

Relaciones Intergubernamentales en la Búsqueda por una Administración Pública Orientada a la Sociedad¹

*José Mejía Lira, Director General de
Modernización Administrativa del Gobierno del
Estado de San Luis Potosí.*

Introducción

El proceso de cambio gubernamental se topa con una situación compleja al tener que enfrentar las tensiones entre el centralismo histórico y las actuales tendencias a la descentralización y el pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten diversos proyectos sobresaliendo dos líneas socio políticas: la descentralizadora del Estado y la del Estado democratizado.

La primera de ellas convoca a la reducción de gastos de la administración central y la transferencia de funciones y recursos hacia espacios de gobierno local, permitiendo mayor participa-

ción a los gobiernos locales en las decisiones incidentes a su territorio. La segunda subraya la democratización política y la participación social en programas y proyectos, exigiendo formas de gobierno que faciliten y fomenten la participación real del ciudadano. Ambas son parte inherente del problema de fortalecimiento de nuestro sistema federal, donde ha de manejarse el pluralismo espacial y socio político como articulador y racionalizador de las relaciones sociedad-gobierno; el fortalecimiento del gobierno municipal y el consiguiente desarrollo en diversos aspectos y la diversidad de actores e iniciativas existentes en la base territorial y social, prefigurando instancia y mecanismos de participación en las comunidades.

Potencializar los poderes locales y sociales, fomentar la construcción de espacios subna-

¹ Una primera versión de este documento se presentó en el "Foro Federalismo y Fortalecimiento Municipal", celebrado en San Luis Potosí, S.L.P., el mes de Julio de 1994.

cionales, aumentando la capacidad de gobierno y gestión de estados y municipios, abrir canales de vinculación ciudadana en las políticas, proyectos, planes, acciones y demás gestiones públicas corresponde al reto venidero de la función pública. Desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental es una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a las de antaño. Hoy en día se exige al gobierno competir por los recursos, por definición escasos y responder de forma rápida y eficiente. Esto sólo es posible con una administración pública cuya orientación esté basada en el logro de objetivos y brindando satisfactores basados en las demandas sociales.

El suministrar los bienes y servicios se ha transformado en una búsqueda creativa, donde el tiempo es un recurso importante, exigiendo maduración rápida a cualquier opción o proyectos instrumentados. Así, al administrador público, especialmente en los espacios locales, está presionado a producir o fracasar, a generar respuestas o a sufrir el cuestionamiento a su gobierno, a “funcionar” o a sufrir la destitución. Todo esto en un marco de relaciones sociales, donde las decisiones no pueden ser lineales o autoritarias, y requieren la vinculación estrecha entre sociedad y gobierno.

Variados son los retos, pero entre los principales encontramos la búsqueda por la democratización de los gobiernos, la respuesta clara y efectiva a demandas y necesidades sociales, el logro de mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos, la obtención de mayores recursos y, aunque parezca contradictorio, contar con una atinada participación de los agentes sociales.

El centro de nuestra atención es este documento es el establecimiento de algunos elementos que sostienen la tesis de un gobierno como instrumento maestro para el mejoramiento social, exigiendo relaciones intergubernamentales más flexibles y donde se refuerza a los espacios locales para dar mejores respuestas a los ciudadanos. El acento es puesto en la interacción de estos gobiernos como un fomento necesario —aunque no suficiente— para entregar beneficios a la sociedad, considerando que ha faltado poner atención a los procesos reales de vinculación frente al establecimiento de mecanismos formales.

1. Gobierno Multiorganizativo: ¿Complejidad Manejable?

Llevar a cabo las actividades públicas se ha transformado en el manejo de un mundo complejo de entidades, niveles de gobierno e instancias administrativas mediante las cuales se busca instrumentar una política pública. Se ha pretendido muchas veces manejar esta complejidad por medio de la jerarquía, cuestión que ha demostrado su ineficiencia. En sistemas fuertemente centralizados puede que exista una buena planificación y nivel de control, no obstante este tipo de sistemas de gestión produce con frecuencia programas altamente ineficientes. Indudablemente los costos de coordinación son superiores en un sistema federal; sin embargo es posible que los costos globales de gestión no lo sean, especialmente si incluimos los introducidos por la rigidez, la falta de agilidad en la respuesta ante los errores, y los que debilitan el proyecto nacional. Además, las iniciativas al provenir del centro, no han sido capaces de generar un proceso dinamizador y han quedado como decretos ineficaces ante una realidad enraizada en la esencia propia del sistema político, económico y social.

En este sentido la descentralización como proceso necesario a una actuación más pertinente corresponde a un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, no es posible, por lo tanto, utilizar el concepto de descentralización como un conjunto de tendencias que se puedan o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio. Igualmente se debe aceptar que dicho proceso tiene una fase legal, una fase administrativa y un contenido político intrínseco. El significado específico de lo anterior, es que todo proceso de descentralización trataría en principio de conformar una estructura “oligopólica” de poder donde se pueden detectar una gama de núcleos decisorios periféricos, con un nivel considerable de autonomía relativa en relación al núcleo decisorio central.

Se entiende por estructura oligopólica de poder, la configuración de núcleos decisorios con autonomía relativa del núcleo decisorio central, aún cuando éste tenga un mayor peso específico, sin embargo, todo proceso decisorio debería ser un proceso resultante de la participación conjunta del núcleo central y de los núcleos periféricos.

Los gobiernos, desde este punto de vista, deberán tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basados de acuerdo, negociaciones y concesiones más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central.

El núcleo decisorio central se asimila a la Federación, y los núcleos decisorios periféricos a los estados y a los municipios. Cabe enfatizar que el proyecto nacional común es una variable fundamental y una condición básica. Un sistema funcional y efectivo de respuesta a la ciudadanía requiere la confluencia de los núcleos decisorios mencionados.

No obstante, la mayor parte de los programas derivados de las políticas públicas su organización y prestación a lo largo de todo el territorio nacional, donde concurren múltiples unidades subnacionales de gobierno y diversos agentes locales. El discurso tradicional sobre jerarquía de niveles de gobierno corresponde a una gran simplificación de la realidad. Si bien, el gobierno federal establece ciertos parámetros para los servicios y productos, no los administran realmente, inclusive la determinación del ejercicio de la política pública, sobre todo la social, se ve condicionada a los núcleos decisorios periféricos. Los vínculos relevantes entre las instancias implicadas en la prestación de servicios no son necesariamente los señalados en las normas jurídicas.

Gran parte de los enfoques para enfrentar el problema multiorganizativo de la actuación gubernamental se han orientado a los aspectos jurídicos, dejando de lado la existencia de un conjunto de variables que inciden en el resultado de las actividades públicas por el hecho de encontrarse con la necesidad de vinculaciones de los distintos ámbitos de gobierno. Las relaciones entre los gobiernos son influidas no solamente por procesos formales o legales, sino que juegan con gran importancia los actores y sus distintos intereses. Estos actores pueden corresponder a grupos, partidos, dependencias gubernamentales, etc. Además, las acciones se desarrollan sobre programas y objetivos diversos, donde se

movilizan recursos de toda clase y a través de los cuales los participantes realizan cálculos, y determinan su actuación, incluso su interés en participar.

“Las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen”³. Los sistemas interactivos e interorganizativos de las relaciones gubernamentales requieren una mayor atención. Las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas jurídicas reconocidas e inclusive una variedad de vínculos y contactos entre las distintas unidades de gobierno.

Las constituciones federales son resultado de procesos de negociación política orientados a conseguir cierto grado de unidad. En México, es particularmente cierta la búsqueda por una diversidad donde existió una unión. Lo que se encuentra dividido en realidad está sujeto a un juego político y un sistema federal expresa la preferencia por una línea de división de poderes, pero la configuración puede ser variada. Si bien el gobierno federal juega un papel más directo, las entidades federal y los municipios tienen sus propios fines. El control de los recursos financieros por el primero le da mayor fortaleza, pero las acciones recaudatorias y de otro tipo se realizan en todo el espacio territorial, con actores y grupos capaces de influir y hacer uso de cuotas de poder relativo condicionantes a los programas y políticas centrales.

Este juego de fuerzas desequilibradas ha llevado a procesos centralizadores (por ejemplo: la política social, particularmente a través de PRONASOL) y a procesos descentralizadores (mayor participación en algunas decisiones). Así se tiene un doble juego de des-centralización y des-descentralización. Un conjunto de respuestas gubernamentales normalmente derivadas del gobierno municipal puede aparecer “apropiada” por el gobierno federal. Esta apropiación significa muchas veces el control de los recursos⁴, pero también la definición y determinación de muchos aspectos de la política.

En estos procesos el núcleo central maneja mayores cuotas de poder, pero la dinámica pro-

³ Rose, Richard. “From Government at the Center to Nation Wide Government”, en: Mény, Ives y Wright, Vincent. *Center-Periphery Relations in Western Europe*, Georges Allen and Unwin, Londres 1985.

⁴ De los recursos de los municipios, el gobierno federal controla los recursos financieros centrales de los

pia puede llevar a los núcleos periféricos a contar con cuotas importantes de poder. Un levantamiento armado o una gran manifestación en un espacio territorial permitirían al gobierno local exigir mayores recursos y mayor flexibilidad en sus aplicaciones. De igual suerte, un partido político puede obtener concesiones en un programa, como manejo político en un contexto de negociaciones y de correlaciones de fuerza.

Importa entonces caracterizar una región de tal forma que permita detectar tendencias, por los sectores y acciones prioritarias, en lo referente al grado de autonomía e incidencia en los procesos decisorios regionales, es decir no a la búsqueda de un atributo (descentralizado ó centralizado) sino las posibilidades concretas y objetivas en la región para constituir un núcleo periférico, enriqueciendo el análisis con los rasgos autóctonos de la región y estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social.

Un aspecto básico, por lo tanto, es incorporar el momento histórico y las circunstancias que lo han conformado para poder remitirse a la explicación profunda del ámbito regional y proyectar en este marco los procesos y fuerzas para la autodeterminación o la influencia a ejercer en un proyecto más global.

Se ha buscado cambiar la estructura de los procesos decisorios y el grado de autonomía en decisiones administrativas fundamentales como serían: presupuestarias, programáticas, de diseño de estructuras organizativas, de control y la capacidad de fijación de objetivos, metas y programas regionales. La iniciativa de las acciones y sus participantes en el del diseño de políticas, de la proveniencia de los recursos y de su implementación parecer ser elementos básicos en este cambio.

Así, a partir del establecimiento de áreas sustantivas, la determinación de acciones, la identificación de políticas y la generación de iniciativas por parte de los espacios subnacionales, además de la incorporación amplia de participantes locales en los procesos permitirían el avanzar en el fortalecimiento de nuestro federalismo. Un segundo aspecto es que los espacios locales determinen la magnitud del impacto y las tendencias relevantes.

⇒ Para entender los procesos de interacción de los diferentes espacios gubernamentales se requieren un conjunto de consideraciones, no circunscritas exclusivamente a las definiciones formales, antes bien, debe considerarse como se articulan aspectos que podemos considerar en tres ejes particulares:

1. El Racional-Legal
2. El Organizativo-Institucional
3. El Comportamental-Político

En el primer caso deben considerarse los siguientes aspectos:

- Las disposiciones constitucionales, federal y estatales
- La tradición legal y la normatividad existente
- El sistema económico
- El mecanismo formal definido para la vinculación intergubernamental (Convenios, asociaciones permisibles, etc.), entre otros aspectos.

En el ámbito organizativo-institucional deben analizarse:

- Los procesos de integración, y el éxito o fracaso de los mismos
- Las instituciones existentes para la vinculación (COPLADE, etcétera.)
- El tamaño, estructura organizativa y los modelos de reclutamiento de las administraciones públicas

En el ámbito comportamental-político, deben observarse:

- El entorno político predominante (sistemas de partidos y participación nacional y local)
- La naturaleza de las élites políticas (si siguen un modelo de conducta basado en consensos, si actúan como intermediarios entre grupos y/o entre gobierno federal y otras instancias, etc.)

- Las fuerzas opuestas a las demandas de los grupos decisorios en sus negociaciones en el centro.
- Las vinculaciones entre grupos de interés local y los nacionales, entre otros.

Todos estos aspectos deben considerarse igualmente en su peso histórico y evolución específica. De esta suerte, las relaciones entre los gobiernos tendrán diferente magnitud y significado dependiendo de las variables antes mencionadas. No obstante, reconocemos el mayor peso en las decisiones del gobierno federal, pero no la determinación absoluta de acciones. Los procesos formales y legales marcan una pauta, pero la ampliación de recursos y de incidencia en las decisiones de los gobiernos estatales —e incluso de los municipales— está en función de como se encuentran en un momento determinado las fuerzas políticas, los recursos económicos, los vínculos familiares y amigables de los políticos ocupando los puestos de gobierno, etcétera.

De esta forma podemos afirmar que debe recuperarse el tema del poder, como destaca Grindle la observación de la dinámica real permite detectar como líderes sagaces tratan de consolidar apoyos políticos y consolidar diversos intereses, y sectores de la burocracia “pueden utilizarlos para fortalecer sus propias posiciones o para obtener apoyo político en favor de determinados grupos y los pobres procuran ver si encuentran medios de presión a la burocracia”.⁵

2. La Integración de la Política Pública en el Espacio Local

Es claramente constatable una débil capacidad de propuesta de los municipios, lo cual es resuelto por el nivel estatal y por organismos federales que prefieren atender sus propios programas definidos en el centro. La organización de los programas sociales han seguido una tendencia a la hipercentralización, tendiendo a concentrarse en una Secretaría y donde las decisiones de políticas, las definiciones financieras y sus asignaciones y gran parte de los componentes de la instrumentación de la política se define fuera de

los espacios territoriales de los municipios. Aparecen entonces delegaciones con mayores poderes que los gobiernos locales y la asignaciones a los mismos son limitadas y con poco margen de actuación.

Si nuestra intención como gobierno es constituir sistemas de administración pública que faciliten la entrega de servicios y productos a la ciudadanía, se requiere una instancia que articule toda la política social, reconociendo las diferencias de grupos beneficiarios y la articulación entre las diferentes acciones gubernamentales llevadas a cabo en un espacio territorial.

La descentralización en el campo social representaría marcadas ventajas, sobre todo mejorando notablemente la viabilidad de una focalización adecuada de las políticas. Además, la retroalimentación es más expedita, permitiendo reaccionar y ajustar convenientemente la política. Pero sobre todo, el municipio se convierte en el ámbito adecuado para integrar acciones entre diversas áreas sociales: salud, educación, nutrición, vivienda, y en donde es más viable el proceso de articulación de intereses y el manejo de los grupos políticos y sociales, puesto que se focaliza una región donde se puede negociar apoyos y beneficios, requiriendo de la participación del gobierno federal, quién en principio tendría la posibilidad y facilidades para manejar apoyos y desapoyos en relación a los ofrecidos y brindados en las distintas regiones, esto es un grupo político o un gobierno local puede beneficiarse al diseñar una política social, pero estos apoyos pueden ser usados como mecanismos de negociación en otra región, tanto a favor como en contra. Aún así, si la política social, dispondrá de una cuota mayor de poder y de negociación. No obstante el resultado final depende de la interrelación de fuerzas existentes en ese momento, como del movimiento de las variables de los tres ejes mencionados.

En esta óptica el municipio pasaría a ser un agente pro-activo y dinámico, pero sobre todo un centro decisorio en el entramado de las relaciones intergubernamentales.

Solo en la medida donde se articulen los grupos sociales hacia el combate a la pobreza, esta podrá ser superada.

⁵ Merille Grindle, Restricciones políticas en la implementación de programas sociales masivos: *La experiencia latinoamericana*.

Debemos reconocer que, el municipio es la instancia adecuada para facilitar y fomentar la participación, el contacto cara a cara es su esencia y es la dimensión humana de la relación gubernamental. La gestión de la política pública, sin embargo, requiere de la concurrencia de las otras esferas de gobierno. Resolver problemas de la comunidad demanda una orientación hacia la resolución de problemas, esto es, un proceso por el cual los administradores de cualquier nivel trabajen constructivamente; pero exige un trabajo con los sistemas tal como son, lo cual supone incluir consideraciones analíticas de cómo y porqué se producen las relaciones intergubernamentales y cual es el contexto en donde se producen, consideraciones que implican el estudio en los tres ejes antes señalados. Por último, se requerirá un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes que favorezcan, desde el municipio, la instrumentación exitosa de una política desde el municipio mismo.

Un problema municipal requiere para su solución la participación de distintos ámbitos de gobierno y de varias organizaciones, tanto gubernamentales como privadas, lo cual requiere trabajar a través de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, en las cuales la solución eficaz de problemas o la generación adecuada de una política pasa por el trabajo en común de distintas capacidades, o bien se hace preciso el establecimiento de criterios de carácter general capaces de guiar el trabajo diferenciado de distintas instancias. Así podemos hablar ahora del federalismo cooperativo, ubicado en la adopción de decisiones conjuntas, donde los conflictos se diluyen en acuerdos y negociaciones previas.

De ahí la importancia de centrar nuestra atención en una interacción que determina las respuestas hacia la sociedad, y en donde el municipio, estado y federación inciden de una u otra manera. Si esperamos una respuesta integral a la política social es menester considerar integralmente el proceso en sus múltiples aspectos. Si bien, proponemos participación amplia del gobierno municipal, reconocemos la importancia de trabajar centrados en las relaciones intergubernamentales, las cuales facilitarán o dificultarán las acciones y solución de problemas hacia la sociedad.

Agranoff propone varios procesos a tomar en cuenta para la gestión intergubernamental que van desde procesos racionalizados hasta los negociados.⁶

1. Planeación, gestión "descendente" o coordinación: utilización de las subvenciones para alcanzar objetivos nacionales a través de gobiernos subnacionales y organizaciones privadas.
2. Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales, tanto desde la perspectiva del que las concede como del que las recibe.
3. Regulación: intentos de condicionar las acciones de otras unidades de gobierno a través de la producción de normas.
4. Reforma estructural-legal: favorecer el desenvolvimiento de las relaciones cotidianas alterando el marco intergubernamental (aprobación de nuevos tipos de subvenciones intergubernamentales o estandarización de los requisitos ligados a las mismas, por ejemplo).
5. Revisión de procedimientos: facilitar la gestión de las subvenciones intergubernamentales a través de la reforma de los procesos administrativos (formalización y revisión conjunta de las solicitudes, moderación de los requisitos del procedimiento, renuncia a la aplicación rigurosa de la normativa).
6. Desarrollo de la capacidad de actuación: mejorar la gestión de los problemas intergubernamentales mediante el refuerzo de la capacidad de las distintas unidades de gobierno para prever e influir en los acontecimientos, adoptar decisiones bien fundamentadas, atraer y gestionar recursos y evaluar las actividades realizadas para dirigir las acciones futuras.
7. Gestión de programas: iniciativas desplegadas por los directivos para asegurar que un programa se ejecuta de acuerdo con las perspectivas de la correspondiente unidad de gobierno.

⁶ Agranoff, Robert. "Directions in Intergovernmental Management", *International Journal of Public Administration*, vol. II, nov. 1983

8. Gestión de políticas: ejecución coordinada de diversos programas a través de la utilización coherente de los distintos instrumentos financieros, fiscales y normativos.
9. Negociaciones: instrumentos de gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses que les unen y separan. Los beneficios obtenidos por unos participantes se percibe que van ligados a pérdidas por parte de los demás.
10. Resolución de problemas: procesos de ajuste mutuo, generalmente informal, viables en aquellos casos en que no existen diferencias de fondo entre las distintas posiciones. Los intereses en conflicto son percibidos como menos importantes que los puntos de acuerdo.
11. Gestión cooperativa: convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.
12. Juegos políticos: utilización de la política como instrumentos de gestión (establecimiento de contactos, búsqueda de información, ejercicio de la capacidad de presión o formación de organizaciones supragubernamentales para la participación en la escena intergubernamental).

Estos mecanismos nos muestran distintas vertientes de la vinculación gubernamental y pasa de lo formal-racional hasta lo comportamental-político. En todo caso nos demuestran la importancia de un trabajo gubernamental orientado a redes e interacciones, para garantizar el éxito de la política pública.

Los procesos de mejoramiento de la administración pública implican varios aspectos, y en los municipios puede encontrarse mayor flexibi-

lidad organizativa y la agilización de la relación con los ciudadanos, además de una mejor adaptación de las directrices y acuerdos comunitarios. La nueva gestión local demanda de un vínculo entre sociedad civil y gobierno y en ello, poner en marcha un sistema de gestión con eficiencia, demostrando la existencia de servicios públicos brindados con calidad. Pero y aun en épocas de crisis esto requiere "gastar para ahorrar"⁷, allegarse recursos implica un trabajo con el entramado de las relaciones intergubernamentales.

Las nuevas necesidades sociales y el contexto de acción del ámbito municipal han llevado a la necesidad de un municipio multirrelacionado. Kliksberg nos habla de un gobierno capaz de dinamizar la sociedad civil.⁸ En todo caso requerimos un modelo de Estado interrelacionado socialmente. Este estado significa el manejo de intermediación social facilitando el contacto entre diferentes actores. Por consiguiente emergería una administración capaz de ejercer un liderazgo y orientación social, orientada a desarrollar e impulsar una gestión integral del conjunto de interrelaciones sociales, económicas y políticas establecidos en un término cada vez más interdependiente, en beneficio de la comunidad.

El mismo Kliksberg, señala como puede ser mucho más efectivo operar con redes en lugar de jerarquías piramidales. La red "tendría por funciones coordinar programas, llevar adelante proyectos con beneficio común como "pools" para la preparación de recursos humanos superiores o para la obtención de tecnologías de punta y múltiples otras iniciativas de interés común."⁹ Esta red tendría puntos focales como eje catalizador; un ejemplo corresponde al Programa Alimentario de la Argentina que integró salud, educación, nutrición y otros campos, de nivel provincial y local, y sumó asociaciones de la sociedad civil, unificando en el "barrio" la prestación integral de los servicios que antes se aportaban aisladamente por múltiples entidades.¹⁰

Ciertamente, las competencias de los gobiernos municipales no se reducen al ejercicio de la

⁷ Osborne & Gaebler, Reinventando el Gobierno.

⁸ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, CLAD, Caracas, 1989.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

cooperación o de la coordinación institucional entre colectividades públicas de diferente nivel, pero, inclusive con la Federación.

Cuando las colectividades ejercen una competencia exclusiva, son de cierta manera tributarias de la forma como el Estado asume sus propias responsabilidades. Las fallas o carencias de un gobierno federal puede cuestionar las competencias locales. Por ejemplo, en la urbanización si el gobierno federal no asume ciertas responsabilidades para realizar las grandes obras afectará la función constitucional del ámbito municipal de regular política urbana.

3. Dinero, más Dinero

A diez años de entrada en vigor la reforma municipal, donde se estableció un esquema de ingresos del municipio, la capacidad financiera de los ayuntamientos depende casi totalmente de los ingresos provenientes de las participaciones federales, esto es, la reforma hizo más dependientes a los gobiernos municipales.

Por otra parte, la capacidad de pago de la comunidad municipal, en varios casos no ha sido la necesaria para cubrir adecuadamente los requerimientos de gastos para la creación de infraestructura y el sostenimiento equilibrado de los servicios públicos.

El problema se plantea en términos de un agotamiento gradual de las fuentes de ingreso directas de los municipios, ya que la coexistencia de factores técnicos, administrativos, aplicación de la legislación urbanística, actualización de instrumentos fiscales y saneamiento de los precios y tarifas de bienes y servicios municipales, entre otros factores, propicia un círculo vicioso: el municipio no desarrolla fuentes de ingresos porque tiene, al menos, una garantía: el sistema de coordinación fiscal.

Las medidas alternativas que se han planteado son:¹¹

1. Mayor aportación al municipio derivada de los fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las propuestas varían,

pues hay quienes consideran necesario incrementar el porcentaje de reparto, y quienes proponen ampliar el fondo de fortalecimiento municipal

2. Por medio del análisis de los componentes de la Hacienda Municipal. En este enfoque prevalece la valoración de las aportaciones que cada tipo de ingreso aporta el erario del Municipio, orientando sus propuestas hacia mecanismos de revaloración de objetos y bases de la tributación, y al fortalecimiento de los instrumentos de captación.
3. Por medio del mejoramiento de la colaboración administrativa, en materia fiscal con la Entidad Federativa. En este caso, las propuestas han llegado a constituir sistemas de coordinación fiscal Estado-Municipio, basados en la formación de fondos de distribución de carácter local, que sirven a dos fines: primero, la sistematización de los mecanismos de distribución de las participaciones federales y segundo la formación y repartición de transferencias de procedencia estatal.
4. Por medio de la captación de crédito y financiamiento de infraestructura y equipamiento productivo. La obtención de crédito y su aplicación en obras y servicios públicos susceptibles de recuperación y rentabilidad, es uno de los caminos alternativos del fortalecimiento de los ingresos de las municipalidades, sin embargo, no en todos los casos la captación se dan en condiciones favorables para las autoridades, los tiempos de gestión del crédito son elevados y la complejidad de los requisitos y trámites a veces son obstáculos para incluir obras en escaso período de años que dura cada ayuntamiento.
5. Por medio de actualización de tarifas de servicios públicos y rentas directas derivadas del patrimonio municipal. Se plantea en este sentido, la necesidad de recuperar los costos directos de operación de los servicios públicos, generándose esquemas de financiamiento por colaboración y una captación vigorosa por vía de la fiscalización, en todo caso, la realidad indica que la ma-

¹¹ De acuerdo al INDETEC.

por parte de los servicios municipales se subsidian por parte de los ayuntamientos, y en casos extremos ni siquiera significan un costo para la población beneficiada.

6. Por medio de la captación de impuestos a la propiedad inmobiliaria. Con las reformas al art. 115, se dejó un costo de reserva o dominio tributario exclusivo para los ayuntamientos: los impuestos y contribuciones de la propiedad inmobiliaria. Este tal vez sea uno de los planteamientos más consistentes, sin embargo el diagnóstico de la administración urbanística a cargo de los ayuntamientos reporta hoy en día serios rezagos técnicos y administrativos, pero principalmente de carácter jurídico, que limita a las Autoridades Municipales en el uso de los instrumentos de regulación y captación como es el catastro y la aplicación de los planes del desarrollo urbano y sus instrumentos de declaratorias.
7. Por medio de la regulación de la propiedad urbana y de las zonas de asentamiento urbano de los ejidos y propiedades comunales. La prestación de servicios y la construcción de infraestructura y equipamiento en estas zonas prestan un rezago de atención directa por parte de los ayuntamientos, en consecuencia, la generación de contribuciones en estos núcleos se restringe bajo el amparo de la organización ejidal o comunal, en consecuencia los planteamientos alternativos indican que es necesario incorporar obras, servicios y la administración urbanística institucional en dichas áreas.

Los planteamientos anteriores indican que, a nivel de propuesta, se ha generado diferentes alternativas, de fortalecimiento de las finanzas municipales, sin embargo en muchas ocasiones estos enfoques y recomendaciones han sido apreciados desde el solo punto de vista de la materia objeto de transformación, es decir, los ingresos propios de la Hacienda Municipal, la Coordinación Fiscal, la Colaboración Administrativa con la Autoridades Estatales, la captación vía servicios públicos, la modernización de los tributos a la propiedad inmobiliaria y los recursos derivados de la administración urbanística. En consecuencia se llegaba a propuestas consis-

tentes unas y desarticuladas otras del contexto global.

En suma, la Administración Hacendaria Municipal enfrenta una incónsistencia en la captación de ingresos propios del Municipio, fundamentalmente por la generación de un círculo vicioso en la captación y distribución efectuada en el contexto de la Coordinación Fiscal Estado-Federación. Las fuentes de ingresos propios del Municipio están claramente identificadas, sin embargo, no todo el proceso de valoración, cálculo y determinación de tasas, cuotas, tarifas y precios lo determinan las propias autoridades Municipales, en atención a la capacidad de pago de la población. No se ha llegado plenamente a la utilización de catastro como instrumento urbanístico multifinilario.

Los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria no cuentan con una formación integral que incluya factores y criterios derivados del tipo de urbanización, servicios públicos, desarrollo económico y estratificación de la capacidad económica de la población.

La recaudación y fiscalización Municipal presenta serios rezagos en los instrumentos de referencia identificación de la masa de contribuyentes, además el ejercicio de la facultad económico-coactiva presenta rezagos y una aplicación discrecional.

La estimación de los ingresos propios del Municipio debe basarse en indicadores cuantitativos y cualitativos de la capacidad de pago de los contribuyentes, en consecuencia es necesario llegar a fórmulas simplificadas, de aplicación directa por parte de las autoridades Municipales que permitan una estimación realista de las tasas, cuotas, tarifas y precios.

En última instancia reconocemos la necesidad de mayor gasto en los gobiernos Municipales, mismo que les permite ahorrar, en una perspectiva de "inversión", donde el gobierno municipal se responsabiliza de tener retorno de inversión, y considera importante tanto el gasto como el egreso¹². Recoger recursos para el gobierno municipal también exige participar en una intrincada red de agentes proveedores de financiamiento, de avales, de fondos con carac-

¹² Cfr. Osborne, et al., *Op. cit.*

terísticas ventajosas, de hacedores de proyectos, de bolsas "etiquetadas" y orientadas a la atención de algún asunto público. En suma, esa mayor disponibilidad de dinero está atada también a un trabajo de relaciones y de contactos capaces de facilitar el acceso al mismo. Las relaciones intergubernamentales toma igualmente una gran relevancia, sobre todo si hemos de considerar que los gobiernos estatales suelen tener una gran posibilidad de facilitar o dificultar el acceso a fuentes de financiamientos para los municipios, particularmente en la expedición de avales.

Si un gobierno municipal busca responder adecuadamente a los problemas, demandas y necesidades sociales de su espacio territorial requiere una lucha por mayores recursos, la cual presenta varios frentes: el colectivo, donde se articulan grupos de ellos o el total de los municipios para exigir mayores recursos hacia estados y hacia la federación donde deben generarse propuestas viables y realistas para revertir la composición porcentual de recursos. La particular por la cual cada gobierno local debe explotar la red de interacción de los gobiernos, las políticas globales, pero sobre todo el sistema de contactos y negociaciones en y por los gobiernos, además de otras instancias y grupos sociales.

Debe buscarse explotar las cuotas de influencia y poder, las relaciones y los sistemas que se tienen instituidos para la obtención de mayores recursos, no solo financieros sino de todo tipo. Pero los gobiernos deben ofrecer proyectos viables y claridad en los "retornos de la inversión": ¿se va a subsidiar?, entonces de donde proviene el subsidio. Si hemos de implicar a distintos agentes en una política, ellos requieren la mayor claridad en el uso y destino de sus apoyos. Es importante contar con recursos, pero estos hay que "inventarlos".

Como señala Osborne y Gaebler, "la necesidad es todavía la madre de la inventiva. La forma más común que toma el gobierno es la crisis fiscal, pero las crisis económicas, políticas y aun las naturales como los temblores pueden crear demandas de cambio. Cuando no hay crisis presente, los líderes imaginativos algunas veces crean más"¹³

Comentarios Finales

El gobierno debe facilitar la solución de los problemas, catalizando la acción a través de la comunidad. Ello es factible con gobiernos locales con capacidad e intencionalidad de responder a una sociedad plural y compleja.

Los procesos de cambio deben orientarse a producir mejores resultados, pero estas deben satisfacer realmente a la sociedad, la cual debe escucharse e interactuar con ella. Creemos que los gobiernos municipales son los más adecuados para ello.

En esto debe romperse el círculo vicioso, donde se tomen decisiones, y se proporcionen recursos de acuerdo a sus capacidades. Hacerlos significa ceder una parte del poder lo que implica un alto riesgo, que debe asumirse. Este proceso implica llegar hasta la sociedad misma en el proceso de descentralización, pasando de una sociedad controlada a un control por la sociedad del gobierno.

Es muy riesgoso el poner los recursos en manos el usuario de servicios, pero debe hacerse con una burocracia transparente. Nuestros sistemas públicos están diseñados según la conveniencia de los administradores y no de la sociedad. Hay que cambiar el enfoque, donde los generadores de servicios computan por los recursos financieros a través de hacer bien las cosas. Pero el enfoque debe ser logístico vinculando todos los programas y acciones, siendo esto viable en un espacio más reducido al nacional, esto es el municipio.

En el mundo de hoy las cosas trabajan mejor si aquellos que trabajan en las organizaciones públicas tienen autoridad para tomar decisiones: la descentralización exige mucha participación, cooperación y concertación. Las políticas mejor intencionadas no logran sus objetivos si no crean condiciones de manejo intergubernamental y multiorganizativo.

Nuestros gobiernos municipales deben encaminarse a una administración pública interrelacionada, que si bien integra las políticas sociales

¹³ *Op. cit.*

requiere de la integración y confluencia de esfuerzos.

Poner al acento en la interacción y las relaciones intergubernamentales nos facilita comprensión y la respuesta a la problemática municipal. Entender las redes del poder y las capacidades y usos de la influencia de los actores implicados, o a implicarse, en un asunto particular facilitará la actividad de la administración municipal, la cual deberá manejar distintos elementos relacionales.

La eficiencia social está ligada a la capacidad de los gobiernos de extender su red relacional y

de obtener consensos y negociaciones fructíferas en beneficio de la comunidad.

Los cambios fundamentales son difíciles y con riesgos implícitos. Hacerlos requiere encontrar aliados y diversos apoyos, tanto gubernamentales como de fundaciones, consultores, organizaciones cívicas y aún de gobiernos cuya experiencia puede ser aprovechada y mejorada.

Hagamos valer los ideales del Plan de San Luis, luchemos por una verdadera autonomía de los municipios, por la soberanía de los estados y por la efectiva división de los poderes, (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) solo así podremos fortalecer a la Federación.

Bibliografía

- Agranoff, Robert. Marcos para análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, Madrid, s.f.
- Agranoff, Robert, "Directions in Intergovernmental Management", International Journal of Public Administration, Vol. II, Nov. 1988.
- Ahumada Pacheco, Jaime. El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización, en: Federalismo y Desarrollo, Año 8, No. 47, Enero-Febrero 1995, Banobras, México.
- Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1960.
- Díaz Méndez, Antonio. Municipio Relacional: La Eficiencia Social, ponencia del Seminario sobre Planeación Estratégica y Modernización de las Administraciones Locales, Las Palmas de Gran Canaria. 1993
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la pobreza?*. CLAD, Caracas, 1989.
- Marcou, Gérard. La Democratization et la Decentralization de l'Etat, en: Redefinir le profil de l'Etat en vue des Changements et developpement socioeconomique, III Conférenena Internationale des Sciencies Administratives. Toluca, Mex, 1993.
- Maringoff, Marc. *Management human service organizations*, Macmillan, New York. 1980
- Osborne, David y Gaebler, Ted. Reinventando el Gobierno.
- Rose, Richard. "From Government at the Center to Nation Wide Government", en: Mény, Yves y Wright, Vincent. *Center-Periphery Relations in Western Europe*. George Allen end Unwin, Londres 1985.