

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © Reimpresión, 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



**NÚMERO 15**

---

**Enrique Cabrero y Rodolfo García Del Castillo**

**LA GESTIÓN DE SERVICIOS URBANOS: UN RETO  
A LA INNOVACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

## *Introducción\**

Generalmente la preocupación por las funciones gubernamentales encuentra su referencia inmediata en los servicios públicos. En efecto, en muchas ocasiones el ciudadano común no se cuestiona sobre las grandes orientaciones de la política nacional, aunque sí está consciente de las deficiencias o aciertos de políticas públicas concretas que afectan su calidad de vida y el nivel de satisfacción de sus necesidades cotidianas. Así, la actuación de los gobiernos sobre la vida de los gobernados se percibe, en primera instancia, en la cobertura y calidad de los servicios públicos.

De esta idea surge la concepción del usuario-ciudadano-cliente de los servicios prestados por los gobiernos en turno, la cual ha transformado el tipo de relación Estado-sociedad. Un usuario con derecho a ser atendido por el aparato estatal en su necesidad básica de servicios; un ciudadano con derecho a participar sistemáticamente en las formas de solución de los problemas colectivos; un cliente con derecho a exigir calidad y oportunidad en los servicios públicos que requiere.

Cada una de estas ideas o principios, son sostenidos por diversas concepciones del papel del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo; sin embargo, la mayor parte de los gobiernos se ven enfrentados, día a día, a configurar una mezcla de estas concepciones para actuar en espacios geográficos en recomposición, ante una sociedad crecientemente diversa y compleja, y ante retos tecnológicos que el crecimiento y el desarrollo económico imponen constantemente.

La preocupación por lo urbano, y por los servicios urbanos concretamente, se ha discutido las más de las veces desde una perspectiva estrictamente técnica. En otras, ha sido motivo de reflexiones profundas sobre los movimientos urbanos y la nueva dinámica política que esto genera en la redefinición de espacios de poder entre agrupaciones y partidos. Desde nuestro particular punto de vista, poco se reflexiona sobre las experiencias concretas de gestión y las complejidades administrativas e institucionales que surgen en los espacios urbanos.

La preocupación de este documento es abordar el tema de los servicios urbanos situándose desde la compleja perspectiva de la administración pública. No a partir del ángulo formal y normativo de esta disciplina, sino a partir de los procesos de gestión, interrelación, conflictos y negociaciones, entre agencias y actores, viendo estos procesos como sistemas de decisión.

El punto central de esta reflexión se ubica en las administraciones locales, transitando desde la planeación y diseño de políticas urbanas, hasta los procesos y experiencias de implementación de programas concretos. No es pretensión de los autores contribuir a una discusión de especialistas en planeación urbana, más bien se

\* Una primera versión de este documento se presentó en el Simposio Internacional "Sistemas Metropolitanos", Ex Hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México, Colegio Mexiquense, del 20 al 22 de octubre de 1993.

trata de proponer una modesta reflexión a partir del cotidiano mundo de la compleja y accidentada gestión de programas en municipios enfrentados a resolver problemas si no de la mejor manera, al menos de la posible.

### ***Gestión pública, innovación y planeación estratégica***

La administración pública ha sufrido, sobre todo en la última década, una transformación profunda que ha modificado su misma esencia, su naturaleza y sus formas de actuación. Este proceso ha alterado las pautas de acción gubernamental en todos los ámbitos, entre los cuales el de las políticas urbanas, por cierto, no ha quedado exento.

Si bien actualmente se discute sobre los alcances de la reforma estatal y sus implicaciones en el quehacer gubernamental (Crozier, 1987, 1988; Cabrero 1991a), es claro que la concepción de un aparato estatal vertical, planificador y monolítico —que siempre fue una visión alejada de la realidad— ahora más que nunca queda como una idea sin capacidad de describir y entender los procesos contemporáneos. El concepto de política pública deja cada vez más el ámbito de lo exclusivamente estatal para aproximarse al de la articulación de acciones Estado-sociedad, en un contexto de diversidad de agencias (estatales, privadas, sociales) y diversidad de actores (gobernantes, ciudadanos, usuarios, etc.).

En este sentido, la idea de Gestión Pública surge con la pretensión de definir una dinámica en la que el aparato estatal es un actor más en un espacio interinstitucional, de iniciativas diversas que van desde los intereses económicos y políticos, hasta los intereses localizados a nivel individual, espacial y estrictamente ciudadano. Además, la gestión pública es entendida como un proceso dinámico de confrontación de proyectos, articulación de esfuerzos y conflicto entre agentes. Así pues, queda atrás la noción de administrador público como ejecutor de los rígidos planes gubernamentales en un espacio institucional preciso y apegado a la norma, para dar lugar al gestor o gerente público (Cabrero, 1991b), con capacidad emprendedora y generadora de consensos, en marcos interinstitucionales móviles y conflictivos, en un proceso planificador por aproximaciones sucesivas, en el que el valor esperado es el proceso mismo y no el producto final llamado plan.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de aceptar la complejidad, la incertidumbre y los juegos de objetivos múltiples, como restricciones permanentes en cualquier esfuerzo planificador. Esto es parte del nuevo escenario en la acción estatal, con una sociedad civil no sólo demandante de servicios, sino también participativa en las formas de solución y atención de los mismos, con capacidad, además, de evaluación de los resultados y de proposición de correcciones y ajustes permanentes en la implantación de los programas. Esto ha dado lugar, incluso, al concepto de *cogestión de políticas públicas*.

En un escenario de este tipo, la innovación en las formas de gestión (Cabrero-Arellano, 1993) aparece como un requisito fundamental de sobrevivencia y de legitimidad de las agencias gubernamentales. Los nuevos esquemas de participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la ciudadanía, sobre todo en los espacios

urbanos, constituye uno de los elementos medulares de cualquier iniciativa o reflexión sobre políticas y servicios públicos.

Es por ello que los modelos de planeación en cualquier sector de la actividad gubernamental requieren transitar hacia formas de planificación flexible, asumiendo la movilidad de variables y de funciones de preferencia, como parte sustantiva del proceso. La planeación estratégica<sup>1</sup> surge como una referencia interesante que cada día se incorpora más a la planeación gubernamental, como resultado de los supuestos de multiplicidad de los objetivos, sistemas dinámicos de acción, análisis de escenarios, y mecanismos de monitoreo de variables clave.

Si bien algunos de estos aspectos son parte de la planeación urbana, parecería necesario impulsar más todavía la transición hacia modelos de planeación estratégica y hacia métodos de planeación más centrados en la interacción con actores, agencias y estructuras de poder, que en los prerequisites funcionales de un desarrollo urbano si bien técnicamente apropiado, poco factible en las condiciones de los actores y agencias involucrados. El diseño de las políticas públicas contemporáneas debe sacrificar pulcritud técnica (pero teórica), por una combinación satisfactoria (pero factible) de esfuerzos e intereses de agentes y agencias. Al menos así parece mostrarlo la realidad de experiencias exitosas en varios sectores.

Particularmente en el ámbito de lo urbano muchos de los esfuerzos prospectivos contruidos con base en modelos de optimización de los recursos “olvidan” o relegan a segundo término el comportamiento de los actores burocráticos y sociales. Así, la respuesta racional y planificadora choca recurrentemente con un escenario complejo de conflictos y concertaciones. Ante las previsiones de largo plazo de los planificadores aparecen las necesidades de política práctica que obligan a los decisores a implementar acciones que rompen con la lógica de los planes.

Incluso en trabajos recientes de la CEPAL (1993), a partir del análisis de un conjunto de ciudades medias en América Latina, se ha observado claramente que es en los procesos de gestión urbana “en lo cotidiano”, que se definen y resuelven los problemas y no a partir de los grandes modelos de planeación urbana. Se observa en el estudio mencionado un gran potencial innovador en la gestión urbana, derivado de la participación activa de la ciudadanía, ONG y del movimiento social urbano. Igualmente, se ha observado en las experiencias más exitosas un mayor énfasis en la planeación estratégica e indicativa que en la de corte normativo y controlador. Es necesario por tanto, trascender la visión de la administración de servicios para llegar a la de gestión del desarrollo urbano.

En lo urbano, como en otros ámbitos del quehacer gubernamental, los óptimos quedan como una referencia técnica de primera preferencia; sin embargo, la realidad impone soluciones sólo satisfactorias pero viables en el consenso social. Este “costo de suboptimización” se deriva de lo que Saint-Simon llamaría: la diferencia entre la administración de las cosas y el gobierno de las personas.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de Planeación Estratégica existe una amplia literatura; sin embargo, en relación al problema gubernamental, véase por ejemplo: Matus (1984), Marx (1990) y Mintzberg (1987).

### ***Gestión urbana y participación: un análisis desde las organizaciones locales***

La gestión de servicios urbanos se convierte en un proceso complejo en donde las estructuras burocráticas solamente constituyen un tablero formal de reglas y canales de intercambio. Al interior de este espacio se da el juego de agencias y actores gubernamentales y no gubernamentales, que reclaman un mayor protagonismo en las decisiones y acciones en lo urbano.

Por otra parte, es necesario aclarar que paralelamente al impulso de participación social, se ha venido debilitando la capacidad real por parte del Estado para dar respuesta a necesidades fundamentales de infraestructura y servicios. Particularmente en América Latina las condiciones de pobreza que afectan a grandes estratos de la población no han podido ser, no digamos revertidas, sino al menos mantenidas en los últimos años. Por el contrario, los estratos considerados en condiciones de pobreza se amplían en el continente. Surge así con mayor énfasis el requisito de impulsar la participación social en el espacio urbano no sólo como una respuesta a una pujante sociedad, sino también como una estrategia alternativa para atender la cobertura de servicios urbanos requeridos.

Ambas problemáticas mencionadas recaen cada vez más en el espacio local. Los niveles federales de gobierno aceptando la nueva dinámica de gestión en lo urbano se repliegan paulatinamente, dejando en los gobiernos locales, si no las orientaciones generales de la política urbana, sí la solución de los problemas y la implementación de acciones. Esta tendencia se observa en un conjunto de países que han iniciado intensos procesos descentralizadores en la última década (Cabrero, 1993).

Sin embargo, en muchos países, como es el caso de México, el problema de lo urbano se agudiza al radicar en el nivel local la responsabilidad de atención de necesidades, así como el diseño de soluciones más no necesariamente las capacidades administrativas ni los recursos financieros suficientes (García del Castillo, 1992, 1993).

En el ámbito municipal en México, se manifiestan con franca crudeza todas las contradicciones del desarrollo nacional. En los municipios urbanos particularmente, nos encontramos con rezagos graves, crecimiento desordenado, ausencia de planeación urbana y carencia de recursos técnicos, administrativos, humanos y financieros. Simultáneamente los municipios urbanos concentran desigualdad, descontento, conflictos políticos cotidianos que enfrentan al México premoderno, tradicional y caciquil, con un México moderno, pujante en lo democrático, que demanda nuevas formas de interlocución. Este mosaico de situaciones y contradicciones recaen en los gobiernos municipales que ante un proceso inacabado de descentralización se debaten día a día entre la incapacidad y la innovación, entre la inercia y la acción, entre la tradición y el cambio.

En este dilema permanente los municipios urbanos se han visto poco a poco obligados a incorporar la participación ciudadana o de agentes no gubernamentales en la gestión de servicios urbanos. Ya sea por vocación democrática o por necesidad de conjuntar esfuerzos, se observan experiencias innovadoras interesantes en la prestación de servicios.

Para el caso de América Latina en su conjunto, la CEPAL observa en estudios

realizados, que existe una correlación directa entre la *madurez* de los procesos descentralizadores a nivel nacional y el nivel de consolidación y capacidad de iniciativa e innovación en las autoridades locales. En países en los que el proceso descentralizador ha sido incompleto —como es el caso de México— se podría pensar que los procesos de innovación en la gestión de servicios urbanos han sido más accidentales y emergentes, que parte de un nuevo modelo de gestión pública.

Considerando como eje de la reflexión los servicios públicos urbanos a nivel municipal y a fin de explorar el origen, dinámica y logros de la participación en ciudades medias, a continuación se analizan brevemente tres experiencias innovadoras en México, no por considerar que éstas sean las únicas, ni las más exitosas, sino porque a nuestro parecer ayudan a entender los alcances, límites y riesgos de la cogestión de servicios urbanos, e igualmente muestran los diferentes estilos innovadores.

El primero, Oaxaca, sirve como marco de referencia a los obstáculos de gestión urbana y a la dificultad institucional de crear estructuras de participación. El segundo, León, se presenta como una forma de respuesta integral que busca recuperar vigorosamente la participación ciudadana. El tercero, Morelia, se centra, a su vez, en describir sucintamente la incorporación de la sociedad en la solución del problema específico de recolección de basura. Cada experiencia surge con un diferente partido político en el poder.

Los criterios que guían esta selección son los siguientes:

a) Se trata de ciudades medias, de importancia en el país, en un contexto complejo dadas sus condiciones de crecimiento, de composición social, tradiciones, situación económica y estructura de administración municipal.

b) En los tres casos los gobiernos locales han intentado implantar programas innovadores para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Además, dichas respuestas han tratado de considerar la participación ciudadana como parte de la solución.

c) Las formas y grados de participación, así como la relación entre agencias y agentes son diferentes para los tres casos, pues constituyen vías alternativas que van de un mayor a un menor direccionamiento por parte de los gobiernos municipales.

### ***Tres experiencias, innovación y complejidad en la gestión urbana***

#### ***Oaxaca, los problemas de crecimiento: una respuesta sectorizada<sup>2</sup>***

El estudio sobre la ciudad de Oaxaca se llevó a cabo a fines de 1992. La información se recabó por medio de entrevistas y a través de fuentes documentales. Es importante señalar que justo en el periodo de análisis se vivía el fin de la administración municipal

<sup>2</sup> La elaboración de este apartado se realizó con base en el artículo de R. García del Castillo y Alejandro Herrera Macías, “La problemática de servicios municipales. Oaxaca: entre la ficción y la realidad municipal”, en José Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés/U1A, México, 1994.

y se estaba en vísperas del cambio trianual; esta última situación permitió realizar un balance general del año final de gestión pero también observar algunas situaciones de todo el ciclo municipal. Cabe señalar, como información de referencia, que la administración estudiada era priísta.

Según el XI Censo de Población (1990) el municipio de Oaxaca de Juárez contaba con una población de 213 985 habitantes, que constituye 70% de la población total del estado. Su población económicamente activa es de alrededor de 32%, que es porcentaje superior de la PEA estatal que sólo alcanza 25.7%. Un primer análisis de los datos censales confirma el hecho de que la ciudad de Oaxaca carece de un sector industrial que genere fuentes de trabajo. Así, se puede observar que, según estadísticas del Censo, 77.19% de la población trabaja en el sector terciario (servicios) y sólo 19.36% labora en el sector secundario.<sup>3</sup>

En el caso de Oaxaca, cabe destacar como puntos clave de la problemática urbana los siguientes:

a) Las condiciones económicas del estado provocan una atracción natural de migración a la ciudad.

b) La concentración de los servicios y el crecimiento de la mancha urbana derivan en un problema de presión poblacional que, a su vez, deriva en formas de respuesta coyunturales por parte del ayuntamiento.

c) La relación de fuerzas de los actores municipales y la misma dinámica económica producen una respuesta centrada en criterios específicos que privilegian el desempeño del sector terciario (básicamente turística).

d) La necesidad de incorporar la participación ciudadana a través de la incorporación sectorizada de los grupos económicamente claves, mediante mecanismos facilitadores de inversión (por conducto de la Dirección de Desarrollo Económico Municipal). Esta estrategia resulta innovadora en su intención global.

e) La gran brecha que existe entre los recursos propios y las demandas crecientes. Esto a causa de los problemas de manejo de recursos y de los escasos márgenes de maniobra crónicos en los gobiernos municipales.

Al igual que en otras ciudades medias del país, el problema de la concentración de los servicios en la cabecera municipal es crítico en el caso de Oaxaca. Este proceso forma parte de los flujos migratorios en todo el país, pero en Oaxaca esta tendencia alcanza una amplia expresión dado el atraso y la baja calidad de vida de las comunidades y municipios del estado (el número oscila alrededor de 570).

La concentración de un número cada vez mayor de asentamientos —muchos de ellos irregulares— trae aparejada una demanda más fuerte de servicios, en ocasiones difíciles de proveer. Además, la mayor satisfacción de estas necesidades en el área urbana contribuye a mantener el proceso de atracción obligando a que las prioridades

<sup>3</sup> Datos tomados del *IX Censo de Población y Vivienda, 1990 del estado de Oaxaca*, México, INEGI, 1991.

del ayuntamiento —para evitar el surgimiento de conflictos— se orienten hacia la solución coyuntural de problemas inmediatos haciendo aún más compleja la planeación urbana en el mediano y largo plazos.

En cuanto a las obras más destacadas durante el gobierno trianual, en opinión de los gestores municipales, éstas han sido: 1) pavimentación; 2) alumbrado, y 3) Mantenimiento del Centro Histórico. El énfasis como se puede observar, se hace en la infraestructura urbana dejando que las demandas de colonias marginadas se manejen bajo esquemas como Pronasol, que entra con una fuerte participación en este rubro a partir de 1990.

En materia de planeación, la Dirección de Obras, en colaboración con la de Desarrollo Urbano, procuró ordenar las acciones globales hacia una labor de administración coyuntural de conflictos inmediatos, aunque se buscaba no perder la perspectiva de futuro que se desprende de la planeación urbana.

Durante el último trienio municipal, la capital oaxaqueña presenció una remodelación en las principales calles y avenidas del Centro Histórico. Esta iniciativa pretendía cerrar al tránsito vehicular algunas calles importantes en las cuales transitan algunos camiones de pasajeros. Se pretendía de este modo evitar el deterioro de las obras arquitectónicas que son el principal atractivo turístico de la ciudad.

De igual forma, el alumbrado público fue sustituido en la zona centro a fin de dar mayor seguridad al visitante y lograr un ahorro en el consumo de energía. Es claro entonces que el mantenimiento del Centro Histórico ha sido una obra primordial. Esto muestra que la dotación de obras y servicios se ha limitado básicamente a la cabecera municipal donde se concentran los asentamientos urbanos y se da la movilidad de la mayoría de los visitantes de la ciudad.

En este caso resulta pertinente considerar la lógica de funcionamiento que priva en la economía de la ciudad. Si el turismo es una fuente de ingresos importante y un buen número de actores en la sociedad civil la priorizan, las decisiones del ayuntamiento y de los administradores municipales no pueden darse fuera de ese contexto. Las presiones de grupos organizados permean, de este modo, la orientación de las políticas públicas municipales que tienden así a incrementar la concentración en el uso de recursos para aquellas zonas de la ciudad en las cuales existen grupos que poseen una capacidad de organización y fuerza de interpelación (generalmente las capas de nivel medio y alto) y/o bien en aquellas básicas para la actividad turística.

Es sumamente sugestivo el hecho de que en este municipio en particular no exista actividad importante dentro del sector secundario (industrial), sólo en el terciario —de servicios— el cual, con la capacidad actual, no logra generar recursos suficientes para la región. Esta condición particular plantea un reto de administración urbanística para conseguir una integración entre la conservación arquitectónica —sobre todo en el centro y espacios tradicionales— y la funcionalidad.

Es claro que las finanzas son el factor crítico por excelencia de las gestiones municipales, en esto Oaxaca no es la excepción, pero para esta ciudad la problemática no se limita a este factor sino que cobran relevancia otros aspectos. Así, por ejemplo, el crecimiento de asentamientos humanos en zonas geográficas de difícil acceso obs-

taculiza las tareas para abastecer servicios de primera necesidad como el agua potable que en ciertos lugares, a causa de su ubicación, resulta sumamente costoso. Una situación similar se presenta con la electricidad, alcantarillado y la recolección de basura en puntos donde solamente se puede llegar a pie o con la ayuda de animales de carga.

Un problema claro que se observó es la dependencia del municipio de Oaxaca de las participaciones federales, situación que resulta bastante común en muchas otras ciudades del país. En 1990, el municipio recibía de participaciones 87% de sus ingresos generales, en 1991 el porcentaje decrece hasta 77.5% y para el 1992, hasta el mes de agosto vuelve a disminuir a 72%. Esta relación se encuentra siempre por encima de 70%, con lo cual queda clara la escasa autonomía financiera del municipio.

En contraparte, las erogaciones para mantener e impulsar los servicios son muy elevadas. Por ejemplo, los servicios de recolección de basura y el rastro no alcanzan a generar ni siquiera 1% del total de los ingresos que se obtienen por concepto de derechos. Estos mismos servicios, sobre todo el primero, representa uno de los mayores gastos para el ayuntamiento. Es evidente su no rentabilidad además de la poca eficiencia con que se manejan.

La urgencia de inyectar dinamismo a los procesos económicos en Oaxaca abrió la perspectiva de creación de una nueva dirección cuya función se orientara fundamentalmente a interconectar agentes privados y públicos en el espacio municipal. La información del municipio —prácticamente el intermediarismo de gestiones— permite aprovechar mejor las posibilidades que ofrece la ciudad para los inversionistas. Esta dirección funcionó bajo el nombre de Dirección de Desarrollo Económico Municipal.

En lo que toca a los problemas internos de gestión, la estructura administrativa del ayuntamiento mostraba un problema funcional a causa tanto de la falta de capacitación del personal,<sup>4</sup> como del factor sindical que obstaculizaba la actividad de la gestión y el poco apoyo que se le daba a las áreas de control y planeación. Este último punto incidía directa y negativamente sobre las posibilidades de desarrollo urbano.

En cuanto al mecanismo de solución estratégica (mediante la creación de una Dirección de Desarrollo Económico del Municipio) su orientación obedecía a un factor de crecimiento potencial aunado a la necesidad de incorporar a los agentes privados para alcanzar el desarrollo por medio del aprovechamiento de la infraestructura e información con que cuenta el municipio. La acción estaba primordialmente enfocada —bien localizada— en aquellos grupos de la sociedad cuya fuerza económica podía impulsar el desarrollo de la ciudad no sólo en lo que toca al sector turístico predominante, sino a otros sectores que, como el industrial, aún no han logrado consolidarse en Oaxaca. Por supuesto aquí el reto de mantener una congruencia urbanística se enfrenta a los obstáculos que plantean tanto la cristalización real de las condiciones de autonomía y descentralización, como la incorporación participativa de un mayor número de agentes de la sociedad civil.

<sup>4</sup> Un dato que podría colaborar a la falta de reconocimiento técnico del personal administrativo es que el ayuntamiento no ha hecho gasto alguno en la partida de egresos de capacitación y desarrollo de personal.

Mediante esta breve presentación de la problemática oaxaqueña se tiene un primer panorama de los obstáculos de la gestión de servicios urbanos manejados desde las instancias locales. Aquí la figura del municipio es central como el ente público que asume el desarrollo de la infraestructura de servicios. Sin embargo, la capacidad municipal —como demuestra este caso— suele ser más bien estrecha en buena parte de los municipios urbanos de México, por lo que innovaciones como la creación de instancias de interconexión de agentes, si bien fue un mecanismo original de solución de problemas, no logró los resultados ni la amplia participación esperados.

*León: en búsqueda de alternativas para el manejo de los servicios*<sup>5</sup>

La ciudad de León se encuentra ubicada en la región del bajío y es la quinta ciudad en tamaño del país. De acuerdo con los datos del *XI Censo General de Población y Vivienda (1990)*, cuenta con una población de 872 453 habitantes, que constituyen 21.92% de la población del estado.<sup>6</sup> Pese a no ser la capital del estado, su peso económico es muy importante en materia industrial (sobre todo en el ramo de calzado y curtido de pieles). Su importancia se fortalece por su estratégica situación geográfica —con más de 25 ciudades a menos de 250 km— que lo coloca en una posición favorable para la comercialización de sus productos y en general para incrementar su movilidad económica.

El estudio del municipio se llevó a cabo a fines de 1991 con una revisión posterior efectuada en 1992. En ese lapso se dio un cambio de gobierno municipal, cabe mencionar que ambas administraciones fueron del Partido Acción Nacional (PAN). La planeación, organización y gestión de los servicios urbanos a cargo del municipio recaía fundamentalmente en tres únicas direcciones: Obras Públicas,<sup>7</sup> Desarrollo Urbano y Servicios Municipales. Estas tres direcciones trabajaban siguiendo un plan global pero en la realidad operativa contaban mucho —por su nivel de especificidad— los programas de trabajo donde las metas aparecían con mayor claridad.

El funcionamiento del municipio de León resultaba original por el uso del desarrollo organizacional y la incorporación de la participación ciudadana. En lo referente a la participación jugó un papel preponderante la Dirección General de Integración Ciudadana. En dicha dirección se concentraban actividades de organización ciudadana que comprendían tanto los espacios urbanos como rurales del municipio.

León es un espacio fundamentalmente urbano sin embargo, cuenta con 105 comunidades rurales. La relación entre éstas y el ayuntamiento se realiza a través de

<sup>5</sup> Los datos para presentar este resumen de caso se toman de R. García del Castillo y J. Mejía, "El desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León, Gto.", en José Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés/UIA, 1994.

<sup>6</sup> INEGI, *XI Censo de Población y Vivienda*, México, 1990.

<sup>7</sup> La Dirección de Servicios Públicos es responsable de los servicios de limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, así como de los servicios médicos municipales, además del centro antirrábico y del taller municipal.

delegados nombrados por la presidencia municipal (uno por comunidad), existiendo la idea de hacer la designación por medio de asamblea. En espacios tanto rurales como urbanos se buscó promover la realización de obras públicas e infraestructura con la participación ciudadana. Para lo cual existían comités proobras. En realidad las obras las realizaban otras instancias, principalmente la comunidad. Sin embargo, sí existía una contribución de recursos por parte del ayuntamiento.

Muchas de las actividades mencionadas se realizaron por una asociación civil: Desarrollo Rural de León. Ésta formaba parte de la Fundación para el Desarrollo Rural, organismo al que el ayuntamiento paga por la realización de las obras respectivas, con la existencia de un contrato de por medio. Es importante señalar que estas asociaciones promovían fuertemente los sistemas de autogestión.

Como en la mayor parte de los municipios, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) estaba presente en acciones de desarrollo; sin embargo, era clara una cierta superposición a las actividades del ayuntamiento que dificultaba la recuperación de los recursos.<sup>8</sup> Algunos líderes incluso defendían la idea de no pagar dado que se sostenía que “el gobierno... debería de pagarlo”.

Las actividades no surgían directamente de un plan de desarrollo, sino de los programas anuales de trabajo. El plan de trabajo era por áreas. En el área urbana la Dirección General de Participación (en su Dirección de Barrios y Colonias) trabajaba por comités, donde se buscaba la participación de la ciudadanía, tanto en la detección de necesidades como en la satisfacción de las mismas. Llegaron a constituirse 82 comités con un número variado de participantes; algunos ya existían o nacieron de organizaciones ya existentes, pero otros fueron inducidos a formarse. La idea fundamental era contar con representaciones en todas las colonias y barrios de la zona urbana de León.

La organización de comités facilitaba la participación de la ciudadanía en foros, consultas, etc., permitiendo un mejor contacto con las autoridades y haciendo viable la cooperación. Los comités de solidaridad no siempre correspondieron a los ya mencionados. Se pudo observar que el Pronasol se manejó frecuentemente sin tomar en cuenta al ayuntamiento.

Una de las actividades principales de esta dirección consistió en capacitar y formar para la organización, manejo y conducción de los comités. Se buscaba crear sistemas de autogestión mediante los cuales se pudieran realizar actividades de desarrollo de la comunidad. Esta dirección proporcionaba apoyo para la organización.<sup>9</sup> Se desarrolló igualmente un programa de obras por cooperación, que antes dependía de Obras Públicas. Se pensó hacer un fideicomiso para estas actividades, aunque no llegó a concretarse. La vinculación de esta dirección con los comités era directa y la opinión que prevalecía era que había una relación “más humana”.

A través de la Dirección de Integración Ciudadana y Educación se buscó un

<sup>8</sup> La recuperación de estos créditos, pese a estos problemas, se encontraba por arriba de la media nacional.

<sup>9</sup> Incluso se editó un Manual del Sistema de Organización Ciudadana.

cambio de cultura, se pretendía cambiar conductas, sobre todo en la relación ciudadanía-gobierno. Hubo diversos foros para ésto. El ejemplo lo encontramos en la actividad de los servicios de limpia, donde la ciudadanía fue invitada a participar. Se hizo un foro sobre el problema de la basura para concientizar y sensibilizar a la gente. Se desarrollaron centros de acopio, incluso con clasificación de la basura, y se buscó su uso por parte de la ciudadanía, lo cual implicó una labor de promoción y concientización hacia el problema de la basura.

Para controlar la calidad de los servicios y conocer su funcionamiento se realizaban encuestas, además del seguimiento de metas de acuerdo con los programas. De hecho, en un modelo de este tipo el trabajo de gestión de la administración municipal implicaba retomar las demandas de la sociedad y negociar con los actores implicados. Ejemplos de ello fueron convenios firmados con introductores y usuarios en el caso de los rastros o bien los acuerdos con los recolectores de basura.

Se podría afirmar que el balance global de esta administración fue positivo; sin embargo, las complejidades de la gestión fueron, en ciertos momentos, críticas. La situación inicial de la administración en cuestión fue complicada, en parte por ser un gobierno de oposición y en parte también por ser un equipo sin experiencia en los asuntos de gobierno, incluso existió la negativa de algunas personas de participar en el gobierno, cuestión que complicó la incorporación de personas experimentadas. Esto aunado a la presión que todo gobierno municipal recibe de medios de comunicación y de la misma ciudadanía que espera soluciones y cambios inmediatos.

Un primer paso fue la creación de una nueva dependencia (Dirección de Desarrollo Organizacional), como agencia responsable de un proceso de cambio planeado desde la teoría, las estrategias y la filosofía del desarrollo organizacional. Para incorporar esta orientación en la actuación, se realizó un prediagnóstico. Se diseñó un plan global de intervención delineando el rumbo a seguir durante la administración en cuestión.

La visión estratégica que se definió como marco básico de acción, contempló aspectos tales como: el escenario deseado en el municipio al término de la gestión, el posible escenario catastrófico, el papel del alcalde, las relaciones más importantes con el entorno, las áreas de trabajo, los lineamientos prioritarios, etc. Una de las líneas prioritarias de actuación fue sin duda la de la participación. El establecimiento de la misión permitió en gran medida un trabajo en equipo, así como la generación de un sentimiento de esfuerzo colectivo compartido, mismo que hizo posible una gestión municipal más adecuada y participativa. De este modo, un buen número de mecanismos de integración se daban de manera espontánea e informal, en gran medida por la intención de atender necesidades y resolver problemas en un trabajo colectivo.

Algunas estrategias de participación cristalizaron en experiencias concretas. Al final del proceso, los grupos participantes fueron muy variados, yendo desde delegados municipales hasta empresarios o sindicatos, pasando por grupos como colonos, consejo cívicos, profesionistas, “chavos banda”, hasta los ciudadanos mismos. Esta participación implicó un gran esfuerzo para establecer contacto con ciertos grupos y para lograr la creación de grupos organizados diversos en la sociedad civil. Aquí adquiere relevan-

cia la creación de manuales de organización ciudadana y la existencia de una dirección de vinculación social.

Políticamente, se logró mayor legitimidad en la gestión municipal a partir de la participación ciudadana en los servicios urbanos; sin embargo, no todos los mecanismos innovadores funcionaron plenamente, la eficacia de los servicios fue baja en ciertos casos a partir de una participación en ocasiones desorganizada, sin que el gobierno municipal pudiera direccionar dichas acciones. El saldo más positivo de esta experiencia es la amplitud de instancias y mecanismos innovadores que se diseñaron para la gestión de servicios urbanos.

### *Participación ciudadana y concesión de servicios: el caso de la basura en Morelia<sup>10</sup>*

En el caso del servicio de limpia en la ciudad de Morelia la selección de formas innovadoras en la prestación de servicio oscila entre la participación ciudadana y la concesión y entremezcla de diversos aspectos relevantes en la gestión de servicios urbanos.

La ciudad de Morelia es capital del estado de Michoacán y a su vez cabecera municipal. Al momento de elaborar la presente exploración el ayuntamiento estaba en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque este factor no constituye un elemento básico en nuestro análisis, resulta importante señalarlo.

El municipio de Morelia posee una población de cerca de un millón de habitantes sumando su zona urbana y rural. Se integra por más de 240 colonias y localidades y en su zona industrial se localizan 25 empresas productivas tanto regionales como nacionales.

Para el año de 1989 la producción diaria de basura por familia se encontraba entre 3.750 y 5 kg y la basura industrial alcanzaba 50% de la familiar.<sup>11</sup> Al momento de iniciar la gestión municipal el servicio funcionaba bajo la forma de prestación directa y pese a los esfuerzos por modernizar el equipo se agudizaba cada vez más la diferencia entre las necesidades y el servicio de limpia. En este panorama poco halagador se presenta la huelga de trabajadores del municipio. Este suceso no previsto se convierte en un “mecanismo de disparo” para modificar la forma de prestación y pensar en alternativas de solución.

En principio se procedió a hacer uso de los recursos con que se contaba para prestar el servicio, aunque en términos reales esto resultó imposible y generó un clima poco favorable en la ciudadanía. Al prolongarse el conflicto, algunos sectores de la ciudadanía se organizaron para recolectar la basura. Al generalizarse esta situación el ayuntamiento pensó en la posibilidad de integrar un marco normativo

<sup>10</sup> La presentación de este caso se basa en el documento de Misael Hernández, *Servicios municipales. Un caso de concesión: Morelia, Michoacán*, México, CIDE (Documento de Trabajo 23, AP), 1993. Agradecemos los comentarios del autor a esta sección.

<sup>11</sup> Misael Hernández, *op. cit.*, p. 11.

para controlarla. De este modo, poco ortodoxo y más como respuesta de emergencia, se termina por convocar a organizaciones que desearan prestar el servicio bajo una óptica de reciclaje.<sup>12</sup>

La opción retomada por el ayuntamiento —dejar actuar a agentes privados— deriva en una modificación sustancial al Reglamento de Limpia y Sanidad. Este marco normativo permitiría incorporar a sectores privados manteniendo tanto la misión de servicio como la funcionalidad bajo el control del gobierno local. Algunos de los puntos a destacar del citado reglamento son:

El municipio requiere de crear una conciencia sobre los inconvenientes económicos, ecológicos y en materia de salubridad que ocasiona la basura (un cambio de hábitos de la población) para que no la produzca. Esto requiere de enseñar a los habitantes a clasificar y disponer apropiadamente de los desperdicios que produzcan y, a su vez, convencer de que la solución de los problemas de limpieza tiene que ser compartida por la población y las autoridades.

Las autoridades y la población son corresponsables de la limpieza física y la sanidad municipal.<sup>13</sup>

Paralelamente a la modificación se crean las condiciones para impulsar la separación de basura entre la población para viabilizar la implantación del Programa de Limpia y Sanidad. De este modo se pretendía crear una “cultura de limpieza urbana” corresponsable (gobierno-ciudadanía) que permitiera hacer más eficientes los recursos y disminuir los costos de prestación.

La instrumentación del programa se acompañó de una campaña publicitaria que involucrara paulatinamente a la población. La separación (el “no hacer basura”) fue el criterio a usar; se pensó en el uso de bolsas de distintos colores para cada tipo de desecho (plástico, papel, cartón, vidrio, metal, materia orgánica y desechos sanitarios).

Para la puesta en marcha del programa se plantearon los siguientes puntos: se estableció un sistema de 16 centros de acopio y 60 contenedores estratégicamente ubicados; se organizaron agrupaciones civiles para recolectar y transportar basura (formándose las llamadas Uniones Mutualistas); se impulsó la formación de la empresa particular Servilimpia para brindar el servicio en colonias de nivel socioeconómico alto; se buscó impulsar la creación de industrias de reciclaje.

Durante los primeros meses de funcionamiento del programa los resultados fueron bastante satisfactorios:

La cantidad de desechos clasificados y recolectados oscilaba entre 1 000 y 1 300 toneladas diarias. Con las cuatro Uniones Mutualistas (con más de 190 transportes) cubrieron las 240 colonias y localidades municipales en más de una vez por día; es decir cada transporte recorrió su ruta más de dos veces diarias. La cobertura, en ese sentido, fue total y el

<sup>12</sup> Dicha lógica de funcionamiento nace de un encuentro internacional de consulta.

<sup>13</sup> Véase H. Ayuntamiento de Morelia, *Reglamento de Limpia y Sanidad*, Departamento de Aseo Público, México, 1990.

volumen de recolección diario oscila entre 1200 y 1300 toneladas, lo cual representa casi 100% de aumento respecto al tonelaje promedio recolectado en 1989 (700 ton).<sup>14</sup>

Sin embargo el proceso generó algunos problemas pues, al volverse atractiva la recolección (recuérdese el cobro como cuota por servicio), algunos “mutualistas fantasmas” trataron de incorporarse a esta actividad presionando a las autoridades municipales (incluso tirando basura frente al ayuntamiento). Además, la recolección no controlada provocó que se extinguiera poco a poco la costumbre de la separación de basura en la población. Esto último obligó al ayuntamiento a convertir la cuota voluntaria en una figura de “castigo” cobrando a los usuarios que no separaran desechos. En lo que hace a los costos de recolección éstos se redujeron muy sensiblemente.

El valor de esta experiencia se centra en la recuperación de los esquemas de participación para la gestión de servicios urbanos; sin embargo, en ella también se reflejan los problemas que se enfrentan cuando se incorporan agentes privados y sociales. La presencia de más actores involucrados en el servicio provoca una natural complejización de relaciones que puede derivar en conflictos difíciles de solventar. La participación cooperativa no puede entonces comprenderse fuera de una gestión dinámica que constantemente replantee las formas de trabajo e incorpore esquemas de solución a los problemas que implica un juego de actores con intereses encontrados.

### ***Observaciones y comentarios finales***

De las experiencias analizadas se pueden extraer algunas observaciones sobre las potencialidades, retos y riesgos de la innovación municipal en la gestión de servicios urbanos.

Es claro que los gobiernos locales se enfrentan a un movimiento ciertamente ambivalente. Por un lado, en un proceso de modernización y replanteo de la racionalidad estatal, requieren de mayor autonomía real y de una adecuada descentralización que les permita construir bases sólidas para su desarrollo. Por otro lado, enfrentan fuertes limitaciones de carácter financiero, administrativo e incluso de inercias políticas que parecen ir en contra de sus objetivos y retos actuales.

En los casos analizados, se observa que la gestión de servicios urbanos —como se mencionaba al inicio— se inscribe en un juego complejo de actores en espacios interinstitucionales con objetivos diferenciados y en constantes procesos de conflicto y redefinición. Esto no necesariamente invalida los esquemas de planeación, pero sin duda sí señala sus límites y la necesidad de dotarlos de marcos flexibles de cambio, monitoreo y ajustes permanentes.

La propensión a la participación de agencias y agentes no gubernamentales es una constante en los casos revisados, lo cual obliga a los gobiernos municipales a enmarcar su acción en esquemas participativos. Sin embargo, mas allá de estas tendencias comunes, es muy enriquecedor observar las diversas estrategias adoptadas, los ritmos innovadores de las iniciativas y los efectos perversos o contraintuitivos de cada una de ellas.

<sup>14</sup> Misael Hernández, *op. cit.*, p. 19.

**Cuadro 1**  
Análisis comparado de tres experiencias municipales innovadoras

<i>Características/Mpio.</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>León</i>	<i>Morelia</i>
Estrategia de innovación buscada	Nuevas instancias administrativas de coordinación	Programa estructurado de participación de agentes	Apertura amplia a la participación de agentes y agencias
Capacidad de dirección y control del proceso innovador	Alta (centrado en el gobierno municipal)	Media (conducción por el gobierno y agentes con autonomía relativa)	Baja (el gobierno municipal siguió la iniciativa ciudadana tratando de articularla)
Efectos del proceso innovador	Limitados (no se observaron efectos claros)	Amplios (en la fase inicial aunque no se consolida la nueva dinámica)	Amplios (aunque el éxito inicial cae revirtiendo los efectos)
Estilo innovador	burocrático-tradicional	Participación controlada	Autogestión desarticulada
Partido en el gobierno	PRI	PAN	PRD

El caso de Oaxaca sugiere una primera estrategia de innovación: *la creación de nuevas instancias administrativas para canalizar la concertación con agentes externos buscando mecanismos de consenso para “hacer pasar” las iniciativas del gobierno municipal*. En esta experiencia particular, se observó poca capacidad de la innovación para detonar un proceso amplio de innovaciones accesorias que generaran un “nuevo modelo de gestión urbana”. La iniciativa fue más una solución de carácter burocrático que una nueva concepción del quehacer municipal en materia de servicios urbanos (es claro que el gobierno municipal mantiene en todo momento su capacidad de dirección e iniciativa). Cabe hacer énfasis en las agudas condiciones de dependencia financiera y presupuestal de este municipio, la débil dinámica de desarrollo económico regional, así como la fuerte tradición política de manejo clientelar a partir de estructuras de intermediación y cacicazgo.

En el caso de León se observa otra estrategia de innovación: *la creación de un programa de amplia participación de agentes externos, a partir de nuevos marcos institucionales y de un proceso de capacitación*. Esta experiencia mostró un gran potencial innovador con una fuerte capacidad de generación de innovaciones accesorias, con una dinámica propia que dio incluso lugar a la creación de fundaciones privadas y asociaciones civiles orientadas a impulsar sus propios proyectos. El caso de León es diferente en el sentido que la participación ciudadana tenía un impulso propio, en el que en parte la iniciativa del gobierno municipal fue una respuesta a la demanda de participación de la sociedad. Cabe señalar que si bien esta experiencia fue exitosa

como iniciativa innovadora, más allá del discurso triunfalista del gobierno en turno, fue un caso limitado desde varias perspectivas. Si bien se logró una intensa participación no está claro si esta dinámica se pudo mantener en los programas; de hecho, en algunos de ellos se observó un decreciente entusiasmo. Otro problema se refiere a una capacitación basada estrictamente en modelos de desarrollo organizacional —de corte empresarial— que en ocasiones eran modelos insuficientes y demasiado simplistas para encauzar el potencial de participación. Por último, se observó claramente un traslape de agencias participantes, que en ocasiones resultó algo caótico, situación en la que el gobierno municipal perdía por momentos la capacidad de direccionar los objetivos y articular los esfuerzos.

Finalmente, el caso de Morelia responde a otra estrategia de innovación: *la apertura total a la participación de agencias y agentes externos en servicios urbanos sin una definición a priori de los marcos normativos y alcances de la participación*. En esta experiencia la voluntad de participación autónoma de la ciudadanía y la voluntad del gobierno en turno por abrir espacios a la participación generó, en una primera instancia, una dinámica de intensa innovación en la gestión de servicios municipales; prácticamente cada ciudadano podía generar algún mecanismo innovador.

Sin embargo, en una segunda fase el entusiasmo de participación y conciencia ciudadana en el manejo de desechos fue decayendo e incluso dio margen a abusos por parte de algunos grupos que, en busca de ingresos, generaban problemas secundarios al servicio. Otro problema que en este caso fue evidente, se refiere a una dinámica que desbordó totalmente al gobierno municipal el cual, en momentos, perdió el control de la situación; si bien se intentaba ir normando los cambios, este proceso siempre iba en retraso. Esta última situación generó caos en ciertos momentos y conflictos políticos. En una primera fase el programa fue participativo y exitoso, para quedar, posteriormente, en un simple programa de concesión.

A partir de las experiencias analizadas, todas con aportaciones y límites, se confirman muchos de los comentarios planteados al inicio de este trabajo. La innovación en la gestión de servicios urbanos es una respuesta imperfecta, pero necesaria, a las condiciones que surgen de un nuevo escenario.

El análisis anterior no pretende establecer una tipología formal, ni una generalización de los resultados; constituye simplemente una primera aproximación al problema a partir de estudios empíricos. Si éstas son tendencias generales o simples estilos innovadores de partidos en el poder, se podrá dilucidar ampliando este tipo de estudios.

Lo que es evidente es que son particularmente complejos y accidentados en México estos procesos innovadores, por un esquema inacabado de descentralización que no ha fortalecido ni permitido una dinámica propia a los gobiernos locales. La planeación en este sentido, sigue siendo más un decoro del desarrollo urbano, que un proceso de generación de alternativas y consensos entre participantes. Aun así, y ésta es la enseñanza de las experiencias comentadas, los gobiernos locales se mueven y la sociedad también. Del grado en que se profundice una iniciativa descentralizadora real dependerá si se continúa un desordenado y accidentado proceso innovador en lo urbano, o se inicia un proceso incremental e institucional, basado en una gestión innovadora del espacio municipal.

### **Referencias bibliográficas**

- Cabrero, Enrique, (1991a), “Retos y perspectivas de la administración pública mexicana”, *Transiciones Políticas*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, tomo I.
- (1991b), *Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- (1993), *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo, AP).
- Cabrero E. y D. Arellano (1993), “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 1
- CEPAL, (1993), *Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina*, Documento de distribución interna, Naciones Unidas, abril.
- Crozier, Michel (1987), *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García del Castillo, R. (1992), *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 3, AP).
- (1993), *Cobertura y calidad de los servicios municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 12, AP).
- García del Castillo, R. y J. Mejía (1994), “El desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León, Gto.”, en José Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés/UIA.
- Hernández, Misael, (1993), *Servicios municipales. Un caso de concesión: Morelia, Michoacán*, México, CIDE (Serie documentos de trabajo, AP).
- Marx, Thomas (1990), “Strategic Planning for Public Affairs”, *Long range planning*, Reino Unido, vol. 23, núm. 1.
- Matus, Carlos (1984), *Planificación de situaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mintzberg, Henry (1987), “Au delà de la mise en oeuvre”, en Alain Beautifilis, *Gestión stratégique et politique de l'organisation*, Canadá, Gaetan Morin.