación privada.

*Segunda:* la urgencia de reestructurar las formas de funcionamiento político atacando problemas de democracia electoral, equilibrio de poderes y participación fundamentalmente. Cabe señalar:

- a) Las reformas a la legislación electoral en cuanto a calificación de elecciones, autoridades respon-

sables, financiamiento a los partidos y representación parlamentaria (Crespo, 1996). Aunque no exentos de críticas, los últimos procesos electorales —destacando el del D.F. —han alcanzado una legitimidad bastante aceptable.

- b) La reorganización interna de los poderes judicial y legislativo. Por un lado se pretende mejorar los sistemas para impartir justicia y por otro abrir paso a un contrapeso más real entre los poderes.
- c) La apertura, tanto formal como tácita, de modalidades de participación ciudadana distintas: reconocimiento a las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), incorporación de mecanismos de acción ciudadana, discusiones sobre la validez de mecanismos como el plebiscito.

La conciliación de ambas vertientes no siempre es posible pues su naturaleza y ritmos son diferentes. De ese modo, ante un contexto más turbulento, en donde la transformación no se ciñe a los patrones antes conocidos, es conveniente explorar sobre los motivos y causas de las rupturas considerando las diferencias entre los espacios y niveles en que se concretan específicamente los cambios. Las acciones emprendidas por las agencias gubernamentales —es decir las políticas públicas— deben desmontarse analíticamente para su estudio, retomando la dinámica de los participantes.

Así, los macroprocesos de cambio se conforman por la integración de otros más acotados, pero sin los cuales es imposible entender lo que pasa con el régimen político administrativo. Algunos de estos procesos específicos —con incidencia en “lo local”— son aquellos que se refieren a:

- Una modificación del orden del poder formal, que se desenvuelve dentro de organizaciones públicas en transformación, alterando las condiciones de funcionamiento en sus estructuras, funciones, competencias y reglas.<sup>5</sup>
- Cambios en las Relaciones Inter-gubernamentales (RIG), considerando un desplazamiento de los vínculos entre niveles de gobierno, en una red compleja de interacciones, que, de *arriba-abajo* y de *abajo hacia arriba* conllevan a condiciones distintas entre actores participantes: los agentes locales valoran su postura con menos desventajas. No sólo se trata de considerar los nexos, sino las formas de intercambio que privan en la red, pues a medida que éstas posibiliten un mejor intercambio —con ajuste de intereses— y una mayor equidad, que garantice la participación de más actores, hablaríamos de una faceta de avance clave en la democratización.
- La búsqueda de eficacia, eficiencia y legitimidad. Estos elemen-

tos reconstruyen el sentido de lo público bajo una óptica de responsabilidad del gobernante, quien se encuentra sujeto al juicio de los gobernados.

- En general, se pretende acotar la intervención de las agencias públicas en áreas concretas pero, paradójicamente, también se persigue mantener un sentido de permanencia en los impactos y en su contenido auténticamente público (en apariencia con una mayor pluralidad) que incorpore la participación.
- También se tiende a valorar la conveniencia de obtener de las organizaciones públicas una mayor flexibilidad, para responder a las demandas de públicos concretos.

Estos procesos cristalizan en implementaciones específicas, sensiblemente diferentes a las obtenidas en la burocracia de hace algunos años, que pueden modificar los ritmos de los cambios esperados dentro de las grandes previsiones de la planeación nacional. A fin de cuentas, los intercambios y vínculos entre actores dejan de ser un resultado determinado por la economía o los macrofactores de la política para convertirse en explicación de los procesos gubernamentales. Se trata de la recuperación del proceso de elaboración, ejecución y valoración de políticas como elemento dinámico y vivo, más que como consecuencia de determinaciones

macro. En el fondo hablamos de la necesidad de considerar lo que Luis Aguilar llama el “olvido teórico”, que consiste en desechar o menospreciar aspectos como las presiones de grupos, individuos y participantes con intereses en discrepancia, a favor de explicaciones deterministas (Aguilar, 1992a: 19-21). Este giro coloca a las políticas públicas como una perspectiva válida para entender la pluralidad, discrepancia y autonomía de los hacedores de política y otorgar contenido a los procesos de concertación y conflicto en ese marco explicativo.

Antes de colocarnos dentro del espacio específico de la política emprendida bajo el título de *nuevo federalismo*, resulta conveniente dedicar un espacio para explicar la relación entre políticas y gobierno.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y PÚBLICA

La preocupación por las formas de actuar del gobierno aparece como el objeto central de estudio en la administración pública. Sin embargo, el desdoblamiento de dicha acción se da por lo menos en dos momentos: el de la política y el de las políticas públicas.

La política incluye un amplio rango de actividades relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público; aparece en el fondo de ella una idea de orden colectivo y de organización de la



Ilustración: Juan C.  
Castagnino

convivencia, mediante reglas dirimidas y aceptadas en forma general (Bobbio y Bovero, 1984: 39).

En contraparte, las acciones gubernamentales concretas son acciones y decisiones entendidas como política pública. En un momento delimitado, tanto en espacio como en tiempo, las políticas públicas suponen una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, poder y liderazgo. En el fondo son las políticas públicas las que otorgan contenido a la acción gubernamental; en otras palabras: "la política se juega en torno de las políticas" (Aguilar, 1992a: 30).

La vertiente denominada *política pública* nace en un espacio teórico dominado por estudios pragmáticos, y subyace en ella la intención de racionalizar, diseccionar y posteriormente impulsar las acciones gubernamentales, bajo cuadros analíticos operacionales (García del Castillo, 1995). Pero detrás de esta primera intención surgen problemas mayores sobre su verdadero funcionamiento en las sociedades occidentales. De ese modo, se entra de lleno a la discusión sobre los supuestos para acceder a mejores gobiernos considerando temas como la democracia o el libre concurso de los agentes sociales bajo lógicas de mercados y ajustes a sus fallas.

En el caso de México, es muy importante determinar de dónde nace la decisión pública de hacer o dejar de hacer. Después de todo, una política está íntimamente ligada a las condiciones que

prevalecen en el régimen político. Si tradicionalmente el peso de ciertos actores y la relación personal priva sobre las instituciones formalizadas, nos encontramos en la presencia de un régimen autoritario. A medida que esto se modifica, se entra en fases de transición más o menos intensas.

La evolución posrevolucionaria, tanto del régimen como del sistema político en México, condujo a la construcción de las políticas gubernamentales determinadas bajo el peso de actores inscritos dentro del aparato público, en donde además se establecía una secuencia jerárquica que favorecía claramente al poder ejecutivo; en caso extremo al *presidente de la República*. De este modo, el presidencialismo ha constituido el reflejo más evidente de un conjunto de mecanismos de decisiones, que permearon la manera tradicional de hacer política en México y, por supuesto, la cristalización particular de las políticas públicas.

En una clasificación tradicional, durante los ochenta, autores como Hughes y Mijeski (Hughes y Mijeski, 1987) catalogaban al régimen mexicano como autoritario. Además del carácter centralizado y autoritario de las decisiones gubernamentales, la respuesta poco organizada de los demás actores sociales facilitaba la reproducción del poder *cuasi* personalizado. Estas formas de decidir encontraban un canal formal en el partido de Estado y sus organizaciones corporativas. Por otro lado, otras corporaciones (como las de grupos

empresariales) se inscribían dentro de los canales permitidos para incidir en las acciones del gobierno, estableciéndose un conjunto de reglas con bastantes barreras de entrada; no todos podían participar si no estaban dentro del juego de instituciones y además no todos los públicos afectados tenían voz en cuestiones que les afectaban en forma directa.

Paulatinamente, los procesos de política pública han cambiado, en buena medida por el factor crisis, que ya mencionamos. El agotamiento del modelo económico anterior a los ochenta y el devenir azaroso del esquema nuevo, así como el desgaste del sistema político, han hecho evidentes los límites de una política gubernamental autoritaria.

Poco a poco se ha tenido que abrir paso a la participación de un mayor número de actores en los asuntos públicos y también de replantear el equilibrio de pesos y contrapesos del poder.

La crisis señaló el agotamiento de la intermediación política, por la vía de las promesas que generalmente nacían del partido oficial. Mientras se tuvieron los recursos para cubrir algunas promesas y se mantuvo un predominio electoral sólido, se contó con bases de gobernabilidad suficientes para hacer del partido un instrumento funcional para el sistema. Al disminuir la capacidad de respuesta por la crisis económica —además de la presión negativa sobre las expectativas de vida de la población— las fracturas del sistema en otras partes —como su papel social enjuiciado y su

fragilidad democrática— empezaron a hacerse notables. En este orden de ideas, el desequilibrio entre los niveles de gobierno se convirtió en punto crítico para la formulación e implementación de políticas locales.

El periodo que se enfrenta, de cara al futuro inmediato, bien puede catalogarse como una transición inicial de las maneras de hacer la política y construir las políticas. Ahora bien, si se desea plantear una auténtica reforma en el quehacer gubernamental es necesario considerar al menos dos dimensiones íntimamente interconectadas:

1. Una relación de orden horizontal entre los poderes. Los tres poderes deben guardar equilibrio mucho mejor; los contrapesos del poder ejecutivo y judicial exigen independencia en acción y decisiones. Esta transformación, de hecho, también tiene una manifestación entre los niveles de gobierno.
2. Un nivel vertical, que implica la modificación de las relaciones inter e intra gubernamentales. Por supuesto, aquí se plantea una transformación que afecta directamente al orden federal.

Considerar estas dos vertientes, únicamente nos ayuda a comprender un poco mejor los fenómenos de cambio, aunque, por supuesto, en la realidad estamos hablando de fenómenos imbricados en un momento y espacio común.

Los cambios del régimen no se explican sin una modificación profunda de las instituciones —más allá de funciones y estructuras asociadas— considerándolas como conductas aceptadas por participantes en los procesos de la política. Esta clase de modificación aún deberá enfrentar serios retos y resistencias en el horizonte próximo.

Por otro lado, las condiciones nuevas de actores con un escenario político relativamente más competido y condiciones de apertura en ocasiones obligadas, colocan al problema de equilibrio de poderes y a la relación equitativa de los niveles de gobierno en la agenda de discusión de la reforma gubernamental como aspectos prioritarios.

#### LA POLÍTICA PÚBLICA EN LOS ESPACIOS LOCALES

Como hemos comentado, en el caso de México uno de los espacios naturales para comprender los alcances de la reforma estatal es el espacio local. En la medida en que toda reforma no se comprende únicamente como una dinámica impuesta desde arriba hacia abajo, sino como una condición bilateral de presión —recomposición— de carácter conflictivo, aumenta la preocupación por estudiar el *nuevo federalismo* dentro de los cambios del régimen y del sistema político.

En la discusión teórica sobre el federalismo, éste puede comprenderse desde distintas dimensiones (Agranoff, 1993: 190-205). Dos de éstas deben

considerarse como críticas, y se refieren al rango de decisión política y a la capacidad económica de respuesta. En el fondo, aparece nuevamente un problema de democracia íntimamente ligado a la reforma política y un segundo problema de capacidad de acción y posibilidad de impulso al desarrollo estrechamente vinculado a la reforma del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.

Ahora bien, la discusión sobre democracia y las posibilidades de acceder a una pluralidad mayor —como es lógico suponer— depende, tanto del número de interesados que participan activamente en la definición de política, como de la diversidad de sus posturas. Si nos colocamos dentro de las RIG es justamente el espacio local en donde las transformaciones se manifiestan con mayor claridad, pues en la actualidad podemos ver una mayor cantidad de estados y municipios gobernados por partidos de oposición. Esto significa una composición diferente del escenario global y por supuesto de las arenas en donde se dirimen las políticas sectoriales. Para ejemplificar el avance de las oposiciones, los siguientes cuadros marcan la evolución de las últimas elecciones municipales, en relación con los partidos gobernantes y la situación a finales de 1997.

Los cambios en el mapa político tanto en gubernaturas como en alcaldías hace que, cada vez con mayor frecuencia, conceptos como *buen gobierno*, *rendición de cuentas* o *accountability* cobren sentido en la discusión cotidiana

CUADRO 1

Partidos políticos	1994	1995	1996
PRI	2,154	1,991	1,542
PAN	102	181	203
PRD	35	123	179
Consejos municipales otros	12 39	44 57	27 48
Usos y costumbres En disputa			407 6
<b>TOTAL</b>	<b>2,342</b>	<b>2,396</b>	<b>2,412</b>

Fuente: Sistema de Información Municipal del CESEM (Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara).

Elaboración: Luis de la Cruz López, México, 1997.

CUADRO 2

*Municipios y población gobernada  
por partido al concluir 1997  
(Incluye los resultados preliminares  
de la elección en Jalisco)*

Municipios	Población	Partido
1,380	45.8%	PRI
310	32.0%	PAN
294	20.2%	PRD
29		otros
405		Usos y costumbres

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación, del PRI; Dirección de Proyectos Especiales de la Fundación "Rafael Preciado Hernández", del PAN; Secretaría de Asuntos Municipales, del PRD; Memoria de Labores 1996 de Petróleos Mexicanos; Infosel —Publicado por el Periódico *Reforma* el día 17 de noviembre de 1997, por Miguel Pérez y Patricia Sotelo.

Elaboración: SIM-CESEM (Base Acontecer Municipal) (971117,28468): Fernando Gutiérrez, Gabriela Estrada y Martha García.

del quehacer gubernamental. Insertos en una tendencia a la descentralización, los problemas de la eficiencia se ligan con los de decisión y equilibrio entre

niveles. Al otorgar mayores responsabilidades a estados y municipios, sus características organizacionales y capacidad de respuesta se vuelven aspectos críticos, pero a su vez se exige desde abajo un mayor margen de decisión —facultades— sustentado en un mayor presupuesto —recursos— para alcanzar mejores resultados. De ese modo el poder aparece como el elemento clave de la descentralización; no sólo descargar funciones sino otorgar poder de decisión y bases de financiamiento.

En los espacios locales, la exigencia sobre resultados tiende a ser más importante por la cercanía de las demandas y el peligro de un juicio negativo sobre la labor realizada, que puede afectar la posibilidad de continuidad del partido (cualquiera que éste sea) en el poder o bien el deterioro de la imagen política. Las respuestas de los partidos y, aún más, de los grupos que asumen el poder, cambian ante la exigencia de una mayor eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas elegidas. Además, se da la incorporación activa de actores sociales con mayores resistencias para ceñirse a una lógica de decisión centralizada o a los viejos cauces corporativos. Por un lado, nos encontramos ante la demanda de generar una institucionalidad distinta, pero, por otro, se requiere —sin duda— una lectura más cercana e inmediata de la realidad que pasa obligadamente por la consideración de los nuevos actores o bien actores ya presentes pero en un nuevo posicionamiento estratégico:

La llegada al poder de los gobiernos de oposición, las nuevas controversias, la reconfiguración desde abajo de las demandas (bien sea por la participación espontánea o a través de Organizaciones No Gubernamentales), la disputa entre grupos y coaliciones, y la modificación de los códigos aceptados para los intercambios políticos, atraviesan la realidad de las esferas gubernamentales dando una dimensión distinta a los asuntos públicos. Las disputas en arenas locales acotadas impactan cada vez más en el sistema político en su conjunto (García Del Castillo, 1996: 114).

Tradicionalmente el funcionamiento del sistema político partía de una subordinación lineal y jerárquica de las decisiones, mientras paralelamente se

apoyaba en un, federalismo mucho más formal que real.

Con los cambios en el contexto político y social, las reglas del juego se interpretan de manera distinta por parte de los actores emergentes en el escenario político nacional:

Se exige mayor posibilidad de acción (recursos y capacidad de decisión) con respecto a las instancias locales revalorizando conceptos como soberanía, autonomía y subsidiariedad. Sin embargo, aún subyacen en la realidad local serios atrasos que constituyen un peligro para la viabilidad de una sana descentralización que se puede construir sobre una base sólida de funcionamiento del sistema político (García Del Castillo, 1996: 114).



José Clemente Orozco, *El réquiem*, 1926-1928

El diseño y puesta en marcha de políticas se somete no sólo a una mayor exigencia técnica en cuanto a las herramientas usadas, sino a una presión por hacer auténticamente público (con pluralidad y capacidad de decisión y control por los afectados) el proceso a través del cual se cristalizan. Sin embargo, el perfil heterogéneo de nuestros estados y municipios en cuanto a estructuras administrativas, complejidad, tamaño, tecnología y grado de profesionalización conduce a resultados diversos, bajo los cuales es conveniente detenerse antes de determinar la formulación de las políticas públicas y constituyen una condición para tomarse en cuenta si se desea aminorar los errores en su implantación.

Otra de las facetas consideradas dentro de los cambios del *nuevo federalismo* —quizá la más difundida— es la asignación directa a los municipios de los recursos que antes eran manejados desde PRONASOL, primero por la vía del ramo presupuestal 26 y posteriormente por la vía del ramo 33. Este traslado ha reflejado nuevos problemas que tienen mucho que ver con la reconfiguración de las RIC en situaciones de gobiernos divididos, por un lado y con la capacidad administrativa de los municipios, por otro. La forma de echar a andar los recursos suponía —de acuerdo con los manuales de operación existentes— la creación de organizaciones con carácter ciudadano que representaran los intereses de los potenciales beneficiarios. Sin embargo, la escasa claridad del diseño y las ambigüedades en cuanto

a las competencias e injerencia de los distintos niveles de gobierno, condujo a serios conflictos de interés. La posibilidad de introducir un sesgo a las asignaciones por un manejo indirecto de los consejos (órganos encargados del manejo del recurso y que cuentan con la representación ciudadana) o por una directa manipulación estatal, sirvieron como punto de polémica en casos como el del estado de Puebla durante la gubernatura de Manuel Bartlett. De cualquier forma, esta reasignación de flujos financieros ha colocado una presión sobre resultados en los municipios; se fortalece así la preocupación por recuperar técnicas de mejora y por otorgar contenidos públicos a la acción (por medio de la participación y concertación) abriendo, en ambos casos, espacio para recuperar elementos de las llamadas *policy sciences*. Quizá uno de los riesgos más fuertes —como suele suceder con las tecnologías políticas y administrativas— es caer en una postura acrítica que pretenda un traslado de soluciones únicas y casi mágicas. La dinámica de transición de los gobiernos locales —y su condición de cambio de la presión abajo hacia arriba— obliga a una lectura concienzuda de esta particular disciplina en los gobiernos locales de México.

## CONCLUSIONES

El carácter del artículo, como una primera aproximación, conduce más a abrir puntos para la discusión, que a otorgar

trazos definitivos sobre la vinculación entre niveles de gobierno y la modificación de los estilos autoritarios para la definición, formulación e instrumentación de políticas públicas en los espacios locales. En nuestra opinión, es conveniente detenernos en algunas líneas de reflexión:

1. Es importante recuperar las políticas públicas, como un discurso teórico que acompañe a la acción pública concreta, considerando la necesidad de crear relaciones distintas que rescaten la participación democrática y permitan un ejercicio compartido y responsable del poder. De este modo, se pasará de las *políticas del gobierno* hacia auténticas *políticas públicas*.
2. Es necesario romper las inercias del autoritarismo y del centralismo, incorporando al sistema bases de decisión más adecuadas para el ejercicio del poder con una relación de fuerzas más equilibradas, tanto en lo vertical (entre poderes) como en lo horizontal (entre niveles de gobierno).
3. Las diferencias tan grandes que existen entre los estados y municipios del país, constituyen un obstáculo para la consolidación de un auténtico federalismo. Además, este último es una de las bases para desanudar los hilos autoritarios de la construcción de políticas.
4. El equilibrio de pesos y contrapesos del sistema político, debe tener bases tanto económicas como políticas. Así, los participantes en la formulación e implantación de políticas encontrarán incentivos suficientes para interactuar durante el proceso.
5. Las formas de la política y las políticas están cambiando con rapidez, ello hace necesario desplazar la reflexión a marcos dinámicos de interpretación. De ese modo será posible afrontar los problemas nuevos que suponen las relaciones dentro de un concepto amplio de lo público.
6. Las agendas gubernamentales de las agencias —de distintos niveles— que participan en la concretización de políticas, requieren una apertura mayor a la participación. Por un lado, debe procurarse una mejor coordinación entre niveles y poderes; por otro, es conveniente generar espacios para la integración activa de los afectados, es decir los ciudadanos, no sólo en la ejecución de decisiones públicas previamente determinadas, sino en la decisión de los cursos a seguir y en el control de resultados.

Estas líneas pueden constituir un punto de arranque para emprender el estudio detallado de temas múltiples, pero resulta conveniente no perder de vista los vínculos que se crean a través

de las redes de participantes. Para los gobiernos locales la ruptura gradual del centralismo y la disminución del peso potencial de las instancias federales deben significar una oportunidad para innovar y no para repetir en menor escala los mismos procesos de hacer políticas.

les con lógicas independientes y por supuesto a los partidos políticos de oposición como interlocutores de mayor peso.  
5 Un reflejo formal de este aspecto lo constituyen los cambios en estructuras dentro de la modernización administrativa y, por supuesto, los postulados del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

## NOTAS

- 1 Estos documentos se suscribían con el FMI e implicaban la adopción de medidas orientadas a la búsqueda de la sanidad financiera en el presupuesto público. La reducción del aparato estatal, la generación de condiciones favorables al mercado y la apertura comercial entre otras.
- 2 Recordemos, a modo de ejemplificación, las adecuaciones electorales en favor de una democracia electoral más creíble y la apertura a la participación establecida en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 3 Al hablar de mayor importancia nos referimos a la capacidad de los actores para incidir en el rumbo de las políticas públicas específicas. La configuración de las arenas políticas se establece por esta posibilidad de influir, que parte desde la visibilidad e intensidad de la demanda y se cristaliza en una relación de poder para orientar la acción de otros durante el proceso de política pública.
- 4 Aunque acuerdos similares se presentaron durante distintos momentos desde el nacimiento del sistema de partido oficial, tenían una esencia diferente, pues su forma de operar se había basado en la determinación autoritaria dentro de las estructuras oficiales y corporativas. En los ochenta y primera mitad de los noventa se da un reconocimiento a la organización de grupos empresaria-

## BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert  
1993 "Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y Gobernabilidad*, CNCAP-CONACYT, México, 215 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F.  
1992a *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 432 pp.  
1992b *La implementación de la política*, Miguel Ángel Porrúa, México, 470 pp.
- Bobbio, Norberto y M. Bovero  
1984 *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalbo, México 133 pp.
- Crespo, José Antonio  
1996 *Votar en los estados*, Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 310 pp.
- García del Castillo, Rodolfo  
1995 "Las políticas de servicios municipales", en Carlos Masse y A. Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma del Estado de México, México.  
1996 "Los gobiernos locales ante el Nuevo Federalismo", en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 7, México.

- Hughes y Mijeski  
1987 *Politics and Public Policy in Latin America*, Western Press.
- Laswell, Harold  
1971 "La concepción emergente de las ciencias sociales", en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- North, Douglass C.  
1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Peters, Guy  
1995 "Modelos alternativos del proceso de la política pública de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, vol. iv, núm 2, segundo semestre, México.
- Subirats, Joan  
1994 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las administraciones públicas—Instituto de Administración Pública de España, Madrid.
- Thoenig, Jean-Claude  
1997 "Política pública y acción pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. vi, núm. 1, 1er. semestre, México.