

Política pública y agenda municipal

El caso de Cabo Corrientes

Política pública y agenda municipal

El caso de Cabo Corrientes

MACEDONIO LEÓN RODRÍGUEZ AVALOS

JAVIER OROZCO ALVARADO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

2009

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Marco Antonio Cortés Guardado
Rector general

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrector ejecutivo

José Alfredo Peña Ramos
Secretario general

CENTRO UNIVERSITARIO DE LA COSTA

Javier Orozco Alvarado
Rector

Luz Amparo Delgado Díaz
Secretario académico

Joel García Galván
Secretario administrativo

Fotografías: Omar Moncayo García / Jorge Núñez Rodríguez

Primera edición, 2009

D.R. © 2009, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de la Costa
Av. Universidad de Guadalajara 203, Delegación Ixtapa
48280 Puerto Vallarta, Jalisco, México

ISBN 978-607-450-152-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	7
<i>Macedonio León Rodríguez Avalos</i>	
<i>Javier Orozco Alvarado</i>	
I. El desarrollo es local	11
SON IMPORTANTES LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	11
INDAGANDO SOBRE EXPERIENCIAS MUNICIPALES	20
DESARROLLO Y AGENDA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL	22
II. El territorio es municipal	39
CÓMO ESTUDIAR A LOS MUNICIPIOS	39
HACIA DÓNDE AVANZAN LOS MUNICIPIOS	41
DÓNDE EXISTE Y CÓMO ES CABO CORRIENTES	49
III. Administración gubernamental	61
ORGANIZACIONES PÚBLICAS	61
ENTRAMADO ORGANIZACIONAL DEL GOBIERNO DE CABO CORRIENTES	64
LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC)	77
LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	82
IV. Empoderamiento ciudadano	95
EL CAMBIO INSTITUCIONAL	95
EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	110
EL CONSEJO Y SUS CADENAS PRODUCTIVAS	126

V. Resolviendo el presente, decidiendo el futuro	133
AGENDA PÚBLICA	133
LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICAS EN EL NIVEL MUNICIPAL: ENTRE LA TRADICIÓN Y EL CAMBIO	136
DECIDIENDO LA AGENDA	146
Conclusiones	169
Anexos	171
Bibliografía	183

Introducción

*Macedonio León Rodríguez Avalos
Javier Orozco Alvarado*

El papel principal de todos los gobiernos municipales es el de conseguir mejores condiciones para la convivencia de los ciudadanos en los espacios públicos que comparten.

Con la reforma de 1983 los gobiernos municipales adquirieron un ámbito fiscal propio, vinculando sus atribuciones constitucionales. Actualmente, los municipios cuentan con todas las facultades para administrar libremente su hacienda. Tienen atribuciones plenas para regular los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos por la prestación de servicios urbanos. Cuentan con facultades para decidir plenamente sobre el uso que le darán a esos recursos.

En opinión de Merino (2006), durante la última década, las administraciones municipales ganaron categoría constitucional de gobierno. Esto ha representado una doble mudanza, por un lado, a partir de 1999 los municipios dejaron de depender de la órbita exclusiva de las legislaturas estatales para cumplir a cabalidad las atribuciones que les fueron asignadas desde 1983; y por el otro, adquirieron la responsabilidad de reglamentar la organización de su gobierno local.

A partir de 1983 los municipios son beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias del presupuesto de egresos de la federación. Con las reformas fiscales de 1997, los gobiernos municipales fueron incorporados como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales. No sólo han incrementado sus ingresos mediante el sistema de transferencias, sino que además han ensanchado sus obligaciones de gasto para propósitos específicos señalados en las bolsas de aportaciones que les son asignadas.

Los cambios verificados durante la última década han traído nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales, directamente emanados de

distintas normas y políticas federales. Los gobiernos han sido vistos por los legisladores federales como aliados activos del cumplimiento de distintos propósitos de alcance nacional. Hoy los municipios son parte activa de las relaciones intergubernamentales de México, no sólo por razones fiscales sino también por su participación directa en las políticas públicas federales.

Hoy en día, cualquier reforma que se quiera impulsar desde el ejecutivo federal o estatal, de la legislatura federal o estatal, en su discusión pasa por el ámbito local —no hay que olvidar que la alternancia política en este país se dio primero en lo municipal— todos los programas federales y estatales acaban siendo operados en el territorio municipal. Es en los espacios municipales y desde la toma de decisiones de los asuntos públicos en los gobiernos municipales donde se pueden impulsar las políticas, programas y proyectos tanto económicos como socioculturales que tiendan a manejar, proteger y preservar el medio ambiente para la generación de una sociedad desarrollada basada en la sustentabilidad de su territorio.

Considerando los anteriores argumentos, el municipio, y en esencia el gobierno municipal se vuelve en el actor central de la vida económica, política y social de este país, y si dicho gobierno local —considerando la rotación que tienen cada tres años de administración municipal— no opera con políticas públicas viables construidas en un proceso de agenda pública, la sociedad en el territorio municipal no encontrará las condiciones necesarias para su desarrollo, pero si además dichas agendas no incorporan la esencia de la sustentabilidad del territorio, el futuro será cada día menos promisorio y más incierto.

En general, el objetivo de este trabajo es explicar desde una perspectiva analítica los procesos de la sustentabilidad del territorio (en este caso, el municipal) y de la calidad de vida y bienestar de sus pobladores; partiendo de la propia construcción, definición y decisión de las agendas gubernamentales municipales.

Particularmente, nos interesa explicar cuáles son las características y elementos que inciden en la formación de la agenda gubernamental municipal. Determinar cómo la formación de esta agenda afecta, inhibe o impulsa el proceso del desarrollo sustentable en el espacio municipal, y proponer, a partir de un estudio de caso una metodología más *ad hoc* para el estudio de la formación de la agenda como agente del desarrollo sustentable.

Hipotéticamente, partimos de que la construcción, formación y decisión de la agenda municipal nos permite preconfigurar la idea de que el de-

sarrollo sustentable es un proceso lento e inacabado. Es decir, se parte de la premisa de que en los espacios municipales, el desarrollo sustentable es un proceso lento e inacabado, en que participan actores, recursos y situaciones dadas y no es el resultado de una acción planeada, concertada y bien estructurada.

Para dar respuesta a dicho planteamiento, la estructura del trabajo de investigación consta de cinco partes, en el primero se plantea por qué son importantes los gobiernos municipales; así como un primer acercamiento a los marcos de referencia: el desarrollo sustentable y la agenda pública. En el segundo apartado se establece una metodología de cómo estudiar a los municipios. En el tercer apartado se indaga sobre la organización y sus resultados en el municipio estudiado. En el cuarto se trabajó sobre el cambio institucional y su reflejo a través del Consejo de Desarrollo Rural de Cabo Corrientes. En el quinto apartado que discute y analiza la construcción de los asuntos públicos o más bien dicho la agenda pública y finalmente establecer las conclusiones a las que se ha llegado.

Confiamos en que con este trabajo de investigación se siga fortaleciendo, en primer término, la aportación que se hace al conocimiento a partir de la metodología que aquí se esboza, para con ello seguir siendo parte del debate académico y sustantivo que gira en torno a los gobiernos municipales. En segundo término esperamos que sirva para construir mejores funcionarios para la vida administrativa municipal, ya que lo que en este trabajo se ha encontrado puede fortalecer la capacidad de toma de decisiones de quienes hoy se encuentran con la responsabilidad de tomar decisiones en el ámbito municipal.

I. El desarrollo es local

SON IMPORTANTES LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Indudablemente que los gobiernos locales en el escenario contemporáneo han venido jugando un papel muy relevante y es previsible que cada día jueguen un papel todavía más importante. Hay cada vez mayor evidencia de que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, ubicando en éstos la capacidad para tejer redes de empresariedad local, la audiencia para atraer inversiones, y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable. Por otra parte, encontramos igualmente evidencia de que la consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una gobernanza estable, radica fundamentalmente en los espacios locales.

Este fenómeno se manifiesta con claridad a partir de las últimas dos o tres décadas y ha llevado a una «revolución silenciosa» que los gobiernos locales han emprendido en buena parte de los países del mundo. La Unión Europea, por ejemplo, se construye desde una mística de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental. De la misma forma los sistemas federales se ajustan y reconfiguran a partir del nuevo dinamismo que adquieren los gobiernos locales. Incluso los sistemas unitarios y centralizados como Gran Bretaña y Francia desde hace varios años impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.

En América Latina también los gobiernos locales han sido protagonistas importantes de la transición democrática y comienzan poco a poco a

jugar un papel más relevante en el desarrollo y el bienestar. En la medida que los grandes ajustes macroeconómicos han demostrado sus impactos positivos en el equilibrio nacional y sus efectos perversos en el nivel de bienestar en diversas regiones y localidades, los gobiernos locales se activan y amplían su ámbito de influencia. Diversifican su repertorio de instrumentos de intervención en los ámbitos tradicionales de política pública local, y construyen nuevos espacios de acción pública en ámbitos que tradicionalmente no habían sido de su competencia. El resultado de este escenario es que los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda de políticas públicas.

En México los gobiernos locales también se transforman poco a poco. Si bien la tradición centralista de este país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y práctica gubernamental, es indudable que pese a ello las cosas cambian. Algunas reformas constitucionales de 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la mayor atención que los gobiernos federal y estatales prestan al nivel municipal, son factores que indudablemente han contribuido al cambio. Sin embargo, al parecer son las mismas presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen¹.

¹ Una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el año 2001 en el Premio Gobierno y Gestión Local. En dicho certamen se han podido observar a lo largo de 7 años, 3,000 programas municipales en diversas áreas de la política pública local. Programas innovadores en materia de desarrollo local que a partir del eslabonamiento de cadenas productivas, o de promover asociaciones de productores, o del establecimiento de incubadoras de empresas, o de la promoción de fideicomisos diversos, o de programas de microcréditos, o de la asociación intermunicipal, han logrado dinamizar la empresarialidad local, ampliar las opciones de empleo y superación de la pobreza, y mejorar el bienestar y las perspectivas del desarrollo local.

El cúmulo de experiencias que se concretan en este certamen es una clara muestra de cómo la agenda de políticas públicas en el nivel local está transformándose. En el ámbito de la política social y de bienestar, por ejemplo, los municipios mexicanos cada vez están más presentes en áreas como la educación y la salud. Igual se puede hacer referencia a políticas de protección a grupos vulnerables como las mujeres, los niños y los ancianos. Por otra parte, programas de lucha contra la exclusión y la pobreza, o la promoción de valores de superación humana, o la adopción de mecanismos innovadores de lucha contra el conflicto social a partir de instancias de mediación de conflictos y mesas de negociación, están todos aquellos también presentes en un número importante de municipios del país.

En este sentido Acosta (2006) plantea que los municipios mexicanos han vivido grandes e importantes cambios en los últimos años: se ha incrementado considerablemente su población y con ella la demanda de más y mejores servicios; ha crecido la disputa político-electoral; los gobiernos son más vigilados y los recursos transferidos son mayores, no obstante aún siguen siendo insuficientes; la globalización ha impuesto retos y condiciones que exigen respuesta no sólo a la problemática local sino también para ubicarse en un entorno global (comercio, empleo, contaminación, turismo, etcétera). Todo esto viene empujando a los gobiernos municipales a dejar de ser simples administradores y operadores de programas y recursos de gobiernos estatales y federal, y convertirse en actores clave para el desarrollo y la democratización de México.

Acosta (2006) establece que ya no son posibles el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de las localidades sin gobiernos locales eficaces y eficientes. De igual manera, la creciente demanda social y la organización ciudadana requieren un interlocutor gubernamental capaz de procesar y dar respuesta a la complejidad de las necesidades e intereses expresados por la diversidad social. Considerando lo anterior, nos preguntamos por qué el diseño de la estructura del gobierno local no ha cambiado. Casi todos aceptamos las estructuras de la administración pública como algo preestablecido e inamovible. La mayoría de los municipios fueron creados y organizados hace décadas, cuando las condiciones políticas y sociales y los desafíos de gobierno eran cualitativa y cuantitativamente distintos.

A su vez, Merino (2006) nos dice que el gobierno local mexicano enfrenta hoy desafíos de muy distinto origen y magnitudes. Desde el punto de vista constitucional, durante la última década esos gobiernos han adquirido mayor autonomía y mayores recursos; es decir, han visto parcialmente satisfechas dos de las demandas más reiteradas a lo largo del siglo XX para aprovechar todo su potencial de gobierno. Sin embargo, las reformas al diseño constitucional y a los sistemas de transferencias de recursos hacia los municipios han traído a su vez nuevas dificultades de orden político y administrativo, que apenas se están incorporando a la agenda de investigación. Se trataba de restricciones institucionales que, a la luz de la mayor parte de los trabajos realizados durante las décadas de los ochenta y de los noventa, aparecían como los principales obstáculos a la posibilidad de incorporar a los gobiernos municipales como verdaderos agentes de desarrollo. En ese sentido, puede

afirmarse que desde 1983 se ha emprendido una minuciosa revisión del papel asignado a esos gobiernos que han desembocado, al menos, en cinco cambios de trascendencia institucional.

En primer lugar, los gobiernos municipales ganaron un ámbito definido de atribuciones propias que se concentró, desde las reformas constitucionales de 1983, en la prioridad asignada a la provisión de servicios públicos. No hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y la calidad de esos servicios públicos de carácter urbano, listados puntualmente en el texto del artículo 115 constitucional. De hecho, la principal aportación de la reforma de 1983 fue, precisamente, la creación de un ámbito de atribuciones municipales claramente definido, mientras que la promulgada en 1999 consolidó esa intención al otorgarle al municipio calidad de gobierno de pleno derecho con nuevas atribuciones exclusivas de ese ámbito. Lo que desprende de ellas es que los ayuntamientos son los gobiernos de las ciudades: de los espacios urbanos cuya labor principal es construir, acrecentar y garantizar el mantenimiento y la calidad de los servicios públicos que ofrecen dichas zonas urbanas.

En segundo lugar, los gobiernos municipales adquirieron un ámbito fiscal propio, claramente vinculado con aquellas atribuciones constitucionales. De modo exclusivo, los municipios cuentan ahora con todas las facultades para administrar libremente su hacienda. Y a diferencia de cualquier otro momento del pasado, esos gobiernos tienen hoy atribuciones plenas para regular los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos por la prestación de servicios urbanos. Además, cuentan con facultades para decidir plenamente sobre el uso que le darán a esos recursos. Eso significa que las reformas efectuadas en 1983 y 1999 garantizaron un ámbito fiscal exclusivo de los gobiernos municipales, a partir de las definiciones previas sobre su ámbito propio de competencias.

En tercer lugar, durante la última década, además, las administraciones municipales ganaron categoría constitucional de gobierno, lo que ha representado una doble mudanza: de un lado, a partir de 1999 los municipios dejaron de depender de la órbita exclusiva de las legislaturas estatales para cumplir a cabalidad las atribuciones que les fueron asignadas desde 1983; y de otro, adquirieron la responsabilidad de reglamentar la organización de su gobierno local. Durante 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que efectivamente existe un ámbito jurídico especial para el des-

pliegue autónomo de la reglamentación emitida por los ayuntamientos, y que ésta ha de referirse precisamente a la organización interna de las nuevas atribuciones constitucionales asignadas a la esfera municipal. Si el federalismo mexicano había sido concebido tradicionalmente a partir de las órbitas jurídicas de la federación y de los estados, a partir de las reformas de 1999 y de la interpretación de la corte en el 2005, hoy puede afirmarse que existe con pleno derecho una nueva órbita jurídica propia de los municipios de México.

En cuarto lugar, las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales también han cambiado durante la última década. Si hasta 1983 se consideraba a las administraciones municipales como parte de los gobiernos de los estados y, en ese sentido, la participación de los primeros en planes y programas intergubernamentales estaba mediada por los estados, a partir de ese año los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencia de recursos derivado del presupuesto de egresos de la federación. La propia Constitución les otorgó el derecho a formar parte del sistema nacional de coordinación fiscal, y con las reformas fiscales de 1997 los municipios fueron incorporados además como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales. Ambos rubros han permitido incrementar de manera sistemática los recursos públicos administrados por los gobiernos municipales y también les han permitido participar como agentes responsables de la operación de distintas políticas públicas federales, especialmente en el ámbito del desarrollo social. Y en consecuencia, no sólo han incrementado sus ingresos mediante el sistema de transferencias, sino que además han ensanchado sus obligaciones de gasto, tanto para propósitos específicos señalados en las bolsas de aportaciones que les son asignadas, como para complementar su capacidad de inversión pública en infraestructura social.

Finalmente, en quinto lugar, los cambios verificados durante la última década han traído nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales, directamente emanados de distintas normas y políticas federales. De manera creciente esos gobiernos han sido vistos por los legisladores federales como aliados activos del cumplimiento de distintos propósitos de alcance nacional. Si antes los municipios estaban inscritos en la órbita jurídica de las entidades federativas, en los últimos años se ha venido incorporando por derecho propio a las redes de implementación diseñadas por el gobierno federal, especialmente en materia de desarrollo social. Entendidos como agentes activos

de esas políticas, los gobiernos municipales no solo han encontrado oportunidades para incrementar sus ingresos, sino también, para aumentar su capacidad de influencia en la orientación del gasto público federal. Hoy los municipios son parte activa de las relaciones intergubernamentales de México, no sólo por razones fiscales sino también por su participación directa en las políticas públicas federales.

Sin embargo, se puede decir que tal vez uno de los fenómenos menos estudiados actualmente entre quienes se dedican a examinar el proceso de evolución, reformas o cambio del municipio contemporáneo en México sea el relacionado con la formación de la agenda del gobierno municipal y sus alcances y repercusiones en el desarrollo sustentable. Sin embargo, ello no significa, que no exista una considerable cantidad y diversidad de literatura sobre el municipio, aunque buena parte de ella se dedique a examinar (de una forma u otra) el gobierno en los espacios municipales a través de: la visión tradicional de la prestación de servicios públicos, en algunos casos de la planeación del desarrollo, de la gestión pública o a través de la búsqueda de mayores recursos financieros y de capital humano, por citar algunos ejemplos.

Este escaso trabajo académico que se ha producido en torno a dicho objeto de estudio —teniendo como sustento la bibliografía revisada— se considera que ha ido a la par de su condición marginal del sistema y del régimen político mexicano, lo que ocasionó que históricamente el municipio en el país haya sido agraviado de tutelaje político, económico y administrativo por parte de los otros ámbitos de gobierno (federal y estatal). No obstante, es en el municipio, en donde se localizan algunas fuentes importantes que contribuyeron al nacimiento y formación del Estado nacional, es decir, la autonomía política, económica y administrativa del gobierno municipal, ha sido sometida por nuestra tradición centralista en el ejercicio del poder (Hernández, 1999).

A este largo período histórico caracterizado por la centralización del poder del Estado en las relaciones entre la economía y la política, le siguió un período de transición que se caracterizó por la liberalización de las redes de control estatal y la construcción de nuevas relaciones de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado. El nuevo papel del Estado, la emergencia de nuevos actores y movimientos, la búsqueda de esquemas diferentes de relaciones entre sus agencias y entre agencias exteriores que se han ajustado al cambiante contexto social, son factores cuyos efectos combinados han

ocasionado cambios significativos en varios ámbitos del orden económico, social y político de Latinoamérica. Y que colocan hoy en día al municipio con nuevas oportunidades. En este esquema, las organizaciones públicas han ajustado de manera acelerada sus orientaciones y significados a las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas (Acosta, 1997).

La reforma de los gobiernos —en sus diferentes niveles— aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países, de todos los continentes y de todos los niveles de desarrollo, que han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa y política de sus gobiernos, con el objeto de brindar mejores servicios a la sociedad que garanticen mejores niveles de bienestar y de satisfacción tanto individual como colectiva.

Desde políticas masivas de privatización, hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad, ésta así lo demanda y en este nuevo contexto democrático que viven todos los espacios nacionales lo comienzan hacer valer.

Parece que no existe una receta común, así como no es posible definir en términos reducidos el complejo mecanismo que implica el proceso de reforma. Podríamos considerar en términos generales, que sobre este tópico, las macro visiones políticas han predominado en el espectro analítico. Desde un nivel general se han planteado grandes estrategias o líneas de desarrollo para el conjunto del gobierno, visto como un ente particularmente homogéneo, este supuesto ha sido básico para sostener la idea de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar el conjunto gubernamental.

En cambio, a nivel administrativo, las reformas gubernamentales se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos. Desde las corrientes sistémicas hasta las técnicas de reingeniería se ha buscado transformar las estructuras organizativas de los gobiernos, obteniéndose, en el mejor de los casos, resultados poco concluyentes y desarticulados.

En este sentido, el objetivo y propósito de este trabajo de investigación que aquí se presenta es: estudiar desde una ventana analítica una opción

diferente a la tradicional, para observar los procesos de la sustentabilidad del territorio (en este caso, el municipal) y de la calidad de vida y bienestar de sus pobladores. Es decir, lo que aquí se está proponiendo es que analicemos la generación del desarrollo sustentable en el municipio; partiendo de la propia construcción, definición y decisión de las agendas gubernamentales municipales.

Esta opción puede ser útil para entender porque los programas de reforma en los aparatos gubernamentales —planteadas como un prerequisite para un mejor desarrollo— usualmente caen por debajo de las expectativas planteadas y, por qué los aparatos burocráticos gubernamentales, los grupos de poder, los actores relevantes, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sociedad civil en general son capaces de generar sus propias lógicas, más allá de las influencias políticas o de los incentivos económicos en los que se ven inmersos.

Esta visión parte por constatar qué lo que llamamos gobierno no es un ente monolítico que actúa de manera lineal, de una manera siempre lógica e integrada, como si hubiera una mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. En otras palabras, cuando nos referimos al «gobierno» estamos hablando de un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. No es posible, simplemente, suponer que se trata de un actor racional unificado (Allison, 1971).

Lo anterior no solamente porque el gobierno está compuesto por individuos y grupos con intereses específicos, la ciencia política ha constatado varias veces ese fenómeno y no sólo porque exista una relación económica de los aparatos gubernamentales con la sociedad (Downs, 1967; Niskanen, 1971) sino también porque los actores gubernamentales actúan dentro y para una arena particular: la arena de las organizaciones (Arellano y otros, 2000). Es ahí, en las organizaciones, donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; los recursos se movilizan y se aplican; las políticas se generan y luego se implementan; las reglas, leyes y normas operan en la práctica; los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; y la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.

En este sentido, es importante resaltar, que en los últimos años se ha generado un interés creciente por el estudio de los gobiernos locales, esta tendencia obedece entre otros aspectos a dos situaciones muy evidentes:

La primera hace referencia a como los gobiernos locales se han venido convirtiendo en las «cajas de resonancia» del cambio económico, político y social de los regímenes contemporáneos. Se puede afirmar que son los laboratorios de nuevos modelos de gestión (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Iain Gow, 1994; Cambell, 1995; Cabrero, 1995); son igualmente los espacios de nuevas formas de gobernabilidad (Stewart, 1995 y 1996; Borja y otros, 1989; Reilly, 1994); y de la misma manera se han convertido en los espacios regionales —a nivel micro— en los que los grandes proyectos de globalización se consolidan o fracasan (OCDE, 1996, 1997 y 1998).

La segunda tiene que ver con la crisis por la que atraviesan desde hace algunos años los grandes modelos macro de interpretación del desarrollo; éstos han abierto posibilidades a enfoques de alcance intermedio, que preocupados por acumular observaciones de una forma incremental y a nivel micro, encuentran en el espacio de lo local una oportunidad científica de avance en la generación de conocimiento sobre el desarrollo. Es así como el análisis de la democracia local, del estudio de redes de empresariedad local (OCDE, 1996), o de capital social (Putnam, 1993; Cohen y Fields, 1999), entre otros, surgen como alternativas interesantes de interpretación.

En México, con un cierto retraso en referencia a la literatura internacional, aparecen también estudios sobre el desarrollo en el espacio municipal desde la perspectiva de la gestión pública, de las finanzas municipales y del cambio organizacional e institucional. Los trabajos de Mejía (1994), Merino (1994), Cabrero (1995, 1996, 1999 y 2000), Ziccardi (1995 y 1998), Guillén (1996), Sánchez (1997, 1998, 2001) y García del Castillo (1999), por ejemplo, muestran esta preocupación general, si bien cada uno de ellos profundiza en aspectos particulares y adopta su propio marco metodológico.

Los estudios antes mencionados coinciden en una observación mayor: buena parte de los gobiernos locales en México se encuentran en un acelerado proceso de reconfiguración institucional y adoptan prácticas de gobiernos novedosas e imaginativas. Se observa por lo tanto, una dinámica de innovación municipal, que si bien no es todavía una tendencia nacional, es un proceso creciente que aunque no está ajeno a contradicciones y conflictos, se abre paso en el México contemporáneo (Cabrero y Vega, 1999).

INDAGANDO SOBRE EXPERIENCIAS MUNICIPALES

En cuanto a las organizaciones académicas, la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) es una muestra del interés que el desarrollo de las administraciones locales ha despertado en la sociedad. Desde 1996 el IGLOM se ha conformado como un espacio de interacción entre los diversos actores de la realidad municipal con el fin de impulsar la reforma administrativa y proponer alternativas al diseño del municipio en México. Además, éste ha establecido un espacio de fortalecimiento en la comunicación entre gobiernos locales e impulsado la investigación de la realidad nacional, para lo cual ha realizado un extenso inventario de investigaciones y documentos, aprovechando las nuevas tecnologías que hoy están a disposición de los presidentes municipales.

El Instituto Nacional de Estudios para el Federalismo (INAFED), como parte de los esfuerzos del gobierno federal dependiente de la Secretaría de Gobernación por impulsar el desarrollo municipal, cuenta con una página *web* en la cual los gobiernos municipales encuentran valiosa información para la realización de actividades como la actualización de su personal en materia administrativa, la agenda desde lo local. El impulso de una agenda local por parte del INAFED es el espacio creado para que los municipios interactúen e intercambien experiencias administrativas en la persecución de resultados que benefician a la ciudadanía. Entre los actores coadyuvantes en el proceso se encuentran el INAFED, las instancias de las administraciones públicas federales, estatales, los gobiernos municipales, el Consejo Nacional Desde lo Local e instancias verificadoras. El INAFED también ha organizado eventos de formación de autoridades locales en temas relacionados con la administración y el gobierno municipal, tales como finanzas públicas, marco jurídico y desarrollo de habilidades directivas. Y por primera vez hace un reconocimiento a los gobiernos municipales que han avanzado en la certificación de sus indicadores, en el marco del Congreso de la Agenda Desde lo Local, celebrado en el estado de Guanajuato a finales de octubre de 2008.

Asimismo, entre los objetivos generales del Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL), instancia administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, se encuentra el fortalecimiento de la relación del gobierno federal con los gobiernos locales y las organizaciones

sociales en materia de desarrollo social. También incorpora dentro de sus funciones la profesionalización de servidores públicos municipales, para el desarrollo de estrategias y programas de desarrollo social, fortalecimiento institucional, capacitación y uso de nuevas tecnologías como factor para el avance de la política social, y el empoderamiento de los actores de desarrollo. Cabe mencionar que el Programa de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social del INDESOL es una oferta institucional de educación no formal, permanente y a distancia, que utiliza tecnologías de la información, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de las capacidades y a la profesionalización de las autoridades municipales.

De igual manera, en 1999 nace el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM) con apoyo financiero de la Embajada de Francia en México, por vía del Servicio de Cooperación y Acción Cultural. Su objetivo es contribuir a los procesos de descentralización mediante el fortalecimiento de los gobiernos municipales, apuntalando su proceso democratizador. Por sus alcances, el programa fue reconocido como programa prioritario en el 2000 por la comisión mixta Francia-México y por el gobierno mexicano en la Declaración Mundial de Gobiernos Locales en 2001.

Mención especial es que desde el 2001 el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) convoca a las autoridades municipales del país a presentar prácticas y experiencias innovadoras en la gestión local a partir del Premio Gobierno y Gestión Local con alrededor de 3,000 experiencias innovadoras registradas en estos siete años.

Por otra parte, es importante mencionar que los estudios sobre el desarrollo sustentable para los espacios municipales desde diversas aristas son aún escasos. Por lo tanto, la relevancia de esta investigación radica no solo en el estudio de variables del desarrollo sustentable desde la vertiente de la sustentabilidad *per se*, sino de la indagación, observación y análisis de aquellas variables que nos permiten identificar al desarrollo sustentable en los espacios locales, como resultado de un proceso evolutivo que se da en la construcción, formación y definición de las agendas de los gobiernos municipales.

Desde estas ideas, cobran vigencia las siguientes preguntas relevantes² para esta investigación: ¿cómo los gobiernos municipales determinan la for-

² Estas preguntas son una primera aproximación, al planteamiento más adelante de una pregunta central que guiará los trabajos de esta investigación.

mación de su agenda local?, ¿qué elementos de carácter político, económico, social y administrativo intervienen en la formación de la agenda municipal?, ¿qué miembros de la organización participan en la definición de la agenda local?, ¿cuáles son los actores formales e informales que más influyen en la determinación de la agenda municipal?, ¿cuál es el espacio público donde se debate y define la agenda municipal?, ¿cuáles son los problemas que más llaman la atención en la formación de la agenda gubernamental?, ¿es el desarrollo sustentable prioridad en la formación de la agenda gubernamental? o, ¿es el desarrollo sustentable un resultado del proceso de formación de la agenda municipal?

Para lo cual pasaremos en un primer momento a recorrer, revisar y discutir los referentes teóricos a emplear que son las categorías del desarrollo sustentable desde la perspectiva sociológica-económica y la formación de la agenda gubernamental (desde la escuela de las políticas públicas), los cuáles nos ayudarán a clarificar y empalmar esta causalidad tan difusa y poco estudiada.

DESARROLLO Y AGENDA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Desarrollo Sustentable³

La integración de los elementos ambientales, económicos y sociales en la toma de decisiones (construcción de una agenda de política pública) constituyen un reto para los diferentes niveles de gobierno en su esfuerzo por sentar las bases de la transición al desarrollo sustentable. Esta transición es un proceso complejo, lento, que tiene que involucrar a todos los actores del desarrollo para convertirse en una tarea conjunta entre gobierno y sociedad (Belausteguigoitia Rius, 1999).

La integración de políticas y de sus programas es uno de los requisitos fundamentales para poder articular iniciativas, esfuerzos, recursos económicos, capacidades de gestión, no sólo dentro del sector público, sino entre órdenes de gobierno y con la sociedad misma. La incorporación de la dimen-

³ La discusión de Desarrollo Sustentable está fuertemente influenciada por los autores: César y Arnaiz, 2002 y 2004.

sión ambiental en la construcción de las agendas gubernamentales no es una tarea fácil, sobre todo si se considera que la mayoría de los problemas ambientales surge de los sectores no ambientales de la economía (energía, agricultura, servicios turísticos, transporte, entre otros) y que por lo tanto, la inclusión de criterios ambientales sólo se ha insertado a manera de condicionante de la política sectorial y no en el centro del proceso —como una constante y factor transformador— a partir de un enfoque más integral en la dirección del desarrollo sustentable (Belausteguioitia Rius, 1999).

En este sentido el concepto de desarrollo sustentable implica un cambio profundo en el modo de concebir el crecimiento económico, con independencia de las particularidades específicas del modelo económico que se adopte (Varela, 1999).

El concepto de sustentabilidad adquiere carta de naturalización en los países desarrollados a partir de los ochenta y diez años después, y sin mucha convicción en los llamados subdesarrollados. Si bien, es cierto que el concepto de desarrollo sustentable ya había sido discutido en las reuniones preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972, no fue sino hasta la década señalada que el concepto fue recuperado e incluido en la agenda política mundial⁴. Con los trabajos que durante casi tres años llevó a cabo la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a partir de 1987⁵, el desarrollo sustentable se constituye en un concepto fundamental de la política ambiental y se define, en términos generales, como aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generacio-

⁴ Tiempo en el que también se incluyó nuestro país en este debate de carácter económico, sociológico y ambientalista.

⁵ El antecedente de ésta Comisión encuentra sus orígenes en el año de 1983 donde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Secretario General, encomienda a la ex ministro del Medio Ambiente y ex primer ministro de Suecia, Gro Harlem Brundtland, que organizara una comisión de expertos para que diera una respuesta definitiva a la larga polémica que se inició en los setenta sobre el desarrollo y el otro modelo alternativo. Lo interesante de éste informe de 1987 es que encuentra en la pobreza, causada por un modelo basado en el crecimiento, el centro de la problemática a abordar por un modelo alternativo. No se trata de crecimiento poblacional incontrolado, sino de grandes masas de población marginada que sin educación ni servicios se reproducen sin control, es por ello que la causa del crecimiento incontrolado está en la pobreza. Lo anterior implica buscar un desarrollo que permita reducir las asimetrías sociales, que reduzca la desigual relación entre los países ricos y pobres, motor que profundiza la asimetría. Todo esto dentro de una economía dominada por el mercado.

nes para satisfacer sus propias. Donde el desarrollo sustentable ha puesto en el mismo nivel al medio ambiente y al desarrollo como partes de una misma realidad. Ya que plantea la necesidad de hacer compatible la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales del momento, con el mantenimiento de las condiciones biofísicas y sociales indispensables para el futuro.

A partir de esta generalidad, otros autores como César y Arnaiz (2002) plantean que el desarrollo sustentable representa un primer caso del paradigma que emerge de la mundialización expresada en las diferentes convenciones y reuniones que, a partir de los setenta, se realizaron a fin de ver una alternativa más viable al viejo modelo depredador del desarrollo económico de la posguerra. Ya que la idea del desarrollo sustentable no surgió de grupos opositores tradicionales, como lo fue el socialismo durante casi todo el siglo XX, sino de expertos que trabajaban para o con los principales organismos internacionales, especialmente con las Naciones Unidas.

Se trata de un paradigma que emerge para plantear críticamente el modelo de desarrollo que en esos momentos se consolidaba como hegemónico a nivel mundial, porque representa una de las grandes contradicciones del mismo.

La definición de desarrollo sustentable es asimilable a la de un concepto religioso amplio, prácticamente indiscutido aunque interpretado de maneras muy diferentes, lo cual hace que esta concepción pueda acompañar diferentes modelos a veces opuestos y otros complementarios.

Su definición, que se plasma en el Informe Brundtland, como se ha venido comentando anteriormente es ambigua y amplia y ello ha dado pie para que de ésta emerjan tantas interpretaciones como modelos existen en el planeta, sean o no sostenible sus principios.

Pero hoy una nueva visión de la sustentabilidad replantea la relación naturaleza-hombre, que deja de ser el eje del problema para pasar a ser sólo un elemento importante, puesto que el centro del debate es el hombre y más específicamente, los grandes grupos marginados del desarrollo (César y Arnaiz, 2002).

Así, con base en este paradigma, la cuestión ambiental, deja de ser un problema estrictamente ecológico para integrarse a la problemática social, lo cual implica un reto para las ciencias sociales.

Uno de los grandes retos, según lo plantea Leff, es la construcción de una racionalidad ambiental que nace de un proceso político y social y que

por ello pasa por la confrontación y concertación de intereses opuestos, por la reorientación de tendencias, por la ruptura de obstáculos epistemológicos y barreras institucionales, por la creación de nuevas formas de organización productiva, la innovación de métodos de investigación y la producción de nuevos conceptos y conocimientos (Leff, 1994 en César y Arnaiz, 2002).

La verdadera sustentabilidad del proceso de desarrollo implica el reordenamiento de los asentamientos humanos y el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre el campo y la ciudad (Leff, 1998 en César y Arnaiz, 2002).

Así planteado, el desarrollo sustentable enmarca al desarrollo local y esto es la base de las nuevas propuestas para el mundo rural, una de las zonas más afectadas por la asimetría que generan las políticas liberales en México.

El supuesto principal para integrar la sustentabilidad con la equidad y ésta con el desarrollo local es la democracia incluyente y no formal como la que vivimos donde la voz del mundo rural ha sido canalizada por la burocracia política y alejada cada vez más del verdadero sentir de la población local (César y Arnaiz, 2004).

Por ello, la propuesta del desarrollo sustentable representa el caso atípico del surgimiento de un paradigma del mismo seno de un modelo dominante y consolidado en todo el mundo, el cual es la causa de los desajustes, irracionalidades y conflictos que aquella propuesta pretende remediar.

La definición de desarrollo sustentable es asimilable a un concepto religioso amplio, prácticamente indiscutible, ya que nadie puede cuestionar la necesidad de dejar a las próximas generaciones un planeta habitable. De allí que fuera aceptada de manera mayoritaria y a partir de este consenso se comenzó a dar una larga serie de interpretaciones que hacen de este concepto y sus derivados una prolongada sucesión de propuestas con orientaciones a veces contradictorias y otras muy sesgadas a intereses parciales.

Se comenzó con el cuestionamiento semántico, el cual fue superado por un acuerdo sobre cuál concepto usar y también el uso indistinto de ambas palabras, sustentabilidad y sostenibilidad, que no significan lo mismo. El problema deriva en realidad de la traducción del idioma inglés. Por ello Bifani sostiene que la expresión inglesa «sustainable development» introduce en su versión española un elemento de distinción. En español significa conservar una cosa en su ser o estado, lo cual da idea de un esfuerzo para evitar que una cosa no caiga. En tanto que en la expresión inglesa significa, además, avanzar

continuamente, mantener la marcha y se refiere a un proceso cuyo ritmo hay que mantener, por lo que expresa una concepción dinámica (Bifani, 1993).

Hay quienes la usan en la acepción de la economía tradicional, o sea, mantener ritmos de crecimiento económicos medidos de acuerdo con los parámetros tradicionales: índice de ingresos, PIB, etcétera. En este caso, la sustentabilidad o sostenibilidad correspondería a la tasa de crecimiento económico. Esta es una interpretación reduccionista y economicista de un concepto muy amplio.

En el otro extremo están los que privilegian la sustentabilidad ecológica. Estos enfatizan la necesidad de rescatar las visiones tradicionales y perciben a la naturaleza como un modelo a imitar para diseñar la vida humana. Las propuestas de sustentabilidad han sido sometidas a críticas desde muy diversos enfoques. Uno de ellos la considera como una prolongación matizada de las estrategias desarrollistas, fundadas en principios economicistas y sin que prevea cambios sustanciales en la racionalidad dominante, ni en la manera de ubicarse los hombres respecto a la naturaleza. Considera ambigua y contradictoria la idea de sustentabilidad, por las imposibilidades del crecimiento indefinido que supone la expansión productiva permanente.

Una de las críticas más sólidas que ha recibido este nuevo paradigma es que se apoya en una indefinición conceptual, además de que adolece de una exposición clara acerca de las vías para aplicarlo o concretarlo. Dos son los conceptos básicos involucrados en este sentido: 1. la satisfacción de necesidades como el fin u objeto de la propuesta, y 2. la nueva racionalidad ambiental en su doble condición de fin y medio de realización. En ambos casos están implícitamente asumidas categorías a históricas.

En el libro *Blueprint for a Green Economy* de David Pearce, Anil Markandya y Edgard B. Barbier, que apareció en 1989, se adopta un enfoque distinto al diferenciar el tipo de bienes que hereda una generación a otra, haciendo hincapié en que se trata de los bienes naturales, no los materiales.

Las visiones parciales sobre tecnología sustentable, desarrollo industrial sustentable, agricultura sustentable y, por último, turismo sustentable, son difíciles de lograr en los términos de la sustentabilidad porque la realidad no puede limitarse a una actividad, salvo en el caso de la agricultura, donde se considera indispensable mantener la fertilidad y la productividad del bien natural base, la tierra.

Goodland y Ledec (1987) definen al desarrollo sustentable como un padrón de transformaciones sociales y estructuras económicas, las cuales optimizan los beneficios económicos y sociales en el presente, sin poner en peligro el potencial probable de beneficios similares en el futuro (Del Amo y Ramos, 1994).

Una definición desde una perspectiva más social es la de Vivian (1991). Para él el desarrollo sustentable es una mejora continua a la calidad de vida, en particular de grupos pobres y en desventaja —sin la degradación del ambiente— incluyendo la capacidad de la gente de mantener una relación cultural, estética y espiritual con su ambiente (Del Amo y Ramos, 1994).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, define el desarrollo sustentable como la estrategia que lleva a mejorar la calidad de vida sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sostienen y mantener al mismo tiempo la productividad, la adaptabilidad y la capacidad de renovación del recurso.

A estas interpretaciones amplias y restringidas le siguieron un sinnúmero de reuniones en las cuales se le fue dando nuevos elementos, nuevos compromisos para poder enfrentar los retos que planteaba el desarrollo sustentable y que son precisamente estos elementos los que hace tema de interés que se plantea aquí en este trabajo de investigación.

La Agenda Gubernamental⁶

Gran parte de la indagación de política pública se ha dirigido a saber como se resuelven los problemas y no tanto qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental. El proceso por el medio del cuál los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado «formación o fijación de la agenda» (Cobb y Elder, 1972; Cobb *et al.*, 1976; Walter, 1974; McCoombs y Shaw, 1972).

La formación de una agenda es un tema relativamente nuevo en los estudios de las políticas. Pero su novedad es solo aparente, en parte porque la formación de una agenda no es más que una etiqueta nueva para preocupaciones antiguas como la definición de los problemas, las actividades de los

⁶ Este tema se trabajó a partir del documento de Luis Aguilar Villanueva (1992c), *Problemas públicos y agenda de gobierno*.

grupos de interés y sus efectos en las políticas, la expansión de las libertades públicas de los ciudadanos. Se han ofrecido tres explicaciones del ensanchamiento o cambio de contenido de las agendas gubernamentales: 1. el crecimiento económico, 2. el ciclo y la trayectoria de los asuntos o cuestiones, y 3. el comportamiento de las organizaciones. Estas razones no son mutuamente excluyentes. Al contrario, cada aproximación indica una tradición académica que ofrece hipótesis alternativas de investigación (Nelson y Lindefeld, 2000).

Hoy los teóricos más activos del crecimiento económico son quienes sostienen la teoría de la elección pública y que ven con desagrado el aumento desproporcional del gasto público. La presión de los grupos de interés, un bajo nivel de eficiencia y las burocracias se combinan con la idea de expandir el gasto público gubernamental. Aunque las consideraciones económicas son muy importantes en la formación de la agenda, sólo indican las categorías en donde se habrá de modificar.

Un segundo enfoque en la formación de la agenda presta atención a los ciclos o trayectorias de los problemas. Cobb, Keit Ross y Ross (1976: 127) definen la trayectoria de los asuntos en términos de iniciación, especificación, expansión y entrada del problema. Proponen tres patrones de trayectoria según que los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno, y según el grado en que soliciten el apoyo de los ciudadanos y de los servidores públicos.

Otros enfatizan el tiempo de atención que presten a los problemas el público y en especial de los medios de comunicación masiva (Downs, 1972; Nadel, 1976). Los periodistas profesionales constantemente analizan en qué medida la cobertura adicional de un asunto podría resultar excesiva, con la consiguiente pérdida del interés público (Lazarsfed y Merton, 1971).

Este enfoque tiene sus raíces en la investigación de los grupos de interés que, tiende a subrayar la naturaleza conflictiva del proceso de formación de la agenda. En este enfoque, la búsqueda de un lugar en la agenda gubernamental para un asunto es representada como una lucha en los pasillos del poder que combaten quienes contienden por obtener los favores del gobierno. Desafortunadamente esta caracterización de la formación de la agenda es engañosa en muchas políticas sociales. Un segmento importante en la formación de la agenda de asuntos sociales está tipificada por la discusión de Kotz (1969) sobre el inicio del programa asistencial de los cupones de alimentos, que provocó mucha discusión y controversias, pero que realmente

no llegó nunca a tener un tono agudamente conflictivo. El tono polémico de la escuela del conflicto entre los grupos de interés se debe a su énfasis en casos en que los oponentes estuvieron muy bien organizados (por ejemplo, el caso de los mineros contra los propietarios de las minas, citado en Cobb y Elder, 1972: 64-67, 77; Groennings, 1970) y a las dificultades empíricas para poder separar la formación de la agenda de las consideraciones de las posibles soluciones.

Cada vez más las investigaciones sobre la formación de la agenda reflejan temas propios de organizaciones. Walter (1974: 4-8) observa la importancia de los patrones de desarrollo de las carreras profesionales y la influencia creciente de las asociaciones profesionales en la formación de la agenda. Zaltman y asociados (1973) proponen que las organizaciones recientes, pequeñas, competitivas y presionadas por los cambios tecnológicos acelerados, tiendan a aceptar e incorporar con más facilidad las ideas nuevas.

Muy apropiadamente la escuela organizacional destaca el hecho de que la formación de la agenda gubernamental ocurre cuando los funcionarios de alto nivel asumen su papel de responsables de la elaboración de las políticas y que, con contadas excepciones, su papel esta determinada por las organizaciones. De esta manera, aunque los problemas tengan ciclos influidos por las variables económicas, la tarea más importante de la investigación sobre la formación de la agenda consiste en identificar la manera como las organizaciones establecen sus propias agendas⁷.

Bajo esta perspectiva, la formación de la agenda en la arena organizacional deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transformar cuestiones sociales en públicas y en prioridades del gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política (Villanueva, 2000: 27).

Pero también, en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concier-

⁷ Es decir, como el gobierno municipal visto como organización fijan su agenda de política pública.

ne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro y marcan las pautas y condiciones para los procesos del desarrollo sustentable. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en el que el gobierno decide, si decidirá, o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación (Villanueva, 2000: 27-28).

Por ello, la agenda de gobierno suele entenderse en la literatura como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarle atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas (Villanueva, 2000: 30).

La agenda político-administrativa de los gobiernos está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respetado de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1948).

Por formación de la agenda de acuerdo con Cobb y Elder (1972: 85) se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública y que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente, donde existen muchas agencias gubernamentales cuasiindependientes, a consecuencia de que son los numerosos puntos de acceso a los decisores (Gergen, 1968), y debido a la autonomía de las diversas unidades gubernamentales (Aldrich, 1973).

En síntesis se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb y Ross, 1976).

En este sentido la importancia del proceso de formación de la agenda se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos y recursos limitados para resolverlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones. Necesariamente los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de manera única (Wildavsky, 1979).

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones. Este proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto. En algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido. Por ejemplo, Derthick (1979) encuentra que, hasta hace muy poco, la formación de la agenda del seguro social⁸ estaba dominada por un grupo pequeño y relativamente estable de actores que operaban con un paradigma político compartido y bien desarrollado (agenda racional y planeada). En otras áreas, como en la de los

⁸ Estos ejemplos de estudio de caso sobre el seguro social y los servicios sociales a la comunidad, son en los Estados Unidos de Norteamérica.

servicios sociales a la comunidad, el proceso era más difuso y menos estructurado, muy cercano a lo que se ha llamado «anarquía organizada» (véase Sproull *et al.*, 1976).

Por otra parte, la mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que exista entre varios participantes en el subsistema (véase Wilson, 1980). Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, tal como el modelo de seguridad social que los actores decisivos del seguro social apoyaron durante mucho tiempo. Otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones tienden a definirse a partir de las modificaciones incrementales de las políticas existentes.

Sin embargo, la formación de la agenda tiene restricciones, una de ellas es que en gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del estado (véase Walter, 1977). Esta situación combinada con las presiones de los demás problemas, hacen que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo. La receptividad de los funcionarios varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su solución y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo. En vista de que tales momentos son coyunturas en las cuales un problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como punto prioritario de la agenda, nosotros nos referimos a ellas como oportunidades de elección.

Si bien, la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político y social. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos

con independencia del gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia; asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser incluida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que pueden empatar con la del gobierno o diferir de ella en menor o mayor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Muy productivamente se ha distinguido entre dos tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada «sistémica», «pública», «constitucional»; la segunda, «institucional», «formal» o «gubernamental». La primera «está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica». El segundo tipo de agenda es la institucional, formal o gubernamental, la cual puede ser definida como «el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional» (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976).

La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante. Pero también, se podría considerar que en la confluencia y choque de estas dos agendas se generen procesos y/o condiciones para el desarrollo sustentable, ya que existe disputa por la supremacía de la agenda, participan grupos de poder y se generan toma de decisiones.

La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la contaminación, la pobreza extrema, la seguridad nacional) y, que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el sida, el analfabetismo, el narcotráfico, el medio ambiente).

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb y Elder, 1986).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de «problema público». El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de los políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. En la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos en particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la atención general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de «la generalización de intereses». La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el que el gobierno determina la estructuración de su agenda, cómo decide que tal o cuál asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho, como veremos, tiene que ver con la definición de los problemas y las oportunidades de elección. La literatura ha tratado de ofrecer modelos que ordenen la dinámica de las dos agendas respectivas, antes de lanzar teoremas que expliquen porque sucede la dinámica de esa manera.

Cobb y Elder (1972, 1983) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose como los conflictos logran dilatar su «alcance, intensidad y visibilidad», convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: 1. que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, 2. que una buena parte del público considere que se

requiere algún tipo de acción y, 3. que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (Cobb y Elder, 1983 y 1976).

Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión.

El trayecto de la cuestión hacia la agenda pública es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insoportable y que sociedad y/o gobierno tienen que hacer algo.

El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, líderes e intelectuales a fines. Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención.

De todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjeturar cuál es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas. Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984: cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal de gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las «issues areas» el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las anarquías organizadas que deciden según el modelo de bote de basura o de papelera (Garbage Can Model), expuesto por Cohen, March y Olsen (1972, 1974 y 1976).

El proceso decisional de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo (1972: 2).

Sin embargo, aunque en mucho las decisiones públicas se caractericen por la contingencia, los sistemas políticos y los gobiernos de manera deliberada o espontánea han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales. Ordenan las demandas, encuadran los conflictos intra e intergrupales, definen los problemas, diseñan y construyen las alternativas políticas. Esta regulación formal e informal de la agenda ha ayudado a estructurar el proceso, fijando condiciones y parámetros, aunque sin poder cancelar de todo su carácter libre y pruniforme.

El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de su variabilidad potencial (Cobb y Elder, 1984: 118).

Los factores de contexto que establecen los límites de variabilidad del acceso a la agenda son los que tratan de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones que fluyen ininterrumpidamente entre sociedad y gobierno. Cotidiana es la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado. Obviamente el grado de estabilidad e inestabilidad política depende en gran medida de la fluidez y cauce de ese incesante ir y venir de cuestiones y respuestas, demanda y oferta pública.

Es así que el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias, propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares.

Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras. Son sistemas acotados y predispuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y debe ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia.

Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal del gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. Este punto de estudio es el más afín e interesante para la ciencia de la sociología política, por cuanto tiene que ver con la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de sus correlaciones de fuerzas.

Más allá de la filosofía política y de la norma constitucional, con su visión de ciudadanos imparcialmente tratados e igualitariamente participantes, aquí se trata de saber si y por qué un grupo tenga en cautiverio al gobierno y lo use como instrumento de sus intereses exclusivos. O de averiguar, si en cambio, hay un conjunto plural de intereses sociales organizados, que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan con la capacidad de lograr que sus intereses estén bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro en los arreglos de los grupos de interés (Aguilar, 2000: 44).

II. El territorio es municipal

CÓMO ESTUDIAR A LOS MUNICIPIOS⁹

Este trabajo observará a través de la localidad o municipio como se va generando o implementando el desarrollo sustentable y el ámbito donde se da la formación de la agenda gubernamental. El municipio es el lugar donde se puede observar de una mejor manera el constructo de la agenda y como incide esta en el proceso del desarrollo sustentable, porque es allí donde tienen lugar las acciones de los agentes, en sus agencias; es decir, ocurren los procesos de interacción y dinámica de los diferentes actores (económicos, políticos, sociales, educativos, religiosos) y sus organizaciones (religiosas, educativas, de gobierno, empresariales y políticas), que operan y responden a lógicas dentro de ciertas esferas y estructuras de poder. Por lo anterior, se propone considerar al municipio como organización pública.

Las organizaciones públicas han venido sufriendo intensos procesos de transformación en las dos últimas décadas. La idea de un Estado monolítico compuesto de organizaciones que forman un todo coherente (regidas por una racionalidad estatal global) ha sido totalmente rebasada por una realidad compleja, diversa, y altamente cambiante. Cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea; incluso la idea misma de Estado puede ser concebida actualmente como una red de agencias con patrones de racionalidad diversos, que si bien interactúan y buscan complementariedad, constituyen más bien un conjunto organizacional complejo que un todo coherente y uniforme.

Al estudiar a las organizaciones públicas Arellano (1994), encontró que éstas se encuentran constantemente en una doble situación que no siem-

⁹ “Cómo estudiar a los municipios”, es un extracto del trabajo metodológico del autor Rodríguez Avalos (2001).

pre es compatible y sí muchas veces contradictoria. Este autor considera que las organizaciones públicas «por un lado deben responder a una lógica global externa, relativamente explícita, que es su referente existencial, es decir, no existen por sí mismas sino que cumplen una misión externa.

Además, deben realizar su finalidad formal mediante instrumentos y circunstancias propias de su situación. Es decir, «que la organización tiene su vida, su propio contexto, situaciones y grupos de espacios coyunturales y estructurales específicos», por lo cual se deduce que una organización pública si bien tiene una razón de ser externa, tiene que actuar en un contexto interno particular, específico y concreto.

Basándonos en el estudio de Antonorsi (1991) las organizaciones públicas se diferencian de otro tipo de organizaciones, por estar en un contexto más político (*juegos de poder, de influencia, de negociación de intereses, etc.*); son heterogéneas, porque forman parte de una agencia mayor; presentan una necesidad de coordinación interinstitucional; son más abiertas a la opinión pública y fiscalización; están mucho más reglamentadas, cuentan con objetivos «menos claramente definidos»; tienen fines múltiples (*de manera explícita e implícita*): muchas de ellas son monopolios y cuentan con un alto grado de formalización; a su vez cualquier decisión debe ser negociado, justificado, tramitado, autorizado; los mecanismos de obtención y de administración de recursos financieros tienen una mayor complejidad y algo sumamente esencial es que cuentan con menores recursos de infraestructura y equipo, lo que implica su limitación para cumplir con los fines y objetivos para lo que fue creado.

Las organizaciones públicas pueden ser vistas como sistemas de relaciones y juegos de vinculación a partir de nichos y espacios de incertidumbre, como acciones estratégicas de los actores; como juegos y circuitos de poder y de agencias. En términos de Bozeman (1989), podemos decir que un municipio es una agencia (*agency*)¹⁰ en el interior de una agencia mayor (Estado) donde lo público de ellos es una cualidad de grado que depende de muchas variables, y no una condición por sí misma.

En los municipios como organizaciones públicas, los actores se ven inmersos en lucha de intereses, que se ven reflejados en la disputa política por los ayuntamientos, ya que estos son percibidos como contenedores de poder en los espacios locales. Por este motivo, es necesario que el conflicto y

¹⁰ Relación entre estructura y actores que generan un solo producto.

el poder, en esta perspectiva sean considerados elementos que nos ayuden a entender la formación de la agenda gubernamental, que influyen en los procesos del desarrollo sustentable, en el espacio municipal.

El definir al municipio como organización pública tiene que ver con tres aspectos que se encuentran íntimamente ligados y que cada uno de ellos enfatiza alguno de sus elementos constitutivos: a) *el gobierno* (que es la relación entre las redes, así como el ejercicio de la toma de decisiones), b) *la sociedad* (que es donde se mezclan las acciones individuales, con las colectivas), y c) *el territorio* (espacio en el cual se dan las acciones y decisiones).

Por lo tanto, consideraremos al municipio como una institución de la administración pública local, encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de políticas en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana, la institución municipal actúa como una organización pública inscrita en las relaciones intra e intergubernamentales que transitan a través del orden federal y estatal; es decir, está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento. Entonces, nuestro objeto de estudio se vuelve el municipio, y la unidad de análisis serán los elementos que determinan la conformación de la agenda (organización, cambios institucionales, agenda pública) como forma de gobierno; a partir de la cual se toman las decisiones que inhiben o propician la creación y fortalecimiento del desarrollo sustentable municipal.

Actualmente, el municipio en México presenta retos específicos a observar, estudiar y analizar. Desde esta perspectiva podemos nombrar al menos tres retos metodológicos: ¿cómo estudiamos a una organización cuya premisa es su complejidad y la presencia continua de toma de decisiones y cambios, es decir, el estudio de procesos en movilidad permanentes?, ¿cómo podemos identificar los patrones de políticas estables y exitosos de fondo, no de forma? y ¿cómo ser capaces de generar conocimiento científico a partir de las interrogantes anteriores?

HACIA DÓNDE AVANZAN LOS MUNICIPIOS

Cabrero (2003) precisa que ciertamente el panorama nacional es diverso. La transformación municipal camina a velocidades diferentes y a través de iti-

nerarios múltiples. La ola innovadora esta cada vez más presente y contagia al conjunto nacional, lo cual genera éxitos y fracasos que deben ser estudiados y atendidos.

Un análisis de los cambios en la agenda de políticas públicas municipales en México

A partir del marco de análisis descrito, Cabrero (2003) coordina un esfuerzo de investigación en el cuál exploran los cambios recientes en materia de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal. Si bien, se hace referencia en cada ámbito de política al entorno internacional y a los cambios observados en otros países, el análisis se centra sobre la realidad mexicana. Se integra así, a lo largo de esta obra, diez¹¹ exploraciones diferentes. Desde los cambios de la agenda tradicional hacia una agenda ampliada, como son los casos de las políticas de modernización administrativa, de prestación de servicios públicos, de seguridad pública y de planeación urbana. Hasta los cambios menos frecuentes hacia una agenda más integral de la acción pública local, tal es el caso de políticas amplias de participación ciudadana, de protección ambiental, de desarrollo económico, de bienestar social, de educación y salud.

El reto, entonces, es analizar separadamente cada tipo de política pública acotando un ámbito propio de la acción institucional municipal y estableciendo un «foco de atención» que permita identificar el estudio y reflexión en términos de cambio, inercia o estancamiento en la agenda de dicha política.

Como se podrá constatar a lo largo del trabajo, la agenda de políticas públicas municipales está en pleno proceso de construcción para el caso mexicano. Los diversos autores perciben una distancia todavía significativa entre los derroteros que la agenda local está tomando en otras realidades del mundo y lo que sucede en el caso mexicano. Si bien, en todos los estudios se destaca el hecho de que la agenda se mueve con rapidez y los cambios son muy importantes, se reconoce que el centralismo mexicano propició un retraso en el despertar municipal que apenas hoy se está manifestando.

Continuando con la discusión de los resultados empíricos sobre los gobiernos locales que aquí se han esbozado Merino (2006) plantea que la nueva agenda municipal ya está enfrentando a los municipios de México con los

¹¹ Miguel Bazdresch; Jesús Arroyo y Antonio Sánchez; Alicia Ziccardi; Mario Bassols; Rodolfo García del Castillo; Tonatiuh Guillén; María del Carmen Pardo; García, Pérez y Santín; y Allison Rowland.

grandes y viejos desafíos que no sólo no pudieron resolverse antes, sino que el paso del tiempo ha contribuido a acrecentar. Agruparé esos desafíos en cuatro apartados que llamaré respectivamente, demográfico, fiscal, institucional y organizacional. Veamos cada uno por separado.

El primero se refiere a la diversidad que ha producido la evolución demográfica del país en los últimos treinta años. De acuerdo con la política social adoptada por el gobierno federal durante el sexenio 2000-2006, los 2,435 municipios que había en el 2005 podían dividirse en tres distintas categorías: a) los 295 municipios que forman parte de las 55 zonas metropolitanas en las que se ha concentrado la mayor parte de la población total del país, incluyendo las delegaciones del Distrito Federal, b) los 276 municipios con poblaciones concentradas mayores de 15 mil habitantes y c) los 1,867 municipios restantes, con poblados menores a los 15 mil habitantes.

Es obvio que ni las políticas destinadas a cada uno de esos grupos de municipios, ni la forma de afrontarlas desde el plano organizacional, pueden ser exactamente las mismas. Esa distribución demográfica ha generado más bien la necesidad de asumir tanto el diseño como la implementación de manera claramente diferenciada, al menos desde el mirador federal. De hecho, los dos primeros grupos se han definido como los municipios que forman el llamado Sistema Urbano Nacional (SUN), donde habita el 66% de la población total del país. Y pese a que sólo ocupan el 0.4% del territorio, en esos municipios se produce el 80% del producto interno bruto nacional. En ese mismo grupo se encuentran los 231 municipios donde habita la mayoría de los mexicanos, que, si bien cuentan con mayores capacidades institucionales y concentran las principales actividades económica del país, también tienen las carencias y las demandas sociales más relevantes, por el número de habitantes que reside en ello.

En contrapartida, 66.1% de los municipios mexicanos tienen grados de marginación que van del nivel medio al muy alto, conforme la clasificación formulada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Y entre ellos, durante la última década del siglo XX, sólo 197 municipios disminuyeron sus niveles de marginación, mientras que 386 lo aumentaron. De modo que, en conjunto, más de 50% de los habitantes de los municipios que no pertenecen al SUN viven en condiciones de pobreza extrema.

De esos datos se desprende, entre otras cosas, que la dinámica demográfica del país ha producido por lo menos dos situaciones municipales dis-

tintas: de un lado, la sobrecarga de demandas de empleo y dotación de servicios en los municipios urbanos de mayor población, así como la mayor cantidad de personas en condición de pobreza extrema, medida en términos absolutos; y de otro, la dispersión y la ausencia de medios suficientes en los municipios rurales (generalmente de muy alta marginación), así como la mayor proporción de mexicanos en pobreza extrema. Y, aunque los primeros (considerados como de muy baja marginación) cuentan con más recursos para afrontar sus carencias propias, ninguno ha alcanzado a satisfacer la dotación de servicios públicos que forman parte de sus obligaciones primordiales.

El segundo desafío se refiere a los recursos fiscales con los que, eventualmente, podría hacerse frente a la demanda acumulada y dispersa que, a su vez, ha planteado la evolución demográfica en el país. En este segundo plano es bien conocido el grado de dependencia que mantienen los gobiernos municipales de los recursos federales transferidos: éstos últimos representan 58.2% de los ingresos totales de los municipios agrupados como de muy baja marginación y 85.1% para los de muy alta marginación. A su vez, los ingresos propios del primer grupo de municipios ascienden a 26.1% del total y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación. El resto está conformado por el sistema de transferencias administradas por los gobiernos de los estados y por la banca de desarrollo. Y en términos de egresos, destaca que 37.5% del gasto de los municipios de muy baja marginación se hace en el rubro de servicios personales (gasto corriente) y 22.1% en los de muy alta marginación, mientras que, en conjunto, los gobiernos locales del país destinan 31.2% de sus recursos totales a la inversión en infraestructura (obra pública y construcción). En dos palabras: la administración y el mantenimiento de los servicios públicos disponibles reclama cada vez mayores recursos, mientras que la inversión en la infraestructura que está exigiendo la dinámica demográfica se ha limitado por la ausencia de medios fiscales propios.

Para afrontar la demanda de servicios públicos, los municipios han obtenido recursos adicionales del sistema de transferencias fiscales federales, pero no han logrado establecer políticas estables de largo aliento capaces de optimizar el destino del gasto. Por otra parte, ese sistema de transferencias ha desincentivado el crecimiento de la tributación local. Y, además, ha producido un efecto negativo en la asignación del gasto, en función de los imperativos de la política local. El aumento absoluto de recursos fiscales transferidos por la federación a la administración pública municipal no se ha correspondi-

do con un sistema eficiente de asignación del gasto, comprometido en serio con la construcción de infraestructura y la dotación de servicios públicos. Por el contrario, en la medida en que las agendas públicas de los municipios se han ensanchado, sus gobiernos se han visto obligados a dispersar la asignación de recursos, a partir de la lógica de la negociación entre intereses locales.

En tercer lugar, aunque no es propósito de este ensayo discutir la relación entre la mayor pluralidad política, el diseño institucional y la asignación eficiente del gasto en los municipios de México, sí debe advertirse que hay una clara correlación negativa entre esos tres elementos, que está desafiando los resultados ofrecidos por los gobiernos locales. El desafío institucional en el nivel municipal supone al menos tres elementos que deben tomarse en cuenta. En primer lugar, la ampliación de la agenda pública local ha exigido la fragmentación de la capacidad de respuesta de los gobiernos. Aun con mayores recursos, los municipios se han visto obligados a atender demandas y a responder ante obligaciones que hasta hace tres décadas no formaban parte de su ámbito propio. El incremento de responsabilidades asignadas a los gobiernos municipales no ha significado mayor precisión en la asignación del gasto, pero sí mayores responsabilidades de negociación política con los distintos grupos políticos de cada localidad. En términos llanos, hoy son más visibles las restricciones a las que se enfrentan los municipios para cumplir con las obligaciones que les otorga el marco constitucional y legal del país: tienen más recursos, pero también más obligaciones a las que deben hacer frente. Y no es casual, en ese sentido, que buena parte de los presidentes municipales siga viendo a la participación ciudadana como un riesgo, más que como una oportunidad. Esa actitud parece responder a la lógica siguiente: mientras más individuos participan en la construcción de las decisiones tomadas por los gobiernos municipales, menos recursos habrá para responder a cada una de las demandas. De modo que, a la luz de ese razonamiento, es mejor limitar la participación dentro de cauces institucionales muy restringidos.

En segundo lugar, otra evidencia que se desprende del desafío institucional está en la operación conflictiva de los ayuntamientos. El aumento de la pluralidad política no se ha correspondido con un nuevo diseño institucional de esos cuerpos colegiados, capaz de permitir la construcción de decisiones eficaces y con responsabilidades claramente asignadas entre sus miembros. En cambio, la mayor parte de los análisis recientes sobre la eficacia de los gobiernos municipales tiende a subrayar la importancia de las presidencias

municipales y de la organización de sus dependencias, como si en los gobiernos locales de México hubiera una división de poderes equivalente a la que se establece para la organización política de los estados o la federación. Pero no es así: los municipios de México están gobernados por cuerpos colegiados que reúnen en sí mismos todas las facultades. Y el presidente es solamente responsable de la ejecución de las políticas adoptadas. En estricto derecho, la división que se ha establecido entre ayuntamientos y dependencias municipales es de carácter funcional, lo que significa que toda la administración pública local depende de las decisiones tomadas por el cuerpo colegiado. Subrayó que mientras el Ayuntamiento siga siendo la cabeza de los gobiernos municipales, su conformación y su modo de operación seguirán siendo una de las claves principales para estudiar su eficacia. Y es obvio que mientras la relación entre los ayuntamientos y los cuerpos ejecutivos de los gobiernos municipales siga planteando conflictos, derivados de la forma en que se toman las decisiones y la manera de llevarlas a cabo, los municipios seguirán enfrentando problemas de operación cotidianas.

Finalmente, debe incluirse en este recuento la relación negativa que existe entre el sistema de partidos y el diseño institucional de los ayuntamientos. Hasta ahora no conozco ningún estudio que dé cuenta precisa sobre los costos de transacción que supone la existencia de gobiernos colegiados, con métodos de administración afincados en la responsabilidad individual de los presidentes municipales. Pero hay evidencia de sobra para sostener que se trata de una relación conflictiva: aunque la pluralidad política ha aumentado de manera notable durante los últimos quince años, el diseño institucional de los municipios se ha mantenido prácticamente intacto. De modo que, a pesar de que también se han incrementado sus responsabilidades y el volumen de sus recursos, la forma de tomar decisiones y de llevarlas a la práctica se ha vuelto mucho más compleja que en cualquier momento anterior. El principio de no reelección inmediata que prevalece en la Constitución para cualquier miembro del Ayuntamiento, sumado al aumento de opciones políticas y a la alternancia en los municipios, ha ofrecido incentivos para impedir los acuerdos eficaces en esa instancia de gobierno colegiado. La lógica de bloqueo por parte de los partidos de oposición se ha visto limitada por el sistema electoral que, en la mayoría de los estados de la república, tiende a favorecer la construcción de mayorías absolutas en los ayuntamientos mediante el sistema de listas electorales votadas por mayoría simple en

una sola circunscripción. Pero por esa misma razón los ayuntamientos aparecen como cuerpos divididos por incentivos opuestos: quienes gobiernan por mayoría suelen encontrar toda clase de obstáculos en las oposiciones representadas en las reuniones de cabildo; y quienes representan a los partidos minoritarios suelen tener incentivos para bloquear sistemáticamente las decisiones de la mayoría del Ayuntamiento, apostando a las elecciones siguientes. En este sentido, el diseño actual de gobierno municipal, desafiado por la pluralidad política, se ha convertido en una de las causas más importantes para explicar las razones por las que ha resultado imposible establecer servicios profesionales de largo aliento.

El último de los desafíos se refiere a las consecuencias organizacionales de las limitaciones ya señaladas. Colocados ante un número creciente de responsabilidades formales, con recursos fiscales limitados y con un diseño institucional políticamente conflictivo, los municipios se han administrado con visiones de corto plazo. En ausencia de servicios profesionales estables, los principales funcionarios públicos de los gobiernos locales de México responden a criterios políticos: son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía con los presidentes municipales, mucho más que por razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan. Como consecuencia de esa lógica de reclutamiento político, la gran mayoría de los servidores públicos de mayor nivel en los municipios carece, como ya hemos visto, de experiencia previa.

Y pese a que el personal contratado por los gobiernos municipales ha aumentado en los últimos años como secuela del incremento en los recursos administrados por ese nivel de gobierno, la rotación de los titulares de las áreas administrativas de mayor jerarquía es de 95% cada tres años. Tomando en cuenta que hasta el año 2002 había 548 mil empleados municipales en todo el país, y que el 47% de ellos era personal de confianza, ese dato nos dice que todos los años hay una rotación promedio de 173 mil personas en los cargos municipales de mayor importancia.

Como consecuencia de este recuento, debe notarse que a los gobiernos municipales se les pide más profesionalismo para gestionar los recursos federales que les son transferidos y también menos gasto en recursos humanos. Exigencias contradictorias, si se toma en cuenta la precariedad de capital humano que hay en los municipios y la creciente necesidad de especialización en el manejo de recursos públicos que los propios programas federales

reclaman. Desde el punto de vista organizacional, esa rotación es la consecuencia de los desafíos planteados antes: es decir, de la combinación entre mayores obligaciones formales, con una agenda pública mucho más amplia, que debe ser atendida con recursos fiscales limitados y en un entorno de conflicto político derivado del sistema electoral y del diseño de los ayuntamientos. En esas condiciones, los incentivos organizacionales de los gobiernos locales tienden hacia los proyectos de corto plazo con altos rendimientos políticos: una combinación claramente opuesta a la construcción de una visión de largo aliento, con estabilidad organizacional, como la que supone el establecimiento de servicios profesionales de carrera.

A estos cuatro desafíos establecidos por Merino, habría que establecer uno más: el desafío ambiental, hoy en día en la mayor parte del territorio del país sean estos espacios urbanos, semiurbanos, rurales o semirurales existe un deterioro permanente en el cuidado, manejo y preservación del medio ambiente, por razones de crecimiento económico, por razones del combate a la marginación y pobreza y por razones políticas los gobiernos federal, estatal y municipal vienen siendo ciegos ante esta situación; de ahí la permanente pérdida en áreas boscosas, de recursos hidráulicos, de saneamiento de cuencas, de riesgo de extinción de varias especies de fauna, de afectación a los sistemas marinos; entre otros principalmente. Por ello, cada día existe una menor calidad de vida de los habitantes de los espacios municipales y por ende del país; enfrentar a este desafío significa ponerlo como una prioridad dentro de la agenda pública de los gobiernos municipales. Sin embargo, los cinco desafíos señalados: el demográfico, el fiscal, el institucional, el organizacional y el ambiental, están claramente vinculados entre sí.

Por este motivo, proponemos realizar una investigación, del municipio de Cabo Corrientes, Jalisco, México, tomando en consideración el período 2001-2006 a partir de una metodología denominada estudio de caso.

La elección del municipio a estudiar responde en un primer momento a su carácter público que le imprime una dinámica y complejidad especial de este tipo de organización (pero que a su vez es de todo municipio); pero además a su génesis y manifestación sociohistórico, por sus niveles de bienestar, a sus características políticas, económicas, naturales (medio ambiente) y socioculturales, al grado de conflictividad y a la forma de conducción de sus autoridades.

DÓNDE EXISTE Y CÓMO ES CABO CORRIENTES

Antecedentes¹²

El Tuito, es vocablo de una degeneración de la palabra Teotl: Dios. Tiul. Tuitlán: lugar de Dios o lugar divino o lugar de belleza. Antes de la llegada de los españoles esta región ya se encontraba poblada por tribus nahuas.

Para marzo de 1525 los peninsulares ya habían sometido a la provincia de Xalisco: sobre la arena, lugar arenoso. Cuando bajaban al mar, les salió al paso un numeroso ejército aborigen.

Aparecieron armados de arcos, macanas, dardos arrojados y cada uno lucía en la mano y en la cara una banderilla de plumas multicolores, eran tan numerosos que el capitán Francisco Cortés de San Buenaventura sintió miedo. Se propuso rehuir el combate, ya que calculó que un español tendría que enfrentarse a mil aborígenes, pero uno de sus capitanes, Ángel de Villafana, lo persuadió de que presentaran batalla, se enarbolaron entonces cuatro estandartes reales y otros de carmesí y damasco que tenía por un lado la cruz y por otro la imagen de la Purísima.

La lucha iba a empezar pero al descubrirse los estandartes, el de la Virgen se llenó de vivos resplandores y los indios azorados por aquel portento, en vez de atacar se juntaron postrados, arrastraron sus banderitas y las pusieron al pie del santo y anciano sacerdote Juan de Villa Diego portador del estandarte, y ante Cortés rindieron sus armas, se declararon sus vasallos y con cánticos, bailes y al son de voceros y atabales los albergaron en su pueblo, en recuerdo de este suceso llamaron al lugar «Valle de Banderas».

En noviembre de 1847, los aborígenes improvisaron un numeroso ejército al tener la noticia de la invasión norteamericana. Curiosamente al grito de ¡Viva la Virgen de Guadalajara! se rebelaron contra el gobierno.

En este lugar, Rojas levantó un ejército de 2,000 indígenas que pelearon contra el jefe conservador Francisco Tovar. En 1872 Porfirio Díaz anduvo huyendo por estas tierras.

De 1825 a 1870, fue parte del 6º. Cantón de Autlán y posteriormente al 10º. Cantón de Mascota. En el período de 1870 a 1905, la Comisaría del Tuito perteneció al Distrito de Talpa, pasando posteriormente al de Tomatlán.

¹² Esta sección se realiza con base en los documentos de Enciclopedia Temática de Jalisco (1994) y José Murià (1978) *Historia de la división geográfica de Jalisco*, INAH-El Colegio de Jalisco.

A partir de 1917, con la promulgación de nuestra Carta Magna, el territorio del país se dividió en entidades federativas o Estados y estos a su vez en municipios.

Así la erección del municipio de Puerto Vallarta data del 31 de mayo de 1918, según decreto número 1899. Y en memoria del insigne jurisconsulto Ignacio L. Vallarta, se le dio este nombre. Y en 1924, dada su cercanía y relación comercial, la Comisaría del Tuito pasa a formar parte del municipio de Vallarta.

Esto solamente duró hasta el año de 1944, ya que el 18 de marzo de este año, por decreto número 4955 fue elevado a categoría de municipio. Con el nombre que hoy lleva: Cabo Corrientes.

Aspectos geográficos¹³

El municipio de Cabo Corrientes, Jalisco, se localiza en la región conocida como Bahía de Banderas que además es integrada por los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, Nayarit; de acuerdo con la regionalización del gobierno de Jalisco, está en la Región Costa Norte (09), que considera a Puerto Vallarta y Tomatlán. Cuenta con una extensión territorial de 2,001.06 kilómetros cuadrados que representan el 1.85% de la superficie del Estado. Al norte colinda con el océano Pacífico y el municipio de Puerto Vallarta; al este con este último, Talpa de Allende y Tomatlán; al sur con el propio Tomatlán y el océano Pacífico; y al oeste con el océano Pacífico.

La mayor parte de la superficie está conformada por zonas accidentadas (72%), con alturas de los 800 a los 1,800 metros sobre el nivel del mar, zonas semiplanas (20%) compuestas por lomas y faldas de los cerros, con alturas de los 400 a los 800 metros sobre el nivel del mar y zonas planas (8%), con alturas de los 0 a los 400 metros sobre el nivel del mar.

Esta dentro de la cuenca Pacífico centro y subcuenca Ameca-Tomatlán-río Cuale. Sus recursos hidrológicos son proporcionados por los ríos: Las Juntas, El Tuito, Horcones y Tecolotlán. Están los arroyos: Ipala, La Boquita,

¹³ Para la localización orografía, hidrografía, climatología, suelo, flora y fauna, se utilizaron los siguientes documentos: Plan Municipal de Desarrollo Urbano; información socioeconómica y demográfica (1980), Gobierno del Estado de Jalisco; Enciclopedia Temática de Jalisco (1994), Gobierno del Estado; Monografía de Puerto Vallarta (1990), Departamento de Geografía-UdeG; Monografía de Puerto Vallarta (1996) INEGI-Gobierno del Estado; y La Cédula Municipal de Puerto Vallarta (1999), Sistema Estatal de Información (SEIJAL) Gobierno del Estado.

Puchiteca, Tabo Pilero, Maxeque y La Peñita. Existen manantiales de aguas termales, como: Los Carrizalillos, además se encuentran los esteros: Mayto, La Boquita y Tecolotlán.

El clima, en la parte poniente costera, es semiseco (con invierno y primavera secos), cálido sin cambio térmico invernal bien definido; en la parte oriente, es húmedo, con invierno y primavera secos, y cálido, sin estación invernal definida. La temperatura media anual es de 25.6°C, con máxima de 28.5°C y mínima de 22.7°C. El régimen de lluvias se registra en junio, julio, agosto y septiembre, contando con una precipitación media de los 878.3 milímetros. Los vientos dominantes son en dirección del noreste.

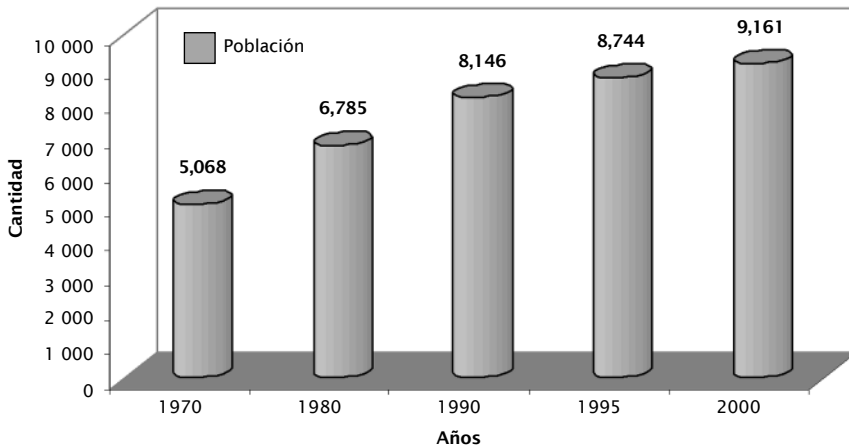
El territorio está conformado por terrenos que pertenecen al período triásico-jurásico. La composición de los suelos es de tipos predominantes regosol Eútrico, Feozem Háplico, en algunas partes, se adiciona el Luvisol y existe Litosol en algunas zonas. El municipio tiene una extensión territorial de 200,106 hectáreas, de las cuales 7,009 son utilizadas con fines agrícolas; 36,500 en la actividad pecuaria; 146,770 son de uso forestal, 293 son suelo urbano y 9,534 hectáreas tienen otro uso. En lo que a la propiedad se refiere, una extensión de 70,499 son de régimen privado; 27,570 son ejidales y 102,037 hectáreas son de propiedad comunal.

Medio ambiente

Su vegetación está formada por cedro, cuate amarillo, tampicirán, amapa, sinacacao, árbol maría, nogal, encino, ocopino, el chicle, capomo, palma de aceite de coco y árboles frutales como: mango, aguacate, naranjo, lima y guayabo. Una gran variedad de especies para la práctica de cacería y fauna marina pueblan este municipio, lo cual lo convierte en uno de los más ricos en recursos naturales del estado de Jalisco. Es uno de los municipios de México con mayor biodiversidad ya que en él confluyen selvas, bosques, zonas semi-áridas y secas, además de contar con cuencas hidrológicas y más de 70 kilómetros de litoral en la costa de Jalisco.

Aspectos demográficos

Para 1970 este municipio representaba solamente el 0.15% de la población total del estado de Jalisco, esta proporción curiosamente se mantuvo durante los siguientes treinta años, lo que nos da como conclusión que su tasa de crecimiento poblacional, se dio en las mismas dimensiones que las del Estado.

Gráfica 1. Evolución de la población de Cabo Corrientes, Jalisco (1970-2000)

Fuente: INEGI, Jalisco. Resultados definitivos del IX, X, XI y XII Censo General de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1990 y 2000; Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda, 1995.

Estas tasas de crecimiento significaron para el período 1970-1980 de alrededor de 2.53%, para los siguientes diez años 1980-1990 la tasa fue de 1.84%, disminuyó con respecto a la anterior y para el período de cinco años que va de 1990 a 1995 la tasa de crecimiento se ponderó en 1.43%, lo que implica nuevamente una disminución —aunque en este lapso es menor— con respecto al período anterior y de 1995 al 2000, la tasa de crecimiento decayó situándose en un 0.93%.

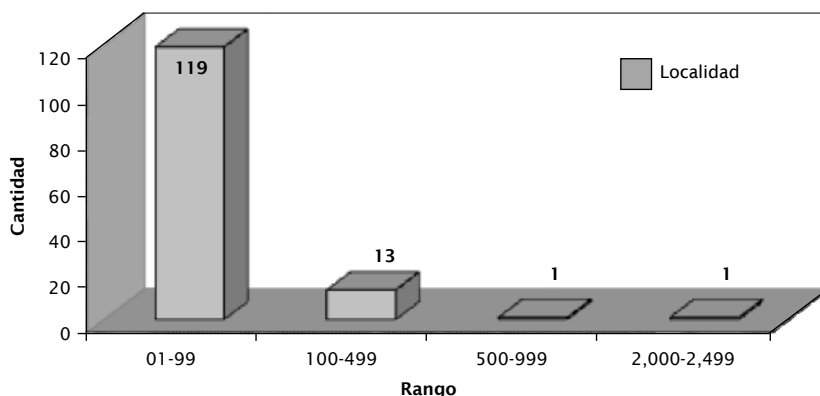
Pero de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2005, la población de este municipio se contó en 9,034 habitantes, ello indica que hubo un decrecimiento poblacional de 27 habitantes que representan alrededor del 0.01 por ciento con respecto al período del 2000.

Lo anterior ha ocasionado que la densidad de habitante por kilómetro cuadrado, casi no se haya incrementado, ya que para 1970 encontramos esta densidad de 2.53; para el año de 1980 esta se situó en 3.39 habitantes por kilómetro cuadrado; y para 1990 y 1995, fue de 4.05 y 4.37 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente, incrementándose a 4.57 para el año 2000. Así en un lapso de treinta años la población se incrementó en un poco menos del 100%, lo que respectivamente es bajo.

Si bien, es cierto que su población es chica, no lo demuestra en cuanto la cantidad de localidades que encontramos en este municipio, ya que el

número se sitúa en 134; El Tuito es la cabecera municipal, con una población de 2,215 habitantes para el año de 1995; que representa el 25.33% de la del municipio. Algunas poblaciones de importancia son: Yelapa con un total de 711 habitantes que representan el 8.13% de la población; Ixtlahuahuey con 469 y 5.36% respectivamente de habitantes y porcentaje, y las localidades de Chacala que representa el 4.36% de los habitantes del municipio; y Las Juntas y Veranos con 376 habitantes que dan como resultado el 4.30% del total de la población.

Gráfica 2. Distribución de la población por tamaño de localidad para Cabo Corrientes, Jalisco (1995)



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal; Centro de Desarrollo Municipal; Secretaría de Gobernación; México, D.F.

De las 134 localidades con que cuenta el municipio, el 88.81% es decir, 119 se encuentran en el rango de 1 a 99 habitantes, es decir, nos encontramos con un municipio de rancherías, antes que de poblados; 13 que representan el 9.70% se ubican en el intervalo de 100 a 499 habitantes; una en el rango de 500 a 999 pobladores y una en el rango de 2,000 a 2,499 que representa el .75%. Lo que implica que nos encontremos con el caso de un municipio de escasa población, de un territorio amplio, por encima de la media del estado, y con gran cantidad de pequeñas poblaciones con menos de cien habitantes.

Los anteriores datos son a partir del Censo del año 2000, pero para el Censo de 2005 esto se mantiene de manera similar.

Aspectos sociales

Al año de 1995, el municipio contaba con un total de 1,900 viviendas, de las cuales el 53.8% contaba con agua potable, el 54.7% con drenaje y alcantari-llado y el 52.4% con electricidad, el promedio de estos tres servicios es de un 53.63%, es decir, la cobertura apenas si pasa el 50%.

Por su parte el aspecto educativo muestra las siguientes características: aunque el 90% de la población que tiene más de seis años sabe leer y escribir, el grado de escolaridad es baja; destacando qué a partir de 1995 se cuenta hasta el nivel de bachillerato, pudiendo continuar estudios de licenciatura en las instituciones de educación superior que se encuentran en Puerto Vallarta.

A su vez en el sector salud podemos decir que dentro del municipio existen 12 casas de salud, 3 centros y una clínica del IMSS, que dan cobertura a un 80% de la población siempre y cuando estén funcionando.

De acuerdo con el grado de marginación del municipio de Cabo Corrientes tanto el año de 1970 como de 1980 era muy alto, pero, para el año de 1990, presentó un grado de marginación alto, ocupando el lugar: 969 de los 2,409 municipios en el ámbito nacional, incluyendo al Distrito Federal, presenta una calidad del nivel de vida de la población del 36.20% en 1980 y del 40.22% a 1990, finalmente para el año de 1995, de acuerdo con la clasificación del CONAPO (Consejo Nacional de Población) y el Programa Asistencial de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el municipio se encontraba con un nivel de desarrollo socioeconómico medio. En la actualidad el municipio tiene un índice de desarrollo humano bajo, un nivel de bienestar bajo y un índice de marginación alto, de acuerdo con el Censo de 2005.

Actividades económicas

Este municipio está clasificado como agropecuario, sus principales vocaciones son: la siembra de maíz, frijol, sorgo y ajonjolí; en la ganadería cuenta con producción de bovinos, porcinos y avícolas principalmente. Sus principales actividades productivas, se concentran en la pesca y la pequeña industria.

En este municipio prevalecen las actividades del sector primario, aunque existe la tendencia hacia la parte de los servicios, su despegue depende de factores como el régimen de la tenencia de la tierra (ya que también es en este lugar donde la parte del litoral son títulos comunales) lo que ha ocasionado una serie de problemas y enfrentamientos entre inversionistas y comuneros.

Cuadro 1. Comportamiento de la Población Económicamente Activa (PEA)

Año	Total	PEA	Sector Primario ¹⁴	Sector Secundario ¹⁵	Sector Terciario ¹⁶
1970	5,068	1,311	68.19%	13.19%	13.88%
1980	6,785	2,334	55.26%	8.05%	13.19%
1990	8,146	2,351	57.08%	11.71%	27.35%
1995	8,744	2,575	55.47%	9.15%	30.00%

Fuente: INEGI, Jalisco. Resultados Definitivos; IX, X y XI Censo General de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990 y Resultados Definitivos del Censo de Población y Vivienda, 1995.

De la población, que para 1990 era mayor de 12 años (5,261), la población económicamente activa alcanzaba la cifra de 2,356 personas (44.78%) y la inactiva llegó a los 2,769 habitantes (52.63%); el resto, 136, no se especificó. La población ocupada era de 2,321, de los cuales 1,325 participan en el sector primario, 272 en el secundario y 635 en el terciario. Los desocupados eran 35. De acuerdo con estas cifras el desempleo oscila en alrededor de sólo 1.5%, que es similar al de Puerto Vallarta.

De la población económicamente activa, 2,036 eran hombres y 320 mujeres. El grupo de edad con más ocupados es el que se encuentra en el rango de 15 a 19 años, con 386, y el de los desocupados de este mismo grupo de edad, era de 12.

En lo que a la población económicamente inactiva se refiere, 481 son estudiantes, 2,058 son personas dedicadas a los quehaceres del hogar. Existen 22 jubilados y pensionados, 59 incapacitados permanentes para trabajar y 149 caen en la definición de otro tipo de inactivos. El grupo de edad entre los 12 y los 14 años, esto es, 532 habitantes, suman los más económicamente inactivos, de los cuales 231 son hombres y 301 son mujeres.

De los residentes ocupados, 1,363 son trabajadores agropecuarios, 193 son artesanos y obreros, y 176 son trabajadores en servicios públicos, siendo estas las actividades económicas específicas con mayor participación. Las labores con más trabajadores son, en el caso de los hombres, las agropecuarias, en las que participan 1,340 varones; en el caso de las mujeres, 48 trabajan en servicios públicos.

¹⁴ Comprende: Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

¹⁵ Comprende: Minería, extracción de petróleo y gas, manufactura, generación de energía eléctrica y construcción.

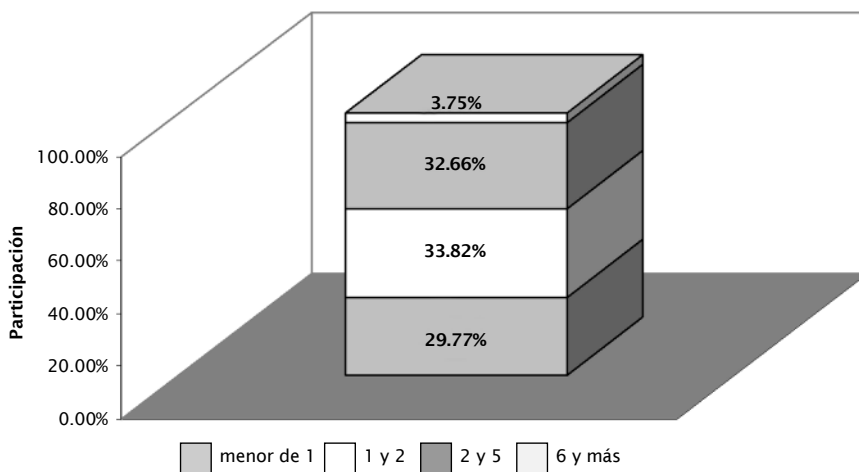
¹⁶ Comprende: Comercio y servicios.

De acuerdo con la situación laboral de la población ocupada, 692 son empleados u obreros, 265 son jornaleros o peones, 1,075 trabajan por su cuenta, 24 son empresarios o patrones y 97 son trabajadores familiares no remunerados.

En lo que toca a los ingresos, 326 habitantes no reciben ingresos. De los que si reciben, 365 ganan menos de un salario mínimo, y la media más alta se encuentra en aquellos con ingresos entre uno y hasta dos salarios mínimos, con 655 trabajadores. Sólo 26 de los ocupados reciben más de 10 salarios mínimos. La diferencia estriba con Vallarta, municipio en el cual la PEA recibe cuando mucho hasta dos salarios mínimos¹⁷.

La gráfica 3 nos muestra que el 29.77% de la PEA gana menos de un salario; el 33.82% 1 y 2; el 32.66% 3 y 5; finalmente de 6 y más solamente es el 3.75%; además el municipio se encuentra dentro de la Zona Federal de Salarios Mínimos número 3.

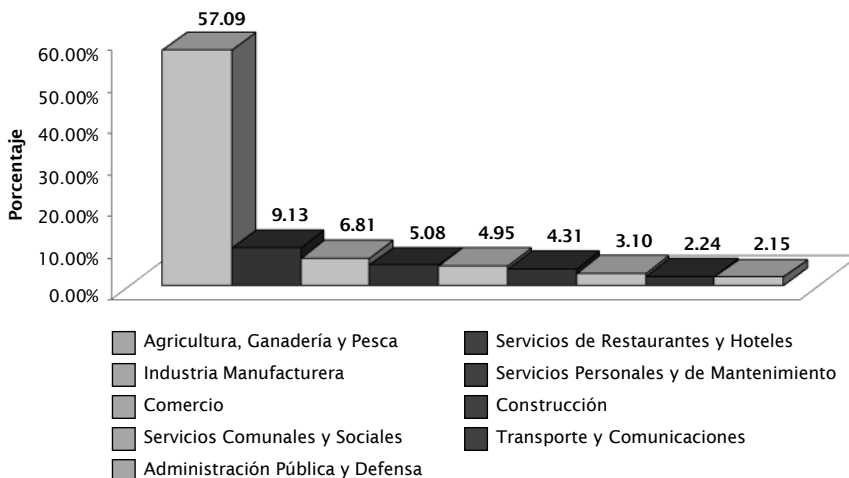
Gráfica 3. Percepción de ingresos por categoría para Cabo Corrientes, Jalisco (1990)



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal; Centro de Desarrollo Municipal; Secretaría de Gobernación; México, D.F.

¹⁷ Un gran número de personas se dedica a actividades agropecuarias, que en la mayoría de los casos son negocios familiares y no reciben ingreso, esto es lo que identifica al municipio con un grado socioeconómico bajo.

Gráfica 4. Participación en porcentajes de la Población Económicamente Activa (PEA) por actividad en Cabo Corrientes, Jalisco (1990)



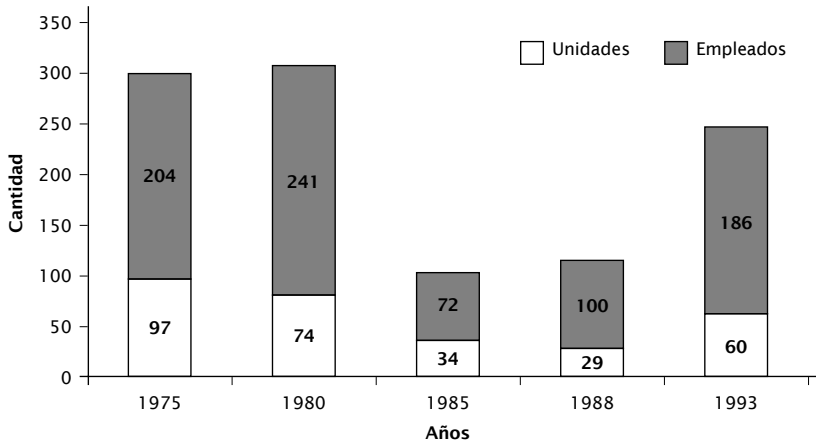
Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

Las actividades económicas en las cuales se localizaba el mayor porcentaje de la PEA, son bajo el siguiente orden: el 57% de ellas laboraba ya sea en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, el 9.13% en restaurantes y hoteles¹⁸.

Encontramos también un número considerable en las actividades comerciales, que más bien son pequeños negocios familiares de tiendas de abarrotes y de venta de ropa. A su vez dentro del sector secundario; la actividad más importante esta dado por los individuos que se dedican a la construcción.

La situación económica del municipio a partir precisamente del período en estudio ha venido cambiando, por lo que a partir de los Censos Económicos del año 2009, así como del censo de Población del año 2010 veremos cambios significativos.

¹⁸ Este porcentaje es elevado si consideramos que el municipio (de acuerdo con los censos económicos) no reporta una gran cantidad de establecimientos; por lo que la población que trabaja en este sector lo hace trasladándose principalmente de las localidades de El Tuito, Las Juntas y Veranos hacia los hoteles de Puerto Vallarta, de ahí que el porcentaje sea relevante.

Gráfica 5. Establecimientos y empleados de Cabo Corrientes, Jalisco (1975-1993)

Fuente: INEGI, Jalisco. X, XI, XII, XIII y XIV Censo Industrial; VII, VIII, IX, X y XI Censo Comercial; VII, VIII, IX, X y XI Censo de Servicios. Censos Económicos 1976, 1981, 1986, 1989 y 1993.

Consideraciones políticas

Con la creación de Cabo Corrientes como municipio (1944) y hasta mediados de la década de los setenta, este municipio vivió una calma política que estuvo basada en el cacicazgo político y el control del partido único del Estado.

Esta tranquilidad se vio interrumpida debido al impulso de las políticas ejidales que se promovieron en la administración del presidente Echeverría (1970-1976), en donde a consecuencia de una laguna jurídica¹⁹ en la creación del Ejido El Tuito (1937) se reavivaron pugnas por la disputa de la tierra, ocasionando un enfrentamiento entre los grupos de la pequeña propiedad y la de los propios ejidatarios.

Los grupos antes mencionados encontraron sus respectivos apoyos al interior del municipio, sobresaliendo la alianza que se realiza con los grupos de la Comunidad de Chacala²⁰, ésta alianza que se refleja en el grupo pequeña propiedad (verdes) y ejidatarios (rojo) marcaron la disputa por el control

¹⁹ Por no especificarse en la resolución presidencial de la creación del Ejido El Tuito sobre la dotación de las 1,800 hectáreas que reclaman estos ejidatarios en el poblado del mismo nombre.

²⁰ Esta es la zona más importante debido a que se localiza en la Bahía de Banderas, coincidentemente también cobra relevancia debido al impulso de las políticas turísticas en el mismo período presidencial.

político del municipio reflejado en la misma presidencia municipal o Ayuntamiento, donde los grupos se alternaban a la misma.

En este sentido, tres organizaciones políticas han sido claves para entender los procesos de lucha política en este municipio: la Asociación de Pequeños Propietarios Rurales de El Tuito, la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Asociación Ganadera Local; que en su momento estuvieron adheridas al PRI.

Cuadro 2. Resultados electorales²¹

Año	PAN	%	PRI	%	PRD ²²	%	PT	%	Nulos	Total
1988	19	0.96	1,446	73.43	443	27.49			49	1,969
1992	22	1.16	1,513	80.30	20	1.06			254	2,136
1995	94	2.85	1,621	49.31	59	1.79	1,503	45.72	102	3,389
1997	226	5.82	1,644	42.37	104	2.68	1,896	48.86	53	3,933
2000	1,606	40.29	1,603	40.21	26	0.57	689	17.28	56	3,986
2003	2,505	54.16	1,995	43.13	30	0.64	50	1.08	45	4,625
2006	1,746	36.00	2,740	57.00	204	4.00			130	4,839

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta del Consejo Estatal Electoral del Estado de Jalisco, Resultados de las Elecciones Municipales, períodos: 1989-1992, 1992-1995, 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003, 2004-2006 y 2007-2009.

Cuadro 3. Distribución de regidores en Cabo Corrientes, Jalisco por partido (1989-2009)

Período	PAN	PRI	PRD	PT	Total
1989-1992	0	7	1	0	8
1992-1995	0	7	0	0	7
1995-1997	0	7	0	1	8
1998-2000	0	2	0	7	9
2001-2003	7	3	0	1	11
2004-2006	7	4	0	0	11
2007-2009	4	7	0	0	11

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales y a la conformación de los gobiernos municipales.

²¹ Estos corresponden a las siete últimas elecciones.

²² Se prefirió dejar las siglas del PRD ya que es el partido que sucede al PFCRN.

El cuadro 2, que se toma a partir de las elecciones municipales de 1988²³ nos muestra la cantidad de votos, así como los porcentajes que cada partido ha obtenido en las diferentes contiendas electorales, lo que implica además ver con facilidad el partido ganador. Además, nos muestra la entrada en escena de un partido que a nivel nacional y estatal es considerado dentro de los chicos (por el bajo porcentaje de votación que obtiene) pero que dentro de este municipio nace grande, tan es así, que apenas en su segunda contienda se alza con el triunfo, lo que ocasiona la alternancia de poder en el Ayuntamiento de este municipio. Finalmente, podemos observar que en un período de 12 años (1988-2000), el porcentaje de la población que vota se ha duplicado en un 100 por ciento. Pero, a partir del 2000 se creara un bipartidismo entre el PAN y el PRI desapareciendo prácticamente a partidos como el PT y el PRD, situación que es similar en el resto del estado de Jalisco.

En general, estamos estudiando a un municipio con características que lo identifican con un grado de marginación alto, actividades productivas que son en su mayoría tradicionales pero con un tránsito a la de servicios, con una extensión territorial grande que alberga a más de cien localidades con menos de cien habitantes, servicios públicos concentrados en la cabecera municipal, es un municipio compuesto por cinco comunidades indígenas y dieciocho ejidos, tiene una organización de gobierno que subsiste de lo que los otro niveles de gobierno le otorgan, pero con bastante movilidad en los procesos políticos.

²³ Esta es la primera ocasión que existe competencia electoral entre dos partidos (PRI y PRD).

III. Administración gubernamental

ORGANIZACIONES PÚBLICAS²⁴

Para algunos autores, organización significa, por ejemplo, un agregado humano con estructura definida, es decir, con una jerarquía de autoridad y capacidad de toma de decisiones delimitada y en el que se persigue un fin o varios fines funcionalmente diferenciados y coordinados (Scott, 1964; Schein, 1970; Thompson, 1967).

Esta idea de organización es quizá la más generalizada y normalmente impele a pensar en la organización como un sistema, en el sentido de un agregado humano interdependiente, perfectamente diferenciado de otro tipo de sistema u organización, cohesionado y coordinado en la consecución de ciertos fines previamente establecidos (Katz y Kahn, 1977). Sin embargo, este tipo de descripciones a menudo se tropiezan con una realidad que es mucho más compleja y dinámica.

Existen otro tipo de definiciones que hablan de la organización como una arena política, en las que, si bien se persiguen ciertos fines generales, los individuos y grupos de individuos que componen a la organización negocian entre sí y se enfrasan en situaciones de conflicto, por lo tanto, cada individuo o grupo persigue fines distintos, muchas veces antagónicos e irreconciliables (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963; Crozier y Friedberg, 1977).

En otro extremo de este conjunto de definiciones e interpretaciones podemos encontrar aquella que define a la organización como un conjunto de elementos flojamente acoplados. De acuerdo con esta definición, la organización es descrita como una anarquía organizada, es decir, como un agregado humano en el que se carece de claridad en los objetivos que se persiguen,

²⁴ Ver el trabajo del autor Rodríguez Avalos (2001).

los procedimientos de trabajo indeterminados y la toma de decisiones reporta un constante flujo de individuos, esto es, la responsabilidad y jerarquía de autoridad no están bien limitadas.

Esta forma de percibir a las organizaciones subraya, por tanto, los aspectos de irracionalidad e indeterminación que pueden encontrarse en todo comportamiento humano y apela a que los observadores asuman que en las organizaciones a menudo no sucede lo que se quiere que suceda y las rutas de acción de los individuos son más bien ambiguas (Cohen *et al.*, 1972; March y Olsen, 1976a; Weick, 1969 y 1982).

Así un concepto importante en el modelo de North (1993) son las organizaciones, a las cuales define como entidades creadas para aprovechar las oportunidades generadas por el marco institucional; pero las organizaciones no solamente están a la expectativa de lo que se ofrece, sino que tienen la capacidad de alterar las instituciones.

Los agentes se organizan para cristalizar las ventajas de la cooperación en el intercambio multilateral, es decir, entre mercados y agentes, y aún más, las organizaciones reciben estímulos de las instituciones para su conformación. Esto significa que los individuos se agrupan en organizaciones para aprovechar las ventajas y disminuir las desventajas de las instituciones formales e informales.

Las instituciones son importantes en las organizaciones porque limitan sus alcances, sus formas de operación y su ámbito de acción. Las organizaciones más tradicionales son las económicas y sociopolíticas. Entre las organizaciones económicas más conocidas están las corporaciones privadas, los organismos públicos, las cooperativas, sociedades mercantiles, uniones de productores y consumidores, etc., algunas organizaciones sociopolíticas son partidos políticos, organizaciones ciudadanas, etcétera.

Para este autor (North, 1993) las organizaciones económicas empujan al cambio institucional debido a: 1. resultados de la demanda derivada de la inversión en el conocimiento de todo tipo, 2. la continua interacción entre la actividad económica organizada, el stock de conocimiento y el marco institucional y 3. la alteración incremental de las restricciones informales como producto de la actividad de las organizaciones para maximizar.

No obstante resulta conveniente señalar que, sin importar el tipo de definición que se esté empleando, el concepto de organización remite fundamentalmente a la idea de orden.

Como ya hemos mencionado, las organizaciones están formadas por acciones humanas, que deben de apreciarse cada una de ellas como distintas formas de estructuración de comportamientos. En este sentido, se entiende que las organizaciones públicas son complejas, porque nacen predeterminadas en sus fines, estructuras y en sus formas de funcionamiento; son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización, cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red, es decir, la toma de decisiones del Estado, realizada por las acciones de los humanos, en su nivel más amplio, tienden a afectar los procesos de la gestión y acción del municipio (Arellano y Coronilla, 1993).

Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción; sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y lucha de poder, con una especificidad propia.

Se crean además, ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencias que dan un sentido diferente y propio a cada organización, ésta es la particularidad del municipio, es decir, son heterogéneos ya que cada uno genera su propia lógica de acción con sus problemas, respuestas y soluciones.

Las organizaciones públicas pueden ser vistas como sistemas de relaciones y juegos de vinculación a partir de nichos y espacios de incertidumbre, como acciones estratégicas de los actores; como juegos y circuitos de poder y de agencias. En términos de Bozeman (1989), podemos decir que un municipio es una agencia (*agency*)²⁵ en el interior de una agencia mayor (Estado) donde lo público de ellos es una cualidad de grado que depende de muchas variables, y no una condición por sí misma.

En los municipios como organizaciones públicas, los actores se ven inmersos en lucha de intereses, que se ven reflejados en la disputa política por los ayuntamientos, ya que estos son percibidos como contenedores de poder en los espacios locales. Por este motivo, es necesario que el conflicto y el poder, en esta perspectiva sean considerados elementos que nos ayuden a entender la formación de la agenda gubernamental, que influyen en los procesos del desarrollo sustentable, en el espacio municipal.

En estas circunstancias la estructuración de los municipios, requiere para su análisis y entendimiento incorporar esquemas que permitan a su estructura interna condiciones de movilidad, tales como la capacidad para ac-

²⁵ Relación entre estructura y actores que generan un solo producto.

tuar en espacios que han cambiado de normas²⁶, y tener una respuesta más rápida a sus necesidades; de lo contrario, sus posibilidades y probabilidades de desarrollo económico, serán menores.

En la consideración de sus aspectos formales, el ámbito municipal como nivel de gobierno y organización pública, sustenta y deriva sus acciones en la confluencia de tres grandes instrumentos: 1. el *marco jurídico* (Constitución Federal y Estatal, Ley Orgánica Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos), 2. las *bases programáticas* (Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo y Programas y Proyectos relacionados en estos niveles) y 3. *bases de coordinación* (Convenios de Desarrollo Municipal y Convenios y Acuerdos de Colaboración Específica) (García del Castillo, 1999).

El definir al municipio como organización pública tiene que ver con tres aspectos que se encuentran íntimamente ligados, cada uno de ellos enfatiza alguno de sus elementos constitutivos: a) *el gobierno* (que es la relación entre las redes, así como el ejercicio de la toma de decisiones), b) *la sociedad* (que es donde se mezclan las acciones individuales, con las colectivas) y c) *el territorio* (espacio en el cual se dan las acciones y decisiones).

En consecuencia, las organizaciones públicas se diferencian por el grado de influencia política y de regulación, donde sus acciones son sometidas al escrutinio y reglamentación de sus críticos (partidos políticos, organizaciones civiles y no gubernamentales, organismos empresariales, internacionales), en sus fondos públicos, valores (corrupción) y modos de control social diferente al mercado²⁷.

ENTRAMADO ORGANIZACIONAL DEL GOBIERNO DE CABO CORRIENTES

Una vez analizada la teoría organizacional la parte central que se analizará es la «estructura organizacional» del gobierno municipal de Cabo Corrientes; que encuentra su respuesta inmediata en las diversas formas de organización

²⁶ En su período histórico las organizaciones públicas han cambiado sus formas de organización, cooperación e implementación de políticas.

²⁷ Aquí se realizó una revisión de literatura sobre el debate de lo público y lo privado, para llegar a esta conclusión.

que van adquiriendo y evolucionando a través del tiempo en sus administraciones con el fin de brindar un mejor servicio en sus funciones y actividades, con perfiles cada día más eficientes y eficaces en el logro de sus objetivos y metas.

La evolución de la organización en los gobiernos locales, nos remite al cambio estructural, en este sentido los elementos que nos permiten observar el cambio en las estructuras, son: las formas de organización que adquiere, la división de tareas, los mecanismos de control, coordinación, evaluación, de información, toma de decisiones, profesionalización, valores, ideología, magnitud, materia técnica y capacidad de adaptación al entorno.

La revisión de la estructura organizacional del Ayuntamiento de Cabo Corrientes, a partir de los organigramas en los dos períodos presidenciales a revisar tiene como objetivo describir y analizar partiendo de los niveles propuestos en la metodología²⁸, cuáles son los espacios y ámbitos en donde se desempeña la gestión pública municipal, esto nos permite pensar cuáles serían las mejores estructuras que permiten y dan como resultado mejores formas de la gestión.

Además, se plantea dar un salto cualitativo en el análisis de las estructuras organizacionales de un gobierno municipal.

La estructura organizacional

Normalmente en los entes públicos, como es el caso del gobierno municipal de Cabo Corrientes, las estructuras administrativas son de carácter burocrático racional de acuerdo con Weber, ya que la autoridad está respaldada por la legalidad, sin embargo, aunque pudiesen tener esta característica, también es parte de la visión del líder racional como opera su estructura para poder llegar a mejores resultados. En este sentido los organigramas estructurales nos permiten observar la forma bajo la cual se distribuye la autoridad, así como conocer cuál es la división de tareas que tienen las administraciones.

Para el período 2001-2003 del gobierno municipal de Cabo Corrientes, la gráfica 1 nos muestra como se operó la administración pública en estos años, si bien, en la cúspide del organigrama se encuentra el Ayuntamiento cómo el máximo órgano de gobierno del municipio, corresponde al presiden-

²⁸ Recuérdese que estos son: diferenciación (horizontal o vertical), dimensión (centralización, complejidad y formalización) y determinación (tamaño, tecnología y medio ambiente).

Gráfica 1. Organigrama 2001-2003



Fuente: Elaboración propia con base en el funcionamiento de la Administración 2001-2003, al ser actor participante dentro de dicha administración.

te municipal como autoridad máxima las funciones ejecutivas y operativas de la administración, para ello él se apoya en un cuerpo de funcionarios que bajo el esquema de la gráfica 1 funcionan en un primer nivel: la hacienda municipal, la secretaría y sindicatura, seguridad pública, oficial mayor y coplademun, pero donde solamente la hacienda municipal, secretaría y sindicatura y obras públicas tienen a su cargo personal inmediato para sus tareas; en un segundo nivel mantiene al grueso de la administración que está dado por los diferentes jefes de departamento, así como un área de apoyo personal que está dado por su secretario particular y comunicación social.

Este tipo de estructuras lo que vienen a demostrar es que existe una centralización de poder ya que todos le rinden cuentas directamente al presidente municipal, hay una subordinación lineal de los mandos jerárquicos, pero a su vez no se plantea una definición clara de los mandos en términos de las tareas, lo cual lleva a estructuras totalmente verticales las cuáles dificul-

tan la coordinación y comunicación para las tareas de parte de los funcionarios de la administración.

El segundo período de gobierno aquí analizado, que corresponde a la gráfica 2 en términos de la estructura tiene las mismas características, sin embargo, aquí sí se plantea una división clara de tareas agrupadas por áreas de la administración, existiendo además una línea de mando intermedia, es decir, aquí los jefes de departamento no reportan directamente al presidente, sino que los hacen directamente con sus directores y estos a su vez con el presidente municipal.

Pero además existen cambios significativos en cuanto a las áreas en la administración, una de ellas básicamente tiene que ver con la sindicatura, ya que de acuerdo con los cambios en la ley, ahora esta es de elección popular y se convierte en un responsable legal de los asuntos del ayuntamiento por ello se encuentra entre el Ayuntamiento y el presidente, por otra parte se ve que ahora el presidente cuenta con un Staff donde incorpora a comunicación social y a un área nueva para él estratégica como lo es soporte técnico, crea la dirección de promoción económica, modifica el área de coplademun y crea la dirección de desarrollo social, modifica la de obras públicas y crea la dirección de planeación y desarrollo urbano, así como la creación de departamentos aglutinados en las direcciones, por ejemplo se eliminan las subtesorería y subobras públicas, y se crean departamentos de ingresos, egresos, obras públicas, planeación, programas sociales, educación y cultura, salud y deporte, servicios públicos municipales.

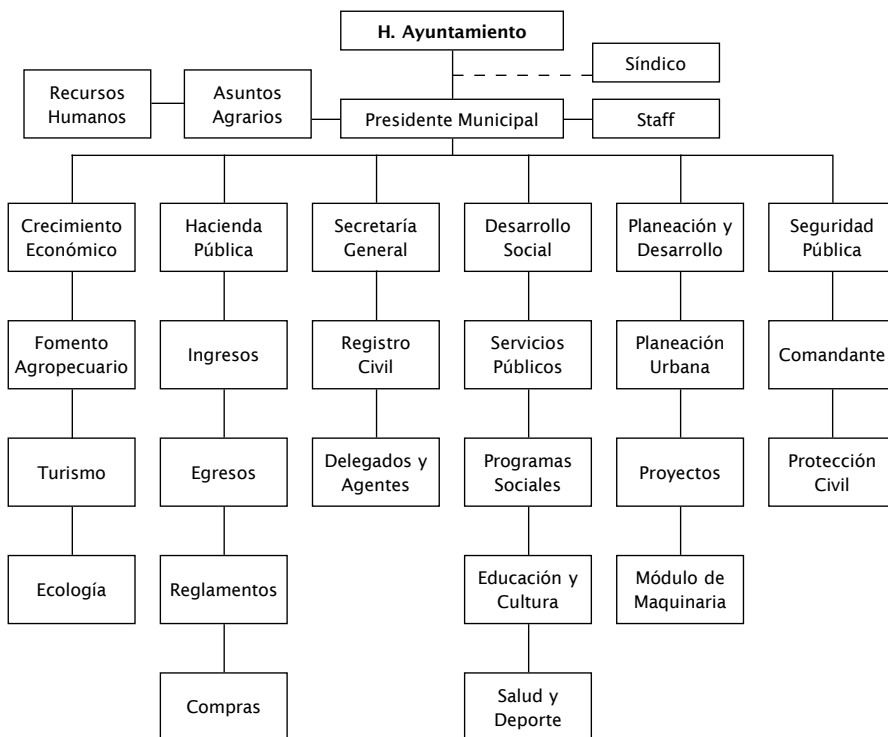
Pero la línea de autoridad sigue siendo vertical, todos se reportan con el presidente municipal a través de sus mandos intermedios y existe la centralización del poder, lo que aquí cambia es la manera de concebir a la administración dotándola de una estructura más funcional de acuerdo con los requerimientos de municipios en términos sociales y económicos pero a la vez más controlada a partir de reglas.

Asimismo, este tipo de estructuras organizacionales permiten tener un manejo en el control político que sirve de base para los procesos electorales en la renovación de los gobiernos municipales.

Los recursos humanos

Los recursos humanos son la esencia de las administraciones públicas ya que con ellos es con los que se permite brindar buenos o malos resultados a la

Gráfica 2. Organigrama 2004-2006



Fuente: Elaboración propia con base en el funcionamiento de la Administración 2004-2006, al ser actor participante dentro de dicha administración.

ciudadanía, entre mejor preparados estén se espera mejores resultados, entre menos rotación de personal exista se esperan mejores resultados, entre más experiencia tengan se esperan mejores resultados, son quizá las anteriores premisas las que determinan el perfil de una administración municipal, ya que desde la conformación del equipo la sociedad y los medios de comunicaciones pueden augurar el éxito o fracaso de las administraciones.

De una forma resumida los cuadros 1 y 2, de las dos administraciones dan cuenta de ello, en estos cuadros se refleja la experiencia de los servidores públicos, su formación profesional, su rotación. Así, a manera de conclusión podemos establecer las siguientes premisas:

1. La integración de los ayuntamientos en un municipio como el que aquí estudiamos responde a arreglos políticos, por lo que participan regidores

de diversas comunidades —lo cual hace que su formación educativa sea menor, aunque ejercen liderazgo—; en los mandos de directores y jefes de departamento se busca mayor experiencia y profesionalización —aunque sigue prevaleciendo el factor político— de acuerdo con los perfiles de los puestos en su mayoría, con respecto al personal de base este se viene respetando por lo que las áreas de secretaría y servicios públicos municipales se puede esperar mejores resultados debido a la experiencia que se tiene.

2. Las áreas de mayor rotación en estos dos períodos de gobierno son obras públicas, comunicación social y en el primero es de recalcar la rotación impresionante que existió en seguridad pública, esto de acuerdo con los presidentes en turno se debe a que en el caso de la comunicación social fue considerado que era un puesto no tan necesario y que con ese recurso se podría pagar otra persona; con respecto a los otros dos se debe a la complejidad misma que acarrear dichos cargos.

Cuadro 1. Administración 2001-2003

Cargo	Profesión	Experiencia	Comentarios
— Regidores	Un médico cirujano dentista, un ingeniero agrónomo, dos con bachillerato y seis con educación básica	Dos regidores es su segunda vez que llegan a este cargo y otro regidor con experiencia en la administración pública	Se mantienen en el cargo los mismos regidores, con sus respectivas responsabilidades
— Presidente Municipal	Profesor normalista, jubilado y pensionado	Director de DIF y jefe de Catastro, período 1995-1997	Se mantiene durante su gestión
— Secretario y Síndico	Administración de empresas	No había laborado en ninguna administración pública	Se mantiene por los tres años
— Encargado de Hacienda Municipal	Contador privado	Tesorera en 1987-1988 y subtesorera 1995-1997	Se mantiene durante la gestión
— Director de Coplademun	Carrera técnica	Reglamentos, períodos 1987-1988 y 1989-1992; inspector de obras públicas en Puerto Vallarta períodos 1992-1995, 1995-1997 y 1998-2000	Se mantiene en el mismo cargo por el período de tres años

continúa página siguiente...

viene de la página anterior...

— Director de Obras Públicas	Ingeniero civil	No	Existe rotación de director dos veces más, dándose el último cambio a finales de la gestión
— Director de Seguridad Pública	Bachillerato	No	Existe en este período cinco directores de seguridad, y al final el presidente decide ya no nombrar director
— Oficial Mayor Administrativo	Administración de empresas	Oficial Mayor, período 1995-1996	Se mantiene en el mismo cargo, pero relegado del presidente municipal
— Director de Promoción Económica	Lic. en Economía y Mtro. en Negocios	Experiencia laboral en el Gobierno del Estado (COPLADE) y Universidad de Guadalajara	Ingresa en el segundo trimestre del primer año y renuncia en mayo de 2005, con el propósito de contender por la presidencia municipal en las siguientes elecciones
— Subtesorera	Contadora pública	Experiencia laboral, desempeñándose en el mismo cargo en la pasada administración 1998-2000	No termina la gestión, saliendo al final de la administración
— Subdirector	Maestrero-albañil	Nula experiencia en el gobierno, pero amplia experiencia en el sector privado en Puerto Vallarta	No termina la gestión, saliendo por decisión propia al final de la administración
— Jefe de Fomento Agropecuario	Médico veterinario zootecnista	Ninguna	Se mantiene en el mismo cargo
— Jefe de Registro Civil	Contador privado	Se ha desempeñado en diversos cargos desde el año de 1983	Se mantiene en el mismo cargo
— Jefe de Ecología	Biólogo	Nula experiencia en el gobierno municipal	Entra a laborar a partir de que el Congreso del Estado, obliga a los municipios a tener un departamento de ecología, esto se da a mitad de la administración y termina el período

continúa página siguiente...

viene de la página anterior...

— Jefe de Reglamentos	Bachillerato	No	No termina y renuncia al cargo en el primer año, supliéndolo otra persona con características similares
— Jefe de Módulo de Maquinaria	Bachillerato	No	Se mantiene por los tres años
— Jefe de Agua Potable y Alcantarillado	Bachillerato	Inspector de Reglamentos, período 1998-2000	Se mantiene por los tres años
— Jefe de Comunicación Social	Bachillerato	Ninguna	
— Jefe de Turismo	Bachillerato	Experiencia en el Sector Privado en Puerto Vallarta	Ingresa una vez ya iniciada la administración y no concluye, ya no se nombra jefe de turismo
— Jefe de Rastro Municipal	Médico veterinario zootecnista	Regidor, ex presidente municipal	Se mantiene en el cargo por el período
— Secretario Particular	Básica	No	Dura solamente unos cuantos meses, lo releva otra persona y a mitad del trienio esta figura deja de existir
— Jefe de Catastro	Bachillerato	Desempeño el mismo cargo en la administración 1998-2000	Se mantiene en el cargo
— Jefe de Compras	Básica	No	Al inicio de la administración no existía dicho cargo, se nombra a finales del primer año y termina el período
— Personal de Base	Características de acuerdo con el puesto que desempeñan	Se respeta	Se dan dos bajas por común acuerdo

Fuente: Elaboración propia con base en el conocimiento de la administración y datos corroborados por quién se desempeña como Encargada de la Hacienda Pública Municipal, período 2001-2003.

Cuadro 2. Administración 2004-2006

Cargo	Profesión	Experiencia	Comentarios
— Regidores	Dos con profesión, un MVZ y un contador público, uno con bachillerato y 7 con educación básica	Un regidor repite en este puesto, además de haberse desempeñado como Secretario y Síndico en el período 1995-1997, otro regidor había trabajado en el DIF, el resto nula experiencia pública	Se logra mantener el mismo cuerpo de regidores durante los tres años
— Presidente Municipal	Lic. en Economía y Mtro. en Estudios Económicos	Sí	Se mantiene durante su gestión municipal
— Secretario General	Administración de empresas	Sí, repite en el cargo, proviene del período anterior	Dura solamente dos años, debido a que decide contender por la alcaldía. Asume este cargo además el síndico municipal
— Encargado de Hacienda Municipal	Contador público	No	Se mantiene los tres años
— Director de Desarrollo Social	Médico veterinario zootecnista	Regidor, período 1987-1988; rastro municipal, período 1989-1991 y 1995	Se mantiene todo el período de tres años
— Director de Seguridad Pública	Capitán, retirado del ejército	Había desempeñado el mismo cargo en el municipio de Compostela Nayarit, período 1999-200	Se mantiene durante toda la gestión municipal
— Director de Planeación y Desarrollo Urbano	Arquitecto	No	Se da el mismo caso de la anterior administración, existen dos rotaciones más
— Director de Desarrollo Económico Sustentable	Administración de empresas	Desempeñó el cargo de oficial mayor en la anterior administración	En el segundo año se cambio en este cargo de director
— Jefe de Recursos Humanos	Contador público	No	Existe cambio en el segundo año

continúa página siguiente...

viene de la página anterior...

— Jefe de Ingresos	Contador público	No	Se mantiene los tres años
— Jefe de Egresos	Contador privado	No	Existe rotación en el segundo año
— Jefe de Reglamentos	Administración de empresas	No	Existe rotación en el segundo año
— Jefe de Soporte Técnico	Bachillerato	Encargado de Sonido en la anterior administración	Al final de la administración renuncia al cargo y ya no se nombra, solamente se deja encargado de departamento
— Jefe de Ecología	Ingeniero agrónomo	Auxiliar de fomento agropecuario anterior administración	Termina el período de tres años
— Jefe de Fomento Agropecuario	Médico veterinario zootecnista	Repite en el cargo	Termina los tres años
— Jefe de Turismo	Lic. en Turismo	No	El cargo se da en el último año y termina
— Jefe de Servicios Públicos	Bachillerato	No	Termina los tres años de gestión
— Jefe de Programas Sociales	Administración de empresas	No	Termina los tres años de gestión municipal
— Jefe de Obras Públicas	Ingeniero civil	Cargos similares en varios períodos en Compostela, Nayarit	Renuncia ya cerca de finalizar el segundo año, pero sigue colaborando en la obra pública ahora como contratista
— Jefe de Módulo de Maquinaria	Educación básica	No	Se queda durante todo el período
— Registro Civil	Contador privado	Tesorero, período 1989-1992 e inspector de reglamentos en Puerto Vallarta	Se mantiene todo el período de los tres años
— Comunicación Social	Bachillerato	No	Se le renuncia en el segundo semestre del primer año y se decide ya no nombrar a otra persona en el área

continúa página siguiente...

viene de la página anterior...

— Jefe de Asuntos Agrarios	Bachillerato	Es quién se desempeñó como Coplademun en la pasada administración	Esta área se crea a partir del segundo semestre del primer año, renunciando su titular por participar en el proceso interno de su partido a presidente municipal, ya no se decide nombrar nuevo jefe
— Compras	Estudiante de licenciatura de empresas	Laboraba en el área de hacienda en el periodo anterior	Se cambia en el transcurso del segundo año, pasando a ocupar el área de recursos humanos
— Rastro Municipal	Médico veterinario zootecnista	Repite en el cargo	Se renuncia a finales del segundo año, y se decide ya no nombrar nuevo encargado formalmente, aunque la función la asumió de manera informal el director de desarrollo social
— Personal de base	Características de acuerdo con el puesto que desempeñan	Se respeta	Se dan cuatro bajas, de común acuerdo

Fuente: Elaboración propia con base en el conocimiento de la administración y datos corroborados por quién se desempeñó como Jefe de Recursos Humanos, periodo 2005-2006.

Las reglas de la colectividad social

Las reglas que crea o actualizan los entes públicos como en este caso el gobierno municipal, dentro de las Leyes y Normas que en materia Federal y Estatal rigen a los gobiernos locales, tienden por una parte a dotar de mejores instrumentos jurídicos para un mejor desempeño interno de la administración pública, pero, por otra parte tienden a facilitar la convivencia de las sociedades y en particular de quienes se dedican a actividades específicas, sean estas comerciales, profesionales, industriales, agropecuarias, etc. Por eso en este apartado se vuelve importante hacer un breve análisis de cuáles fueron las reglas nuevas creadas y aquellas adecuadas que venían de los anteriores gobiernos municipales, esto permitirá observar el sentido de la administración municipal en el sentido de la preocupación de lo que quiere y le interesa ordenar para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado del municipio.

Cuadro 3. Reglamentos municipales durante el período 2001-2003

Reglamento	Nuevo	Actualizado
— De construcción	—	
— De policía y buen gobierno		—
— Interno del consejo municipal de ecología	—	
— Municipal de protección al ambiente	—	
— Para el ejercicio del comercio, funcionamiento de giros de prestación de servicios, anuncios, eventos y espectáculos		—

Fuente: Actas de Ayuntamiento, período 2001-2003.

El gobierno municipal de la administración 2001-2003 de Cabo Corrientes, tuvo a bien proponer al H. Ayuntamiento a discusión cinco reglamentos, de los cuales tres fueron de creación nueva y dos fueron actualizados, tal y como lo muestra el cuadro 3. De los tres nuevos resulta interesante el énfasis que le pone a los reglamentos con respecto a la ecología, ya que uno es para regular esta actividad dentro de la sociedad del municipio y el otro tiende a regular la participación del consejo municipal de ecología, de acuerdo con la discusión generada en el Ayuntamiento la propuesta de dichos reglamentos se inscriben por una parte en la obligación que dictamina el H. Congreso del Estado de Jalisco para que los municipios ajusten su participación en la ecología y por la otra derivado de la presión que hacen personas interesadas del municipio en materia de ecología, jugando también un papel importante el regidor responsable de ecología que de acuerdo con las sesiones de Ayuntamiento siempre se mostró interesado y propositivo en materia ecológica. Por su parte la creación del reglamento de construcción, responde a la presión que hicieron un grupo de pobladores de la cabecera municipal, a partir del otorgamiento de una licencia de construcción municipal que se hizo en el centro histórico de la cabecera municipal que venía a romper con su esquema tradicional, motivo por el cual los vecinos del lugar demandaron la cancelación de dicha licencia, dando origen a dicha creación del nuevo reglamento.

Por su parte la adecuación al reglamento de policía y buen gobierno, y al de giros comerciales, estos responden fundamentalmente a que dentro de la observancia de la ley son los que cotidianamente vienen generando problemas a las administraciones municipales, estos se vuelve necesario adecuarlos, por una parte para seguir manteniendo el orden entre la sociedad y por otra para seguir garantizando la vida comercial del municipio.

Cuadro 4. Reglamentos municipales durante el período 2004-2006

Reglamento	Nuevo	Actualizado
— Interno del consejo ciudadano de cultura	—	
— De gobierno y de la administración pública municipal	—	
— De policía y buen gobierno		—
— Para agentes y delegados municipales	—	
— Para el ejercicio del comercio, funcionamiento de giros de prestación de servicios, anuncios, eventos y espectáculos		—
— Interno de las condiciones generales de trabajo	—	
— De construcción		—
— Interno para el uso del equipo de cómputo y nuevas tecnologías	—	

Fuente: Actas de Ayuntamiento, período 2004-2006.

Con respecto a la administración municipal 2004-2006 se presentaron para su análisis, discusión y aprobación la cantidad de ocho reglamentos de los cuáles cinco son de nueva creación y solamente tres corresponden a una actualización.

En el caso de los cinco reglamentos de nueva creación, cuatro de ellos hacen referencia a la vida interna de la administración, ello se desprende de acuerdo con la discusión de las sesiones de Ayuntamiento, en que prácticamente las administraciones venían operando sin ninguna reglamentación, solamente a excepción la que dictaba la Ley de Gobierno y de la Administración Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios, y la Ley de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Si bien estas leyes marcaron la pauta para la creación de los reglamentos, lo importante se recalcó en que se consideraron las condiciones específicas de municipios como este, incorporándose a los nuevos reglamentos, así por ejemplo se establece cómo se realiza el reparto de comisiones en el Ayuntamiento, la descripción de los puestos de trabajo, los mandos jerárquicos, la elección de los agentes y delegados municipales, se establece por ejemplo una jornada de ocho horas de trabajo, el manejo de las nuevas tecnologías, es decir, lo que se planteó en estos reglamentos es darle orden, coherencia y eficiencia a la administración pública municipal, además como lo demuestra el cuadro 4 también fue de nueva creación el reglamento del consejo de cultura cuyo objetivo fue darle sentido a la promoción de la cultura y las artes a partir de los lineamientos que marcó el gobierno del estado a través de la Secretaría de Cultura, pero con amplia participación ciudadana.

Referente a los reglamentos actualizados, vemos de los tres que se discutieron para su actualización dos de ellos ya habían sido modificados en la anterior administración el de policía y buen gobierno y el de giros comerciales, por ejemplo, para el primero lo más importante en su actualización fue mejorar las condiciones laborales de los cuerpos de seguridad pública, y en el de giros comerciales fue establecer que en los espectáculos públicos se prohibiera la venta de bebidas alcohólicas en envase de vidrio. Con respecto a la modificación del reglamento de construcción —que fue creado en la anterior administración— se amplía para que las fachadas principales de la cabecera municipal fueran en acabados de teja y barro, todo esto para darle coherencia a la tradición histórica del pueblo y apuntalar los proyectos turísticos que se venían trabajando.

LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC)

Dentro del esquema de globalización, de liberación comercial y del mundo de la información, si las organizaciones sean éstas públicas o privadas y de diversa actividad no incorporan a sus procesos el uso de tecnologías que les permitan obtener mejores resultados y ser competitivos, las organizaciones se van rezagando ante el avance de las sociedades en términos de la oferta y la demanda. Tal es el caso de los gobiernos municipales. En este sentido, lo que trataremos de indagar en este apartado es como el gobierno municipal de Cabo Corrientes, fue incorporando a su administración mejores herramientas tecnológicas con el propósito de brindar un mejor servicio ante las demandas ciudadanas por una parte, pero, por la otra si el gobierno dentro de este propósito fue capaz de acercar mejor el uso de tecnologías a la sociedad de dicho municipio.

Equipo de cómputo

La administración municipal de este municipio durante el período de gobierno 2001-2003 hace un esfuerzo significativo por incorporar más y mejor equipo de cómputo en algunas áreas de la administración como fueron presidencia, secretaría general y sindicatura, hacienda pública municipal, obras públicas principalmente, ya que el mismo trabajo hacía necesario el poder contar con

este tipo de herramientas para hacerlos más eficientes, sin embargo, en este período no se cuenta con que todo el personal —directores, jefes y secretarías— principalmente, pudieran contar con dichos equipos, ya que si tenía el director o jefe, la secretaria no, o viceversa, había áreas donde el equipo lo usaba la secretaria y el director o jefe no, esto se debía también a que en algunas áreas no sabían usarlo los jefes, pero lo que sí se puede afirmar es que el área que contaba con más equipo de cómputo era el referente a la hacienda pública municipal, ya que es el área debido al control de ingresos y a la comprobación de los egresos vía cuentas públicas que hacía que los equipos fuesen más necesarios.

Pero lo que se pudo constatar es que es en el siguiente período de gobierno 2004-2006 se da un salto importante, ya que al inicio de la nueva administración y a partir de la misma estructura se hace un gran esfuerzo en materia monetaria para dotar a todas las áreas de equipo de cómputo, es decir, que contarán tanto los directores, jefes de departamento y la secretaria con sus equipos, resaltando que en varios casos: presidente, secretario general, promoción económica, desarrollo social y planeación y desarrollo urbano pudiesen contar con equipos portátiles con el objetivo que debido a su propio trabajo y gestión pudieran contar con equipos que los hicieran más eficientes. Pero además, también por primera vez se pudo contar con que en todas las áreas existieran impresoras de acuerdo con el trabajo que se desempeñaba —calidad y cantidad— y al final de la administración se dota también de equipo de cómputo (computadoras e impresoras) a tres delegaciones municipales (Mayto, Chacala y El Refugio).

Redes de comunicación

Como en el apartado anterior mencionamos, que en el primer período de gobierno en estudio no se contaba con los equipos de cómputo pertinentes y necesarios eso llevaba a que no se pensara en una Red Interna, situación diferente que ocurre en la siguiente administración ya que si se pensó en dotar de mejores herramientas computacionales el proyecto de este gobierno también incluía poder dotar a la administración de una red interna con el propósito de facilitar el trabajo, cruzar información, además de soportarla y concentrarla en un servidor.

Internet

No fue sino hasta el segundo período de gobierno municipal cuando en la administración municipal contó con este servicio. El que los funcionarios de gobierno pudieran contar con el acceso a Internet tenía como objetivo que ellos pudieran acceder por una parte de manera más rápida al conocimiento de las reglas de operación de los diversos programas estatales y federales, tener una comunicación más fluida y con menos costo con los funcionarios de gobierno a través del correo electrónico, así como que se pudiera acceder a una gran diversidad de conocimiento que ofrece la red para aprovechar el conocimiento y fortalecer la gestión municipal.

Cabe mencionar además que lo novedoso de este sistema de Internet para un gobierno municipal como el de Cabo Corrientes, es que el Internet es inalámbrico, y que aquellos que usaban equipos portátiles podían acceder a este servicio dentro de la presidencia municipal en cualquier área, así como a una distancia a 50 metros fuera de la presidencia municipal.

Asimismo, es importante mencionar que si bien es cierto que en el gobierno municipal del período 2001-2003 no se contó con este servicio, fue este gobierno el que en su último año hiciera las gestiones necesarias para que dentro de la presidencia se instalará una antena satelital de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del gobierno federal dentro de la presidencia con el objetivo de brindar acceso a Internet para la biblioteca pública municipal (ya que ésta contaba con equipo de cómputo que había donado el gobierno del estado), razón que se aprovecha para que se incorporará toda la administración municipal.

Finalmente, en los últimos meses de la administración 2004-2006 con la construcción de la casa de la cultura municipal y dentro de la concepción de dicho proyecto se hicieron las gestiones para una antena más de la SCT, con el objetivo de que se brindará acceso libre a Internet dentro del centro histórico de la cabecera municipal.

Equipo de proyección

A partir del uso de tecnologías por otros entes públicos como el gobierno federal, estatal, ONG, Universidades, entre otros, se hizo muy común la presentación de proyectos, informes, etc., a través de diapositivas PowerPoint proyectadas en cañón, así era muy común que los anteriores entes llegaran a la administración municipal del período 2001-2003 preguntando por este

servicio y al no contar con ello, también era muy común que se le pidiera prestado al Módulo El Tuito de las Escuela Preparatoria Regional de Puerto Vallarta, la prestación de dicho servicio incluyendo la pantalla ya que ellos sí contaban con el mencionado servicio. Situación que también cambia en el siguiente período de gobierno ya que se compra un equipo completo (laptop, cañón de alta potencia y pantalla) para poder no solamente prestar el servicio a los entes que nos visitaban, sino que se hizo común dentro de la administración en que en diversos foros, informes, sesiones de cabildo, la administración municipal presentará ya sus proyectos en esta modalidad.

Casas universitarias

Un proyecto que se aprovecho en la administración 2004-2006 fue el referente al Programa denominado Casas Universitarias Rurales que opera la Universidad de Guadalajara a través de su área Universidad Virtual cuyo objetivo es que los jóvenes en edad de estudiar (bachillerato y licenciatura) y que les queda retirado su centro universitario más cercano puedan acceder a una carrera vía virtual. En ese sentido el gobierno municipal a través de los respectivos convenios logró gestionar dos casas universitarias una en El Tuito y otra en Villa del Mar, con ello hoy en día hay jóvenes que a través de esta modalidad están cursando su bachillerato, hay otros, que están inscritos en una de las carreras universitarias que se ofertan por esta vía, existen amas de casa que han cursado en temas de conservas, pero también son casas abiertas para el uso del Internet y formación en diversas áreas del conocimiento.

Auditorio moderno

Algo también con lo que no contaba el gobierno municipal —si bien ya contaba con el equipo de proyección— era con un lugar adecuado para realizar reuniones y poder utilizar de mejor manera este equipo, por lo que aprovechando el proyecto de la Casa de la Cultura dentro de ella se contempló un auditorio para alrededor de 150 personas, pero algo que también se propuso el gobierno de la administración 2004-2006 era poder dotar al auditorio de la más alta tecnología. Así dicho auditorio se equipó con un cañón de proyección fijo en el techo, a control remoto y de una alta resolución, una pantalla también fija en el techo y despegable por control remoto donde dicha pantalla pudiera ofrecer visibilidad a todos los ahí presentes y de un equipo de audio de la más alta definición, incluyendo micrófonos inalámbricos para el uso de comentarios, preguntas y de quienes ahí llevan la sesión.

Telefonía - Conmutador

La telefonía comercial llegó a la cabecera municipal a mediados de la década de los ochenta, en ese sentido el gobierno municipal contó rápidamente con este servicio, sin embargo, debido al tipo de edificio donde se concentraba el gobierno municipal, normalmente el presidente municipal, el secretario y síndico, oficial mayor, y la sala de cabildo se localizaban en la parte de arriba y hacienda municipal, seguridad pública, promoción económica y coplademun en la parte baja. Bajo esta lógica se llega al gobierno de la administración 2001-2003. Para dar servicio de telefonía se contaba con tres líneas, una en la parte de arriba ubicada en presidencia, dos en la parte de abajo ubicadas en hacienda pública y en seguridad pública, posteriormente, se contrata una más como línea privada para el presidente municipal. Bajo esta lógica era muy común dos cosas: 1. que cuando se trataba de localizar a un funcionario que no estaba donde se encontraba el teléfono de las líneas fijas se perdiera tiempo en localizarlo o era muy frecuente escuchar del otro lado de la línea de los gritos de ¡te busca! y 2. que las llamadas entre funcionarios se cobraban dentro del paquete telefónico como llamadas locales, así era común que cada vez que el presidente hablará con su tesorera o el director de seguridad pública o viceversa fueran estas llamadas locales.

Con el conocimiento de la anterior situación, la administración 2004-2006 también se da a la tarea dentro de la instalación de tecnologías nuevas en la administración de instalar un conmutador donde a partir de las tres líneas ya existentes pudieran todos los funcionarios tener líneas para comunicarse hacia el exterior, así como también, el poder comunicarse entre ellos sin necesidad de levantarse y moverse de sus lugares ahorrando con ello tiempo y recursos.

E-México

El proyecto del gobierno federal e-México encabezado por el presidente Vicente Fox Quezada 2000-2006, trajo para el municipio de Cabo Corrientes buenos resultados ya que a partir de dicho proyecto se instalaron más equipos de cómputo con Internet, se abrieron más centros de estudio con este sistema y esto permitió a la población —sobre todo a los jóvenes— a ser más frecuentes en el uso de estas herramientas para su formación y toma de decisiones.

Así en el período de la administración 2001-2003 el proyecto e-México permitió en la cabecera municipal El Tuito, la instalación de Internet a través del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), a través de

la Escuela Secundaria Técnica núm. 137, y dejando pendiente el Internet en la Biblioteca Pública Municipal, objetivo que se cumplió en los primeros meses de la siguiente administración. Por su parte, en el período 2004-2006 el proyecto e-México dio para que a través del Programa Microrregiones que opera la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se instalara en la localidad de Ixtlahuahuey un Centro Comunitario de Aprendizaje (CCA) y en la localidad de Villa del Mar a través del Instituto para el Desarrollo Social (INDESOL) que depende de la SEDESOL se instalara una Teleaula, todo ello, permitió que los estudiantes de nivel básico y medio superior pudieran dentro del municipio acceder al uso de más y mejores herramientas tecnológicas para el fortalecimiento de sus habilidades y capacidades en su formación educativa, pero también es de comentarse que algunas personas adultas han hecho uso de estas herramientas.

Radiocomunicaciones

Durante los dos períodos aquí analizados, quizá el rubro donde menos inversión se dio fue en esta área de radiocomunicaciones, si bien esta ha venido teniendo dos usos, por una parte seguridad pública y por otra como comunicación de la mayoría de localidades, sobre todo en el uso de emergencias, ésta vino incluso disminuyendo en el área de las localidades, ya que cada día más comunidades se han visto beneficiadas por el sistema de telefonía rural y en algunos casos por celular debido a la cobertura que se obtiene por Puerto Vallarta y la localidad de Pino Suárez en Tomatlán, sin embargo, para la seguridad pública este sigue siendo el medio de comunicación más común, pero donde faltó la inversión es en los trabajadores que hacen tareas de obras públicas y servicios públicos.

Quizá el único pendiente más fuerte en telecomunicaciones y uso de tecnologías es que pudiese darse la cobertura de celular en la cabecera municipal El Tuito (situación que acaba de ocurrir al estar concluyendo este trabajo de investigación).

LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Como es de todos bien sabido, las finanzas públicas municipales como cualquier ente gubernamental tienen dos componentes básicos sus ingresos y sus

egresos. Por ello, en este apartado desde el punto de vista de los ingresos trataremos de exponer de forma breve pero concisa, cuál ha sido el comportamiento de ellos durante el período de seis años que incluye dos períodos de gobierno municipal, pero además cuál es el peso de sus diferentes tipos en el comportamiento de los mismos.

Ingresos

En este sentido el cuadro 5 nos muestra de forma numérica el comportamiento de los ingresos en éste período de seis años, donde en el 2001 estos tuvieron la cantidad de \$18'775,065.82 y al cierre de 2006 estos fueron por la cantidad de \$48'508,894.00 lo cual implica un crecimiento de más del 100%, y sí de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (INEGI) 2005 la población de éste municipio no creció, sino que se mantuvo, se puede intuir que el municipio presenta inmejorables condiciones para su desarrollo.

Sin embargo, si este análisis lo presentamos por cada tipo de ingresos vemos que en algunos casos en seis años su tendencia fue negativa, tal es el caso de los Impuestos (predial), lo cual permite también intuir que el crecimiento de los ingresos, si bien, se puede decir que en términos generales de los ingresos propios²⁹ presenta un ligero crecimiento, la parte de incremento esta dado por los dos fondos federales y estatales el de participaciones y el de aportaciones. En este sentido las dos siguientes gráficas nos permiten tener una mejor perspectiva del comportamiento de los ingresos municipales del municipio en estudio (véase gráfica 3).

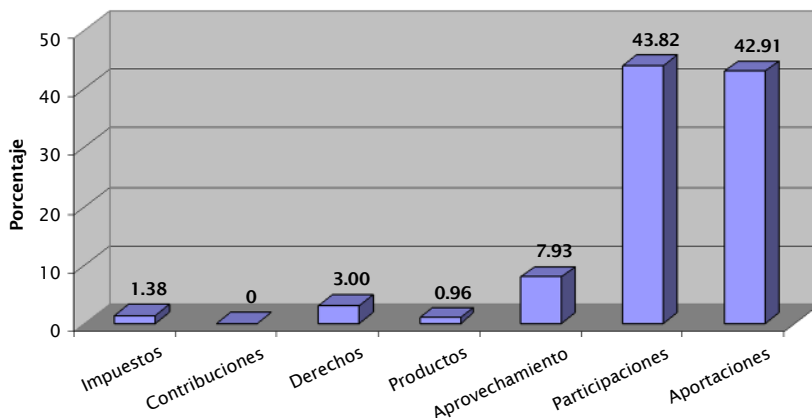
A partir de los datos porcentuales que nos arroja la gráfica 3, durante los dos períodos de gobierno municipal que va del 2001 al 2006, este municipio obtuvo la cantidad total de ingresos de \$160'363,792.10 de los cuáles los Impuestos (impuesto predial: urbano y rústico, transmisiones patrimoniales, fundamentalmente) aportaron la cantidad de \$2'214,944.90 equivalente a 1.38%. Por su parte, las contribuciones especiales de las que se puede hacer un municipio no representaron absolutamente nada. Mientras que los ingresos por parte de los Derechos (licencias, permisos, agua y drenaje, rastro, registro civil, certificaciones, aguas residuales, entre otros) sumaron la cantidad de \$4'797,640.67 los cuáles representaron el 3%.

²⁹ De acuerdo con su clasificación son, Ingresos Propios: impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos; y son Ingresos No Propios: las participaciones y las aportaciones.

Cuadro 5. Ingresos

Concepto	Importe									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total			
Ingresos										
Impuestos	249,685.59	415,753.24	226,926.81	332,275.26	257,380.00	732,924.00	2'214,944.90			
Contribuciones Especiales	0	0	0	0	0	0	0			
Derechos	642,504.09	659,928.45	650,061.84	868,654.29	737,300.00	1'239,192.00	4'797,640.67			
Productos	357,066.43	130,602.40	135,798.22	631,433.75	154,022.00	137,427.00	1'546,349.80			
Aprovechamiento	1'054,943.71	2'225,290.89	1'067,600.26	3'209,941.58	1'210,872.00	3'948,756.00	12'717,404.44			
Participaciones	9'227,563.16	9'253,842.59	10'975,498.30	11'721,262.22	12'171,675.00	16'922,055.00	70'271,896.30			
Aportaciones Federales	7'243,302.84	8'302,127.79	8'814,635.22	9'446,865.12	9'480,085.00	25'528,540.00	68'815,555.97			
Suman los ingresos del año	18'775,065.82	20'987,545.36	21'870,520.70	26'210,432.22	24'011,334.00	48'508,894.00	160'363,792.10			

Fuente: Carátulas de las Cuentas Públicas Municipales 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco y Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

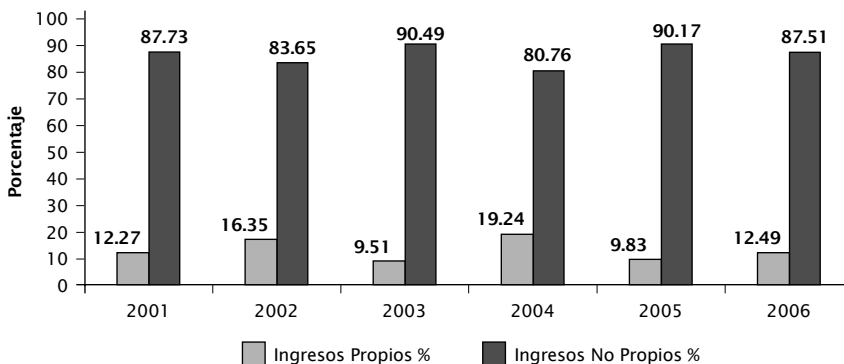
Gráfica 3. Porcentaje por tipo de ingreso de los totales (2001-2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

En lo que toca a los ingresos derivados por Productos (bienes muebles e inmuebles, cementerios, piso, estacionamiento y productos diversos) estos correspondieron a la cantidad de \$1'546,349.80 que representaron el 0.93% del total. En lo correspondiente a los ingresos por Aprovechamientos (recargos, intereses, multas, multas federales, aportaciones para obras y servicios de beneficio social, zona federal marítimo, entre otros) significaron para el municipio la cantidad de \$12'717,404.44 que representaron el 7.93%.

En lo referente a los ingresos por Participaciones (impuestos estatales, impuestos federales, impuestos coordinados) estos aportaron la cantidad de \$70'271,896.30 lo cual representan el 43.82%. Finalmente, los ingresos por Aportaciones Federales (ramo 33: fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, principalmente) significaron la cantidad de \$68'815,555.97 que representaron un 42.91%.

El anterior análisis de la composición de los ingresos municipales que obtuvo el municipio en comento, da paso al análisis de la gráfica siguiente, en este sentido cobra vigencia la siguiente pregunta, ¿del total de los ingresos municipales cuánto equivale —sea en términos de cantidades o porcentuales— a los ingresos propios y cuánto a los no propios, es decir, cuál es la capacidad o dependencia financiera del municipio?

Gráfica 4. Composición de los ingresos por año (2001-2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

A manera de síntesis, podemos establecer que el municipio tiene una gran dependencia de los recursos No Propios, ya que en total de los seis años estos representaron el 86.73%, mientras que los Propios representaron únicamente el 13.27%. Del total de los años analizados se desprende que el año 2003 resultó ser el más dependiente de los Ingresos No Propios ya que estos alcanzaron el 90.49% y los Propios el restante 9.51%. Mientras que el 2004 resultó ser el menos dependiente siendo la relación del 80.76% de los No Propios y el 19.24% de los Propios.

Sí en el municipio, como lo vimos con respecto a los ingresos estos han venido creciendo, entonces, es de esperarse que la capacidad de gasto sea de manera similar, sin embargo, lo importante es analizar desde los egresos a partir de sus diversos rubros cuál ha sido su comportamiento, es decir, si hay más ingresos, pero cómo los gasta el gobierno municipal, en qué gasta más, en qué menos, cómo se comporta el gasto en nómina, en gasto corriente, en deuda, en inversiones; entonces lo que aquí se trata de ver es la capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas ciudadanas, sí el gobierno gasta bien se puede intuir que el municipio está en el camino correcto, sino se puede intuir que el municipio puede correr riesgos que lo hagan aún más vulnerable.

Egresos

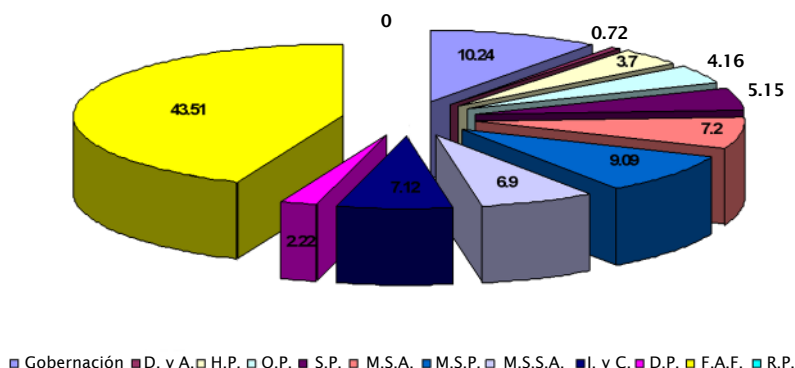
Las gráficas siguientes ofrecen un mejor panorama para su entendimiento, teniendo como base los datos numéricos del cuadro 6.

Cuadro 6. Egresos

Concepto	Importe							Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Gobernación	1'945,568.64	2'165,271.08	2'281,867.1	2'943,169.95	3'648,268.00	3'750,090.00	16'734,234.77	
Delegaciones y Agencias	140,948.42	214,597.1	262,629.59	136,661.42	200,281.00	217,148.00	1'172,265.53	
Hacienda Pública	641,320.23	899,986.28	987,874.38	980,626.26	1'310,163.00	1'226,381.00	6'046,351.15	
Obras Públicas	968,459.68	1'194,755.97	1'164,899.8	1'116,212.47	1'066,872.00	1'277,016.00	6'788,215.92	
Servicios Públicos	1'019,914.88	2'124,145.51	1'083,449.97	1'203,056.54	1'180,760.00	1'793,849.00	8'405,175.9	
Mantenimiento de los Servicios Administrativos	1'649,347.36	1'860,141.66	1'287,488.78	2'448,332.52	2'062,000.00	2'460,300.00	11'767,610.32	
Mantenimiento de los Servicios Públicos	2'144,523.92	2'673,241.83	2'983,506.87	3'017,034.71	1'816,500.00	2'222,156.00	14'856,963.33	
Mantenimiento de los Servicios Sociales y Asistenciales	1'032,651.76	1'615,784.3	1'461,620.2	2'173,813.64	1'935,000.00	3'046,801.00	11'265,670.9	
Inversiones y Construcciones	1'330,048.9	842,739.57	400,344.9	2'341,867.93	0.00	6'710,914.00	11'625,915.3	
Deuda Pública	0.00	400,653.36	719,216.74	763,348.40	1'311,409.00	425,819.00	3'620,446.5	
Fondos de Aportaciones Dederates	7'243,302.81	6'435,630.32	10'085,814.8	10'026,435.98	9'480,085.00	27'804,113.00	71'075,381.93	
Responsabilidad Patrimonial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Suman los egresos del año	18'116,086.6	20'426,946.98	22'718,713.2	27'150,559.82	24'011,338.00	50'934,587.00	163'358,231.6	

Fuente: Carátulas de las Cuentas Públicas Municipales 2001-2006. Auditoría Superior del Estado de Jalisco y Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

Gráfica 5³⁰. Porcentaje por tipo de egresos del total del período (2001-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

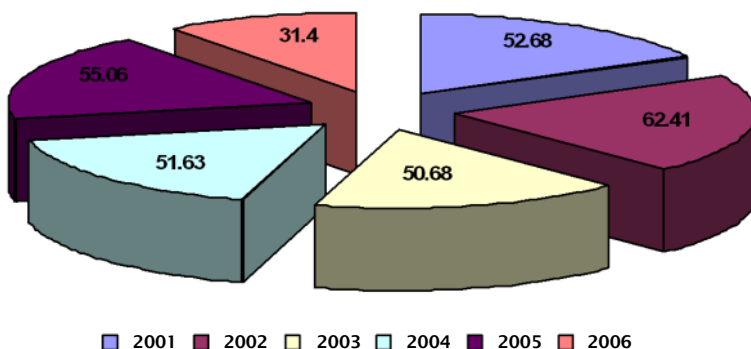
Como se ha visto en el cuadro anterior, los egresos de un gobierno municipal, como el que aquí se estudia se compone de 12 rubros; de acuerdo con esta clasificación la gráfica 5 nos muestra dentro de estos conceptos en el total de los seis años 2001-2006, cuáles fueron los porcentajes de dicho monto total que erogó este gobierno municipal.

Con respecto al egreso en el rubro de Gobernación, éste representó la cantidad \$16'734,234.77 equivalente a un 10.24%; la erogación de las Delegaciones y Agencias ascendieron a un monto de \$1'172,265.53 que representaron un 0.72%; a su vez los egresos correspondientes a la Hacienda Municipal representaron la cantidad de \$6'046,351.15 lo cual en términos porcentuales nos da un 3.70%; mientras que los egresos por Servicios Públicos ascendieron a un monto de \$8'405,175.90 que representan el 5.15%; con respecto al rubro de Mantenimiento de los Servicios Administrativos estos fueron por la cantidad de \$11'767,610.32 correspondiente a un 7.20%; en lo que toca al rubro de Mantenimiento de los Servicios Públicos estos represen-

³⁰ Por razones de espacios los términos conceptuales de ingresos han sido abreviados en los gráficos, por lo que en esta nota se menciona el nombre completo de la abreviatura: D. y A. (Delegaciones y Agencias); H. P. (Hacienda Pública); O. P. (Obras Públicas); S. P. (Servicios Públicos); M. S. A. (Mantenimiento de los Servicios Administrativos); M. S. P. (Mantenimiento de los Servicios Públicos); M. S. S. A. (Mantenimiento de los Servicios Sociales y Asistenciales) I. y C. (Inversiones y Construcción); D. P. (Deuda Pública); F. A. F. (Fondo de Aportaciones Federales) y R. P. (Responsabilidad Patrimonial).

taron la cantidad de \$14'856,963.33 que fueron el orden del 9.09%; al respecto en los egresos de Mantenimiento de los Servicios Sociales y Asistenciales estos ascendieron al monto de \$11'265,670.90 que equivalen a un 6.90%; respecto a los egresos de Inversiones y Construcciones estos fueron por la cantidad de \$11'625,915.30 que representaron el 7.12%; en lo concerniente a los egresos por pago de la Deuda Pública estos representaron la suma de \$3'620,446.50 que en términos porcentuales significó el 2.22%; dentro del Fondo de Aportaciones de la Federación el monto equivalió a la cantidad de \$71'075,381.93 representando un 43.51%.

Gráfica 6³¹. Porcentaje del gasto corriente por año (2001-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

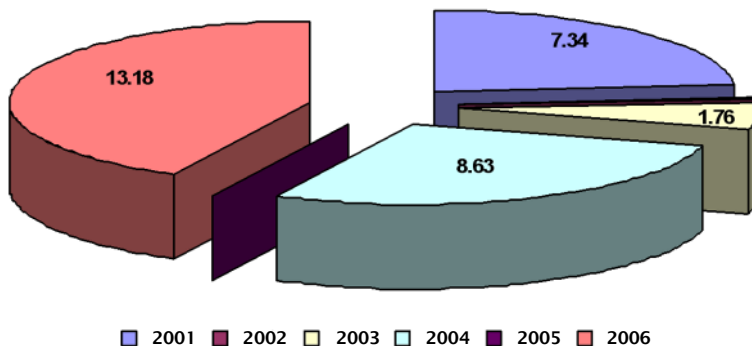
Entre quienes se dedican a estudiar y analizar las finanzas públicas municipales resulta fundamental determinar cuánto se gastan los gobiernos locales en mantener su estructura administrativa (servicios personales, mantenimiento de los servicios: administrativos, públicos y sociales), ello está

³¹ La categoría conceptual Gasto Corriente en el análisis de las finanzas públicas de un gobierno municipal como este aglutina a los rubros de egresos siguientes: gobernación, delegaciones y agencias, hacienda pública, obra pública, servicios públicos, mantenimiento de los servicios administrativos, mantenimiento de los servicios públicos y mantenimiento de los servicios sociales y asistenciales. También en términos económicos el gasto público clasificándose por objeto del gasto implica al Gasto Corriente, Deuda Pública e Inversiones.

ligado a que si el gobierno gasta más en este rubro existe entonces poca capacidad para invertir en infraestructura, servicios básicos como electricidad, agua, drenaje, imagen urbana, etc.; por lo que la gráfica 6 nos muestra precisamente en términos porcentuales por cada año cuánto representó el gasto corriente del total de los egresos de Cabo Corrientes.

Durante el 2001 el gasto corriente u operativo representó el 52.68%; en el 2002 el 55.06%; en el 2003 el 50.68%; en el 2004 el 51.63%; en el 2005 el 62.41 y en el 2006 el 31.40. Al parecer en los primeros cuatro años existe una tendencia similar que ronda en promedio en el 52%. Sin embargo, durante los dos últimos años se modifica drásticamente el 2005 hacia un alza que llega al 62%, mientras que al año inmediato siguiente 2006 cae en un 100% ubicándose alrededor del 31%. De acuerdo con quién se desempeñó como Presidente Municipal durante el período 2004-2006, esto se dio por dos razones: 1. el no ejercer todo el recurso de la obra pública del 2005 dejándolo en el ejercicio presupuestal como un remanente para el 2006 y 2. la gestión de recursos que se hizo para la obra pública ante el gobierno del estado y federal que ocasionó que los recursos fueran los más altos de los tres años. Esto se refleja en que en un año el gasto corriente se vea elevado, menos el de construcción, y por el contrario en el 2006 esto se ve de manera diferente.

Gráfica 7. Porcentaje de inversión y construcción por año (2001-2006)



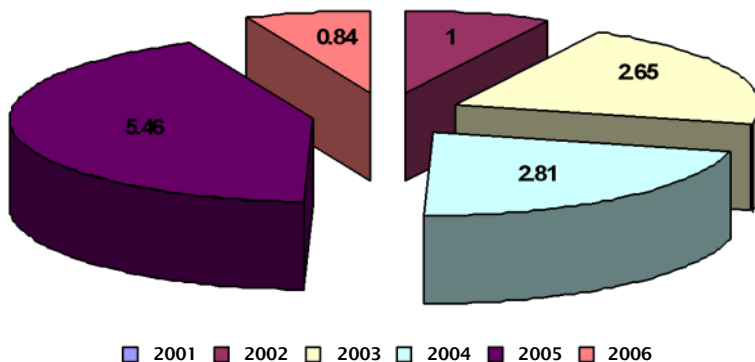
Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

Con respecto al rubro de egresos de Inversión y Construcción³², la gráfica 7 muestra en términos porcentuales lo equivalente del total que se erogó durante los seis años de análisis en este trabajo. En el 2001 correspondió a un 7.34%; en el 2002 fue de 0%; en el 2003 fue de 1.76%; en el 2004 equivalió a un 8.63%; al 2005 correspondió un 0.01% y finalmente en el 2006 representó el 13.18%.

En este rubro de egresos vuelve a aparecer una tendencia irregular ya que mientras que en algunos años (2001, 2004 y 2006) se muestra una importante inversión, en otros años (2002, 2003 y 2005) existe nula y un porcentaje bajísimo de inversión. Normalmente los gobiernos municipales destinan recursos a invertir en este rubro si los compromisos ordinarios (servicios personales, mantenimiento de servicios y deuda pública) son cubiertos y de sus ingresos propios y de los no propios que se utilizan para el pago de estos rubros les queda entonces invierten en parque vehicular, mobiliario y equipo de oficina y obra pública.

La gráfica 8 por su parte nos muestra el porcentaje por año que se destinó de la deuda pública del total de los egresos, así tenemos que durante el

Gráfica 8. Porcentaje de Deuda Pública por año (2001-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

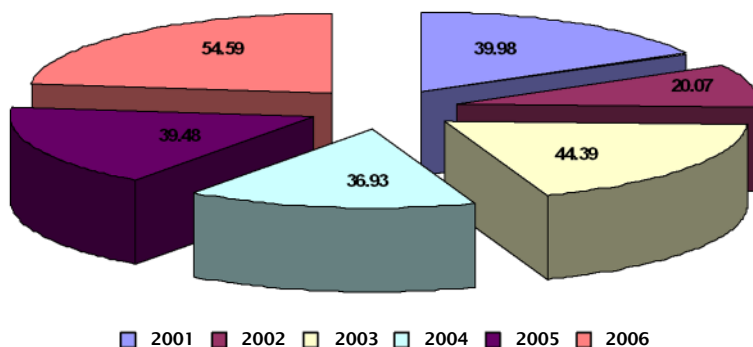
³² Este rubro como se entiende pareciera que corresponde únicamente a la obra pública y no es así, sino más bien esta encaminado a incrementar el patrimonio municipal en términos de: parque vehicular, maquinaria y equipo pesado, mobiliario y equipo de oficina, equipo de cómputo, pero también obra pública.

año 2001 no existió pago de deuda; en el 2002 este fue solamente del 1%; en el 2003 de 2.65%; en el 2004 de 2.81%; en el 2005 de 5.46%; y por último en el 2006 de 0.84%. La tendencia de la deuda que nos muestra este análisis por una parte es que de estar en cero en el primer año, esta muestra una tendencia hacia al alza en los próximos cuatro años que van del 2002 hasta el 2005, pero una disminución casi a desaparecer al año 2006 de 0.84%; pero por otra parte existieron criterios de solvencia y de pago, es decir los dos gobiernos municipales de estos dos períodos, supieron adquirir una deuda pública manejable dentro de sus propios períodos. Siendo la causa de la deuda: 1. laudos laborales que a los dos períodos les tocó pagar por errores de otras administraciones y 2. adquisición de maquinaria y equipo: en el primer período a través del gobierno del Estado se adquirió un volteo (2002) a pagar en cuatro años peso a peso; y en el segundo período: en el 2004 una motoconformadora y camión recolector de basura, en el 2005 una retroexcavadora y en el 2006 otra motoconformadora.

Pero además aquí ayuda a explicar la tendencia —la otra parte tendría que salir de la erogación del gasto corriente— de que a menor deuda más gasto en inversión y construcción y a mayor deuda menos gasto en inversión y construcción.

En los Ingresos del segundo concepto que más aportó a las arcas de la hacienda municipal fue el de los fondos provenientes del Ramo 33 (FAISM y

Gráfica 9. Porcentaje del Fondo de Aportaciones por año (2001-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

FFM); y dentro de los Egresos el rubro que más aporta es el de Fondo de Aportaciones³³, ya que como lo muestra la gráfica 9 durante el 2001 en los egresos este fondo representó el 39.98%; en el 2002 el 20.07%; en el 2003 el 44.39%; en el 2004 el 36.93%; en el 2005 el 39.48% y finalmente en el 2006 el 54.59%.

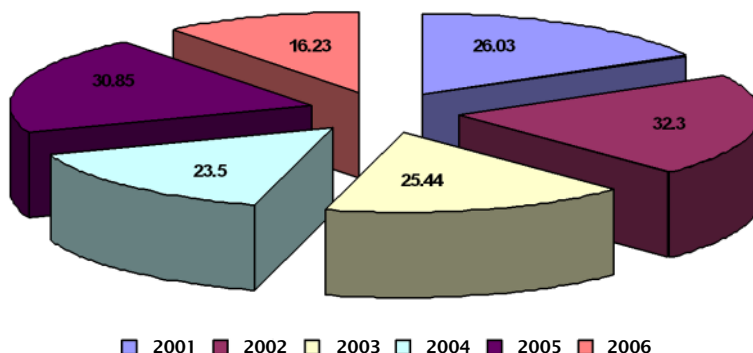
En este sentido lo que muestra el comportamiento de este fondo durante los seis años, es que en el 2002 es el más bajo, mientras que el 2006 es el más alto, manteniéndose de manera similar en el resto de los años. Quizá lo que aquí haría falta es un análisis más detallado de estos fondos, cuánto se aporta a cada uno de los rubros anteriormente mencionados para poder medir su impacto dentro del municipio, pero también en este rubro de fondos no solamente aporta la federación, sino que ahora los municipios al participar con el Gobierno del Estado de Jalisco en programas de fondos concurrentes para la obra pública, lo que aporta el Estado en este rubro se contabiliza, pero además, cuando participan los beneficiarios, también en este rubro se contabilizan, es decir, habría que desglosar lo que únicamente es de la aportación que hace la federación, de la del estado y beneficiados. Pero una premisa u hipótesis, si surge y que puede ser motivo de otro trabajo de investigación: los fondos de aportaciones son fundamentales en el desarrollo y creación de infraestructura de los municipios mexicanos.

Finalmente, no quise dejar de pasar la oportunidad de analizar el pago de nómina que durante seis años realizaron los dos períodos de gobierno aquí analizados, porque la nómina en el contexto político del municipio mexicano es lo que más agravios genera y ofende a la sociedad. Gobiernos que no dan resultados y presidentes, regidores y funcionarios que cobran demasiado; lo cual hace que la capacidad de respuesta ante las demandas de la ciudadanía sean mucho menores.

De acuerdo con la gráfica 10 los porcentajes de nómina son los siguientes: para el año 2001 el 26.03%; durante el 2002 el 32.30%; en el 2003 el

³³ El Fondo de Aportaciones que incluye al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM), de acuerdo con su creación y dentro del Marco de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación con los Estados y Municipios, son recursos etiquetados, así el FAISM: agua potable, drenaje, alcantarillado, caminos rurales, educación, urbanización municipal, electrificación, salud, vivienda, entre otros, básicamente y el FFM: inversiones por concepto de seguridad pública, pago de créditos a instituciones oficiales, pago de créditos a banca comercial, pago de crédito a particulares.

Gráfica 10. Porcentaje de la Nomina por año (2001-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos arrojados por las Cuentas Públicas 2001-2006, Auditoría Superior del Estado de Jalisco, Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, 2004-2006.

25.44%; para 2004 el 23.50%; en el ejercicio 2005 el 30.85% y por último el año 2006 solamente el 16.23%. En este sentido más allá del análisis que durante los cinco primeros años 2001-2005 oscila en un promedio del 30% y en el último ésta desciende al 16.23% —cuántos gobiernos en el país y cuántos ciudadanos no quisieran que su nómina representara esto— la nómina para este municipio de acuerdo con el total de sus ingresos es manejable, y le da capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas y con ello no pone en riesgo su viabilidad financiera.

IV. Empoderamiento ciudadano

EL CAMBIO INSTITUCIONAL³⁴

A principio de la década de los ochenta, en varias disciplinas de las ciencias sociales comenzó a discutirse —como suele ocurrir en estos campos, primero con recelo, luego con cierta pasión— un nuevo enfoque teórico sobre los problemas clásicos del orden y el cambio social. El enfoque emergente, denominado años después como «neoinstitucionalismo», hacía énfasis en el papel que juegan las instituciones en la construcción del orden social y, particularmente, en la manera en que las instituciones bloquean, consolidan o impulsan procesos de transformación en la sociedad. En realidad, el enfoque retomaba lo que ya Durkheim o Weber habían estudiado mucho tiempo atrás: las instituciones y el proceso de institucionalización como alternativas a la anomia, en el caso del sociólogo francés y; las tensiones entre racionalización, burocratización y democratización bajo el orden social moderno, capitalista, en el caso del alemán. Pero frente al dominio casi exclusivo de ciertas visiones «sociocéntricas» o «mercado-céntricas» que durante las décadas del cincuenta y sesenta controlaron disciplinas como la sociología, la antropología o la economía, el neoinstitucionalismo planteó un reclamo intelectual sobre un asunto insuficientemente estudiado en los procesos de cambio político y social de la posguerra: el papel de instituciones como el estado, la escuela o la burocracia en el examen de los problemas de cambio social. Para ciertas visiones marxistas y estructural-funcionalistas, el Estado y sus instituciones eran vistas como meros instrumentos de los intereses de las clases, o «bolas de villar» en el intenso juego de intereses de las sociedades pluralistas. Asimismo-

³⁴ Este trabajo sobre cambio institucional se construyó a partir de los documentos de Acosta Silva (2002) y Sánchez Bernal (2001).

mo, las instituciones eran vistas como una suerte de recipientes vacíos, huecos, que sólo se llenaban y activaban esporádicamente cuando estallaban conflictos económicos, políticos o socioculturales.

Frente a este reduccionismo teórico del papel de las instituciones, fue desarrollándose un conjunto de trabajos que constituyen lo que hoy puede ser considerado el nuevo institucionalismo, cuyos primeros autores en campos como la Sociología y la Ciencia Política se significaron por impulsar una vuelta al primer plano de la sociología comprensiva weberiana, y sus preocupaciones teóricas por analizar la importancia de los valores, los procedimientos y las reglas que delimitan y explican la acción social.

Douglass North (1993) en la economía, Theda Skocpol y Margaret Levi (1992) o Robert Putnam (1993) en la ciencia política, Walter W. Powell y Paul J. Di Maggio (1991), March y Olsen (1993) en la teoría de las organizaciones, o Margaret Levi (1992), Mary Douglas (1996) y Robert Scout (1995) desde la sociología plantearon una renovada visión en el análisis de las instituciones. No se trata, en sentido estricto, de un nuevo «paradigma» en las ciencias sociales, ni tampoco de una nueva escuela de pensamiento que aspire a ofrecer explicaciones radicalmente distintas de los viejos objetos y problemas de las ciencias sociales. En realidad, el neoinstitucionalismo puede ser visto como una típica teoría de alcance medio, según la definía Merton, útil para «redescubrir las instituciones» y su papel en el ordenamiento de la sociedad, como plantearon en 1984 March y Olsen en un texto clásico del neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo intenta encontrar, o re-encontrar nuevas fuentes de explicación al viejo problema de la relación entre estructuras e individuos, entre sociedad y sujetos, entre lo general y lo particular. Comparte con otras teorías, como la de la acción colectiva, la teoría del estado y la historia económica, la preocupación por entender la manera en que se relaciona la acción individual, la acción colectiva y el orden social. Sus puntos de interés fundamentales radican en la comprensión de los vínculos discretos e invisibles entre el consenso y el conflicto, entre la acción organizada y la ausencia de cooperación entre los individuos, entre la aceptación de las normas y las reglas y la regulación del conflicto, entre la legitimidad y la eficacia decisional de la acción colectiva. Tiene cierto aire de familia con algunas vertientes del racional choice y la public choice, con el análisis de políticas y el análisis organizacional, pero, al mismo tiempo presenta un conjunto de diferencias

en los énfasis analíticos con esas teorías y enfoques. La preocupación por encontrar las zonas de cohesión social, por investigar el territorio siempre difuso de la conflictividad y, al mismo tiempo, de indagar sobre los vacíos y las incertidumbres del orden social, forman parte de las pistas analíticas distintas que proponen el neoinstitucionalismo, aunque, ciertamente, no son inauguradas por él.

En México, este enfoque, como muchos otros, llegó tardíamente y de manera discreta a la vida académica de la mayoría de nuestras universidades y centros de investigación. Es a partir de los primeros años de la década de los noventa que los autores y corrientes que componen este enfoque llegaron a ser conocidos como un público más amplio que el de los especialistas, particularmente entre algunos estudiantes de posgrado y muy pocos de pregrado en carreras como economía.

La mirada de la ciencia: los enfoques contemporáneos

Las aproximaciones contemporáneas al concepto de cambio en el campo de la teoría social y política pueden encontrarse como preocupaciones explícitas de enfoques como el neoinstitucionalismo, las teorías de la elección racional y el análisis de políticas.

La preocupación por el cambio como efecto de procesos sociales amplios, basados en la diferenciación de roles e instituciones, en la diversificación del trabajo social, o en los conflictos interclasistas, se encuentra en la base de los trabajos sociológicos clásicos de autores como Durkheim, Weber, Marx o Parsons. Pero el énfasis por el estudio del cambio en estos autores está acompañado por el análisis de la estabilidad y el orden social. Es decir, el examen y comprensión de los procesos de cambio y transformación está vinculado a una o varias nociones en torno a los procesos del orden en las sociedades capitalistas contemporáneas.

Desde este punto de vista, una poderosa corriente teórica en las ciencias sociales que dominó la discusión en las décadas de los cincuenta y sesenta, formuló un paradigma cognoscitivo basado en el argumento de que el «orden» capitalista mundial se había desarrollado sobre la base de complejos procesos de modernización de las estructuras económicas, políticas y culturales, aunque dicha modernización operó con distinto ritmo y de manera asimétrica en las sociedades históricamente (Huntington, 1972; Eisenstead,

1974; Polany, 1992; Germani, 1992). Dentro de esta corriente el cambio era considerado como una variable dependiente de la modernización, pues ésta suponía una modificación de las pautas «tradicionales» del comportamiento sociopolítico y económico-tecnológico de las sociedades. La tensión entre lo «tradicional» y lo «moderno» fue considerada, durante un largo período, como la fuente o el motor primordial del cambio social.

Sin embargo, a fines de la década del sesenta las interpretaciones sociológicas sobre el concepto de cambio sufrieron un proceso de profundización paulatina. Robert Nisbet (1993) propuso que el cambio social podía ser definido como una «sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente». El cambio social es entendido, entonces, como un proceso complejo y conflictivo, sujeto a múltiples contingencias donde intervienen en diversos momentos y con distintos efectos varios factores. El entorno físico, la organización política y los factores culturales suelen ser considerados como los tres grandes conjuntos de elementos o factores que, por medio de su interrelación, ayudan a explicar los procesos de cambio en la sociedad (Giddens, 1995: 695-700).

Desde esta perspectiva, el cambio de las instituciones es entendido esencialmente como un «cambio normativo», que puede ser definido como «el surgimiento, reemplazo o modificación de los componentes de la estructura normativa: normas, valores, roles, complejos institucionales». En tanto «complejos normativos», las instituciones pueden cambiar a partir de la acción de diversos agentes sociales. «Estos pueden ser gente corriente en su conducta diaria, que producen un cambio gradual u otros agentes que acometen la reforma normativa, produciendo un cambio promulgado» (Sztompka, 1995: 278).

Existen dos formas en que las normas pueden ser modificadas. Por un lado, con la recurrencia de las «evasiones institucionales de las reglas», es decir, con la existencia de comportamientos grupales o individuales que evaden las normas, ya sea por principios no conformistas o como comportamientos «aberrantes» (o desviaciones convenientes, en palabras de Merton). Por otro, por la introducción de innovaciones normativas, que consisten, no en desviaciones o en la evasión de las reglas vigentes, sino en el rechazo y la rebelión frente a las normas vigentes (Sztompka, 1995: 282-283).

En el ámbito de la sociología histórica, el concepto es frecuentemente empleado para describir un espacio entre situaciones-límite. Por ello, el uso del concepto está asociado a una vaga o explícita noción de «progreso», don-

de los cambios económicos y socioinstitucionales son parte de una cadena de acontecimientos que cristalizan un sentido de la historia. En este contexto, la dimensión temporal es un referente obligado. Existe un «antes», un «transcurso» y un «después» que pueden reconstruirse analíticamente *ex post*, mediante un proceso de exploración en torno al perfil y racionalidad de los cambios, y a las intencionalidades e interacciones sociales puestas en juego por actores específicos a lo largo del proceso. Este enfoque es versión derivada de una forma típicamente weberiana de aproximación analítica al estudio de la acción social.

Por otro lado, frente a las nociones teleológicas del cambio en la sociedad, existe una perspectiva donde los acontecimientos son vistos analíticamente como parte de múltiples «caracterizaciones episódicas». Estas consisten en la definición, con fines comparativos, de «formas de cambio institucional; episodios con secuencias de cambio que tienen un comienzo especificable, urdimbres de sucesos y resultados que hasta cierto punto son comparables con abstracción de contextos definidos» (Giddens, 1995: 394).

Estas «caracterizaciones episódicas» permiten delinear distintos «modos» o «tipos» de cambio institucional. En el contexto de la teoría de la estructura giddesiana, las transiciones entre dos o más situaciones pueden ser vistas como «episodios» de un largo proceso de transformaciones, a través de los cuales se van estructurando o reestructurando las instituciones. Dicha estructuración consiste en la formación de campos relacionales de juegos de acción individual y colectiva, que se expresan en un conjunto más o menos delimitado de constreñimientos, incentivos y zonas de incertidumbre.

Por «constreñimientos» se entienden restricciones a la acción colectiva, que generalmente aparecen bajo la forma de sanciones institucionales materiales o simbólicas. Más específicamente, se consideran constreñimientos estructurales, que consisten en «la puesta de límites al espectro de opciones de que dispone un actor, o una pluralidad de actores, en una circunstancia dada o en un tipo de circunstancia» (Giddens, 1995: 207).

Los incentivos son motivaciones de diferente tipo (económicas, sociales, culturales o políticas), que modelan el curso de la acción colectiva en una institución o en un conjunto de instituciones. En el contexto de análisis de los períodos de cambio institucional, dichas motivaciones muchas veces aparecen bajo la forma de «incentivos selectivos», es decir: «Tipos de incentivos a los que se puede recurrir para movilizar a un grupo latente, con el

objeto de lograr comportamientos cooperativos en una organización o institución» (Olson, 1992: 71).

Pero en una organización o «sistema de acción concreto», existen interacciones entre grupos e individuos cuyos constreñimientos e incentivos conforman campos estructurados y no estructurados de la acción de la organización. Los primeros consisten en un conjunto de «reglas de juego» que acotan los campos de conflicto y de acuerdo entre los individuos. Los segundos constituyen «zonas de incertidumbre» que posibilitan la negociación continua de los intereses de los miembros de la organización o del sistema. En esa permanente tensión entre la parte «estructurada» y la parte «no estructurada» de la acción colectiva, radica en buena medida no sólo el dinamismo de las instituciones, sino también la comprensión del cambiante perfil de las interacciones entre los actores de la organización y de los sistemas (Crozier y Friedberg, 1990).

La articulación del conjunto de constreñimientos, incentivos e incertidumbres que forman a las instituciones no es estática. De hecho, es la continúa interacción entre estos elementos lo que explica la capacidad de las instituciones para modificar sus relaciones y adaptarse a nuevas exigencias endógenas o exógenas. Desde esta perspectiva, el cambio institucional constituye un fenómeno central en el análisis de las transiciones políticas y sociales, un fenómeno que no puede ser visto como parte de una «evolución», sino como un episodio de transformación de un sistema de acción concreto (Crozier y Friedberg, 1990).

Una transición siempre implica cambios, pero éstos no necesariamente indican un sentido «evolutivo» o «progresivo» de las instituciones. En sociedades crecientemente diferenciadas, complejas, los cambios tienden a expresar formas o intentos de reducción de esa complejidad social, acotando las zonas de incertidumbre, controlando las situaciones de contingencia, y regulando las acciones de los individuos, los grupos y las organizaciones (Luhmann, 1992). En este sentido, las instituciones tienden, con el transcurrir del tiempo, a «modificar su estructura organizacional de acuerdo con una lógica de diferenciación creciente» (Zolo, 1994: 19).

El poder de las organizaciones descansa en esta capacidad de diferenciación, de regular contingencias e introducir nuevas reglas para su comportamiento y conducción. La construcción de las organizaciones implica múltiples combinaciones de poder que, a su vez, solo pueden ser restringidas

por medio de la propia organización. El «poder organizacional», como le llama Luhmann (1995), a diferencia del poder personal, opera como un mecanismo que separa áreas de conflicto y contingencia, a través de un incesante ajuste de las reglas de pertenencia y normas de comportamiento, pero también mediante la distribución de los poderes al interior de la organización («poderes compensatorios», en la terminología de Luhmann).

Este interés de la Sociología por el fenómeno del poder en sus dimensiones institucionales y organizacionales está ligado a las preocupaciones que la teoría y la Ciencia Política clásica contemporánea tienen por la construcción del orden político y, específicamente, por los procesos de cambio político. En esta perspectiva, dos subtemas han sido relevantes en las últimas dos décadas: las transiciones políticas y el estudio de las instituciones políticas de la democracia.

Instituciones: orden y cambio

Desde un punto de vista sociológico, las instituciones son, en palabras de Scout, un conjunto de «estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones son el transporte de variados recipientes (culturas, estructuras y rutinas), que operan en múltiples niveles de jurisdicción» (Scout, 1995: 33). Desde este punto de vista, existen tres «pilares» o «sistemas» sobre los cuales descansa el funcionamiento de las instituciones: el sistema regulativo (representado por el «Estado»), el normativo (obligaciones y valores) y el cognitivo (creencias, estructuras de significado).

Para Jepperson (1999: 195), es importante distinguir institución e institucionalización. La institución «representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad»; la institucionalización «indica el proceso para alcanzarlo». Desde esta perspectiva, la institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente construidos —es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones—, decimos que un patrón está institucionalizado (*ibidem*).

Para economistas como Douglass North (1994: 227-228), las instituciones son: un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimien-

to de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.

Desde su punto de vista, las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una «estructura» a la vida diaria, lo que se traduce, en el lenguaje de los economistas, en la definición y limitación del conjunto de elecciones de los individuos (North, 1993: 14). Una variante de esta concepción puede ser encontrada en autores como Peter Hall, donde el concepto de instituciones se emplea para hacer referencia a las «normas formales, procedimientos de aquiescencia y prácticas operativas generales que estructuran las relaciones entre individuos en diversas unidades del estado y de la Economía» (Hall, 1993: 34). Aquí, organización e institución son utilizadas por Hall, explícitamente, como sinónimos, al igual que muchos otros exponentes del institucionalismo económico y político.

Desde esta perspectiva, el proceso político es constreñido poderosamente por los factores socioinstitucionales, por lo menos en dos sentidos esenciales. Por un lado, por qué la organización del diseño de políticas «afecta el grado de poder que cualquier conjunto de actores tiene sobre el resultado de tales políticas». Por otro, por qué «la posición organizativa también afecta a la definición que el agente hace de sus propios intereses, estableciendo sus responsabilidades institucionales y sus relaciones con otros actores» (Hall, 1993: 35). Por tanto, los factores organizativos afectan tanto al grado de presión que un agente puede ejercer sobre las políticas, como a la dirección probable de la misma.

Desde un punto de vista más sociológico, el énfasis en el papel de las instituciones como reglas y marcos de significado que estimulan y constriñen la acción colectiva, implica considerar a los procesos de cambio como el producto combinado de una presión («interna» o «externa») por ampliar o modificar los límites institucionales para mejorar la eficiencia de la organización o para ampliar los «grados de libertad» de sus integrantes.

Para autores como March y Olsen (1989), el cambio institucional es un proceso de «adaptación incremental» a problemas cambiantes con soluciones disponibles, que ocurren en el marco de una evolución gradual de las estructuras de significado. Las instituciones se desarrollan, fundamentalmente, sin planificación y de acuerdo con una serie de ajustes menores que resultan de la acción (o adaptación) de los individuos a su ambiente. Desde esta pers-

pectiva, el cambio es principalmente incremental, en el sentido de que las instituciones, al moldear las preferencias de los actores, definen la perspectiva que ellos tienen sobre su propio cambio. El cambio institucional, entonces, es el resultado de las interacciones entre individuos, instituciones y medio ambiente. La existencia de una tensión permanente entre la estabilidad de las instituciones y las nuevas demandas y exigencias del contexto, impulsa un proceso dinámico de «adaptación incremental», conflictivo y complejo, de las instituciones en su entorno.

Reconstruir la «arquitectura» de los cambios institucionales implica analizar las interacciones entre un número considerable de factores que intervienen en el impulso de dichos cambios. Uno de esos factores, la intencionalidad, o la «voluntad política, de cambiar, se considera frecuentemente como el factor central que explica los procesos de cambio o reforma en las instituciones. Sin embargo, entender la transformación de las instituciones requiere reconocer que las intenciones en juego son frecuentemente múltiples, no necesariamente consistentes, que a menudo son ambiguas, y que esas intencionalidades forman parte de un sistema de valores, metas, actitudes, que se «enraízan» o «incrustan» (embeds) con otras intenciones de una estructura diferente de creencias y aspiraciones, y que «estas estructuras de valores e intenciones es formada, interpretada y creada durante el curso del cambio en la institución» (March y Olsen, 1989: 65-66).

Desde este punto de vista, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar completamente (Powell y Di Maggio, 1991). Ello significa que el ritmo y la direccionalidad del cambio en una institución o en un conjunto de instituciones dependen del perfil de las relaciones y «pactos» vigentes (formales e informales) que regulan las interacciones legitimadas por los arreglos institucionales construidos.

Según Margaret Levi (1992: 407), el cambio institucional puede ser definido como «el giro en las reglas y los procedimientos por medio de los cuales los diferentes comportamientos (sociales) son constreñidos o incentivados». Dada la caracterización de las instituciones formales como «reglas socialmente construidas que reflejan una particular distribución de recursos de poder», se desprende que las instituciones llegan a ser susceptibles de cambio conforme a la distribución de esos recursos. El cambio es más probable cuando existe un incremento en la efectividad de los individuos que bus-

can el cambio y una disminución en el poder de «bloqueo» de los individuos cuyos intereses son protegidos por los arreglos institucionales vigentes.

En esta perspectiva, la obediencia o el consentimiento es un recurso estratégico de poder en las instituciones, un recurso que otorga legitimidad o no al ejercicio del poder institucional que está en manos de los individuos que «juegan» bajo arreglos institucionales dados. Es por ello que la obediencia es considerada como una importante «arma del débil» (*weapon of the weak*), y una fuente relevante del cambio institucional.

Los estudios del cambio institucional y organizacional como herramientas complementarias de interpretación.

La literatura del cambio institucional y organizacional constituye un elemento de gran utilidad para tener en cuenta en el análisis de la acción pública organizada. Si bien la literatura es vasta en esta temática, aquí simplemente se retomarán algunos conceptos y autores de particular interés para nuestro análisis.

Un primer grupo de autores que vale la pena mencionar se plantea el problema del cambio como un concepto consustancial al de organización. Hinings y Greenwood (1990), por ejemplo, parten del supuesto de que «todas las organizaciones cambian, solo que a diferentes ritmos». De la misma manera, otros autores han desarrollado teorías acerca de la naturaleza evolutiva o revolucionaria del cambio. En este sentido, Hinings y Greenwood llegan incluso a plantear que la estabilidad y el cambio son «las dos caras de la misma moneda», es decir, son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento esta dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo «arquetipo» o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros esta dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original). La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad.

Un segundo grupo de estudios estrechamente asociados al interior son aquellos que, desde el llamado «nuevo institucionalismo sociológico», presentan a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen «mitos y ceremonias» que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando además fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad. Meyer y Rowan (1992)

muestran como el éxito organizacional depende de otros muchos factores y no sólo de la eficiencia aún en contextos altamente competitivos, dado que aquellas organizaciones que logran incorporar ciertos elementos social y sectorialmente aceptados como legítimos (métodos de trabajo, de planeación y diseño, de evaluación o de control) acumulan un potencial muy valioso para su supervivencia. De aquí el desarrollo de una estrecha semejanza entre las organizaciones («isomorfismo institucional») en cada sector de actividad como mecanismo de disminución de la incertidumbre y de la turbulencia en el contexto, proceso a través del cuál las organizaciones buscan sobrevivir por su presencia como instituciones en el entorno social.

Un tercer grupo de estudios que llaman nuestro interés se refiere al concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional. Originalmente, la idea de innovación fue desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos. Sin embargo, otros autores, como Damanpour (1993), han insistido en la innovación como «constructo social complejo en el que está presente una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales»; partiendo de esta idea, Drazin (1993) sostiene incluso que las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder.

Por último haremos referencia a un grupo de autores que, desde la visión del cambio estratégico, interpretan el cambio como proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales. Dejando de lado la visión del cambio planificado que ha dado lugar a tantas modas administrativas en los últimos años (desarrollo organizacional, administración por objetivos, calidad total y reingeniería, entre otras, nos centraremos en autores que, sin creer en una capacidad de planificación del cambio, sostienen que las organizaciones son capaces de incidir en dichos procesos. Entre estos autores esta Child, Pettigrew y Weick (1993), donde a partir de esta concepción del cambio estratégico la idea de aprendizaje organizacional se constituye en un aspecto fundamental como elemento facilitador u obstaculizador del cambio.

De acuerdo con lo anterior, podríamos plantear tres diferentes formas en las que la organización ha sido entendida y la manera como el cambio organizacional se manifiesta. Los modelos o esquemas a los que nos referimos

son aquellos que ven a la organización como un sistema racional, como un sistema natural y abierto o como un sistema flojamente acoplado.

La imagen del cambio organizacional como un sistema racional percibe que los arreglos estructurales dentro de la organización están establecidos en forma deliberada y diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos.

El sistema natural y abierto percibe los fines de la organización y comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del sistema racional, aquí el cambio organizacional se preocupa por indagar sobre el tipo de relaciones que establecen entre sí los participantes de la organización y entre éstos y su medio ambiente.

Por último, el sistema flojamente acoplado es una descripción poco ortodoxa que cuestiona varios de los supuestos y argumentos del modelo racional y del modelo natural y abierto. Este tipo de interpretaciones representa el otro extremo de un continuo de interpretaciones de la organización y del cambio que va de la conceptualización más racional y estructurada a la más ambigua e indeterminada.

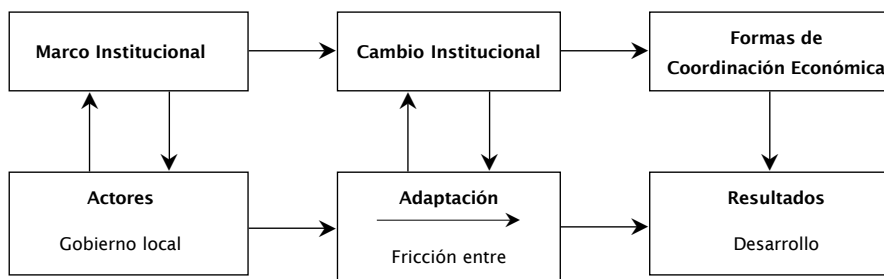
Desde esta perspectiva teórica, Coronilla y Del Castillo (2000), definen al cambio como un fenómeno organizacional que puede considerarse como un proceso *híbrido* que describe a un tiempo múltiples lógicas y racionalidades, no siempre compatibles entre sí y congruentes con los objetivos generales de la organización. Por tanto, se apela a la distinción del cambio organizacional como un proceso planeado (racional), como un proceso adaptativo (intencional o emergente) o como un proceso accidental (cesto de basura).

Para este trabajo cambio organizacional, serán las transformaciones que generan nuevas relaciones entre los actores y sus estructuras y que permiten modificaciones en los sistemas políticos, así como el redimensionamiento de sus acciones y funciones, además de la creación de nuevos espacios de interlocución que otorguen rumbo y certidumbre para la organización; permitiendo así tener una mejor gestión pública municipal. Esto implica concebir y entender a la organización como una dualidad de orden y acción (donde estructura y actor forman un solo producto).

Las reglas formales como patrón de cambio

La siguiente gráfica 1 y los cuadros 1 y 2; primero nos muestran el proceso que tiene el cambio institucional, cuáles han sido las reformas del estado en el país y las dimensiones específicas bajo el cual opera el cambio institucional. Y al cual se ha venido adecuando o adaptando el municipio mexicano unas veces de manera planeada, otra de manera accidentada y otras más de manera obligada.

Gráfica 1.



En este sentido la metodología para el desarrollo de esta parte es la documentación y observación directa-participante de cómo un cambio en el marco institucional económico (La Ley de Desarrollo Rural Sustentable), pero que también tiene efectos sociales y políticos, se refleja en un municipio como Cabo Corrientes, es decir, como ahora el sector productivo agropecuario a partir de la modificación de las reglas formales, tiene que adaptarse a nuevas reglas de operación de los programas y buscar sacar provecho dentro del esquema de la liberalización comercial mundial (véase cuadro 1).

Por ello a partir de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable se busca analizar a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Cabo Corrientes, como ahora se discutía la política pública agropecuaria, cuál era la postura de los agroproductores, como adaptaron sus propias reglas en la formalidad institucional y cuál fue la respuesta del gobierno municipal a través de su agenda gubernamental en materia agropecuaria (véase cuadro 2).

Cuadro 1. Reforma del Estado

Dimensión	Reformas	Características
— Fiscal	— Saneamiento de finanzas públicas, disciplina fiscal, presupuesto balanceado	<ul style="list-style-type: none"> — Reforma fiscal — Redimensionamiento del Estado y liberalización de los mercados. — Privatización (transferencia de derechos de propiedad, concesiones, contrataciones con el sector privado lucrativo).
— Administrativa	— Eficacia-eficiencia, economía de procedimientos, sistema de incentivos y profesionalización del personal	<ul style="list-style-type: none"> — Modernización: reorganización/reingeniería, reinversión. — Privatización — Desregulación — Descentralización — Servicio civil de carrera
— Política	— Restablecimiento de las libertades públicas y de la incertidumbre jurídica, ensanchamiento del espacio público	<ul style="list-style-type: none"> — Derechos humanos y garantías individuales. — Liberalización política y de la opinión pública. — Transición democrática y consolidación. — Descentralización: federalismo y gobiernos locales.
— Cultura	— Nueva relación gobierno-sociedad, responsabilidad de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> — Promoción de la autoorganización social. — Subsidios focalizados a los desfavorecidos. — Participación en la instrumentación de las políticas de las ONG.

Fuente: Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1999), en Seminario «Nuevo Lenguaje de las Políticas Públicas», Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara.

Cuadro 2. Dimensiones del Cambio Institucional

Dimensión	Restricciones	Formales	Restricciones	Informales	Cambio institucional y nuevas organizaciones
	Antes	Ahora	Antes	Ahora	
Económica	<ul style="list-style-type: none"> — Propiedad social y privada — Estatismo — Mercado interno protegido — Exceso de regulación de mercados — Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> — Propiedad privada (1992) — Privatización (inicio en los ochenta) — Apertura comercial (se consolida en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN) — Desregulación (inicio en los ochenta) — Descentralización (1983) — Protección ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> — Corrupción — Toma de decisiones vertical (cupular) — Pasividad ciudadana — Deterioro ambiental no tiene precio 	<ul style="list-style-type: none"> — Negociación — Toma de decisiones por consenso — Alta participación 	<ul style="list-style-type: none"> — Comisión Federal de Competencia (1993) — Banco central autónomo (1993)
Política			<ul style="list-style-type: none"> — Corporativismo — Presidencialismo 	<ul style="list-style-type: none"> — Democracia representativa — División efectiva de poderes 	<ul style="list-style-type: none"> — Organizaciones no gubernamentales — Comisión de Derechos Humanos (1990) — Instituto Federal Electoral autónomo (1990)

Fuente: Sánchez Bernal, Antonio (2001) «Estrategia de las Organizaciones Locales» en *La Ruta del Cambio Institucional: Ensayos sobre el desarrollo local*, Antonio Sánchez Bernal (comp.), Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara.

EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable tiene la siguiente estructura³⁵ y los siguientes puntos son sus principales aportes:

1. Impulsa el desarrollo del sector rural en el marco de un instrumento jurídico con visión de integralidad; ya que considera los aspectos de infraestructura, educación, financiamiento y comercialización que requiere el desarrollo del campo, además del apoyo tanto para las actividades agropecuarias como no agropecuarias;

2. Prevé la coordinación y la concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales vinculadas con los diferentes aspectos de las actividades rurales (Comisión Intersecretarial);

3. Sienta las bases para crear instancias que permitan la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, Consejos Estatales, Consejos por Distritos de Desarrollo Rural, Consejos Municipales);

4. Incluye el tema de la sustentabilidad y el uso racional de los recursos naturales;

5. Brinda seguridad a las acciones de mediano y largo plazos que generan beneficio económico para los millones de mexicanos que dependen del

³⁵ Título Primero: Del Objeto y Aplicación de la Ley; Título Segundo: De la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable. Capítulo I: De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable; Capítulo II: De la Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable; Capítulo III: De la Federalización y la Descentralización; Capítulo IV: De los Distritos de Desarrollo Rural. Título Tercero: Del Fomento Agropecuario y de Desarrollo Rural Sustentable. Capítulo I: Del Fomento a las Actividades Económicas del Desarrollo Rural; Capítulo II: De la Investigación y la Transferencia Tecnológica; Capítulo III: De la Capacitación y Asistencia Técnica; Capítulo IV: De la Reconversión Productiva Sustentable; Capítulo V: De la Capitalización Rural, Compensaciones y Pagos Directos; Capítulo VI: De la Infraestructura Hidroagrícola, Electrificación y Caminos Rurales; Capítulo VII: Del Incremento de la Productividad y la Formación y Consolidación de Empresas Rurales; Capítulo VIII: De la Sanidad Agropecuaria; Capítulo IX: De la Normalización e Inspección de los Productos Agropecuarios y del Almacenamiento y de la Inspección y Certificación de Semillas; Capítulo X: De la Comercialización Capítulo XI: Del Sistema Nacional de Financiamiento Rural; Capítulo XII: De la Administración de Riesgos; Capítulo XIII: De la Información Económica y Productiva; Capítulo XIV: De la Organización Económica y los Sistemas Producto; Capítulo XV: Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación; Capítulo XVI: De la Sustentabilidad de la Producción Rural; Capítulo XVII: De la Seguridad y Soberanía Alimentaria; Capítulo XVIII: Del Servicio Nacional de Arbitraje de los Productos Ofertados por la Sociedad Rural. Título Cuarto: De los Apoyos Económicos.

campo; ya que se promueven apoyos multianuales a los productores y con la posibilidad de anticiparlos, lo que permitirá operar bajo directrices de certidumbre, oportunidad, transparencia y responsabilidad (Ley de Capitalización del Campo, PROCAMPO).

De dicha Ley, de acuerdo con el planteamiento metodológico que se ha esbozado y considerando lo que en la presente investigación se quiere indagar, solamente para tal fin hemos considerado los siguientes artículos:

Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Artículo 2o.- Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

Artículo 5o.- En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará

políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;
- II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;
- III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;
- IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y
- V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Artículo 19.- Con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Intersecretarial, coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades, relacionadas con el desarrollo rural sustentable.

El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado en aquellas materias.

Artículo 21.- La Comisión Intersecretarial estará integrada por los titulares de la siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cuyo titular la presidirá; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; j) Secretaría de Energía; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

Párrafo reformado DOF 02-02-2007

Cada uno de los integrantes de la Comisión tendrá un suplente que, en el caso de las dependencias, será el subsecretario que tenga mayor relación con los asuntos del desarrollo rural.

La Comisión Intersecretarial, a través de su Presidente, podrá convocar a las sesiones a otras dependencias del Ejecutivo Federal y a entidades del sector público, con objeto de que informen de los asuntos de su competencia, relacionados con el desarrollo rural sustentable.

La Comisión Intersecretarial propondrá al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público y evaluará, periódicamente, los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable. En su caso, la Comisión Intersecretarial someterá a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

Artículo 22.- La Comisión Intersecretarial a través de las dependencias y entidades que la integran, ejecutará las acciones previstas en este Título, de acuerdo con la competencia que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación; en tal virtud contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

Asimismo, la Comisión Intersecretarial, mediante la concertación con las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, aprovechará las capacidades institucionales de éstos y las propias de las estructuras administrativas que le asigna su reglamento, para integrar los siguientes sistemas y servicios especializados:

- I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable;

- II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral;
- III. Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural;
- IV. Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales;
- V. Sistema Nacional de Bienestar Social Rural;
- VI. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable;
- VII. Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria;
- VIII. Sistema Nacional de Financiamiento Rural;
- IX. Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable, en los siguientes aspectos:
 - a) Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
 - b) Equipamiento rural;
 - c) Reconversión productiva y tecnológica;
 - d) Apoyos a la comercialización agropecuaria;
 - e) Asistencia técnica;
 - f) Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
 - g) Estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
 - h) Finanzas rurales;
 - i) Apoyos convergentes por contingencias; y
 - j) Todos los necesarios para la aplicación del Programa Especial Concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta Ley.
- X. Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento;
- XI. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria;
- XII. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas;
- XIII. Servicio Nacional del Registro Agropecuario;
- XIV. Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural; y
- XV. Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.

La Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano, determinará los lineamientos generales de operación y los integrantes de los sistemas y servicios previstos en este artículo, acorde con la normatividad constitucional y legal vigentes.

Artículo 24.- Con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Los convenios que celebre la Secretaría con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento.

Artículo 25.- Los Consejos Estatales podrán ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas. Serán miembros permanentes de los Consejos Estatales los representantes de las dependencias estatales que los Gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Distritales, los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

La integración de los Consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos las legislaturas loca-

les podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus Comisiones.

La organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales, se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia, para la atención de los asuntos de su competencia.

Artículo 29.- Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable.

Los Distritos de Desarrollo Rural contarán con un Consejo Distrital formado por representantes de los Consejos Municipales.

La Secretaría definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.

En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena.

Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integrarán además con los que en la materia se elaboren en los municipios y regiones que pertenezcan a cada uno de ellos.

Artículo 32.- El Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural.

Las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales.

Lo dispuesto en este precepto se propiciará mediante:

- I. El impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, la inducción de prácticas sustentables y la producción de semillas mejoradas incluyendo las criollas;
- II. El desarrollo de los recursos humanos, la asistencia técnica y el fomento a la organización económica y social de los agentes de la sociedad rural;
- III. La inversión tanto pública como privada para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, el mejoramiento de los recursos naturales en las cuencas hídricas, el almacenaje, la electrificación, la comunicación y los caminos rurales;
- IV. El fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales que permitan su constitución, incrementar su productividad y su mejora continua;
- V. El fomento de la sanidad vegetal, la salud animal y la inocuidad de los productos;
- VI. El fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización;
- VII. El fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva;
- VIII. El fomento a los sistemas familiares de producción;

- IX. El impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural;
- X. El impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural;
- XI. La creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización;
- XII. La valorización y pago de los servicios ambientales;
- XIII. La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales; y
- XIV. Las demás que se deriven del cumplimiento de esta Ley.

Artículo 143.- El Gobierno Federal, mediante mecanismos de coordinación, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, procurando la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable. Lo anterior, dando prioridad a los sectores de población más débiles económica y socialmente y a sus organizaciones, a través de:

- I. Habilitación de las organizaciones de la sociedad rural para la capacitación y difusión de los programas oficiales y otros instrumentos de política para el campo;
- II. Capacitación de cuadros técnicos y directivos;
- III. Promoción de la organización productiva y social en todos los órdenes de la sociedad rural;
- IV. Constitución de figuras asociativas para la producción y desarrollo rural sustentable;
- V. Fortalecimiento institucional de las organizaciones productivas y sociales;
- VI. Fomento a la elevación de la capacidad de interlocución, gestión y negociación de las organizaciones del sector rural; y
- VII. Las que determine la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano.

Artículo 154.- Los programas del Gobierno Federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

Para el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo Federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación. Para los efectos del referido programa, de manera enunciativa y no restrictiva, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y la legislación aplicable, se seguirán los lineamientos siguientes:

- I. Las autoridades municipales elaborarán con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión. Los órganos locales presentarán proyectos educativos especiales.

Los proyectos para la atención a grupos marginados, mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, o cualesquiera otras modalidades de atención educativa formal y no formal serán acordes a las circunstancias temporales y a las propias de su entorno, y responderán a criterios de regionalización del medio rural, sus particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales, como sociales.

De igual manera, se instrumentarán programas extracurriculares para dar especial impulso a la educación cívica, la cultura de la legalidad y el combate efectivo de la ilegalidad y la delincuencia organizada en el medio rural;

- II. Los programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares que aplique el Ejecutivo Federal tendrán como prioridad atender a la población más necesitada, al mismo tiempo que organicen a los propios beneficiarios para la producción, preparación y distribución de dichos servicios.

Los Consejos Municipales, participarán en la detección de necesidades de profilaxis en salud, de brigadas móviles para la atención sistemática de endemias y acciones eventuales contra epidemias, integrando el paquete de la región; estableciendo prioridades de clínicas rurales regionales, para su inclusión en el Programa Especial Concurrente;

- III. El Ejecutivo Federal creará el Fondo Nacional de Vivienda Rural para fomentar y financiar acciones para reducir el déficit habitacional en el campo.

Para ello, se asignará a este Fondo la función de financiar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en zonas rurales; asimismo su equipamiento y la construcción de servicios públicos, privilegiando el uso de materiales regionales y tecnologías apropiadas, el desarrollo de programas que generen empleo y se complementen con la actividad agropecuaria.

Especial atención deberá darse por el Ejecutivo Federal al apoyo de las inmobiliarias ejidales y la creación de reservas territoriales de ciudades medias y zonas metropolitanas;

- IV. Para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas;
- V. Sin menoscabo de la libertad individual, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable según sus respectivas competencias, coadyuvarán a las acciones de fomento a políticas de población en el medio rural, que instrumenten las autoridades de salud y educativas.

Estará dentro de su esfera de responsabilidad, vigilar y confirmar que los programas de planeación familiar que se realicen en su demarcación territorial y administrativa, se lleven a cabo con absoluto respeto a la dignidad de las familias y se orienten a una regulación racional del crecimiento de la población y a la promoción de patrones de asentamiento que faciliten la prestación de servicios de calidad, a fin de conseguir un

mejor aprovechamiento de los recursos del país y elevar las condiciones de vida de la población; y

- VI. Las comunidades rurales en general, y especialmente aquellas cuya ubicación presente el catálogo de eventualidades ubicado en el rango de alto riesgo, deberán tener representación y participación directa en las Unidades Municipales de Protección Civil para dar impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre; lo mismo que proyectar y llevar a cabo la integración y entrenamiento de grupos voluntarios.

Reglamento Interno del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Cabo Corrientes, Jalisco

Capítulo I: Disposiciones Generales

Artículo 1.- El presente reglamento tiene un propósito de establecer normas de aplicación general que orienten la participación de los integrantes del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable, en consecuencia de sus objetivos.

Artículo 2.- La duración del CMDRS será por tiempo indefinido, y las modificaciones a este reglamento serán acordadas previamente con la Secretaría de Desarrollo Rural, a propuesta del mismo Consejo o cuando así lo disponga un ordenamiento Estatal o Federal.

Artículo 3.- El CMDRS es un órgano colegiado con carácter incluyente, plural, y democrático, cuyo objetivo es fungir como instancia para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad Rural en la definición de prioridades, planeación y coordinación de los recursos que los tres niveles de gobierno destinen para el apoyo de las inversiones productivas y de desarrollo rural integral.

Artículo 4.- Para los efectos de este reglamento se entenderá por: **Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.**

Capítulo II: De la Integración del Consejo

Artículo 5.- El Consejo estará integrado por un Presidente, que podrá ser el Presidente Municipal o preferentemente el agroproductor designado por mayoría absoluta por los vocales; un Secretario Ejecutivo que será el encargado del Desarrollo Agropecuario del Ayuntamiento o su equivalente; un Secretario de Actas y Acuerdos que será un Representante del Distrito de Desarrollo Rural; y como vocales, los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y sus participantes con presencia municipal, que formen parte de la comisión intersecretarial, y de las que determine el Gobierno Estatal. Todos los integrantes del Consejo podrán nombrar un suplente quién tendrá voz y voto.

Artículo 6.- El Consejo podrá admitir nuevos vocales o excluir aquellos que no ameriten su permanencia en el mismo.

Artículo 7.- Con la finalidad de contar con una opinión técnica especializada en los temas y asuntos propios del Consejo, este nombrará una comisión técnica que será presidida por el Secretario Ejecutivo y en la que participaran los representantes elegidos por el pleno del Consejo y que demuestren tener una profesión o experiencia debidamente acreditada, vinculada con el medio rural. Esta comisión técnica podrá ser enriquecida temporalmente y conforme sea necesario por expertos y profesionales en áreas específicas, que apoyen su trabajo.

Artículo 8.- El Consejo podrá invitar, cuando así lo considere necesario, a representantes de otras instancias o técnicos especializados para la atención de propuestas específicas, quienes acudirán con voz pero sin voto.

Capítulo III: De sus Funciones y Atribuciones

Artículo 9.- Al Consejo le corresponde:

- I. Mantener actualizado el diagnóstico y el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable;
- II. Encausar las acciones programadas y recursos que destinan los tres niveles de Gobierno, hacia el cumplimiento de los planteamientos for-

- mulados en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, proponiendo mezclas de recursos para que integren la producción primaria a procesos de generación y apropiación de valor agregado, y diversifiquen la actividad productiva, evitando la duplicidad en la asignación de recursos o en la dispersión de los mismos;
- III. Proponer a las autoridades municipales, políticas de desarrollo rural efectivas mediante el análisis y definición de acciones para: Planeación, programación y seguimiento. Así como formulación, evaluación y selección de proyectos;
 - IV. Participar en la difusión de la normatividad y apoyos que ofrecen los programas de atención al sector rural. Así como promover e impulsar, en coordinación con las autoridades e instancias competentes los programas de educación y capacitación para el desarrollo rural;
 - V. Analizar, evaluar y priorizar los proyectos que sean sometidos en su consideración para recibir apoyo de los programas públicos que operan en el municipio, aplicando criterios de equidad social, de género y de pluralidad, a fin de corregir disparidades de Desarrollo Regional a través de la atención diferenciada a las regiones y grupos de mayor rezago, sin distinción política o religiosa;
 - VI. Participar en todas aquellas acciones relacionadas con la conservación y la salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales, para garantizar la integridad del patrimonio de la biodiversidad y sus aprovechamientos sustentables, así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual las comunidades indígenas y campesinas;
 - VII. Colaborar en el seguimiento y evaluación de los proyectos que se efectúan en el municipio; y
 - VIII. Los demás que por acuerdo del mismo Consejo establezca.

Artículo 10.- A fin de garantizar el buen funcionamiento del Consejo. Se realizará un proceso de evaluación, para lo cual el propio Consejo:

- I. Coordinará a través de su presidente, la evaluación interna de su funcionamiento programas y proyectos, con frecuencia semestral;
- II. Facilitará las acciones de evaluación externa sobre su actuar, así como de auditoría que con motivo de los apoyos recibidos apliquen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, de acuerdo con lo establecido en sus reglas de operación;

- III. Vigilará la correcta integración y resguardo de la documentación comprobatoria de su trabajo operativo, así como documentación contable y administrativa para elaborar los estados financieros, cuando sea el caso.

Capítulo IV: De las Facultades y Responsabilidades de los Miembros del Consejo

Artículo 11.- Son Funciones y Facultades del Presidente:

- I. Presidir las reuniones del Consejo;
- II. Convocar a los integrantes del Consejo, encausando los debates hacia los puntos propuestos en la agenda de trabajo;
- III. Presidir las sesiones del Consejo, encausando los debates hacia los puntos propuestos en la agenda de trabajo;
- IV. Hacer lo conducente para el cumplimiento de los acuerdos del Consejo;
- V. Invitar a participar en las sesiones del Consejo y por acuerdo expreso del mismo a personas y grupos especialistas en los temas que sean competencia del Consejo y que deseen colaborar con los objetivos del mismo;
- VI. Resolver los asuntos que le competen al Consejo y que requieran ser atendidos en forma inmediata, dando cuenta a este de las decisiones tomadas en la sesión inmediata; y
- VII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones anteriores.

Artículo 12.- Son funciones y facultades del Secretario Ejecutivo:

- I. Elaborar y presentar al Presidente el proyecto de orden del día a que deberá ajustarse las sesiones ordinarias;
- II. Convocar, con aprobación del Presidente a sesiones ordinarias;
- III. Emitir su opinión técnica al respecto a los asuntos que sean trazados en las asambleas;
- IV. Dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones del Consejo;
- V. Enviar a las autoridades competentes los acuerdos y recomendaciones emitidos por el Consejo;
- VI. Certificar las actuaciones y acuerdos del Consejo para los efectos legales conducentes; y
- VII. Las demás que le confiera específicamente el Pleno del Consejo.

Artículo 13.- Son funciones y facultades del Secretario de Actas y Acuerdos:

- I. Tener un registro pormenorizado de las asambleas (minutas);
- II. Levantar actas y acuerdos;
- III. Emitir su voto para definir el sentido de los acuerdos que se tomen en el seno del consejo; y
- IV. Las demás que le confiera el Presidente o el Consejo.

Artículo 14.- Los Vocales del Consejo tendrán las siguientes funciones:

- I. Asistir a las sesiones del Consejo a las que sean convocados;
- II. Designar por escrito a su suplente;
- III. Emitir su voto para definir el sentido de los acuerdos que se tomen en el seno del Consejo;
- IV. Las demás que le confiera el Presidente o el Consejo; y
- V. Si alguno de los miembros del Consejo quiere participar en elecciones municipales presentará su renuncia al Consejo y el suplente pasara a ser Vocal.

Capítulo V: De las Sesiones del Consejo

Artículo 15.- El Consejo celebrará sesiones cada mes, y extraordinarias, por convocatoria del Presidente, cuando las circunstancias así lo requieran, o a propuesta de al menos, la mitad de sus integrantes.

Artículo 16.- Para que las sesiones ordinarias y extraordinarias se consideren legalmente instaladas, se requiere la presencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes, entre los que deberán encontrarse el Presidente o el Secretario Técnico. En el caso de no celebrarse la sesión con los integrantes de la misma.

Artículo 17.- Los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente resolverá con voluntad de calidad.

EL CONSEJO Y SUS CADENAS PRODUCTIVAS

Cadena Bovinos - Carne

Dentro de las actas mensuales del Consejo los productores e interesados de esta cadena su preocupación permanente giró en el sentido del apoyo que otorga el gobierno federal y estatal a través del programa de alianza para el campo para el mejoramiento del ganado, apoyo que consiste para que los productores puedan adquirir anualmente dentro de la Expo-ganadera que se realiza en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) la adquisición de sementales lo cual llevará a que los productores puedan mejorar sus hatos de ganado con dos propósitos que mejoren su rendimiento lechero y de carne.

Otro asunto que se discutió dentro de esta cadena fue lo referente a la integración de una bolsa de ganado en conjunto con los municipios de Puerto Vallarta y Tomatlán que forman parte de la Región Costa Norte 09. La integración de la bolsa de ganado tiene como objetivo el que los productores al pertenecer a ella se organizan para la exportación³⁶, lo cual ha venido permitiendo que los productores de Cabo Corrientes tengan mejores precios al vender sus animales hacia el mercado exterior.

Por último es importante mencionar que dentro del Programa Ganadero (PROGAN) a partir del 2004 se autorizaron apoyos para 404 ganaderos con un total de 6,000 cabezas de vientre y un monto aproximado de \$1'800,000.00 pesos lo cual viene a fortalecer dicha actividad en el municipio. Apoyos que tenían discusión y pronunciamientos dentro del Consejo.

Cadena Bovinos - Leche

Dentro de esta cadena los principales comentarios giraron en torno a la industrialización de la leche, ello con el objetivo de que se consolidaran cooperativas de personas que se dedican a la industrialización (panelas, quesos, jocoque, requesón, yogures), para que una vez constituidas se pudieran gestionar los apoyos financieros, tener marca y una estrategia de comercialización de sus productos³⁷.

³⁶ Esta zona ha sido declarada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA) como libre de cualquier enfermedad aftosa lo cual permite que se pueda exportar ganado hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

³⁷ Los productos derivados de la leche tienen una gran aceptación y demanda en Puerto Vallarta que es su mercado natural, incluso en algunos restaurantes gourmet los menús incluyen dichos productos.

Los resultados de esta cadena dentro del Consejo es que no se ha logrado integrar cooperativas para así potencializar su desarrollo, no se ha podido registrar marcas para la venta del producto, ni tener estrategias claras de comercialización, pero si se han podido establecer apoyos de parte del gobierno estatal para sus productos con utensilios (molinos, vaporeras) lo cual viene a ser un aliciente para los pequeños productores.

Cadena Forestal

En esta cadena se ha venido trabajando de acuerdo con las actas del Consejo en la promoción de la reforestación de zonas propicias para el manejo de plantaciones forestales, en el cuidado de las mismas, en la participación de nuevos productores, así como en el cuidado de las zonas ya existentes, exigiendo además de que se cumplan las normas para quienes hacen explotaciones comerciales de la madera.

En los resultados más palpables es que se han adherido nuevas plantaciones de maderas tales como: el cedro, la caoba, primavera, rosa morada en alrededor de 100,000 nuevas plantas y entre la población existe una mayor preocupación sobre el cuidado de dichas plantaciones y especies forestales.

Cadena Café

En esta cadena se trabajó fuertemente dentro del Consejo ya que se dio trabajo constante a las cooperativas cafetaleras bajo las siguientes acciones: a) la instalación de una cafetería demostrativa, la comercialización del café en el mercado de Puerto Vallarta, la reorganización de las cooperativas incluyendo una fuerte capacitación a los productores, la promoción del café a nivel estatal y nacional, la primera feria del café en el municipio, el registro de la marca y apoyos financieros para la instalación de módulos ecológicos.

Pero a partir de la relevancia de este producto para el municipio el establecimiento de una ruta de turismo rural denominada la Ruta del Café.

Cadena Turismo

A partir del Consejo, dado el potencial turístico del municipio de Cabo Corrientes, se han establecido las siguientes acciones: a) promoción del municipio como destino turístico, capacitación a los prestadores de servicios turísticos, creación de cooperativas destinadas a la prestación de servicios turísticos, impulso a las comunidades y ejidos para la promoción del turismo, involucra-

miento de la delegación de turismo del Estado de Jalisco en las reuniones del Consejo, en coordinación con el gobierno municipal la creación de rutas de turismo rural (café, raicilla y ostión), manejo de una agenda sustentable en materia del turismo.

Pero sobre todo, el trabajo fuerte bajo la premisa de que Cabo Corrientes debe de arropar el turismo sustentable, que permita por una parte que los ganadores sean las propias comunidades-ejidos y por otra la conservación y cuidado del medio ambiente. Así, vemos como ya existen Unidades de Manejo Ambiental (UMA) en la Comunidad de las Guasimas y en el Ejido de Las Juntas y Veranos.

Cadena Comerciantes

Esta cadena es de las que se integraron al Consejo con pocos participantes, es decir, la mayoría de comerciantes en el municipio no ven al Consejo como un ente que sirva para los intereses de sus actividades por lo que no existe un trabajo fuerte entre el comercio que se realiza en el municipio y las actividades del desarrollo sustentable o integración hacia las cadenas agropecuarias del municipio con el comercio. Más bien los pocos comerciantes que participan lo ven como un respaldo para conseguir financiamiento a través de los programas estatales en particular el Fondo Jalisco (FOJAL).

Cadena Hortícola

Dentro de esta cadena productiva se trabajó en el Consejo a partir de las siguientes acciones fundamentalmente: 1. el respaldo a los productores hortícolas de la zona sur del municipio, sobre todo a aquellos que han venido sembrando cultivos como el chile, el jitomate, la papaya y 2. el impulso al proyecto de la presa denominada «Los Panales» que busca potencializar dicha zona del municipio.

Sin embargo, algo que se pudo observar dentro de las actas del consejo es que los productores hortícolas se acercaron más cuando tuvieron problemas en la comercialización de sus cosechas, en ese sentido no se ve al Consejo como un ente que les pueda permitir respaldar sus cosechas bajo la asesoría y capacitación para aprovechar los posibles mercados potenciales, y no simplemente verlo como quién resuelve problemas. Son de las cadenas que le hace falta mayor penetración dentro del Consejo.

Cadena Frutícola

En esta cadena dentro del Consejo tiene una presencia muy escasa de participantes y los que se han acercado han venido trabajando con potencializar en la zona serrana del municipio, el aguacate hass aunque con resultados muy pobres.

Cadena Pesca

Debido al gran litoral que tiene el municipio el Consejo para esta cadena ha venido apoyando las siguientes acciones: a) financiamiento para la compra de equipo de pesca, b) asesoría y capacitación a los productores, c) integración de nuevas cooperativas y d) el impulso al cultivo del ostión en cautiverio. Por lo que también a partir del ostión se permitió establecer una ruta de turismo rural.

Sin embargo, hace falta la integración de más productores para que desde el Consejo se pueda establecer con mejor definición Plan de Pesca para el municipio.

Cadena Acuícola

Dentro de esta cadena existen en el Consejo intentos de parte de algunos productores y cooperativas por impulsar el cultivo principalmente de camarón y pescado en zonas de esteros, si bien, es cierto que a través del Consejo se han conseguido apoyos financieros y las cooperativas han hecho su esfuerzo la asesoría y capacitación que se les ha brindado no ha sido la más pertinente razón por la cual sus proyectos no han sido exitosos, sin embargo, los productores siguen insistiendo en que se cuenta con el potencial apropiado para echar andar dichos cultivos.

Cadena Agave (Mezcal)

Si existe una cadena que ha ido a la par desde el nacimiento del Consejo esta ha sido la cadena agave, ya que en ella se han dado las siguientes acciones: a) creación de cooperativas (alrededor de 20 que agrupan a 300 socios) y posteriormente la constitución de una unión de cooperativas, b) asesoría y capacitación por parte de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, c) gran respaldo económico por parte del gobierno federal y estatal para el establecimiento de una taberna tecnificada de raicilla, d) registro de marca, e)

plan de comercialización, f) producción, embotellamiento, etiquetado y marbete y g) establecimiento de una ruta de turismo rural (ruta de la raicilla).

Para hablar de que si ha funcionado la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable y vemos el caso de Cabo Corrientes, la vertiente afirmativa se tiene que observar en la cadena agave-raicilla ya que ella ha cumplido con todos los procesos y que la llevaran al éxito —aunque no está exento de complicaciones— si este ejemplo se repite en todas las cadenas podemos visualizar a un municipio integrado productivamente a través de sus cadenas, pero lo más importante cuidando y respetando su medio ambiente.

En este sentido podemos afirmar que en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural de Cabo Corrientes existen indicios de que se trabaja y se construyen agendas productivas sustentables.

El Consejo y la participación de las Instancias Gubernamentales (federales y estatales)

En todas las actas del Consejo que se revisaron se hace constar de las dependencias federales y estatales que tienen presencia en la región las cuales son las siguientes:

Federales: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Estatales: Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), Secretaría de Desarrollo Humano (SEDEHU), Secretaría de Turismo (SETUJAL).

Cabe hacer mención que todas las secretarías participaban con sus residentes regionales, pero vale hacer mención que la secretaría que está más involucrada y que es obvio que por ley le compete es la SEDER, ya que ella participaba mensualmente con 4 o 5 residencias (Profemor, infraestructura rural, acuacultura, distrito de riego, forestal entre otros).

La participación de las dependencias dentro del Consejo se acotaban a la Ley de Desarrollo Rural que consiste fundamentalmente en:

1. Dar seguimiento a los acuerdos que ahí se toman.
2. Verificar que se cumpla la Ley.
3. Orientar a los productores a través de las cadenas que ahí se integran.
4. Llevar demandas y peticiones entre los productores y sus dependencias centrales.

5. Mantener la estabilidad social a partir de dicho Consejo.

Pero asimismo es importante resaltar que la participación de las dependencias estuvo principalmente vinculada al trabajo y no intervinieron en asuntos de otra competencia que no fuera de trabajo.

El Consejo y el Gobierno Municipal

Si bien es cierto que el Presidente del Consejo puede recaer en la figura del Presidente Municipal, para los dos períodos de gobierno aquí revisados (2001-2003 y 2004-2006), estos aceptaron el cargo que se les confirió pero en ambos períodos en todas las reuniones de Consejo no estuvieron ellos presentes para que la coordinación recayera dentro de la Dirección de Promoción Económica o en la Jefatura de Fomento Agropecuario, y de acuerdo con sus comentarios lo hicieron para que el Consejo no tuviera ninguna connotación política.

Pero lo que es fundamental es que siempre estuvieron al pendiente de lo que el Consejo y sus integrantes determinarían apoyando en todo momento a los productores siempre y cuando existiera viabilidad en sus proyectos.

Pero algo que deja en claro cuál debe ser la relación del Consejo con el gobierno municipal en turno es la demanda del Consejo de que el Presidente informe al Consejo sobre el rumbo de trabajo que está siguiendo la administración municipal para que ellos estén enterados y estén en sintonía con los trabajos de los productores.

Es decir, el consejo tiene en un municipio como el de Cabo Corrientes, todos los elementos para que desde ahí se impulse una agenda de desarrollo sustentable acordado y en relación con el gobierno municipal. Si así se da no habrá duda de que las sociedades rurales estarán en el camino de la sustentabilidad. Sin embargo, el riesgo más eminente de un Consejo como este, es que se aproveche como un controlador y operador político por parte del gobierno municipal en turno.

V. Resolviendo el presente, decidiendo el futuro

AGENDA PÚBLICA³⁸

El análisis de políticas públicas como lente de observación del cambio institucional

El modelo de análisis de políticas públicas surge como campo de estudio y reflexión a partir de los trabajos de Lasswell (1951 y 1971); desde entonces el entender la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, ha sido una vía de interpretación. La literatura sobre políticas públicas es amplia, gran parte de la misma se centra en el análisis de las cuatro etapas del problema de política pública que son: la definición del problema, la formulación de políticas, la implementación, y la evaluación.

La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de «lo público» como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública. Así, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública. La definición de problemas es por tanto un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posiciones de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos (issues) que integrarán la agenda.

³⁸ Este apartado teórico es retomado del autor Cabrero, Enrique (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Por su parte la fase de formulación y diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. La implementación de políticas de igual forma genera procesos de negociación y conflicto entre agencias participantes, diversos estudios han mostrado como aún en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores y la construcción de arreglos entre los mismos. Evidentemente en la fase de evaluación de políticas, el juego entre actores y grupos participantes se intensifica y se amplía.

Un componente crucial para nuestro propósito y de gran utilidad en el análisis de políticas públicas es el concepto de red. El enfoque de «redes de política pública» (policy network) permite ubicar los subsistemas de intereses en torno a una política pública. Entre los trabajos más referidos en cuanto al análisis de redes de política pública, se encuentra los de Rhodes (1981 y 1997) quien propone un modelo para explicar la dinámica intergubernamental en Gran Bretaña. Esta interpretación insiste en las «condiciones de interdependencia» que se dan entre organizaciones y actores a través de sus recursos y en el surgimiento de una «coalición dominante».

Por lo tanto, es necesario referirnos al concepto de cambio organizacional e institucional como un elemento que forma parte de la evolución en la hechura de políticas públicas, dado que dicha evolución puede llevar a cambios de mayor o menor trascendencia. La idea de cambio institucional requiere de mayor clarificación ¿estamos hablando de cambios en la forma y en los procesos? o ¿estamos hablando de cambios institucionales de mayor aliento?, ¿de una profunda transformación de la institución gubernamental?, o incluso ¿de un cambio en la acción pública en toda su extensión? Desde la perspectiva teórica del cambio, este tema ha sido ampliamente tratado por diversas corrientes de estudio.

Algunos autores se plantean el problema del cambio desde la perspectiva de la organización.

El análisis de la evolución de la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal

Una virtud del análisis de políticas públicas aplicado al ámbito municipal es que nos permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio sólo como una agencia administrativa prestadora de

servicios públicos sólo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento. El enfoque de políticas públicas nos permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal (alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia), como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados) o incluso sobre componentes no gubernamentales como son los actores sociales diversos (empresas, grupos de interés, ONG ciudadanos).

Esta visión más amplia de la acción pública municipal es necesaria dado que independientemente de los avances en materia constitucional sobre las tareas y responsabilidades del municipio, la realidad es que los gobiernos municipales en diversos países han venido ampliando su «área de atención» sobre los problemas públicos. Es decir, la agenda de políticas públicas a nivel local se ha venido expandiendo, integrando ámbitos que tradicionalmente no se atendían, interviniendo en cuestiones de la acción pública que no eran tradicionalmente de su competencia, y abarcando de una manera más profunda e integral las áreas que tradicionalmente se atendían. Se puede hablar de una agenda de políticas públicas que tiende a ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa y más integradora. Como ya se mencionaba al inicio de este capítulo, este cambio de escala en la agenda de políticas en buena parte se deriva de una presión creciente por parte de la ciudadanía para que el gobierno local atienda sus necesidades y aspiraciones de forma más comprometida y eficaz. Se trata de los nuevos derroteros de la gobernabilidad, del desarrollo, y de la democracia.

Cuando hablamos de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal debemos acotar el modelo de análisis a una realidad de dimensión local. Para ello es conveniente precisar al menos tres características específicas al ámbito local:

1. La construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal;
2. La conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil; y
3. Las etapas del proceso de política pública tienden a «compactarse» en el tiempo y en el espacio institucional y social.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICAS EN EL NIVEL MUNICIPAL: ENTRE LA TRADICIÓN Y EL CAMBIO

En el nivel local tradicionalmente la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente, más bien se trata simplemente de llevar a cabo las acciones que por inercia hay que atender, es decir, la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el mantenimiento de parques y jardines, de panteones, de rastros, y en ocasiones los servicios de agua potable, transporte y seguridad pública. En este escenario el proceso de construcción reflexiva y deliberativa de una agenda de políticas no existe o es muy precario. Más bien se atienden las demandas de servicios en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos «que llegan» de otro nivel de gobierno. En el mejor de los casos las administraciones municipales se preocupan por ampliar la cobertura y por captar más recursos presupuestales, ya sea por transferencia de otros niveles o por el cobro de algunos impuestos y servicios. En cualquier caso las decisiones son tomadas exclusivamente por la administración municipal con una visión operativa y de corto plazo, además generalmente siguiendo los lineamientos del gobierno estatal o federal.

Sin embargo, el contexto en el que se lleva a cabo la gestión local se ha venido transformando, se ha venido requiriendo y exigiendo de los gobiernos locales una mayor capacidad de acción. Así, poco a poco algunos gobiernos municipales viven un escenario diferente, se preocupan por anticiparse a los problemas que se ven venir, sobre todo por aquellos que tienen que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios. Esta actividad de previsión lleva a un esquema de toma de decisiones más complejo, en el que se discute en torno a las alternativas de acción. Hay además una revisión de los sistemas con los que opera el gobierno local y de los instrumentos administrativos que practica, puede por lo tanto darse el caso de discusiones en torno a los cambios y reformas a emprender para mejorar el desempeño y capacidad de respuesta del gobierno municipal. En este tipo de escenario se puede dar un espacio para la deliberación entre los miembros del cabildo o de la administración, o incluso con algún agente externo, se discuten opciones, se intercambian visiones y se recomiendan cursos de acción. En dicho proceso se da prioridad a ciertas actividades, es decir se asignan recursos para atender primero ciertas demandas. En un escenario de

este tipo se puede identificar ya claramente un modelo activo de construcción de la agenda de políticas públicas locales, aun cuando en general dicha agenda sea definida desde el gobierno municipal o en colaboración con otros niveles de gobierno. Se trata de una agenda que se dinamiza y que abandona la visión más tradicional de responsabilidades de un gobierno local.

Se puede identificar también un tercer escenario. En muchos gobiernos municipales se observa un modelo de construcción de la agenda de políticas públicas más abierto y complejo que los anteriores. En estos casos el gobierno municipal asume con responsabilidad propia el bienestar integral de los habitantes del municipio. A partir de esta concepción, el desarrollo y la vida pública local pasan a ser el extenso ámbito de la acción del gobierno local. En este escenario hay una reconceptualización de los problemas públicos locales, hay una revisión y rediseño de las soluciones a los problemas y de los instrumentos con que se atienden, se trabaja a otra escala. Por tanto, la deliberación sobre los cursos de acción y las estrategias a seguir se vuelve algo cotidiano, no sólo entre los miembros del cabildo, sino también con actores diversos del espacio local ya sean los empresarios o productores, los ciudadanos y sus asociaciones, organizaciones diversas, académicas, eclesiásticas, sociales, deportivas, entre otras. Surge, por tanto, la necesidad de construir redes de política pública. Otra característica de este caso es que la agenda no sólo se circunscribe a las funciones que por ley deberá atender el gobierno local sino que se amplía a otros espacios de la vida pública que si bien son formalmente atendidos por otros niveles de gobierno, el gobierno municipal considera que puede o debe complementariamente atender.

Por otra parte, como se decía, la agenda de políticas y asuntos a tratar por parte del gobierno municipal se expande abarcando la atención de problemas que tradicionalmente no eran de su competencia. Así, el desarrollo local por ejemplo, pasa a ser un asunto a atender desde el gobierno municipal, en el que la promoción al empleo, el apoyo a productores, los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos, entre otros, son acciones emprendidas desde el gobierno local. De igual forma acciones para la atención a grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, se incorporan a la agenda local.

La agenda de políticas públicas locales se da entonces de diferente manera dependiendo del escenario en el que nos encontremos. Conforme vamos cambiando de escenario la construcción de la agenda de políticas públicas va

siendo más ambiciosa, más compleja, y va adquiriendo la participación de más actores, es decir, va siendo más densa. En estudios que se han llevado a cabo (Cabrero, 2003), se observa que en algunos casos la agenda de políticas públicas ha ido evolucionando a través de la dos últimas décadas recorriendo los tres escenarios mencionados, es decir, se ha dado un claro proceso de aprendizaje de políticas. Sin embargo, también se ha observado que en otros casos hay municipios que tienden a estancarse en algún tipo de escenario o regresar al anterior después de algunos años de intento por modificar la agenda. Es decir, los escenarios mencionados anteriormente coexisten claramente en un mismo país e incluso en un municipio a través del tiempo. Aún así debemos insistir en que las tendencias más claramente observadas en estudios sobre diversos países, son hacia la instalación de escenarios en los que la agenda de políticas públicas locales se amplía y se hace más densa y compleja.

La fragilidad y volatilidad de las redes de política pública

El espacio local generalmente, al estar orientado a las necesidades más urgentes de comunidades y ciudadanos, tiende a concentrarse más en el corto plazo. De igual forma las instituciones de gobierno municipal tienden a ser frágiles e incluso muy volátiles como es el caso de México, país en el que los períodos de gobierno sin reelección inmediata dan una visión muy limitada en el horizonte de tiempo a los actores políticos y sociales. Esta realidad genera una dificultad estructural importante para construir redes de políticas públicas estables y sostenibles en el tiempo.

En este sentido, algunos estudios han mostrado que aun cuando en un período de gobierno se haya logrado consolidar redes de política pública funcionales y eficaces, es muy frecuente que al cambio de autoridades locales o se generan rupturas en las mismas o simplemente se desarticulan y desvanecen su consistencia interna. La excepción a este tipo de tendencias se da cuando existe una configuración de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma como para «resistir» el cambio del equipo de gobierno y que más bien sea el conjunto de actores gubernamentales el que se integre a la red tal y como venía funcionando. En otros países latinoamericanos también la falta de continuidad de redes de política ha sido un problema en el espacio local, incluso estudios sobre países con una mayor estabilidad institucional como Francia y Gran Bretaña registran de igual manera una dificultad a mantener las redes locales de política pública.

Esta particularidad de los espacios locales ha llevado frecuentemente a la existencia de «redes temáticas» o «por proyectos», las cuales como ya se mencionaba son de carácter menos permanente, se construye en torno a una política o programa específico de acciones de gobierno con una visión de tiempo limitada, con recursos identificados y con objetivos precisos en el tiempo. Además la estabilidad de actores es menor y las entradas y salidas de los mismos son más frecuentes. Esto en contraposición al caso de algunas políticas públicas nacionales como podría ser el caso de educación y salud, en las que tienden a constituirse «comunidades de políticas» con actores gubernamentales y no gubernamentales que se han venido especializando en el tema, y que han internalizado algunos valores compartidos y una visión o referentes comunes. El caso de comunidades de política pública es poco frecuente en el espacio local aunque las condiciones para que esto se de son cada vez mayores. Como bien dicen Duran y Thoening (1996), los gobiernos locales abandonan su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse cada vez más en la «producción de acción pública», es decir, en la institucionalización de redes de acción pública.

Un proceso de política pública compactado en el tiempo y en el espacio

Otra característica del proceso de políticas públicas en el espacio local es que se compacta, es decir, los tiempos de referencia en la hechura de las políticas y los ritmos de cada etapa son diferentes. Por las mismas razones anteriormente planteadas, las políticas públicas son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles. Esto no significa que no hay políticas que visualizan el largo plazo, como la de desarrollo urbano o mejoramiento ambiental, más bien significan que aún en este tipo de políticas la acción de los actores y gobernantes está determinada por restricciones de tiempo, además, la fragilidad que perciben los actores sobre las redes de política lleva a la necesidad de acotar los resultados buscados y a comprometerse con cumplimientos claramente identificados.

Por lo que se refiere a la fase de definición del problema, la agenda local tiende a responder a demandas de la ciudadanía o a evidencias que requieren intervención y son visibles para la opinión pública. Lo anterior en contraste con la agenda de políticas públicas nacional en la que pueden atenderse

problemas que todavía no son percibidos como tales por la opinión pública ni constituye demandas concretas. Por otra parte, la agenda local tiende a seleccionar los problemas en los cuales se puede intervenir para que en un período similar al período gubernamental se puedan ofrecer resultados. Este comportamiento si bien no es ideal, dado que ciertos problemas difíciles de solución pueden seguirse agravando, es el comportamiento más común en una realidad de escenarios con instituciones frágiles y redes poco estables.

En lo relacionado a la fase de formulación y diseño de las políticas, la agenda local tiende a prolongar menos el tiempo de análisis de alternativas y de reflexión respecto a los instrumentos de intervención. Nuevamente la restricción de tiempo que los actores perciben reduce esta etapa, sin embargo, también esto se debe al hecho de que un gobierno local cuenta con menos recursos técnicos y humanos para llevar a cabo un análisis más exhaustivo de opciones y métodos de intervención. De hecho, en los gobiernos locales la tendencia a adoptar o imitar soluciones que han funcionado en otros municipios es frecuente con el fin de avanzar rápido, aunque estas soluciones no aparecen a la vista de los actores locales entonces la innovación tiende a ser frecuente, se imaginan nuevas formas de atender los problemas, y se desafían nuevos instrumentos de política, todo ello en lapsos cortos de tiempo.

En cuanto a la fase de implementación de las políticas, la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones, es decir, una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual si bien evita un desdoblamiento complicado, burocrático, y lento de las decisiones, genera ciertos riesgos al llevar a operar acciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación. Otra particularidad es la menor tradición y solidez institucional de los gobiernos locales para regular la implementación de las políticas, las cuales además muy frecuentemente son operadas por agencias diversas ya sea de otros niveles de gobierno o del sector privado o social. Esto puede generar dificultades en el direccionamiento de la política por parte del gobierno municipal, aunque en general la ausencia de instrumentos y normas legales se sustituye en el nivel local por una mayor cercanía de supervisión y por acuerdos incluso personales de interacción entre las agencias participantes. Los contratos independientemente de su grado de formalización, son un mecanismo muy eficaz para la regulación en la operación de la acción municipal. Cabe mencionar que en general el nivel local tiende a un menor nivel de

profesionalización de los servidores públicos que otros niveles de gobierno, esto puede ser una debilidad en la implementación de las políticas, aunque en contraparte abre mayores espacios a la innovación.

Por último, la fase de evaluación de políticas en la agenda local tiende a ser confusa y ambivalente. Esto debido a que el público en el espacio local quiere observar resultados inmediatos de la acción gubernamental, lo cual puede llevar a un cuestionamiento prematuro de la política pública en cuestión sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio o a dar como positiva una política que todavía no ofrece resultados reales. Lo anterior se complica por el hecho de que el gobierno local tiende a asociar demasiado el grado de satisfacción de la ciudadanía con relación a una política pública con el resultado real de ésta. Así, una política pública percibida como positiva por la población, rápidamente puede generar en el gobierno local un desinterés por continuar evaluándola o viceversa. Por ejemplo, el que la población se sienta más segura por ver más policías en la calle puede llevar al gobierno local a dejar de lado otras acciones en contra de la delincuencia y el seguimiento de los resultados reales del programa. De igual manera, un programa de rehabilitación ambiental que está generando beneficios todavía difíciles de percibir y que es cuestionado en sus resultados por la población, puede llevar al gobierno local a abandonarlo. Es más difícil para el gobierno local en la hechura de políticas, distinguir claramente entre el nivel de satisfacción ciudadana y los logros de una política, la cercanía gobierno-ciudadanos crea dificultades para diferenciar la aprobación ciudadana y el impacto de un programa municipal.

Método de análisis de la agenda de políticas públicas

El análisis de la agenda de políticas públicas se llevó a cabo a partir de todas las actas de ayuntamiento de los períodos de gobierno 2001-2003 y 2004-2006 incluyendo las sesiones extraordinarias. De acuerdo con Cabrero (2006) este método es una aproximación imperfecta al análisis de la agenda de políticas, dado que existen dos posibles tipos de problemas:

1. Existen algunas decisiones en torno a diversas políticas públicas que no necesariamente pasan por las reuniones de Ayuntamiento municipal; sin embargo, el supuesto en este sentido es que aquellas que revisten una importancia estratégica para el gobierno de la ciudad en principio sí pasan por esta instancia de gobierno. Sería irregular que el alcalde tomara decisiones de

importancia sin someterlas al consenso del Ayuntamiento y, aun cuando este tipo de irregularidades se puede dar, se supone que se trata más de la excepción que de la regla. A partir de este supuesto, más bien son algunas decisiones operativas en torno a políticas públicas las que pasarían por fuera del cabildo, lo cual no alteraría de forma grave nuestro análisis, que lo que busca es entender la deliberación y elaboración de políticas públicas en su nivel más amplio de diseño y orientación. Es decir, si bien el análisis no registra algunas decisiones de política, se da por sentado que éstas no son de importancia estratégica para el gobierno de la ciudad, salvo excepcionalmente.

2. Por otra parte, se puede dar el fenómeno contrario, es decir, que algunas decisiones operativas de poca relevancia estratégica para el gobierno municipal se incluyan en los asuntos discutidos en reuniones de Ayuntamiento municipal. Este caso, al parecer más frecuente en los estudios realizados, introduce un sesgo en cuanto al peso de los diversos asuntos en la agenda de políticas de un gobierno municipal determinado. De esta forma nuestro análisis puede tener sesgos en la comparación de la cantidad de asuntos tratados por tipo de agenda de políticas. Este sesgo mencionado por Cabrero no está exento en el Ayuntamiento de Cabo Corrientes; sin embargo, dado que quién aquí escribe fue participante directo tanto en la toma de decisiones del gobierno, como en la construcción de la agenda se tuvo cuidado en distinguir los asuntos que «por trámite administrativo» o por reglamento se presentaban en las reuniones, de aquellos que se presentaban por su relevancia en la responsabilidad decisoria del gobierno municipal. Así, se identificaron asuntos que por norma deben aprobarse en el seno del Ayuntamiento; asuntos que se discuten en dichas reuniones para su aprobación, y finalmente asuntos que daban lugar a una deliberación compleja y amplia. En este último caso hablamos de un alto grado de densidad en la deliberación, la cual implicaba más tiempo en el tratamiento del asunto y un mayor número de actores participantes los cuales se referían en el acta.

Pese a los sesgos posibles y a las insuficiencias del método, nos parece que es una forma bastante adecuada para entender las prioridades que prevalecían en diferentes momentos en los gobiernos municipales estudiados. Como se trata de un análisis de un espacio relativamente largo de tiempo, cómo es el caso del análisis de dos períodos de gobierno municipal, los sesgos e insuficiencias del método tienden a mitigarse y aparece la lógica de la evo-

lución de la agenda de políticas como el elemento central de la observación. Desde este punto de vista consideramos que es apropiado el uso de este método de análisis y seguimiento.

Para llevar a cabo la clasificación temática de los asuntos de la agenda de políticas se utilizaron los criterios que a continuación se detallan:

Cuadro 1. La metodología de la agenda

Agenda	Subagenda	Características
Agenda de Servicios Públicos Municipales	<ul style="list-style-type: none"> — Agua potable — Drenaje, alcantarillado y saneamiento — Recolección y tratamiento de la basura — Alumbrado público — Mercados, parques, unidades deportivas y panteones — Seguridad pública — Rastros — Vialidad — Limpia — Mantenimiento de caminos rurales 	<p>En esta agenda se revisan los asuntos que el Ayuntamiento trató con respecto a los Servicios Públicos de acuerdo con las competencias que le corresponden por Ley, Art. 115 Constitucional.</p> <p>Adicionando como una propuesta el referente al mantenimiento de caminos de rurales, que si bien no está contemplado en dicha ley, es un servicio permanente que debe brindar el gobierno a sus habitantes para su comunicación interna.</p>
Agenda Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> — Administración interna — Administración de recursos humanos — Administración hacendaria — Administración de recursos materiales — Autorización de licencias y permisos 	<p>En este apartado se analizan todos aquellos asuntos relacionados con la vida interna de la administración, pero que a su vez inciden en el desempeño hacia el exterior del gobierno municipal.</p>
Agenda Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> — Reglamentos — Bandos — Disposiciones legales 	<p>Dentro de esta agenda se revisa el trabajo del gobierno referente a la nueva creación de reglamentos o la adecuación de las ya existentes.</p>
Agenda Política	<ul style="list-style-type: none"> — Asuntos relacionados con las delegaciones y agencias — Materia electoral — Relación con el Congreso del Estado 	<p>Para este tipo de agenda se analiza la capacidad del gobierno municipal de interactuar con otros entes políticos, tanto al interior del municipio como al exterior.</p>

continúa en la página siguiente...

viene de la página anterior...

	<ul style="list-style-type: none"> — Relación con comunidades y ejidos — Relación con asociaciones (ganaderas, charros, deportistas) — Relación con partidos políticos — Manejo de medios — Relación con universidades 	
Agenda de Desarrollo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> — Infraestructura y equipamiento urbano — Turismo — Empleo — Comercio — Agricultura — Pesca — Ganadería — Forestal — Industria 	En este tipo de agenda se privilegia el análisis de aquellos asuntos tratados en Ayuntamiento que repercuten de manera directa en la detonación del Desarrollo Económico del Municipio.
Agenda de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> — Educación — Salud — Vivienda — Abasto — Electrificación — Agua potable — Participación ciudadana — Cultura y recreación — Asistencia social — Apoyos individuales 	Aquí en esta agenda se privilegia los asuntos tratados para que el municipio pueda dar respuesta a todas las demandas de tipo social que hacen los ciudadanos y grupos organizados de Cabo Corrientes.
Agenda de Proyectos Sustentables	<ul style="list-style-type: none"> — Prevención de incendios Forestales — Ecología — Ecoturismo 	En este apartado se quiere hacer mención de cuáles son aquellos asuntos que trata el Ayuntamiento, para que Cabo Corrientes pueda tener viabilidad sustentable en el futuro inmediato.
Agenda de Asuntos Agrarios	<ul style="list-style-type: none"> — Tenencia de la tierra 	Debido al alto grado de conflictividad de tenencia de la tierra que tiene el municipio, en esta agenda se trata de ver que tanta importancia reviste para el Ayuntamiento los asuntos en materia agraria.
Agenda de Planeación del Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> — Planes de desarrollo municipal — Planes de desarrollo urbano — Subdivisiones — Proyectos o estudios 	En este apartado de agenda se analizan los asuntos que toca el Ayuntamiento en lo concerniente al ordenamiento del Desarrollo.

Fuente: Propuesta propia, apoyada en la de Enrique Cabrero (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción.*

Si bien el anterior cuadro muestra el esquema bajo el cual se revisó la agenda del municipio de Cabo Corrientes, en el siguiente cuadro 2, Cabrero hace el planteamiento metodológico de una agenda integral, es decir como es la agenda que lleva a cabo un gobierno municipal, por lo que al final del análisis se tendrá la oportunidad de contestar como fue la agenda de Cabo Corrientes en estos seis años

Cuadro 2. Propuesta metodológica: hacia una agenda integral

Tipos de Agenda	Agenda Normal	Agenda Ampliada	Agenda Integral
Naturaleza de la Agenda	— Reactiva, recepción y acumulación de demandas por atender	— Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	— Proactiva, agenda diversificada, compleja y de mayor profundidad
Funciones	— Alumbrado público — Recolección de basura — Parques y jardines — Panteones — Mercados y rastros — Policía	— Planeación urbana — Agua potable — Seguridad pública — Zonificación y reservas — Uso de suelo — Transporte	— Desarrollo integral (urbano y regional) — Competitividad — Bienestar social (pobreza-marginación) — Medio ambiente — Desarrollo humano — Educación y salud — Vivienda — Seguridad pública integral
Actores Principales	— Administración municipal — Cabildo	— Agencias federales y estatales — Algunos actores no gubernamentales	— Redes amplias de actores sociales, — Redes intergubernamentales — Redes internacionales
Mezcla de Recursos	— En espera pasiva de transferencias federales — Recursos propios limitados	— Búsqueda de fuentes gubernamentales — Ampliación de esfuerzos recaudatorios	— Fuentes crediticias — Mezclas público-privadas — Co-financiamiento — Emisión de deuda

Fuente: Enrique Cabrero (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción.*

DECIDIENDO LA AGENDA

Durante los dos períodos de gobierno municipal que van de los años 2001-2003 y 2004-2006, es decir, durante seis años el Ayuntamiento Constitucional de Cabo Corrientes, Jalisco; sesionó 109 ocasiones de las cuales 73 fueron de manera ordinaria, 9 de forma extraordinaria y solamente 3 de orden solemne. En estas 109 sesiones tal como lo muestra el cuadro 3, se trataron 1,450 puntos sean estos que estaban dentro del orden del día acordado entre el presidente y los regidores, así como en el de asuntos generales.

Continuando con el análisis del cuadro 3 sobresale que en el primer período de gobierno se tocaron más puntos que en el siguiente período, sobresaliendo el año 2003 con 315 puntos y siendo el año 2004 con menos puntos; asimismo sobresale que de los 1,450 puntos la agenda de asuntos administrativos es la que más veces se tocó con un total de 465, seguida muy de cerca por la de desarrollo social con 411; pero por otra parte las que menos tuvieron fue la agenda jurídica con un total de 20 puntos y la de asuntos agrarios con un total de 24.

Cuadro 3. Agenda por tipo y por año, 2001-2006

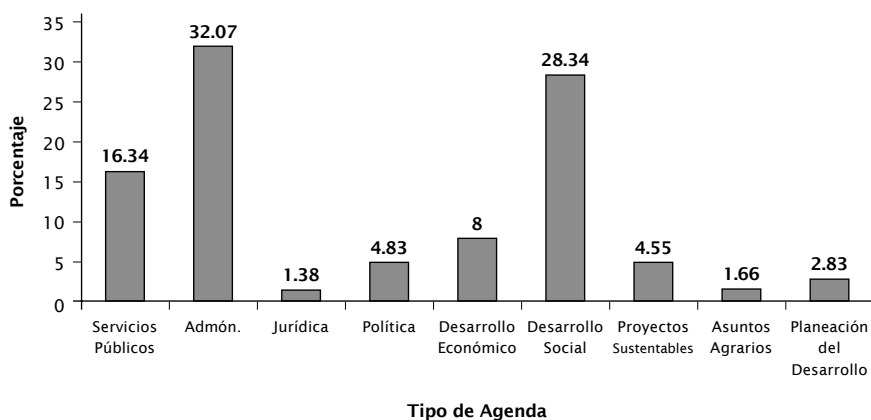
Año	S.P. ³⁹	ADM.	JUR.	POL.	DES. E.	DES. S.	PEO. S.	ASU. A.	PLA. DES	Total
2001	62	118	4	5	11	72	17	8	7	304
2002	43	104	3	14	31	86	12	10	12	315
2003	35	86	4	7	21	53	3	1	6	216
2004	19	39	3	14	8	57	5	4	7	156
2005	41	40	3	16	21	81	11	1	4	218
2006	37	78	3	14	24	62	18	0	5	241
Total	237	465	20	70	116	411	66	24	41	1450

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, Período 2001-2003 y 2004-2006.

³⁹ Por razones de espacio en el cuadro 3 fue necesario abreviar el nombre de los tipos de Agenda que aquí se están analizando por lo que se presentan para un mejor entendimiento la abreviación y su significado completo: S.P. (Servicios Públicos); ADM. (Administración); JUR. (Jurídica); POL. (Política); DES. E. (Desarrollo Económico); DES. S. (Desarrollo Social); PRO. S. (Proyectos Sustentables); ASU. A. (Asuntos Agrarios); PLA. DES. (Planeación del Desarrollo).

Para un mejor análisis del anterior cuadro, este se desagrega en los siguientes gráficos, los cuáles permiten acercarnos más puntualmente a lo que sucedió por cada tipo de agenda, pero también a lo que ocurrió por cada año de gobierno municipal. Es decir, de lo que se trata es de buscar las agendas de interés para el gobierno, pero donde además el haber leído todas las actas de ayuntamiento permitirá incorporar comentarios pertinentes que nos ayudarán a aclarar las situaciones de las agendas.

Gráfica 1. Por tipo de agenda



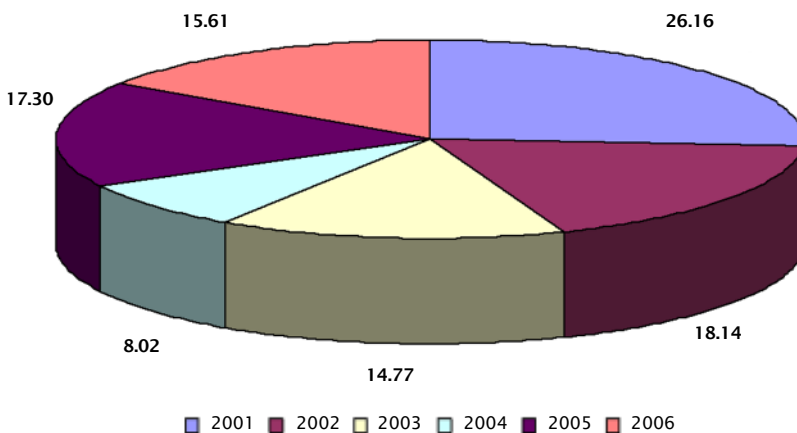
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

La gráfica 1, nos muestra que del total de los 1,450 puntos tratados en el período de los seis años en términos porcentuales que representó cada agenda, así tenemos que la agenda administrativa representó el 32.07%, seguida de la de desarrollo social con un 28.34%, a su vez la agenda de los servicios públicos municipales representó el 16.34%, la de desarrollo económico el 8%, la política un 4.83%, siendo las últimas la de planeación del desarrollo con un 2.83%, la agenda de asuntos agrarios con un 1.66%, y finalmente la jurídica con un 1.38%.

Pero, porque para un municipio la agenda administrativa representa la mayor cantidad de asuntos tratados y no otras, esto es a lo que nos adentraremos en los siguientes puntos. Si bien es cierto que las siguientes gráficas

nos dan datos porcentuales, el análisis que se hará corresponde a la lectura de las actas de ayuntamiento, dejando para el lector la interpretación de los porcentajes.

Gráfica 2. Porcentaje por tipo de agenda (Servicios Públicos)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, Periodo 2001-2003 y 2004-2006.

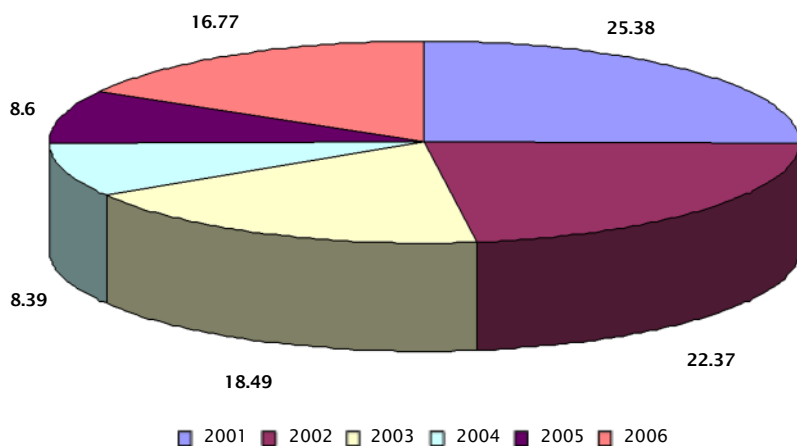
Una de las demandas más solicitadas por la población hace referencia a los servicios públicos municipales, que para los municipios como se ha dicho infinidad de veces lo establece el Art. 115 constitucional, dentro de los temas tratados en Ayuntamiento en esta Agenda se tocaron 237 veces en los seis años, dentro de este rubro sobresale lo referente a dos servicios, el del agua potable —este se discute, sobre todo, en épocas de estiaje de los meses de abril-junio— y el de los caminos rurales, estos dos temas son los que configuran más del 50% la agenda del Ayuntamiento, lo del agua que es un tema fundamental, pero el arreglo y mantenimiento de los caminos rurales del municipio permanentemente generan una gran discusión en términos sociales y políticos, ya que en el municipio existen más de 100 localidades que para su comunicación tienen 350 kilómetros de terracería-brechas y la población permanentemente demanda comunicación, pero la capacidad del gobierno para atenderlos es superado, ya que al mismo tiempo no se le puede dar mantenimiento.

También otro tema a discusión interesante es el referente a seguridad pública, sobre todo, fue una agenda bastante discutida en el primer período de gobierno, debido a que se cambió de director durante cinco ocasiones, debido a las presiones ciudadanas que se veían discutidas por los regidores y presionando al presidente para su destitución.

A su vez en la siguiente gráfica, lo correspondiente a la discusión de la agenda administrativa es la que más veces se toca, qué en los seis años correspondió a 465 veces, pero sobre todo, resalta que es en el primer período de gobierno 2001-2003 que es donde más veces se toca que son 307, así era muy común que cualquier asunto de tipo administrativo que en muchas de las veces no tenía que pasar a una discusión de Ayuntamiento ahí se resolvía, cuando estaba en las manos del presidente municipal en turno, situación que cambia en la siguiente administración donde considerablemente disminuyen los temas tratados en Ayuntamiento, ya que el asunto administrativo más importante que tiene que pasar por el Ayuntamiento corresponde a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Este cambio tan considerable del manejo de la agenda administrativa, se debió al interés del presidente municipal del período 2004-2006 por aprobar —como ya se vio en el capítulo IV referente a la creación de reglamentos—

Gráfica 3. Porcentaje por tipo de Agenda (Administrativa)



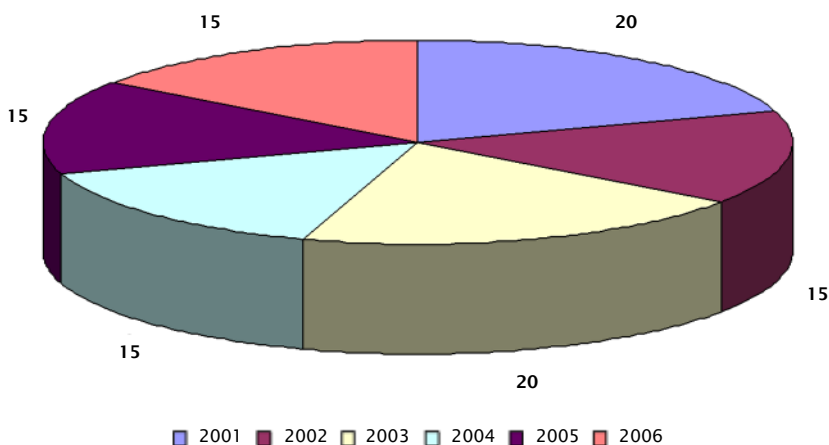
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, Período 2001-2003 y 2004-2006.

por dotar a la administración pública municipal de una serie de reglamentos que permitieran un mejor orden, comunicación y control de las tareas cotidianas administrativas y que estas no pasarán a discutirse en Ayuntamiento, cuando era facultad única del presidente municipal o de los directores, resolverlas en turno.

Ya que durante el primer período de gobierno, era muy común y frecuente, así lo establecen las propias actas de Ayuntamiento que ocurrieran dos cosas: 1. que empleados de la administración municipal se presentarán a exponer asuntos de trabajo para que los decidiera el Ayuntamiento en pleno y 2. que un regidor en asuntos generales tratara en particular el caso de un trabajador sobre una petición hecha al presidente municipal (por ejemplo: un préstamo, un incremento salarial, el pago de medicamentos, principalmente).

Asimismo otra de las cuestiones que elevaron a tratar los temas administrativos en Ayuntamiento era lo referente a las observaciones sobre cuenta pública hacía la Auditoría Superior del Estado de Jalisco que cada año que visitaban los inspectores era con criterios diferentes, por lo que una vez que terminaban la auditoría, solicitaban al presidente municipal y a la responsable de la hacienda pública municipal tuvieran que someter al Ayuntamiento

Gráfica 4. Porcentaje por tipo de Agenda (Jurídica)



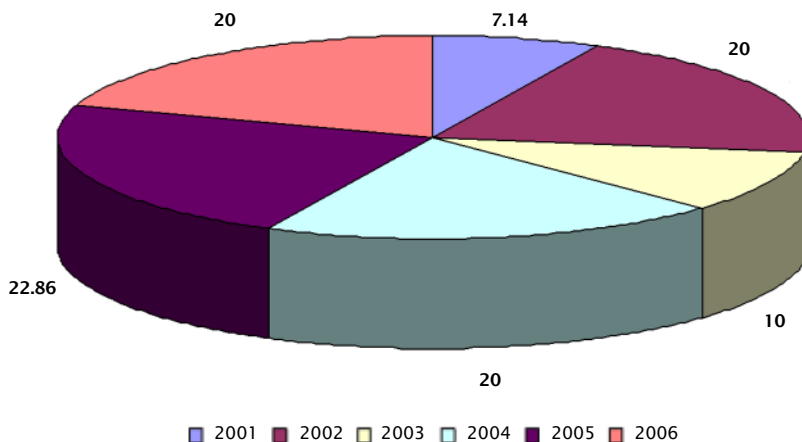
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

aprobaciones que en ocasiones parecieran risorios y que estaban contempladas en el ejercicio presupuestal.

Por su parte la agenda jurídica, es la que menos veces se tocó dentro de los seis años del período municipal, que fueron en total 20, la creación de nuevos reglamentos o su modificación se debieron fundamentalmente a las presiones en algunos casos ciudadanas o de otros entes gubernamentales ejercían sobre el gobierno municipal, pero en otro caso debido a la premisa de ordenar la vida interna de la administración municipal. Sin embargo, algo sigue siendo claro tanto para la sociedad, como para quienes forman parte de una administración municipal, las reglas no son del agrado de ellos, que se les someta al orden, al control de los actos administrativos va en contra y choca con los propios intereses de los actores políticos.

Así por ejemplo, cuando se llegaron a proponer temas como el poder regular los viáticos, los préstamos, el pago de medicamentos, tener un reglamento de compras y comité de adquisiciones, un reglamento de para quién tire basura en la calle, crear un organismo regulador del agua potable, son temas que el presidente al discutirlo en las pláticas informales con sus regidores, antes de ponerlas en el orden del día, ahí se atoraban, por dos factores: por el costo político que se argumentaba, pero porque afectaba directamente

Gráfica 5. Porcentaje por tipo de Agenda (Política)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

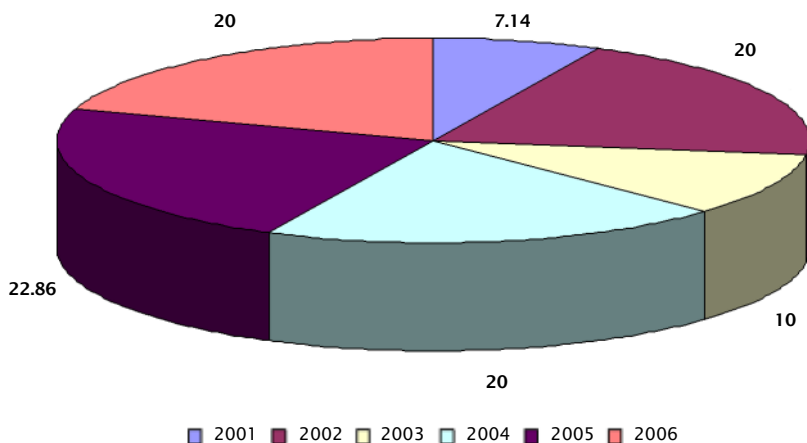
sus intereses, primero en el esquema mismo de ser regidores y segundo porque creían que una vez que dejaran el cargo, ya siendo mortales ciudadanos tenían que pagar más impuestos.

La construcción y discusión de la agenda política, estuvo en estos seis años de gobierno municipal basada principalmente en los asuntos del Ayuntamiento: 1. la elección y trabajo de los delegados y agentes municipales, 2. la relación de trabajo con las autoridades comunales y ejidales —5 comunidades y 18 ejidos— y 3. la relación de trabajo con la Asociación Ganadera Local. Siendo la elección y el trabajo de los delegados y agentes lo que más llevó a que el Ayuntamiento se confrontará, hubiese demandas penales y remoción de los delegados y agentes.

Pero también, debido a la alternancia política en el país y el estado, y al nuevo lenguaje de la democracia, durante el primer período de gobierno las autoridades comunales y ejidales amparadas en las facultades que les otorga el Art. 27 constitucional empezaron a realizar acciones que rebasan a la autoridad municipal, por ejemplo: la regulación del uso del suelo —ellos querían dar el permiso de construcción y cambios de uso del mismo; la construcción de la obra pública— algunos ejidos llegaron a demandar al Ayuntamiento que este les diera el recurso para ellos ejecutarla. Situación que en el segundo período cambia al darse un diálogo más permanente con estas autoridades pero al establecer las competencias legales de cada institución.

Referente a la agenda del desarrollo económico, en estos seis años de gobierno municipal se trabaja en los puntos y demandas que habían sido plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal con visión 2001-2020, ya que es en esta agenda donde se construyen las relaciones y convenios con el estado y la federación para impulsar al municipio tanto en materia de la dotación de infraestructura y de apoyo a los productores rurales del municipio (véase gráfica 6).

Así, por ejemplo se establecen convenios con los programas del gobierno del estado y federal como el Fondeo de Desarrollo Regional (FONDEREG), Programa de Acción Comunitaria Estatal (PACE), Programa de Imagen Urbana Turística, Proyectos Estratégicos, Iniciativa Ciudadana 3 × 1, Microrregiones, Programa de Empleo Temporal, Programa de Infraestructura Social Estatal (FISE), Alianza para el Campo, Fondo Jalisco (FOJAL), Opciones Productivas, Crédito a la Palabra, Programa de Capacitación para el Empleo, Programa Ganadero (PROGAN), entre otros principalmente, los cuales han permitido dotar al municipio de mejor imagen urbana, mejores caminos ru-

Gráfica 6. Porcentaje por tipo de agenda (Desarrollo Económico)

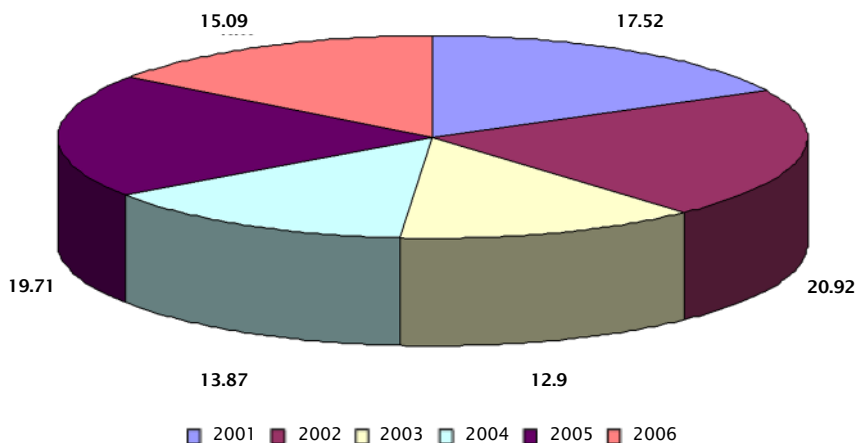
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

rales, puentes, muelles, espigones, así como el que los productores cuenten con mejores alternativas para la comercialización y producción del café, la raicilla, los lácteos, la ganadería, lo forestal, la pesca, en este sentido se ha puesto en el camino del desarrollo del municipio de Cabo Corrientes, y algo que aquí cabe mencionar que si bien es cierto que en los procesos de la agenda surgieron dudas y discusiones, en estos puntos en los dos períodos de gobierno los regidores coincidieron y sacaron adelante estos proyectos (véase gráfica 7).

La construcción de la agenda del desarrollo social, —dejando fuera a la administrativa— se convierte en la más importante con 411 puntos, esto tiene su explicación fundamental a que el municipio cuenta con retrocesos históricos y de grados de marginación alto. En este sentido para los dos gobiernos municipales fue importantísimo llegar a presentar al Ayuntamiento propuestas de orden social que tendieran a disminuir la pobreza y el rezago social, por ello plantearon propuestas para dotar de agua potable, electrificación, salud, alimentación y educación a mayores localidades, trabajando coordinadamente con el estado y la federación.

Sin embargo, dentro de esta agenda, una situación incómoda para los gobiernos municipales es lo referente al apoyo en particular que pedían fami-

Gráfica 7. Porcentaje por tipo de Agenda (Desarrollo Social)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, periodo 2001-2003 y 2004-2006.

lias o ciudadanos con fin de aprovecharse políticamente del ayuntamiento o presidente municipal, situaciones que estaban fuera de toda norma municipal. Y otra que ha sido lamentable son las peticiones de las diferentes instituciones educativas que llegaban al Ayuntamiento, que no tenían nada que ver con dotación de infraestructura o mejoramiento de la calidad de la educación, pero que sin embargo eran apoyadas, como por ejemplo apoyos para graduaciones, viajes por fin de curso, etcétera.

Asimismo, es importante destacar en este punto los convenios con la Universidad de Guadalajara para la instalación de dos casas universitarias que han permitido que alumnos no tengan que salir del municipio para cursar una carrera universitaria y los convenios con Sedesol para la instalación de centros comunitarios de aprendizaje y teleaulas para fortalecer la formación académica de los jóvenes y adultos con deseos de superarse.

En el análisis de la agenda, fue interesante proponer un apartado referente a identificar cuáles fueron los proyectos sustentables o más estratégicos a que le aportaron los gobiernos municipales, en este sentido una agenda construida muy importante para el gobierno de la administración 2001-2003 y que le apostó a través del departamento de turismo fue la creación legal de una Asociación Portuaria Integral (API) para Cabo Corrientes, donde en ella

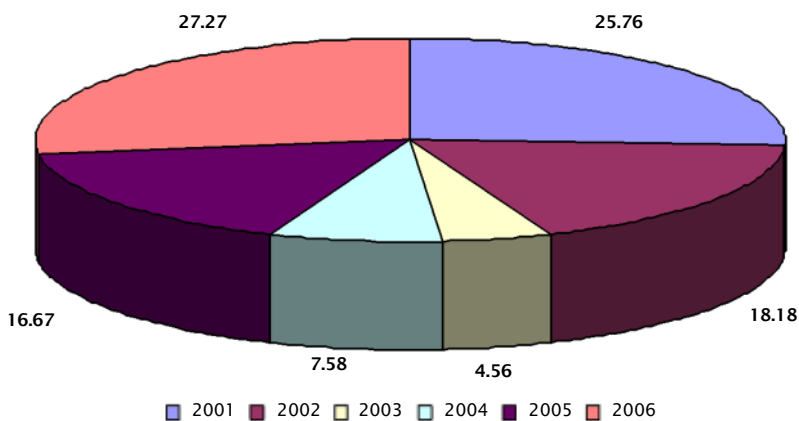
se plasmaba la idea de cuidar el litoral del municipio a través de la regulación de las playas y con un cobro para el desembarque de los turistas en las playas de Cabo Corrientes, fue un tema bastante discutido, analizado, y que se quedó trunco.

Para el gobierno del período 2004-2006 la apuesta fue: a) La construcción de un campamento tortuguero en coordinación con la Universidad de Guadalajara con tres fines: 1. protección de la especie, 2. formación curricular para estudiantes a partir del estudio de la biología y 3. atracción turística; b) El apoyo decidido a los raicilleros para la construcción de una planta tecnificada de raicilla, la comercialización del café en la región y la difusión del ostión en la zona de Tehuamixtle; c) A partir de lo anterior la creación de rutas de turismo rural con una delimitación geográfica, escenarios naturales y servicios a ofrecer (raicilla, café, ostión de la costa), todos estos proyectos fueron apoyados por el Ayuntamiento y se encuentran en procesos de consolidación.

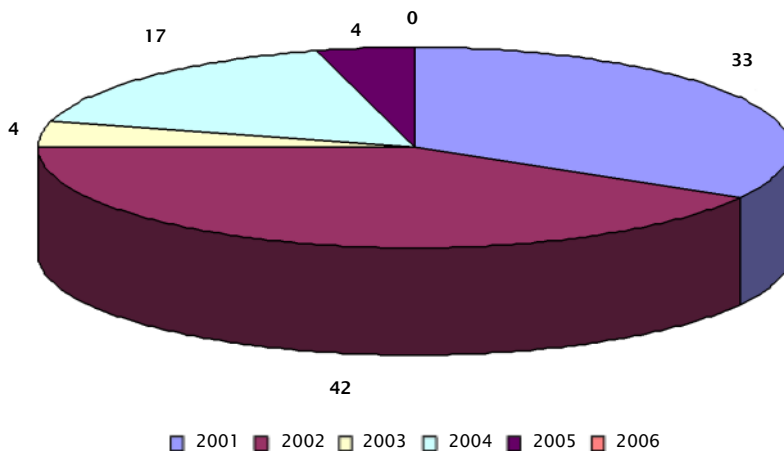
Lo interesante de dichos proyectos, es que si llegan a consolidarse están permitiendo articular la vida social y económica del municipio de forma sustentable y duradera.

Considerando la historia de Cabo Corrientes, una situación que no ha permitido que el municipio se encuentre en mejores condiciones de desarro-

Gráfica 8. Porcentaje por tipo de Agenda (Proyectos Sustentables)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

Gráfica 9. Porcentaje por tipo de Agenda (Asuntos Agrarios)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, Período 2001-2003 y 2004-2006.

llo, es la situación legal de la tenencia de la tierra, en este municipio el 98% es de propiedad social, es decir, comunal y ejidal⁴⁰, ello ha derivado que en todos los ejidos y comunidades existan problemas agrarios, por eso es importante ver que tanto representa o qué interés le da el Ayuntamiento a este tema, por lo que se puede ver, es que, es muy poca ya que se trataron en los seis años solamente 24 puntos, revisando las actas de Ayuntamiento los comentarios más continuos tienen que ver con El Tuito, el caso de La Hermosa y Las Juntas y Veranos, esto se debió a que estos asuntos se derivaron en problemas sociales que ponían en riesgo la paz social del municipio —en el caso La Hermosa hubo muertos—.

Sin embargo, también de acuerdo con las actas, esta poca agenda se debió a que la autoridad municipal no tiene competencia legal para resolver dichos problemas, sino que son de competencia federal. Pero lo que si es importante resaltar es que es tanta la presión para la solución de los problemas agrarios que en el período 2004-2006 se crea la oficina de asuntos agrarios de Cabo Corrientes.

⁴⁰ El municipio está conformado por 5 Comunidades Indígenas y 18 ejidos.

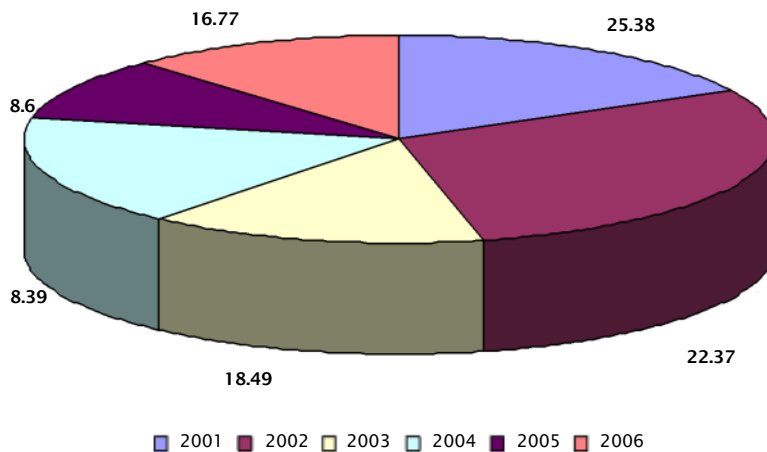
Finalmente, le compete a revisar el tratamiento de la agenda de la planeación del desarrollo, aquí buscamos observar cuál es el tratamiento que le da el Ayuntamiento a la Planeación del Desarrollo (subdivisiones, fraccionamientos, planes urbanos), en este sentido fue importante constatar que en estos seis años de gobierno el presidente municipal —asesorado por la dirección de la obra pública— con el respaldo del Ayuntamiento en pleno, marcó la directriz para que dichos proyectos fueran autorizados conforme a la ley y con visión de futuro, para que posteriormente no se ocasionaran problemas.

Esto además permitió incrementar el patrimonio del municipio con las áreas de donación. Así tuvieron bien en aprobarse veinte subdivisiones, un fraccionamiento (puerta y la pipa), quedando en trámite tres (Santa Cruz del Tuito, Mayto, Boca de Tomatlán y Mismaloya⁴¹). Existiendo una propuesta por parte del Gobierno del Estado de Jalisco a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), el que el Ayuntamiento en pleno pueda aprobar el Proyecto denominado Costalegre, el cuál busca normar en un futuro inmediato las construcciones y desarrollos turísticos de Cabo Corrientes. Cabe mencionar que dicho proyecto se presentó en reunión de trabajo a los regidores, se comentó en sesiones de Ayuntamiento, se presentó a las autoridades de las comunidades y ejidos, y se encuentra en revisión.

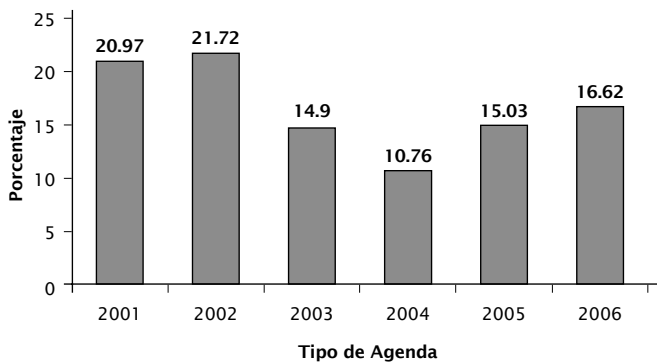
Sin embargo, una situación lamentable se dio a partir de que en los primeros meses de la administración 2004-2006 el Ayuntamiento en pleno aprobó un recurso para que se pudieran realizar los proyectos de urbanización de las principales localidades de las comunidades —ya que estas han venido creciendo sin ningún orden— situación que ninguna le entro argumentando que era una situación para el cobro de impuestos por parte del Ayuntamiento. Situación que sigue ocasionando problemas vecinales y de servicios públicos al no existir un ordenamiento mínimo para las localidades. Situación diferente de los ejidos que sí cuentan con dicha urbanización (ver gráficas 10 y 11).

Como anteriormente se ha establecido en este trabajo no se busca tener una comparación entre los dos períodos de gobierno, sino hacer un análisis durante estos seis años de gobierno municipal, sin embargo, al generar

⁴¹ El territorio de éste ejido está dentro de los municipios de Puerto Vallarta y Cabo Corrientes, por lo que el trámite para la aprobación de su Plan Parcial se venía trabajando con ambos gobiernos, asimismo dentro de dicho ejido se da la división territorial entre estos dos municipios de Jalisco.

Gráfica 10. Porcentaje por tipo de Agenda (Planeación de Desarrollo)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

Gráfica 11. Porcentaje de Agenda por años

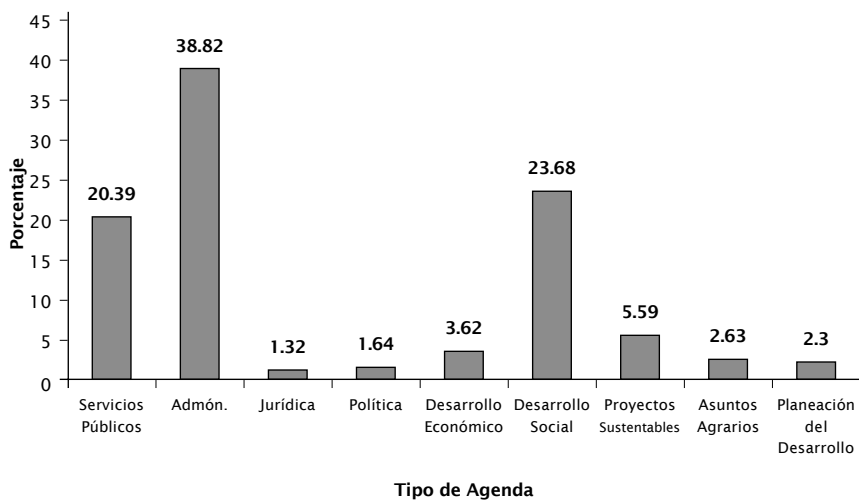
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

dicho análisis se puede colateralmente establecer ciertas similitudes o diferencias entre los dos gobiernos que conforman el período de estudio.

En este sentido, la gráfica 11 nos establece en términos porcentuales el comportamiento por año de los asuntos públicos, así observamos que el año

donde se trataron más asuntos en las sesiones del Ayuntamiento fue el 2002 con un 21.72%, siendo el más bajo el 2004 con un 10.76%, pero algo que llama la atención en este comportamiento es que durante el primer período de gobierno de los años 2001-2003 el comportamiento del primero al segundo año muestra un incremento, pero del segundo al tercero este cae en una forma considerable, mientras que en el segundo período de gobierno el porcentaje de los asuntos tratados en Ayuntamiento va en incremento. Asimismo, es notorio que durante el primer período de gobierno se trataron más asuntos ya que ello da un total de 56%, mientras que en el segundo gobierno este fue del 44%.

Gráfica 12. Porcentaje por año (2001)

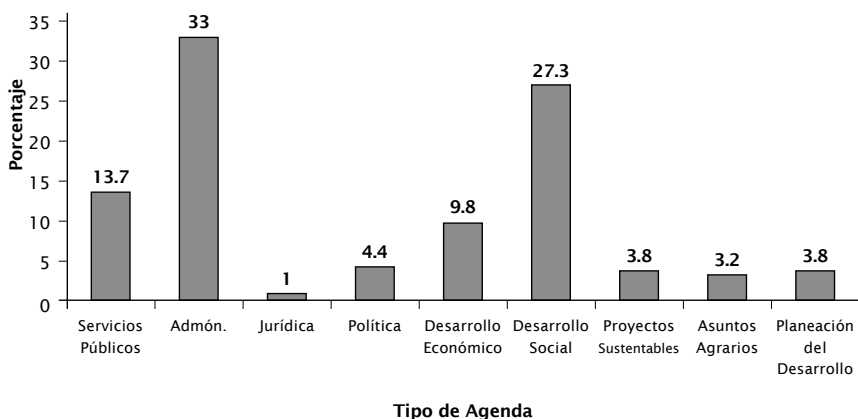


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, periodo 2001-2003 y 2004-2006.

A partir de la gráfica 12 lo que buscamos es observar y analizar cuáles eran los temas prioritarios o más tratados dentro de las Sesiones de Ayuntamiento, recordando que la puesta en discusión de un tema en Ayuntamiento, responde al interés del presidente municipal, al interés de las fracciones políticas representadas en el Ayuntamiento, pero también a la presión y demanda ciudadana.

Así durante el 2001 el tema que más puntos acaparo dentro de la agenda gubernamental fue el administrativo con un 38.82%, seguido del desarrollo social con un 23.68% y el de servicios públicos con un 20.39%, aglutinando estos tres asuntos alrededor del 80% de la agenda gubernamental; siendo el tema menos tratado el jurídico con un 1.32%, siendo los otros temas menos discutidos y tratados.

Gráfica 13. Porcentaje por año (2002)



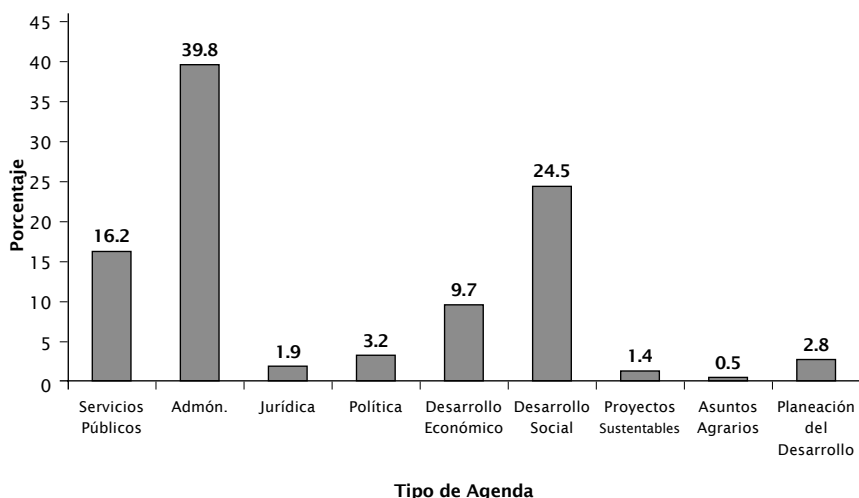
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, periodo 2001-2003 y 2004-2006.

En el 2002 tal y como lo muestra la gráfica 13, siguen siendo los tres primeros temas los mismos del año 2001, los asuntos administrativos, los asuntos del desarrollo social y los asuntos de los servicios públicos, aunque el comportamiento en porcentaje de ellos varía, así los asuntos administrativos decrecen en alrededor de un 6%, la agenda del desarrollo social se incrementa en un 4% y los temas de los servicios públicos caen en un 7%. Pero el dato que de manera agradable no llama la atención es que en cuarto lugar se encuentran los asuntos del desarrollo económico con un 9.8%, pero se mantiene en el último orden los asuntos referidos a la agenda administrativa.

Si recordamos la gráfica 11, el año donde se trataron más asuntos del Ayuntamiento fue el 2002, y si de forma particular analizamos los temas en ese año, vemos que existe un viraje importante en los asuntos de Ayunta-

miento, donde se privilegiaron dos cosas fundamentales para los municipios y que van ligados, el combate a la pobreza y marginación, pero por otro lado empiezan a destacar los temas ligados al desarrollo económico del municipio.

Gráfica 14. Porcentaje por año (2003)

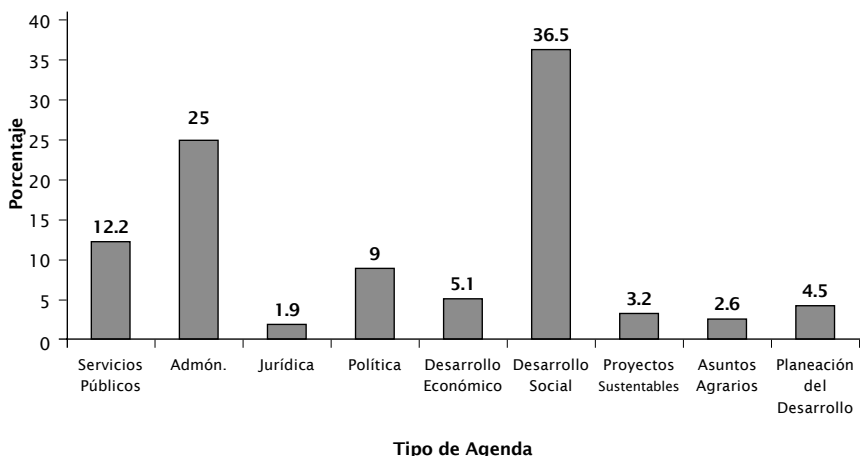


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

En el 2003, que es cuando se discuten menos asuntos en el Ayuntamiento dentro del primer período de gobierno en estos seis años de análisis, tal y como lo muestra la gráfica 14 se tienen los mismos comportamientos que los dos años anteriores, pero este más parecido al 2001, donde aún más se acentúan los temas administrativos, que de acuerdo con el presidente municipal en turno esto se debe al cierre de la administración de los tres años, donde se busca dejar todo en orden para realizar la entrega a la siguiente administración.

Y con referente a los otros asuntos se sigue trabajando con el desarrollo social, los servicios públicos y el desarrollo económico, pero donde hubo un cambio importante fue en el sentido de que ahora el asunto que menos se discutió en Ayuntamiento ya no fue la parte jurídica, sino la cuestión agraria, comportándose de manera similar los otros asuntos con respecto a los años anteriores que fueron el 2001 y el 2002.

Gráfica 15. Porcentaje por año (2004)

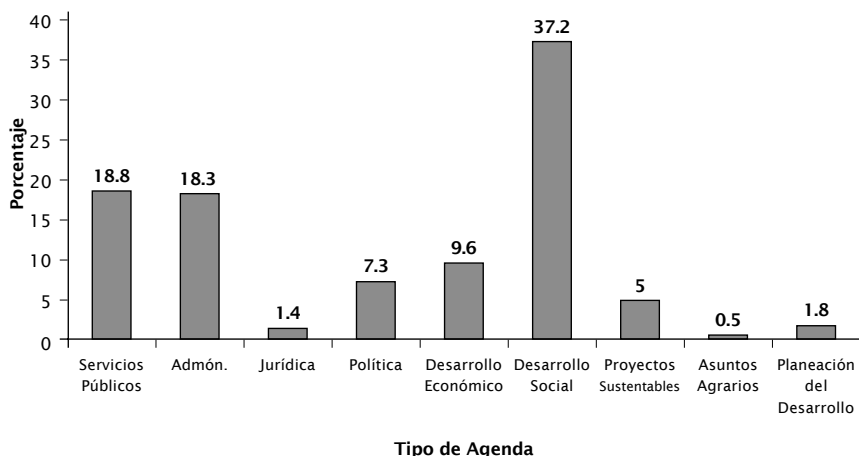


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

Recordando que en el 2004 se da el relevo en el gobierno municipal, se da una modificación a tratar menos asuntos de Ayuntamiento de acuerdo con el presidente municipal de ese período, esto se debió a que se buscaba tener un mejor orden en las sesiones de Ayuntamiento y que solamente ahí se discutieran los temas fundamentales del municipio.

Ante esa situación, como lo demuestra la gráfica 15 siguen siendo tres los temas fundamentales a tratar en Ayuntamiento, tal y como sucedió en los anteriores tres años: el de los asuntos administrativos, el de la agenda para el desarrollo social y el de los asuntos de los servicios públicos, sin embargo, existe una marcada diferencia con respecto a los años anteriores, que ahora el tema que más se discute en el Ayuntamiento son las cuestiones del desarrollo social con un 36.5% seguido de los asuntos administrativos con un 25% y el de los servicios públicos, pero además estos temas ya no representaron el 80% del total, sino alrededor del 75%, apareciendo en el cuarto lugar un tema poco significativo en la anterior administración que fue la agenda política, en quinto lugar el desarrollo económico y al último ahí sí nuevamente la agenda jurídica.

Para el 2005 se marca la misma tendencia con respecto a la agenda del desarrollo social incrementándose cerca del uno por ciento, pero por primera

Gráfica 16. Porcentaje por año (2005)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

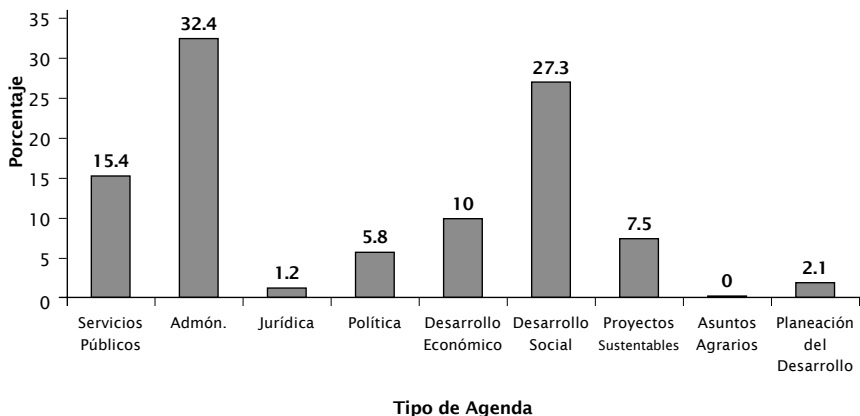
vez la agenda administrativa cae hasta el tercer lugar, ya que los asuntos de los servicios públicos pasan a ocupar el segundo lugar con un 18.8%.

Pero en este año la agenda del desarrollo económico nuevamente se coloca entre las más importantes, así como sigue la política y por primera vez da señales de vida una agenda de proyectos sustentables, que era a los que se le venía apostando dentro de este gobierno municipal, generar las condiciones de proyectos de manera armoniosa y sustentable que viniera a dejar las condiciones de municipio vulnerable y de pocas perspectivas de desarrollo.

En este sentido se puede establecer que el 2005 es el año para que el gobierno municipal establezca las condiciones de partida para un nuevo esquema de desarrollo basado en la actividad turística como garante del desarrollo sustentable, complementada con las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales.

Finalmente, el último año de análisis que es el 2006 y que correspondió también al último año del segundo período de gobierno, como lo muestra la gráfica 17 nuevamente la agenda administrativa se coloca en el primer lugar, seguida de la agenda de desarrollo social y de los servicios públicos, para el presidente municipal el que luego de dos años en que la agenda administrativa descendió a un segundo y tercer orden de importancia y que nuevamen-

Gráfica 17. Porcentaje por año (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de todas las Actas de Ayuntamiento 2001-2006. Gobierno Municipal de Cabo Corrientes, período 2001-2003 y 2004-2006.

te se haya colocado en el último año como la que más temas se trato responde como lo había establecido el presidente del primer período, a que es el último año y que tratas de pasar por Ayuntamiento los más asuntos insignificantes de la administración con la idea de que al ser auditada la cuenta pública no existan observaciones y que éstas se puedan convertir en cargos.

Sin embargo, algo que en este año llama la atención es que los temas de desarrollo económico y de proyectos sustentables vuelvan a ser significativos en la agenda gubernamental que discute y decide el cabildo, esto se debió de acuerdo con el presidente municipal, en que el gobierno buscó en un primer momento seguir disminuyendo la desigualdad del municipio en términos sociales, que los servicios públicos mejorarán, que la administración trabajará con legalidad y orden, mientras que a la par se prepararán los proyectos fundamentales para el municipio y se generaba la infraestructura, por ello en el 2006 se dan todas las condiciones para que el municipio avance con la certidumbre de un crecimiento y desarrollo económico sustentable.

Dentro del período 2004-2006 dos aspectos que se discutieron y aprobaron como agenda si se les da plena continuidad conforme fueron concebidos pueden marcar el rumbo del municipio tanto en lo administrativo para el gobierno municipal y sociedad, como para el crecimiento económico endógeno del municipio. En estos proyectos algo fundamental es que antes de su

análisis y aprobación en el pleno del Ayuntamiento es que se socializaron, se discutieron y se generaron las condiciones para su marcha; y estos asuntos públicos fueron:

1. La división territorial del municipio de Cabo Corrientes, dividido en cuatro microrregiones (sierra, plan, costa y centro) que conlleva a un nuevo orden administrativo y social que se ve reflejado en los siguientes mapas 1 y 2.

2. El acuerdo por el que se crearon las rutas de turismo rural (café, ostión, raicilla y costa), basados en los productos tradicionales del municipio y de sus regiones y que respondían a una propuesta de crecimiento endógeno de Cabo Corrientes y que se muestra en el mapa 3.

Donde incluso estas propuestas se encuentran territorialmente, ya que la microrregión centro, es fundamental en la producción de la raicilla, la microrregión sierra es del café, la microrregión plan en el ostión, y la microrregión costa, hace alusión a su potencial turístico costero.

Inclusive este programa de turismo rural y de microrregiones permitió al gobierno de Cabo Corrientes participar como un programa innovado del Premio de Gobierno y Gestión Local Edición 2006 que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), resultando ganador con otros cuatro municipios del país.

Finalmente, esta parte la concluimos estableciendo que la construcción de agenda en Cabo Corrientes en este período de estudio responde ya no a una agenda tradicional o normal, sino a una agenda ampliada dentro del esquema de Cabrero, pero que todavía no encuentra su punto máximo ya que todavía tendrá que adecuar varios elementos de política pública que le permitan ser una agenda integral.

Mapa 2.



Fuente: Gobierno Municipal de Cabo Corrientes 2004-2006, Jefatura de Soporte Técnico.

Mapa 3.



Conclusiones

El presente trabajo de investigación buscaba responder a la siguiente pregunta relevante: cuáles son las características y manifestaciones del desarrollo sustentable en el municipio de Cabo Corrientes; a partir de la construcción de la agenda del gobierno municipal; el estudio del desarrollo sustentable a partir de la perspectiva teórica de la sociología organizacional y de las políticas públicas nos ha permitido entender como en un espacio territorial se puede vislumbrar la sustentabilidad de su territorio.

En este sentido se nos permitió constatar que el desarrollo sustentable es un proceso que se puede ir construyendo a partir de que los entes públicos —en este caso el gobierno municipal— por una parte mejoren sus procesos internos, pero por otra, generen políticas públicas que induzcan hacia el desarrollo sustentable. Pero, además en dicho proceso se observa que el desarrollo sustentable también puede ser inducido a partir de un nuevo marco normativo que tienda a regular el desarrollo sustentable.

Así, pudimos ver cómo el gobierno municipal ha venido modificando su entramado organizacional buscando con ello generar mejores condiciones que al momento de generar sus políticas públicas pueda brindar mayores logros en beneficio de sus habitantes. De ello da cuenta la modificación de sus organigramas, la estabilización de su planta laboral —haciendo cambios donde en su momento se creían pertinentes—, generando adecuaciones y nuevos reglamentos tanto al interior, como para la sociedad, sobresaliendo la inversión que ha hecho en el uso de nuevas tecnologías para ahorrar recursos, estar mejor informados y generar más productividad, pero también la forma de crecer sus recursos —aunque el 90% siga siendo de los No Propios— pero reflejados en el gasto a partir de un equilibrio presupuestal y haciendo crecer los gastos en servicios e inversión en obra pública y no así los gastos personales u operativos.

De igual forma pudimos ver y constatar que las modificaciones al marco constitucional del país, en un asunto de gran importancia como lo es la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable ha permitido que los productores agropecuarios del municipio, con el respeto y respaldo del gobierno municipal y la participación oportuna de las agencias del gobierno estatal y federal pueden encausar el cambio institucional en un espacio como Cabo Corrientes, aunque hay que decirlo que apenas son sus primeros pasos, pero que se ve tienden a consolidarlos en la medida que los canales de participación y de acuerdo permitan hacer más productiva la vocación agropecuaria del municipio.

Finalmente, pudimos observar y corroborar que la construcción de las agendas públicas dependen en un primer momento del manejo político y social que pueda tener el presidente municipal hacia el interior (regidores y cuerpo administrativo) y líderes sociales, dicho manejo permite encausar la agenda hacia soluciones de problemas actuales, pero también encausar un rumbo hacia el futuro generando políticas que permitan al municipio hacia mejores niveles de bienestar. Aunque fue claro que si bien puede existir la intención de generar proyectos con alta sustentabilidad, el gasto público en inversión es más encaminado hacia la solución y dotación de servicios de primera necesidad.

La agenda pública para Cabo Corrientes apunta hacia la sustentabilidad de su Desarrollo, sin embargo, en el camino se pueden encontrar obstáculos derivados de la fragilidad en el marco institucional que en los municipios del país los hace endebles por períodos tan cortos de gobierno — solo tres años— y que ocasiona que no exista continuidad en políticas y proyectos que generan un desarrollo sustentable y al establecimiento de una planeación respetuosa con el largo plazo.

Por ello, es fundamental que los ciudadanos se apropien de proyectos que garanticen que quién gane sean los propios habitantes del municipio y que de manera simultánea sean proyectos que cuiden su entorno natural.

Anexos

EL ESTUDIO DE CASO⁴²

Las investigaciones de los estudios de caso se enfrentan permanentemente al señalamiento de que sus hallazgos son específicos y sólo explican los pocos casos que se examinan. Así, cuando se hacen amplias comparaciones y se intenta generalizar, los investigadores que usan estudios de caso, a menudo son acusados de permitir que las particularidades de los casos elegidos determinen, o por lo menos maten, sus generalizaciones.

El estudio de caso es el adecuado para explicar las relaciones causales en la vida real que son demasiado complejas para las estrategias de encuesta o experimento. Una segunda aplicación es describir el contexto real en que ha ocurrido una intervención. Una tercera aplicación es cuando una evaluación puede beneficiarse, otra vez en forma descriptiva, de un caso de estudio ilustrativo de la intervención misma. Finalmente, la estrategia de estudio de caso puede ser usada para explorar esas situaciones en las cuales la intervención evaluada no tiene un resultado claro y singular.

El estudio de caso se prefiere para poder examinar eventos contemporáneos, cuando los comportamientos relevantes no pueden ser manipulados. Así, el estudio de caso comparte muchas técnicas con la historia, pero añade dos fuentes de evidencia que no suelen incluir los historiadores: observación directa y entrevistas sistemáticas. La fuerza del estudio de caso se encuentra

⁴² La fundamentación metodológica de los estudios de caso, para esta propuesta, se trabajó a partir de los siguientes autores: Arellano, David (1996), «Case studies methodology in social sciences, elemental bases», en Cuaderno de trabajo-CIDE; Fong Reynoso, Carlos (1998) «La metodología del estudio de caso y la construcción de casos prácticos de análisis empresarial», en Carta Económica Regional, año 11, núm. 62, UdeG; Nava Campos, Gabriela (1996) «Los estudios de caso en la enseñanza de la administración pública: uso y preparación», en Cuaderno de Trabajo-CIDE.

en su capacidad de incorporar y utilizar todas las fuentes de evidencia: documentos, indagación en archivos, entrevistas, observación directa, observación participante y artefactos físicos. El uso de todas o cada una de estas fuentes implica tener diferentes habilidades y seguir procedimientos metodológicos.

Según Cabrero y Vega (1999), la mayor parte de los estudios sobre el cambio⁴³ se centran en el análisis de los resultados, por tanto es esencial entender el antes y después del cambio estudiado, esto permite una interpretación y sobre todo una evaluación sólida del mismo. Sin embargo, en el caso de procesos de alta movilidad y reconfiguración permanente, a lo más que se puede aspirar es al estudio del proceso de reacomodos, es decir, al estudio de los «procesos en estructuración» (*structuring process*) más que al estudio en sí de las estructuras resultantes, dado que éstas todavía no se presentan con claridad.

Asimismo estos autores plantean que una alternativa para enfrentar este tipo de estudio es: la acumulación de observaciones en el tiempo. No se trata de observar ni de evaluar los cambios en sí mismos, se trata más bien de encontrar los patrones de evolución de los mismos (Miller y Friesen, 1982). En este sentido sostienen que en un estudio realizado por Greenwood y Hinings (1988) se observaron los patrones de cambio en municipios británicos llegando al concepto de *prototypical tracks*, entendiendo por esta idea los tipos de «itinerarios de cambio» que los diversos municipios presentaban. Esto les permitió sistematizar las observaciones, se trata así de buscar regularidades de «segundo nivel» las cuales no se detectan en observaciones directas por períodos de corto tiempo, sino a través de la acumulación de observaciones en el tiempo.

Este tipo de problema de investigación se puede presentar bajo un enfoque no experimental, que es un procedimiento sistemático y empírico en donde el fenómeno a estudiar no es manipulable, porque ya ha sucedido, las inferencias sobre relaciones entre el fenómeno se realizan sin intervención directa y dichas relaciones se observan y examinan tal y como se han dado en su contexto natural (Sampieri, 1998).

Esta investigación no experimental, estará dada en su dimensión longitudinal (Pettigrew, 1990; Van de Ven y Huber, 1995; en Cabrero y Vega,

⁴³ También lo puede ser para la construcción de las agendas.

1999); así el método permite explorar los contextos temporales, los procesos de cambio, y las oscilaciones de los mismos a través de su evolución e interconexiones en el tiempo. Es decir, parten de la recolección de datos a través del tiempo en puntos o períodos específicos. Según Pettigrew (1990), una observación mínima de un período de diez años⁴⁴ es necesaria para que el análisis longitudinal sea factible.

De esta manera, uno de los componentes de la dimensión longitudinal es el de evolución de grupo, que plantea que algunos o todos los sujetos a estudiar pueden cambiar, pero la subpoblación es la misma, lo que implica que la mayoría de las veces los actores cambien o permanezcan.

Por lo tanto, es necesario identificar los métodos que le dan validez al estudio de corte longitudinal. En este sentido método longitudinal de observación permite acercarse al objeto buscado, aun cuando esté presente mutaciones frecuentes. Como lo menciona Pettigrew (1990), este método permite explorar los contextos, los contenidos y los procesos de cambio, todos juntos y con sus respectivas interconexiones a través del tiempo. Para Millar y Friesen (1990), la ventaja del método es que permite encontrar «los patrones evolutivos» y no sólo los comportamientos observados, los cuales por cierto pueden seguir cambiando a través del tiempo. Para Greenwood y Hinings (1992), por su parte, solo este método permite encontrar las oscilaciones, interacciones y contradicciones del cambio en un sentido más amplio. Se trata, como lo dice Pettigrew, de un método que permite analizar una acción (*changing*) y no solo un hecho (*change*); él lo expresa mediante la frase «atrapando la realidad al vuelo». Además esto permite diluir una frontera rígida que presenta frecuentemente los estudios del cambio entre el contexto y la acción organizada.

Otra de las características del método longitudinal es que no plantea la búsqueda de una causalidad lineal o singular; no se estructura a partir de una variable independiente y de una variable dependiente. El supuesto del método es que hay múltiples causas e identificarlas aisladamente ayuda, pero en realidad es en «interacciones convergentes» a través del tiempo y en «circuitos interconectados» como éstas generan la evolución observada, como lo

⁴⁴ Si bien es cierto que plantea como mínimo diez años, se considera que al haber cambios de personas en el aparato gubernamental bien puede ser un período más corto, en este caso de seis años; ya que estamos hablando del comportamiento de dos períodos de gobierno, donde las decisiones y los resultados varían.

muestra Pettigrew en uno de sus estudios... Así, el método contribuye a identificar conjuntos de variables que generan conexiones y circuitos que ayudan a entender los patrones del cambio.

Por todo ello, una cualidad necesaria en nuestro método de estudio deberá ser entonces la *longitudinalidad* del análisis. Es así como pretendemos aprehender una acción pública en transformación, centrando nuestra atención en descubrir los itinerarios del cambio, los modos de regulación que se eslabonan en dichos itinerarios y los patrones de evolución que a través del tiempo los pueden caracterizar.

Como reconoce Pettigrew (1990) a partir de su experiencia en varios estudios de carácter longitudinal, es difícil, que este tipo de trabajos sigan un trayecto claramente planificado desde el inicio; más bien se trata, como este autor lo reconoce, de un proceso oportunista. La circunstancia de la investigación que aquí se presenta no escapa de este fenómeno. Nuestro estudio longitudinal, que abarca un período de 10 años, lleva a cabo en parte un «análisis en tiempo real», es decir, como lo describen diversos autores, se trata de una observación que comenzó a llevarse a cabo desde el inicio del período (en este estudio desde el año 1988 para algunos casos y 1989 para otros). Sin embargo, es necesario reconocer que dicha observación no constituye un método longitudinal directo «puro» dado que se inició buscando responder a un conjunto de preguntas que a su vez fueron evolucionando también con el tiempo; a partir de ello se adoptó también una visión retrospectiva.

Ante un objeto de estudio complejo y de variables múltiples como el que aquí se enfrenta, es difícil adoptar una postura metodológica ortodoxa. Las preguntas de investigación que guían este trabajo no pretenden ser respondidas de una forma conclusiva, pues esto sería pretencioso. Lo que se intenta es, más modestamente, entender mejor el problema de investigación y generar nuevas y más claras preguntas para avanzar en su estudio. La pretensión por tanto no es predecir, más bien es entender. Se trata de un estudio en el que, tal y como lo plantean algunos autores, el objetivo último no es buscar la mejor respuesta, sino tan solo algunas respuestas posibles y probables, es decir, como método inductivo busca «probabilidades plausibles». Se intenta, así, proponer interpretaciones sólidas mediante un trabajo de sistematización de observaciones y análisis que sean plausibles, sistematización que es entonces lo que da un rigor al método. En esta argumentación se menciona que «las conclusiones no se derivan de los hechos, sino de la inter-

pretación sistemática que se hace al dar cuenta de ellos». En este sentido el método de casos aparece como pertinente, dado que se trata de una investigación en la que, como lo plantea Yin (1989), el investigador se encuentra frente a una situación que envuelve una diversidad de variables que es difícil identificar y mucho más difícil controlar, por lo que no puede adoptar un control de variación sobre el conjunto.

La colecta de información como proceso diversificado y de dimensiones múltiples. Según Pettigrew (1990) es necesario en todo estudio de carácter longitudinal que la colecta de datos cumpla con cinco requisitos: 1. que los datos sean de naturaleza procesal, es decir, que abarquen tanto aspectos que reflejan la acción como aspectos que reflejan la estructura en la que se ubica la acción; 2. que permita una dimensión comparativa al abarcar varios sectores o varias situaciones; 3. que tengan un carácter plural, es decir, que abarquen las interpretaciones de diversos actores que participan en el proceso; 4. que reflejen la dimensión histórica, es decir, que den cuenta de la evolución de las ideas, así como de acciones y restricciones a través de un período de tiempo determinado, y 5. que sean de carácter contextual, es decir, que crucen constantemente entre procesos y contextos. En este sentido nuestro estudio intenta abarcar todas estas dimensiones.

Pettigrew, por otra parte, insiste en que este tipo de estudios debe abarcar al menos tres estrategias de colecta de datos: 1. la información documental y de archivo, 2. las entrevistas en profundidad a actores clave y 3. la observación directa y material etnográfico. Desde esta perspectiva nuestra investigación considera estas tres estrategias permitiendo con ello garantizar el éxito en la colección de datos y por ende el trabajo de investigación.

Además, para que el estudio de corte longitudinal pueda tener validez es necesario establecer las diferencias entre dos paradigmas, el cuantitativo y el cualitativo, para así poder establecer con claridad cual de estos paradigmas es acorde con el estudio longitudinal.

Bajo dicha premisa Yin (1989), argumenta que los métodos cuantitativos que dan lugar preponderante a las estadísticas, probabilidades y predicciones con base en criterios de falsificación han creado dos dilemas primordiales para las investigaciones que se fundamentan en estudios de caso. En primer lugar, hay una alta probabilidad de que exista predisposición o se carezca de objetividad cuando se estudian unos pocos casos sacados de una muestra no aleatoria seleccionada subjetivamente. En este sentido, el segundo dilema ra-

dica en que ningún criterio de fiabilidad ni de validez interna puede asegurarse a través del uso de la metodología de estudios de caso. Por consiguiente, el método de los estudios de caso no permite generalizar los hallazgos.

Debido a que estos dilemas metodológicos son importantes para todas las técnicas inductivas de análisis, la solución de los mismos depende del uso de métodos apropiados para investigar la situación y alcanzar las metas particulares perseguidas por la investigación, es decir, que el proceso de la investigación implica hacerse preguntas sobre la complejidad del problema y de las relaciones involucradas, aspectos que afectarán la decisión al escoger una metodología en particular.

Toda técnica de investigación tiene ventajas y desventajas en términos de exactitud y validez. En este sentido, un investigador puede estar defendiendo una posición particular en el campo epistemológico y en el tipo de resultado buscado. Las técnicas de investigación, cuantitativa o cualitativa, dependen de la posición epistemológica del investigador y del tipo de problema que se desee estudiar.

Como Yin (1989), comenta que existe en las ciencias sociales, la diferencia entre las técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas se ha incrementado en las últimas décadas. Algunos defienden, sin embargo, que esta diferenciación es más una cuestión de la capacidad de la técnica de investigación para tratar con diferentes tipos de preguntas que una habilidad diferente (particular) para evitar prejuicios y acercarse a la realidad con mayor precisión.

Por ejemplo, es posible decir que el acercamiento cuantitativo no garantiza un control perfecto sobre los prejuicios, debido a que cada cuestionamiento comienza con una pregunta del investigador realizada con base en concepciones teóricas particulares. Es más, podemos afirmar que el análisis cuantitativo no permite una explicación exacta de la realidad *per se*, debido a que el análisis cuantitativo puede mostrar correlaciones y a que la correlación no es lo mismo que la casualidad. Este es un proceso difícil de analizar mediante variables parcialmente correlacionadas. Si el cuestionamiento de la investigación se refiere a un proceso, los métodos estadísticos estarán en una importante desventaja para estudiar este tipo de preguntas de manera integral (Stoecker, 1991, 1994).

Herre (1991) hace una distinción entre los planes de investigación intensivos y extensivos. El argumento aquí es que la diferencia entre ambos es más un problema para enfrentar distintos dilemas «que el de una capacidad

para explicar mejor la realidad». Una investigación extensiva incluye principalmente métodos cuantitativos a gran escala tal como el muestreo y el análisis estadístico, más dirigido a generar patrones o modelos comunes y la tipificación de las propiedades de una población a partir de una lógica descriptiva. La investigación intensiva, en cambio, utiliza sobre todo, métodos cualitativos con el propósito de realizar fundamentalmente análisis causales holísticos.

El problema de usar métodos estadísticos para el análisis de situaciones causales es que estos métodos requieren de la «taxonomización» de las observaciones dentro de los grupos de variables que comparten atributos formales comunes, pero que no están conectados o interrelacionados necesariamente. En la investigación intensiva, las relaciones causales están basadas en observaciones concretas y en interconexiones particulares entre las propiedades reales y la población dentro de un escenario concreto real lo cual hace difícil taxonomizar en términos generales o en definiciones operativas estables en el tiempo y el espacio estos conceptos.

Los métodos orientados a estudios de caso son básicamente métodos del tipo intensivos/cualitativos, la característica general del estudio de caso es que se esfuerza por ser holístico y por tratarlos como entidades enteras y no como colecciones de partes de un todo mayor ordenado o taxonomizado. Así, estos métodos tratan la causalidad como un fenómeno contingente, es decir, los resultados son analizados en términos de intersección de condiciones, donde normalmente se asume que cualquiera de las varias combinaciones de condiciones podría producir un cierto resultado (Ragin, 1987).

A diferencia de los métodos de análisis estadístico multivariable, que tiende a ser radicalmente analítico porque descompone los casos en diversas partes —o variables— que más tarde son difíciles de volver a componer en un todo, la comparación cualitativa permite el examen de constelaciones, configuraciones y circunstancias. Estos estudios están particularmente bien estructurados para enfrentar preguntas respecto de los resultados que devienen en múltiples causas, donde diferentes condiciones de diferente valor y peso se combinan en distintas y a veces contradictorias maneras para producir casi los mismos resultados. Las técnicas estadísticas multivariables comienzan su análisis con un supuesto simplificado acerca de los casos y sus interrelaciones como variables. El método de comparación cualitativa, por contraste, comienza asumiendo la máxima complejidad de la causalidad, y a partir de

este supuesto es posible construir sobre esta complejidad (*op. cit.*). En estos casos, la complejidad se acepta de partida y entonces se analiza en términos de causalidad múltiple.

Lofland (1971: 13) sostiene que el análisis cuantitativo responde a interrogantes como: cuáles son las características de un fenómeno social, que formas asume y que variación despliega. El análisis cualitativo enfrenta la tarea de delinear formas, géneros y tipos de fenómenos sociales y asume la causalidad como múltiple y compleja, además de otorgar mucha importancia al fenómeno histórico específico y particular que podría explicarlo. Por otro lado, las cuestiones que el análisis cuantitativo busca responder son distintas: cuál es la correlación entre los elementos estandarizados y ciertos efectos o consecuencias observadas en un fenómeno social particular.

Finalmente, el investigador que diseñe un análisis de estudio de caso debe tener en cuenta la validez y fiabilidad de sus datos, y desarrollar criterios claros para interpretarlos y analizarlos. Validez y fiabilidad son criterios necesarios para evaluar la capacidad de análisis precisos de causalidad y, tal vez, la capacidad de predicción de una metodología en particular. Aunque los estudios de caso no se usan para predecir o para identificar correlaciones específicas, como causalidades, sus criterios de validación son reglas importantes del quehacer científico. Debido a que, por ahora, la sociología no cuenta con criterios más completos, cada proyecto de investigación debe, por lo menos, justificar el uso o abandono de sus criterios o parámetros.

En la investigación de un estudio de caso, el primer aspecto importante que debe considerarse es la definición del objetivo básico: el análisis de causalidades complejas con miras a proponer una interpretación plausible del fenómeno. La intencionalidad de los estudios de caso es el entendimiento de la causalidad en una realidad particular, o dentro de un marco específico, sin pretender generalizar. La meta no es predecir, sino entender. Un mayor entendimiento de los fenómenos nos permite crear alternativas para las situaciones reales, definir posiciones, arriesgar nuevos conceptos y posibles relaciones. De esta comprensión, podría devenir una predicción verosímil, pero especulativa o una generalización tentativa útil para un programa o una práctica profesional. Sin embargo, es posible afirmar acerca del concepto de entendimiento que los estudios de caso deben cumplir con ciertos requisitos como:

- a) Validez interna: que los conceptos, categorías y relaciones sean realmente útiles y probados por diferentes actores.

- b) Validez externa: los estudios de caso no pueden definir leyes generales y tampoco usarse para obtener modelos universales, aunque sus resultados e interpretación puedan ser suficientemente convincentes como para generar ideas y alternativas para diferentes escenarios.
- c) Fiabilidad: los estudios de caso no siempre pueden repetirse, porque en ellos se analizan fenómenos complejos, dentro de escenarios sociales que cambian con el tiempo. En otras palabras, no son experimentos. No obstante, el plan de análisis debe ser lo suficientemente explícito como para permitir la reconstrucción de argumentos por parte de otras personas así como la falsación de interpretaciones.

En términos simples Ragin (1987), resume que las investigaciones cuantitativas son: pocas variables y muchos casos y, las cualitativas implican: muchas variables y pocos casos. Para mejor entendimiento el siguiente cuadro presenta un breve resumen con características de ambos paradigmas:

Paradigmas del método cualitativo y cuantitativo

Paradigma cualitativo	Paradigma cuantitativo
— Interesado en comprender la conducta humana, desde el propio marco de referencia en que actúa	— Busca los hechos a causa de fenómenos sociales, presta escasa atención a los estados subjetivos de los individuos
— Observación naturalista y sin control	— Medición penetrable y controlable
— Subjetivo	— Objetivo
— Perspectiva desde dentro	— Perspectiva desde dentro (datos)
— Historias de vida	— Orientado al resultado
— Narrativas	— Fiable: datos sólidos y repetibles
— Focus group	— Asume una realidad estable
— Estudios de caso	— Estudios de caso múltiples
— Orientado al proceso	— Particularista
— Fundamentado en la realidad; orientado a los descubrimientos exploratorios, expansionista, descriptivo e inductivo	— No fundamentado en la realidad; orientado a la comprobación, reduccionista e hipotético deductivo
— Valido: datos reales, ricos y profundos	
— Holista	
— Asume una realidad dinámica	

Fuente: Rafael Bisquerra (1995), «Métodos de investigación educativa» en *Desarrollo Académico*, Ediciones CEAC, Barcelona, España.

Como hemos mencionado anteriormente, en México, los estudios sobre el municipio son muy recientes, estos estudios se han apoyado tanto en técnicas de corte cuantitativo como cualitativo. Inicialmente estas investigaciones tendieron a favorecerse con el corte cuantitativo (dado que se privilegiaba el análisis sobre la variable de las finanzas públicas). Posteriormente, se trató de equilibrar los estudios con la utilización metodológica de ambos paradigmas, considerando las propias particularidades metodológicas de los autores, así encontramos a Merino (1994), Ziccardi (1995), Cabrero (1995), Guillén (1997), García del Castillo (1999), entre otros.

Las investigaciones realizadas por los autores mencionados en el párrafo anterior han sido utilizando tanto análisis comparativos como estudios de caso⁴⁵. En estos últimos tiempos, ha ido cobrando una mayor relevancia la utilización del paradigma cualitativo, para este tipo de investigaciones, que como lo demostramos anteriormente privilegia el esquema de estudios de casos, esto como consecuencia de la perspectiva teórica de la sociología organizacional misma que fue influenciada por las escuelas occidentales, principalmente la gala, que en el país, se ha estado reproduciendo en las diferentes instituciones educativas y de investigación, de nivel superior, entre las cuales se destacan la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) por sus aportaciones teóricas y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), por sus propuestas metodológicas y sus investigaciones empíricas.

En los medios académicos la elaboración de este tipo de estudios ha servido a diversos propósitos entre los que destacan la adquisición del conocimiento y la enseñanza, esta última orientada a la acción como son la gestión o la política pública. En este sentido, el estudio de caso nos permite estudiar el fenómeno de una forma directa, lo que implica la realización de un diálogo extenso entre las ideas del investigador y la información recabada, es decir, más flexible; esto también nos permite la combinación en la búsqueda de explicación de tres tipos de análisis: a) *causal*, b) *interpretativo* y c) *formación de conceptos*.

Desde esta idea, el estudio de caso es una forma de investigación empírica que indaga fenómenos dentro de un contexto real, donde las fronteras

⁴⁵ Una primera propuesta metodológica, para el estudio de organizaciones públicas, la realizan Arrellano y Cabrero (1993). Cabe recordar que el estudio de caso en la investigación de las organizaciones empresariales, ha sido del tipo Harvard, mismo que tiene influencia para la propuesta de estudios de caso en las organizaciones públicas.

entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes y en el cuál son usadas múltiples fuentes de evidencias.

Finalmente, para que el estudio de caso sea ejemplar deberá ser: 1. significativo, 2. completo, 3. considerar perspectivas alternativas y 4. mostrar suficiente evidencia.

De acuerdo con Creswell (1998), el estudio de caso es un sistema limitado en el tiempo y el espacio, puede ser intrínseco e instrumental y el caso se construye como único o colectivo; multilocal o local; un caso o un tema; además su análisis varía de holístico y determinista; y su narrativa puede ser: cronológica, panorámica, descripción detallada del caso y análisis temático y cruzado.

Por lo tanto, podemos argumentar que en los estudios de caso el fenómeno a estudiar se analiza como un todo, no como una colección de variables (análisis estadístico como parcial) que es el tipo de estudio comparativo. Esto lleva a resultados diferentes, ya que el estudio de caso profundiza más, mientras que el comparativo solo nos lleva al análisis de algo particular.

Bibliografía

- ACOSTA SILVA, Adrián (1997), «Estado, políticas y universidades en un período de transición (1982-1994): análisis de tres experiencias institucionales en México», tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2002), *Ensayos sobre cambio institucional*, UdeG-CUCEA, Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Fernando (1990), «Política pública y gobierno del Estado», en *La revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, núm. 4.
- (1992), «Gestión gubernamental y reforma del Estado», en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (CNCAP).
- (1992a), «Ed. y estudio introductorio», *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa.
- (1997), «Estudio introductorio», en Giancomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión a la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica.
- (s/f), «La administración pública y el público ciudadano», documento de trabajo.
- ALISSON, G. (1971), «La esencia de la decisión», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Estudio Introductorio, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- ANTONORSI BLANCO, Marcel (1991), «Guía básica para reorganizar», en *Series de tema de coyuntura*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- ALDRICH, H. (1979), «Organizations and environments», en R. Coronilla, A. del Castillo, en «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- ARNAIZ BURNE, Stella Maris y Alfredo César Dachary (2002), *Globalización, turismo y sustentabilidad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa.
- (2004), *Desarrollo y turismo en la costa de Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa y Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Jalisco (COECYTJAL).
- ARRELLANO GAULT, David y Rafael Coronilla Cruz (1993), «Cambio en las organizaciones públicas», Documento de trabajo, núm. 20, CIDE.
- ARELLANO, David (1996), «Case studies methodology in social sciences, elemental bases», en Cuaderno de trabajo, CIDE.
- , Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- ARROYO ALEJANDRE, Jesús y Antonio Sánchez Bernal (1995), «Las políticas del financiamiento municipal», en *Diploma nacional en política pública y gobierno local*, materiales de trabajo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- BAZDRESCH PARADA, Miguel (1994), «Gestión municipal y cambio político», en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, COLMEX.
- (1995), «Las relaciones políticas de los gobiernos locales: una visión comparada», en *Diploma nacional en política pública y gobierno local*, materiales de trabajo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- BECKHARD, R. (1969), «Organization Development», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- BELAUSTEGUIGOITIA RIUS, Juan Carlos (1999), «Avances en la institucionalización del desarrollo sustentable en México», en Carlos Muñoz Villarreal y Ana Citlalic González Martínez (comps.), *Economía, sociedad y medio ambiente: Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México* (2000), Semarnat.

- BRUNSSON, N. y J. Olsen (1993), «The reforming organization, routledge», en Arturo del Castillo, «Cambio y procesos decisorios», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- BORJA, J. et al. (ed.) (1989), «Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina», Clacso, Sur, CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile; en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- BOWDITCH, James y Anthony Buono (1990), «A primer on organizational Behavior», en Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- BURKE, W. (1983), «Desarrollo organizacional», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y David Arellano G. (1993), «Análisis de innovaciones en organizaciones públicas, una propuesta metodológica» en *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1 CIDE.
- (coords.) (1997), *Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y Nava Campos (1999), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y Vega (1999), «El municipio de León (1989-1999) ¿Consolidación de un proyecto innovador?», en Cuaderno de trabajo-CIDE, núm. 80.
- (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), «Una nueva gestión pública, para América Latina».
- CHILD, John (1973), «Predicting and understading organization structure», en Jorge Culebro, «Cambio estructural»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- COHEN, M., J. March y J. Olsen (1972), «A garbage can model of organization al choice», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacio- nal», y A. del Castillo «Cambio y procesos decisorios»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- COHEN y Fields (1999), «Social capital gains or virtual bowling in Silicon Valley», OCDE-SEDESOL, México; en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- CORONILLA CRUZ, Raúl (1993), «Cambio en las organizaciones», en Documento de trabajo, núm. 14, CIDE.
- CORONILLA, Raúl y Arturo del Castillo (2000), «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CROZIER, Michel (1992), «El cambio en las organizaciones públicas», en *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, CIDE.
- y E. Friedberg (1977), «El actor y el sistema», en R. Coronilla y A. del Castillo, en «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión orga- nizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CULEBRO, E. Jorge (2000), «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CYERT, R. y J. March (1963), «Teoría de las decisiones económicas de la em- presa», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- DEL CASTILLO, Arturo (2000), «Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gu- bernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- DOUGLASS, North (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño eco- nómico*, Fondo de Cultura Económica.

- DOWNS, Anthony (1967), «Incide bureaucracy», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Estudio Introductorio, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- FREEMAN, J. y M. Hannan (1977), «The population ecology of organizations», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- GAEBLER, T. y D. Osborne (1994), «Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y Antonio Sánchez Bernal (1997), *Metodología para el estudio comparativo municipal y metodología de investigación participativa*, Documento de trabajo-INESER.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo (1994), «Retos y perspectivas de la administración municipal en México», en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 3, CIDE.
- y Martha Gutiérrez (1995), «Gestión y política de los servicios municipales en México», en *Diploma nacional de política pública y gobierno local, materiales de trabajo*, Colegio Nacional de Administración Pública.
- (1999), «Los municipios en México: los retos ante el Futuro», Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- GREENWOOD y Hinings (1998), «Organizational design types, tracks and the dynamics of strategic change», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- GOODMAN, P. y L. Kurke (1982), «Studies of change in organizations: a status report», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, CFN, Miguel Ángel Porrúa.

- GUTIÉRREZ VIDAL, Manuel y Sarah Martínez P. (1995), «El papel de los gobiernos locales en el desarrollo», en *Diploma nacional en política pública y gobierno local*, materiales de trabajo, Colegio Nacional de Administración Pública.
- HALL, Richard (1983), «Organizaciones, estructuras y procesos», en Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- HERNÁNDEZ CLARO, Edmundo (1999), «El estudio de la administración pública en México», en Documento de trabajo, UdeG-CUCEA.
- HERRERA MARTÍNEZ, Alejandro (1995), «El gobierno municipal en México y la política pública de los noventa», en *Diploma nacional en política pública y gobierno local*, materiales de trabajo, Colegio Nacional de Administración Pública.
- IAIN GOW, J. (1994), «Administrative innovations among canadian governments», The institute of public administration in Canada; en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- KATZ, D. y R. Kahn (1977), «Psicología social de las organizaciones», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional»; en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- KIMBERLY, John (1976), «», en Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- LERNER, A. (1986), «Ambiguity and organizational analysis», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», y A. García del Castillo, «Cambios y procesos decisorios», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- LEVI, Margaret (1992), «The limits of rationality», The University of Chicago Press.
- MARCH, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica.

- y J. Olsen (1976), «Ambiguity and choice in organizations», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- MEJÍA LIRA, José (1994), «Una perspectiva para el análisis y estudio municipal», en *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdéz.
- MERINO, Mauricio (2006), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE.
- MEYER, Lorenzo (1994), «El municipio mexicano al final del S. XX, historia, obstáculos y posibilidades», en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, COLMEX.
- MILLER y Friesen (1982), «The longitudinal analysis of organizations a methodological perspective», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo-CIDE, núm. 80
- MURIÀ, José (1978), *División territorial del estado de Jalisco*, INAH-El colegio de Jalisco.
- NISKANEN, A. William (1971), «Breaucracy and representative government», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Estudio Introductorio, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) (1997), «La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE», Madrid, España.
- (1996), «Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in local productive systems», en E. Cabrero, y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, París, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- (1997), «Regional competitiveness and skills», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, París, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- (1998), «Local management; for more effective employments policies» en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, París, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992), *La reinversión del gobierno*.

- PARDO, María del Carmen (1994), «La gestión municipal (motor o freno para el ejercicio democrático)», en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, COLMEX.
- PERROW, C. (1970), «Organizational analysis: A sociological view», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1979), «Complex organizations: a critical essay», en Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- PETTIGREW, A. (1986), «Longitudinal field research on change: theory and practice», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- PFEFFER, Jeffrey (1997), «Organizaciones y teoría de las organizaciones» En Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- PUTNAM, R. (1993), «Making democracy work. Civic traditions in modern Italy» en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- RABOTNIKOF, Nora (1997), «Relación entre el espacio público y la democracia moderna», en *Cuadernos de divulgación*, Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral.
- REILLY, C. (comp.) (1994), «Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- RODRÍGUEZ AVALOS, Macedonio León (2001), «Cambio organizacional para la gestión pública. El caso de Cabo Corrientes, 1980-2000», Tesis de Maestría, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUCEA.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (1998), «El municipio emprendedor, finanzas municipales y desarrollo local», en Documento de trabajo-CUCEA.
- (2001), *El cambio institucional en los municipios de México*, UdeG-CUCEA.
- SCHEIN, E. (1970), «The mechanisms of change», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A.

- del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- SCOTT, R. (1964), «Theory of organizations», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1981), «Organizations: rational, natural, and open systems», en Jorge Culebro, «Cambio estructural», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- y J. Olsen (1976^a), «Ambiguity and choice in organizations», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- STEWART, J. (1995), «Innovation in democratic practice», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- THOMPSON, J. (1967), «Organizations in action», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- VAN DE VEN y Huber (1995), «Longitudinal field research methods. Studying proceses of organizational change», en E. Cabrero y A. Vega (1999), *El municipio de León Guanajuato (1989-1999)*, Cuaderno de Trabajo, núm. 80, CIDE.
- VARELA, Gustavo (1999), «Hacia una política para lograr el desarrollo sustentable en México», en Carlos Muñoz Villareal y Ana Citlalic González Martínez (comps.) (2000), *Economía, Sociedad y Medio Ambiente: Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*, Semarnat.
- WEICK, K. (1969), «The social psychology of organizing», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacional», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1982), «Management of organizational change among loosely coupled elements», en R. Coronilla y A. del Castillo, «El cambio organizacio-

nal», en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

WOKLDENBERG KARAKOWKY, José (1997), «Presentación», en Nora Rabotnikof, «Relación entre el espacio público y la democracia moderna», *Cuadernos de divulgación*, Instituto Federal Electoral.

ZICCARDI, Alicia (coord.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Hemerografía

Sitio Web: www.inegi.gob.mx

Anuario Estadístico del Estado de Jalisco (2001), Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI).

Comparativo de Transferencias Federales y Estatales a Municipios (2001), Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco (SEFINJAL).

Plan Regional de Desarrollo: Zona Norte (01) y Zona Costa Norte (09), Comité de Planeación para el Desarrollo de Jalisco (COPLADE).

Política pública y agenda municipal.
El caso de Cabo Corrientes
terminó de imprimirse en septiembre de 2009
en los talleres de Ediciones de la Noche,
edicionesdelanoche@gmail.com
Guadalajara, Jalisco, México.

Composición tipográfica: Laura Biurcos Hernández.

Tiraje: 1 000 ejemplares.