



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Sánchez Ramos, Miguel Ángel

Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México

Espacios Públicos, vol. 10, núm. 20, 2007, pp. 107-161

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2007

Fecha de aprobación: 19 de abril de 2007

*Miguel Ángel Sánchez Ramos**

RESUMEN

Este artículo tiene como propósito demostrar cómo la administración municipal mexiquense tiende hacia el isomorfismo, conduciéndose por imitación y abandonando autonomía y libertad para el ejercicio gubernamental y la administración.

PALABRAS CLAVE: Isomorfismo, administración, municipio, gobierno, institucionalismo

ABSTRACT

This paper has as intention demonstrating as the municipal administration tends towards the isomorphism, conducting itself by imitation and leaving autonomy and freedom for the governmental exercise and the administration.

KEY WORDS: Isomorphism, administration, municipality, government, institutional

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM, profesor de carrera de tiempo completo en el Centro Universitario UAEM Amecameca. Este artículo es avance de investigación de Partidos políticos y elecciones en el Estado de México (1993-2005), auspiciado por la UAEM.

INTRODUCCIÓN

La administración pública municipal, como una expresión del gobierno municipal, mantiene una relación estrecha con la comunidad que le demanda servicios, atención, seguridad y mejor calidad de vida. A la vez, el gobierno municipal, como una más de las esferas gubernamentales del sistema federal mexicano, tiene limitaciones para enfrentar la tarea de gobernabilidad. Para garantizar ésta, los gobiernos municipales deben dirigir atención hacia la efectividad, la honestidad, la responsabilidad, la rendición de cuentas; pero también hacia la participación social, la inclusión en la toma de decisiones y la búsqueda de legitimación.

La evolución de esta esfera de gobierno ha sido marcada por diferentes accidentes políticos, jurídicos, sociales y, por supuesto, económicos y culturales que han hecho del municipio una organización con instituciones débiles, por lo cual no puede, por insuficiencia de capacidad técnica y de coordinación, desempeñar sus atribuciones en forma idónea y con alto sentido de responsabilidad social y política. Sus referentes de actuación los ha encontrado en otros ámbitos de gobierno, a veces por necesidad y en otras ocasiones porque es la misma autoridad estatal quien define, con sugerencias veladas, la forma en cómo debe resolver y atender sus asuntos. La falta de acuerdos entre los actores políticos del municipio, la inexperiencia en la práctica política, acumula factores para facilitar la intromisión de normas, reglas y actores en las decisiones municipales, en contra de la institucionalización propia de sus normas.

Pero, el contexto que enmarca el desarrollo del ejercicio de facultades de la administración pública municipal se encuentra determinado, en gran medida, por las normas, reglas y formas que se han institucionalizado en el gobierno estatal y que se llevan hasta el municipio, propiciando que en este ámbito se apliquen y, por ende, se promueva el isomorfismo. Tal vez, la intención racional del gobierno estatal no sea la de hacer isomorfas las administraciones municipales, sin embargo, los mecanismos y estrategias que sigue propician el camino y el ambiente para que se manifieste la tendencia hacia el isomorfismo.

El isomorfismo significa que las organizaciones preocupadas por la institucionalización de las reglas que le permitan permanecer en un ambiente de reconocimiento de otras organizaciones y la legitimación social que le es necesaria para mantenerse en el ejercicio del poder, se apropian de las normas, procedimientos y de esas reglas para que por imitación se apliquen los procesos.

El isomorfismo, como proceso homologador de procedimientos y de organizaciones, obliga a que éstas tengan ambientes similares donde se aplican políticas, reglas de juego, normas de forma institucionalizada por apego a experiencias exitosas, por ausencia de claridad de objetivos, por dependencia de recursos o por la falta de reconocimiento del exterior.

En este sentido, si el isomorfismo es la homologación de las organizaciones a través de la institucionalización de procedimientos o de reglas del juego, en consecuencia, se pierde el sentido de autonomía y de ori-

ginalidad en el establecimiento de estructuras y de procesos. Equivale a negar la historia de la propia organización, se olvida de su contexto, lo cambia por tener el reconocimiento o la certificación que lo ubique en una fama de procedimiento, aunque no tenga razón frente a su contexto social e histórico.

La tendencia de las administraciones municipales hacia el isomorfismo es el tópico de análisis para el presente artículo. Por tal motivo, se piensa en los municipios del Estado de México, tomando sólo tres casos como una muestra aislada de esas entidades de la administración pública. En esos municipios se trata la información como si se fueran estudios de caso. Al final se cruzan las constantes que permiten evidenciar lo que se pretende en esta investigación. Los casos a los que nos referimos son Amecameca, Ixtapaluca y Naucalpan. Se trata de municipios con diferentes filiaciones partidistas dentro del mismo periodo de análisis: 2000-2003 (aunque el estudio se basa específicamente en los primeros meses del ejercicio, centrando la atención en la última parte del año 2000); así tenemos que en el primero gobierna el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el segundo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, el último lo gobierna el Partido Acción Nacional (PAN).

Lo que se pretende demostrar es la existencia, independientemente de la filiación partidista, de una tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal, en donde la dependencia de estas organizaciones en relación con el gobierno del Estado, la imitación de experien-

cias exitosas y la ausencia de conocimiento pleno de la materia municipal generan las condiciones propicias para establecer organizaciones similares. Esta tendencia hacia el isomorfismo se favorece en un ambiente de institucionalización de procedimientos que redundan con mayor financiamiento o el reconocimiento de organizaciones que facilitan la legitimación de los mismos procedimientos y formas de normar actividades.

Para llevar al cabo la comprobación de la hipótesis anterior se recurrió a un análisis de las instituciones de la administración municipal a través de los estudios de caso apoyados por la técnica de entrevistas aplicadas a los funcionarios con la finalidad de ubicar el nivel de conocimiento del procedimiento que tiene a su cargo, así como buscar evidencia de la falta de claridad en el desempeño del trabajo debido a que no existe su propio marco normativo institucionalizado, lo que condiciona la búsqueda de referentes en otras experiencias que aprovechan el vacío para impulsar el isomorfismo.

Se hizo uso de la técnica de encuesta a través de la aplicación de un cuestionario que se dirigió al personal que está inmiscuido en la administración pública municipal de los respectivos casos. El cuestionario que se aplicó a los funcionarios se puede consultar al final del trabajo. En total se ofrecieron 52 cuestionarios, mismo número que fue recuperado cuando fueron totalmente requeridas las cédulas de los cuestionamientos. Asimismo, se tuvo la oportunidad de mantener entrevistas con funcionarios de primer nivel que ampliaron comentarios.

La perspectiva que se aplica es la del nuevo institucionalismo que concibe que los fenómenos son producto de las instituciones y de los actores que se ven normados por esas instituciones, cuyos actos están dentro del contexto de las reglas del juego, las cuales influyen para que se manifiesten en un sentido determinado.

La estructura del trabajo estriba en tres apartados: el primero representa una reflexión sobre el grado científico que guarda la administración pública, para que a partir de este reconocimiento se entienda la administración municipal como un ente posible del desarrollo factible del bienestar de la comunidad. La administración pública cubre la sensación de ser ciencia, técnica y ejercicio concreto, pero ninguno desligado. El ejercicio práctico de la administración no puede darse sin el uso de la técnica que auxilia en la atención de la problemática, a la vez está sustentada por un cuerpo sistemático y lógico de formas probadas y comprobadas que hacen el campo científico de la misma administración pública.

En un segundo momento se trabaja la parte conceptual del neoinstitucionalismo como parte fundamental de este trabajo, dado que esta corriente genera la idea de la necesidad de institucionalizar los procedimientos para resolver problemas independientemente del contexto político y social; es más, supone que se puede dicotomizar política y administración. Cuando menos esto en México no es posible por las condiciones sociales que requieren de la intervención del Estado para disminuir las diferencias y garantizar la vida pacífica y armónica. De ahí la imperiosa necesidad de actuar

en la administración pública con principios de política.

En este segundo apartado se describen las hipótesis que ayudan a comprobar la existencia de la tendencia hacia el isomorfismo. Dentro del neoinstitucionalismo se reconoce la posibilidad de la promoción hacia la homologación de procedimientos a partir de la comprobación de algunas consideraciones, denominadas hipótesis del isomorfismo, las cuales se utilizan para acreditar la suposición que se ha planteado en el presente artículo.

El tercer apartado contiene el análisis de las hipótesis mencionadas en la aplicación concreta de nuestros casos escogidos como referencia para el estudio de la tendencia hacia el isomorfismo en los municipios mexiquenses. Al final del mismo rubro se presentan unas reflexiones que permiten pensar en las necesidades que enfrenta el municipio como situaciones de impacto social, las cuales deben ser atendidas antes de la preocupación organizacional de homologar procedimientos que ocasionan el descuido de los procesos.

Dado que la temática es de actualidad se revisaron diferentes fuentes bibliográficas, hemerográficas y de red con el fin de encontrar tanto los elementos conceptuales como empíricos que facilitaran la explicación de la tesis del isomorfismo, que por cierto, es oportuno aclarar, no sólo en la administración pública municipal se expresa como una realidad, existe la tendencia al isomorfismo en diferentes organizaciones como es el caso de las electorales, las escuelas, la universidades, las empresas privadas, los

partidos políticos, entre otras. La información recuperada fue procesada para llegar a explicar los casos que se revisan. Esta técnica fue complementada con la aplicación de cuestionarios que ya se mencionó, con el propósito de contar con el dato directo del personal inmiscuido en la problemática.

Lo aportado con el presente trabajo, muy seguramente no es del todo nuevo, sin embargo, sí contribuye a ampliar con estos casos la información empírica y teórica al respecto. Esto facilita el análisis académico para propuestas coherentes a la vez que coadyuva a las administraciones municipales en la detección de un problema que frena su desarrollo.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

La administración pública no es sinónimo de trámites y de eficiencia en procedimientos, va más allá de esto, responde a un espíritu social y político. Social porque éste es el sentido de la administración pública: conservar a la sociedad o asociación a la que debe su existencia como parte del Estado. Es de espíritu político porque se encuentra en las entrañas del poder, y no se trata de cualquier poder, es el poder político del Estado.

El desarrollo de la administración pública se mueve en un contexto social y político en el sentido expresado. Si este contexto siempre está presente en la acción de la administración pública, ésta tendrá mejor impacto estatal y provocará, en consecuencia, la consolidación de lo público en donde nos ubicamos todos los integrantes del Estado.

Analizar la praxis de la administración pública y discernir sobre ese ejercicio, permite incorporar de mejor forma conceptos, categorías, variables e indicadores para la construcción de la disciplina y la solidez de la práctica de la administración pública.

La administración pública se ejerce en cualquier orden de gobierno, por lo tanto, si cada uno tiene características y naturaleza jurídicas propias, su administración pública también es específica.

El objeto fundamental de este apartado es el tener un acercamiento, a partir de la teoría de la administración pública, con la administración municipal mexicana con el fin de reflexionar sobre la tarea de este espacio público para atender las demandas más próximas de la sociedad.

Breves Antecedentes de la Administración Pública como Disciplina

Se ha discutido bastante pero no suficiente sobre la cientificidad de la Administración Pública, sobre su carácter académico y social, no habiendo aún acuerdo único al respecto. Esto confirma su carácter social, dado que en el ámbito de las disciplinas sociales no existe la vía única, la visión y posición teórica universal; la verdad absoluta se refuta y cae aceptando que no era tal. En lo social se acepta que existe la pluralidad metodológica y de resultados.

La administración pública es todo lo que se ha dicho que es; responde a los criterios de disciplina porque tiene toda una sistematización de su objeto de estudio y trabajo que

en tiempo supera incluso al nacimiento de otras disciplinas sociales. “La administración pública existe como objeto y fenómeno real, desde los albores de las primeras civilizaciones.” (Sánchez, 1999a: 14). Las primeras culturas tuvieron la imperiosa necesidad de organizar el poder y la relación con los subordinados lo que los llevó a establecer mecanismos de atención y perfeccionamiento de sus sistemas de administración y organización; así, por ejemplo, en China, en el siglo III a.C., se aplicaban exámenes en la dinastía *Shun* para probar capacidad para la promoción de los cargos (Sánchez, 1999a: 14)

También está el caso de India, donde un consejero denominado *Kautilya Chanakya* aporta, para la historia de la administración una obra conocida como *Arthasastra*, data del siglo IV a.C. Esta obra es considerada como un manual de administración que sobresalta el espíritu por hacer de la administración una disciplina que aplica sus conocimientos en la solución de problemas gubernamentales (Guerrero, 1985: 11).

No sólo se encuentran antecedentes en el oriente, los hay en el occidente en donde ha habido más descubrimientos de obras al respecto de la Administración Pública. Juan Bodino es un ejemplo claro de un investigador preocupado por ofrecer los elementos que justificaran el régimen absolutista y es considerado como uno de los precursores de la ciencia de la administración que habría iniciado como Ciencia de la Policía.

La ciencia de la policía tiene su ubicación histórica entre los siglos XVI y XVIII, cuando se había terminado con el feudalismo y

su misión, entonces, era la de fortalecer el nuevo régimen.

La ciencia de la policía considera una monarquía ya establecida y consolidada como el espacio político irrestricto en el que todas la barreras feudales han sido derribadas, un espacio nuevo, una frontera a conquistar. Toca a la policía acrecentar esos espacios nutriendo las fuerzas interiores del Estado, las que le dan el dominio de la sociedad (Guerrero, 1985: 31).

Por eso la ciencia de la policía es considerada la ciencia de la Administración del Estado absolutista, que se transforma conforme lo hace el Estado y pasa a la modernidad cuando surge el Estado moderno liberal.

La ciencia de la policía fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores. La ciencia de la policía se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX (Guerrero, 2000: 1).

La ciencia de la policía es parte de las ciencias camerales, es una especialización de éstas, encargada de buscar los mecanismos idóneos para atender el gobierno y las preocupaciones de la población del Estado absolutista. Esto es un ejemplo claro de cómo se manifestó un interés por la investigación científica y académica en el área, es por esta época en donde se encuentran los primeros antecedentes de la Administración como asignatura de estudio en instituciones académicas.

En esta época de la policía destaca, como intelectual de la materia y como funcionario distinguido también de su tiempo, Juan Enrique von Justi, quien con su obra *Elementos generales de policía*, escrita en 1756, traducida al español en 1784, aporta grandes ideas y propuestas de solución a problemas tan viejos como actuales.¹

Una vez que el Estado absolutista se transforma, la posición y consideración sobre las formas de actuar del Estado cambian y se proponen nuevas maneras de concebir la relación y la idea de la Administración Pública. Es para 1808 cuando Carlos Juan Bonnín, publica su obra *Compendio de los principios de administración*, dando así origen a la ciencia de la administración que motivó e inspiró a españoles, mexicanos y latinoamericanos a contribuir para su desarrollo.

Bonnín aporta su propia acepción de la materia, cuando dice:

Definiré pues así la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución (Bonnín, 2004: 380).

Así para Bonnín, la Administración Pública (con mayúsculas) es considerada como ciencia porque aporta principios generales, como arte en cuanto a su aplicación y como institución política por las autoridades que la integran.

Su misma obra trata de concluir con los principios fundamentales de la administración pública (con minúsculas), los cuales son: 1) que la administración nació con la asociación o comunidad; 2) que la conservación de ésta es el principio de la administración; 3) que la administración es el gobierno de la comunidad; y 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general. (Bonnín, 2004: 385) Son estos los principios que la administración pública sigue conservando y que no debemos perder de vista, pues la administración pública tiene un carácter social que en ocasiones se olvida y parece que se debe a intereses particulares. Su misión es conservar a la comunidad o asociación y, por lo tanto, debe de actuar con un sentido altamente social. Este sentido es la base y meta de su acción y su creación, por lo que los principios que encumbran la eficiencia deben estar supeditados a ese interés social y nunca a la inversa.

Con Carlos J. Bonnín inicia la ciencia de la administración, sus principios son exportados desde Francia a varios países como España, México, Guatemala, entre otros. En el caso mexicano se reconoce su influencia con Luis de la Rosa² a quien se le atribuye la fundación de la ciencia de la administración en México.

Luis de la Rosa escribe un texto *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, que se constituye en una obra de gran trascendencia no sólo del siglo XIX, sino del desarrollo de la ciencia de la administración en México. También escribe *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, en donde considera que para mejorar notablemente la suerte del Estado era necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal. Situación con la que se coincide cabalmente, que la administración pública tiene su primer acto de manifestación en el municipio, antes de que se ejecute en el nivel local o en el nacional, donde la administración se construye es en el municipio y es, entonces, en donde debe fortalecerse su acción y su estudio.

En Estados Unidos se ubica a Woodrow Wilson como el gran aportador de elementos teóricos para comprender a la administración pública. Sin embargo ha sido superado no sólo en su posición sobre la dicotomía entre política y administración, sino sobre el asunto mismo de atender lo público, por citar el caso que representa el avance significativo en el estudio y aplicación de la administración pública: *public policy* (políticas públicas) que surge por primera vez en 1951 gracias a las aportaciones de Harol Laswell desarrollando las modernas técnicas de gestión aplicables a la administración pública. (Sánchez, 1999a: 123). Sin embargo, el escrito de Wilson aun cuando se ha trabajado por superarlo, es recurrido para analizar el gran material que en él se asienta y sirve de base para realizar

un análisis de la administración pública. El concepto que Wilson ofrece de Administración Pública: el gobierno en acción es muy sintético e ilustrador de lo que significa esta actividad estatal. En realidad la noción de gobierno como acción fue acuñada, como se puede observar por lo comentado, primero por Bonnin.

Con lo expuesto se desea evidenciar que el objeto de estudio de la Administración Pública existe desde los mismos principios de la humanidad y que si no ha logrado consolidarse como ciencia se debe a lo que José Juan Sánchez denomina los nudos históricos y estructurales que han impedido que la Administración Pública transite de arte y técnica a ciencia (Sánchez, 1999a: 124).

Esos nudos los sintetiza en seis: 1) nudo epistemológico, refiriéndose a la teoría del conocimiento de la administración pública, resaltando que no existen los principios generales aplicables a la administración pública y a la forma en cómo debe aprehenderse; 2) nudo científico, con bastante relación al anterior donde se subraya que la administración pública no ha sido reconocida como ciencia y existe la polémica entre si es arte, técnica, filosofía o ciencia, no ha habido consenso al respecto; 3) nudo multidisciplinario, el estudio de la administración pública se ha hecho con la intervención de diversas aportaciones disciplinarias: economía, derecho, política, historia, sociología, psicología, entre otras; 4) nudo jurídico, donde se enfatiza que ha ocasionado daño en la construcción de la ciencia de la administración la amplia carga de derecho administrativo llegando en ocasiones a considerarlo como un solo cam-

po; 5) nudo político, la participación de la política en la administración ha contribuido a no permitir el reconocimiento de ciencia a esta última por considerarla como parte de aquella, y; 6) el nudo administrativo, acotando que la tendencia a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública ha confundido el objeto de estudio de cada campo y, por lo tanto, ha provocado una falta de reconocimiento a la administración pública como ciencia.

El mismo José Juan Sánchez, en otro artículo, asevera:

En la actualidad existen al menos dos posiciones en torno al carácter científico de nuestra disciplina: 1) la Administración Pública como ciencia fragmentada y 2) la Administración Pública como una ciencia aplicada en gestación y desarrollo. Ambas posiciones contraponen puntos de vista diferentes, pero en esencia se encuentran en la búsqueda de una ciencia administrativa (Sánchez, 1999b: 28).

La administración pública no ha logrado el reconocimiento de ciencia porque ha sido estudiada por diferentes ramas del saber, cada una utilizando su propio método, haciendo una ciencia fragmentada dado que cada una de las disciplinas reclama para sí los resultados. En segundo lugar, porque los nuevos enfoques con los que se desea estudiar a la administración pública la consideran como una ciencia aplicada y, por lo tanto, requiere de innovaciones para edificar la científicidad, siendo que se trata de una ciencia que tiene por estudio un objeto que es muy dinámico por su carácter social y que requiere de un método de análisis también dinámico y actualizado.

En la actualidad, fines del siglo XX y principios del XXI, se han producido diferentes aportaciones analizando la administración pública. Se destaca la influencia que hay de las corrientes de la teoría de la organización en la explicación de la gestión pública, reduciendo el complejo campo de la administración pública a los asuntos de eficiencia y de procedimientos, olvidando su sentido político y social y, dando por aceptada la separación política-administración, cuando en la realidad esto no es posible, el poder es un elemento vertebral de la administración pública.

Considerando a Robert Denhardt, citado por Sánchez, dice:

“[...] el problema de identidad en la teoría de la administración pública es una crisis de legitimidad, en la medida de que la teoría no refleja o responde a las necesidades de los actores en el campo (teóricos, profesionistas y ciudadanos)” (Sánchez, 1999b: 28).

Haciendo propio el desafío de contribuir a perfeccionar la teoría y la disciplina de la administración pública, se hace oportuno insistir en una revisión analítica de la situación que guarda la administración pública mexicana para aportar propuestas que puedan ser de utilidad para los actores de ésta.

En México debe hacerse un reconocimiento por la noble labor científica y académica que sobre la administración pública han realizado y realizan Omar Guerrero, Ricardo Uvalle, María del Carmen Pardo, José Juan Sánchez, Mauricio Merino, José Mejía Lira, Rolando Barrera, Ma. del Pilar

Conzuelo, Roberto Moreno y otros más que han contribuido en gran medida a fortalecer el carácter teórico-científico de la administración pública, asimismo se destacan los trabajos de David Arellano, Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi, Rodolfo García, entre otros especialistas en estudios de caso sobre todo en materia local.

Todos ellos son muestra de la preocupación que se tiene en México por confirmar el carácter científico de la Administración Pública y también del interés por perfeccionar el ejercicio práctico de ésta. Por eso nos proponemos tener un acercamiento con el presente trabajo sobre la administración municipal para trabajar algunas líneas de atención.

La Administración Municipal Mexicana

El municipio, en México, es resultado de una yuxtaposición de la tradición prehispánica e hispana, y ésta, a su vez, no es original, dado que es producto de otra mezcla de culturas como la árabe, romana y la propia de los godos de inicios de nuestra era, que se asentaron en el territorio de la península donde hoy ubicamos geográficamente a España. Recordemos que los españoles que inician su travesía por descubrir nuevos territorios lo hacen en un tiempo muy próximo al sacudimiento de los árabes que ellos mismos hicieron después de haber estado bajo su dominio por aproximadamente ocho siglos. Es decir, la forma y concepción que traen del Ayuntamiento es la de un instrumento de legitimación y de identificación para sumar fuerza y actuar en consecuencia organizando a la comuni-

dad para sobreponerse a la organización de los árabes. Claro que también de estos obtienen herencia en la tradición y función de los alcaldes, por eso se afirma que es producto o mosaico de una mezcla de culturas.

Mientras que en América el antecedente al municipio, su similar, lo podemos ubicar en el *Calpulli*, lugar de tradición comunal en donde se ejerce un poder jerárquico y central pero que lo distingue en esencia con el del continente europeo. La característica fundamental es que el *calpulli* mexicana es municipio de tipo natural, mientras que el europeo tiende más a ser un municipio de la forma artificial, es decir, posterior al Estado.

El municipio en la época independiente de México no tiene la atención debida, no goza de la importancia que significa este centro de población, de gestión y de poder. A tal grado llegó el descuido que en tiempos de Porfirio Díaz, el municipio fue sometido a toda una carga política que se erige por encima del municipio como una estructura de dominación y que responde a la lógica de la fragmentación territorial para garantizar el control y la estabilidad política del país. Los prefectos, los jefes de distrito y demás encargos políticos que existieron entre los gobiernos de los estados y los municipios, fueron instituciones que disminuyeron la capacidad de administración de los municipios.

Una de las causas que promovieron a la Revolución de 1910 fue la lucha por un municipio libre. Los primeros precursores de esta bandera fueron los hermanos Flores Magón que la manifestaron en su *Progra-*

ma del Partido Liberal Mexicano, en 1906. Posteriormente, es Venustiano Carranza quien como buen político se da cuenta que esta demanda es generalizada y que le puede ofrecer a él ser el centro convergente de la movilización revolucionaria, así la hace suya y a partir de aquí se le conoce como el apóstol del municipio libre por su decisión de defender la libertad y la reivindicación del municipio. Esta lógica lo lleva a presentar en el Congreso Constituyente de 1916-1917 el postulado de concebir al municipio como libre y sin autoridad intermedia entre el Poder de la entidad federativa y el municipio. Así lo aprobó el Congreso Constituyente, pero esto no fue suficiente.

La situación que vive el municipio después de aprobada la Constitución no fue de un radical cambio en beneficio de esa comunidad político-social. Fue hasta 1983, con las reformas constitucionales al artículo 115, que el municipio logra la atención del gobierno federal y de la sociedad para brindarle la oportunidad de buscar su propio camino al desarrollo. Pero, la situación del municipio no mejoró sustancialmente porque no se le reconoció capacidad y autonomía económica y financiera, no se fortalece, en consecuencia, su autonomía política. Además, el cambio exigido no era suficiente en la Constitución, sino debió ser en la estructura del poder. Las condiciones en cómo se ejercía el poder en México eran singulares y muy propias de un sistema autoritario y centralista.

Recurriendo a Roberto Moreno, quien afirma:

“[...] la naturaleza esencialmente pública del poder público y de la administración pública se traslapaba con una administración de corte patrimonialista inherente a un modelo burocrático, centralizado, paternalista, vertical y profundamente autoritario” (Moreno, 1999: 63).

Moreno nos muestra que la relación entre el gobierno federal y los municipios no era, ni siquiera imaginarlo, de tipo horizontal, por el contrario, sólo había una verticalidad drásticamente definida y con un sistema presidencialista que brindaba al presidente de México facultades extraconstitucionales que lo erigían en un poder más allá de la institución sana del poder constituido legalmente.

Esto ha conducido a reproducir el fenómeno en las otras esferas del poder, Mauricio Merino lo reconoce cuando dice:

“Las prácticas centralistas han llevado a la idea de que en estados y municipios deben reproducirse las políticas federales, en territorios cada vez más pequeños, como si se tratara de repúblicas a escala” (Merino, 1990: 261)

Con esto se ilustra la afirmación de que el gran problema que ha dañado al desarrollo de México es el centralismo, un fenómeno que se repite en los estados donde los gobernadores actúan con gran poder que solamente se ve limitado por el presidente de la república, pero además esta tipología también existe en los municipios en donde el presidente municipal hace uso de su autoridad legal y moral para influenciar en las decisiones y ejercer un autoritarismo *sui generis*.

Las reformas constitucionales *per se* no son la solución a los problemas del municipio, pues se ha notado que no sólo afecta el autoritarismo federal sino la dependencia que aceptan y promueven los presidentes municipales con respecto a un cuerpo político mayor, llámese gobernador del estado o presidente de la república (Rodríguez, 1999: 73). No es un problema sólo de instituciones, sino también de cultura.

El municipio mexicano contó, en 1983, con el reconocimiento constitucional de su libertad hacendaria, pero en la mayoría de los municipios sus finanzas se constituyen por un bajo porcentaje de ingresos directos y el más alto (arriba del 50% para los municipios rurales y algunos urbanos, y muy próximo al 50% en metropolitanos) se localiza en los ingresos indirectos,³ demostrando con hechos que en las finanzas depende en gran medida de las participaciones federales y estatales y ahora de las aportaciones federales y que sus ingresos propios por vía de contribuciones no son suficientes y reflejan una gestión deficiente en la materia. Si a esto sumamos que en cuestión de gastos, los municipios destinan un porcentaje muy alto, que en muchos casos rebasa el 50%, en gastos corrientes y que muy poco se dedica a gasto de inversión, tenemos un municipio con grandes limitaciones para conseguir el desarrollo, pues sus demandas ciudadanas son diversas en número, tamaño y cuantía.

Constitucionalmente, el municipio es la base de la división territorial de las entidades federativas y de la organización política y administrativa del Estado y constituye la instancia de gobierno más directa con la

población; es el municipio quien tiene la responsabilidad legal de atender cotidianamente las demandas de la población y contribuir a lograr su bienestar. Paradójicamente, sin embargo, es la instancia de gobierno más débil, a pesar de que se le han ido atribuyendo facultades y recursos para asumir sus responsabilidades y brindar mejores respuestas a los problemas, expectativas y necesidades de los habitantes de sus comunidades (Moreno, 1996: 240).

La problemática que vive el municipio es amplia y compleja, dado que no es real su libertad constitucional, está limitado en cuanto a su capacidad financiera y está subordinado políticamente. Esto va en niveles según filiación partidista y características del municipio y del propio edil. Sus limitaciones estriban sobre todo en el desarrollo de sus capacidades para gobernar, dicho en otras palabras, no todos los males del municipio son ocasionados por causas exógenas a él, también hay causas endógenas como lo son la falta de capacidad técnica y profesional, por ejemplo, para recaudar sus contribuciones, la falta de capacidad técnica, profesional y social para integrar a las organizaciones y sociedad a los problemas y discusión de soluciones, misma carencia que se refleja en la gestión y atención de demandas.

Sin lugar a dudas, a partir de 1997 como tiempo más concreto y desde 1988 como fecha donde se manifiesta la base de una nueva estructura política, en México se viven tiempos de pluralidad política. Para el año 2000, no sólo el Congreso de la Unión fue plural, no todos los gobiernos de los estados estaban en manos de un solo partido político; ahora en la mayoría de los es-

tados los congresos locales son plurales y lo son cada vez los municipios. La paradoja es que en los municipios, lugar que hemos dicho ha sido olvidado por el gobierno federal, ha sido el nivel en donde se permitió que la oposición ocupara sus primeros triunfos. Esto responde a la racionalidad de que el municipio no le significaba riesgo importante para el sistema político de esa época, por el contrario, esto le permitía mantener los márgenes de legitimidad que le eran necesarios según las regiones del país.

Es menester reconocer que en el seno de los ayuntamientos hay representación plural de algunas fuerzas políticas, las más importantes del municipio, pero esta pluralidad no tiene el impacto en las decisiones de cabildo. Las sesiones de estos órganos colegiados, en la mayoría de los municipios, se ven condicionadas y sometidas a la voluntad del presidente municipal, quien hace todo lo posible por dominar a este órgano y tenerlo dispuesto a su voluntad. En la realidad las discusiones de cabildo no son plurales y sensatas, se convierten en legitimadoras de decisiones. Debe haber mayor atención en este rubro.

No es tan importante el número que se produce como resultado de la pluralidad como el estilo que debe conllevar el cambio en el gobierno.

“Lo fundamental no está tanto en el cambio de mandos, cuanto en la modificación de las prácticas que han concentrado el poder, tiene que cambiar radicalmente la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder entre los estados y los municipios” (De los Reyes, 1997: 5).

Con esto debemos medir si hay democratización, entendida esta como un proceso de ampliación de los derechos políticos y de convergencia de las diferentes fuerzas políticas existentes en un Estado, y no sólo conformarnos con los avances electorales y de pluralidad de gobierno, lo más importante y trascendental es medir el nivel de impacto que genera la gestión pública, la relación que se establece entre los niveles de gobierno, la vinculación que se establezca con la sociedad tan ansiosa de un trato más digno y de que se le rindan cuentas.

En la medida que siga constreñido el municipio, que no tenga recursos, que no pueda responder a las demandas de su comunidad y que las decisiones sigan centralizadas, se van a seguir incrementando las presiones con marchas y plantones en la capital del país, para que la federación resuelva sus peticiones. Estos problemas se van a agravar por la participación, cada vez mayor, de organizaciones sociales y de los distintos partidos políticos que aprovechan estas movilizaciones para sus propios fines (De los Reyes, 1997: 7).

Yolanda de los Reyes (1997), precisa que la administración ha ido cambiando hacia donde los tecnócratas economistas han querido, pero menos hacia donde la población lo demanda; por lo tanto, el reto para la pluralidad es demostrar si es respetuosa de las verdaderas voluntades del pueblo. Los representantes deben rescatar su sentido y defender a la población a la cual representan y no los intereses del presidente municipal o de cualquier autoridad o funcionario.

Los recursos derivados de las aportaciones federales han sido un aliciente para la ge-

neración de obras públicas, pero éstas deben constar en atención a lo que el pueblo necesita como una demanda real y tangible, y no dirigidas a ser un foro de publicidad y de impacto público para ganar bonos electoreros. Se debe atender la necesidad demandada y la que se supone debe demandarse o se demandaría. Hace falta un acercamiento entre el gobierno municipal y la sociedad. La relación entre estos dos puede definir en mucho lo que los mexicanos queremos como país.

Al municipio mexicano se le ha reconocido con la última reforma constitucional al artículo 115 (diciembre de 1999), la categoría de tener un gobierno. Ahora la Constitución otorga la calidad de gobierno a la instancia encargada de conducir los destinos del municipio, esto sin lugar a dudas significa el reconocimiento de la capacidad para tratar entre iguales, es un acercamiento que debe desarrollarse, hacia la evolución del municipio. Esta reforma constitucional promueve el desarrollo de las funciones sustantivas del gobierno municipal, dando un trato de calidad de gobierno a la autoridad, otorgándole la consolidación de las facultades para reglamentar; estableciendo de forma más clara la competencia en materia de desarrollo urbano; también se fortalecen las funciones adjetivas con la reestructuración de la claridad con la que deben manejarse las finanzas públicas municipales. Pero, para ejercer todas estas facultades debe existir la capacidad por quien gobierna, debe tener una nueva forma de ejercer, disminuir la burocratización y transformar la burocracia cerrada, considerando ésta como aquella que no permite el ac-

ceso fácil a su estructura e interior y que marca distancia con su público que debe atender.

De todo esto surge la inquietud por poder expresar algunas consideraciones que pueden ponerse en práctica en los municipios con el objeto de convertir a estos en punta de lanza del desarrollo de las propias comunidades y no estar a expensas de programas federales.

Existe actualmente una corriente fuerte sobre la introducción del enfoque gerencialista a la administración pública municipal. Cuidado, porque el problema del municipio no son los procedimientos, sino que tiene ocultos sus procesos de servicio y vinculación con la sociedad. En un municipio en donde se desea atender con eficiencia un procedimiento a pesar de que existe una realidad social en donde se demanda por una localidad un servicio público elemental, y por otra localidad se demanda ese u otro servicio, pero el presupuesto es el mismo, la eficiencia procedimental está lejos de resolver el problema social. Es necesaria la aplicación de la política para resolver el problema que enfrenta en la gestión el munícipe.

Aquellos enfoques de la nueva administración pública (*cf.* Bañón, 1997) que fueron acuñados en países desarrollados, que se desean aplicar en México y recomendar que se sigan en los municipios, resultan una aberración, ya que no están hechos a la medida de las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales de México. No es posible que se quiera dar trato de una desregulación cuando la ley, la norma, es importante y necesaria para equili-

brar o cuando menos no hacer más grandes brechas de las desigualdades sociales. En México tenemos que ocupar al Estado para garantizar la convivencia pacífica y armónica. En otras realidades puede ser otra institución la garantía del desarrollo, en México se requiere del Estado. El asunto es un problema de cultura, de tradición y de uso de instituciones (*cfr.* Ramió, 2001). La idea que se tiene en México sobre la función del Estado es muy distinta a la que se concibe en Nueva Zelanda o Inglaterra. Con estas aclaraciones no consideramos que es oportuno que un municipio mexicano se empeñe en querer aplicar la nueva administración pública desde un enfoque empresarial cuando tiene problemas y nociones de un estado político y público.

Hagamos una revisión sucinta de la administración municipal en México. Empecemos por decir que los municipios no tienen las mismas características poblacionales y sociodemográficas, condiciones suficientes para no dar un trato igual a situaciones diferentes. Así tenemos que una clasificación no suficiente, pero sí necesaria, agrupa a municipios por condiciones de desarrollo, de tipo de servicios que prestan y por dispersión poblacional, llegando a establecer las clases de los municipios en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

El ejercicio de la administración pública municipal como parte del gobierno municipal requiere de la socialización de la investigación en este campo. El quehacer municipal por diferentes causas necesita de más estudios que le ofrezcan la forma de atención y gestión que beneficie el sentido e interés común.

La mayor parte de los estudios se ha quedado en el ámbito de la administración pública en general, y en el mejor de los casos en el ámbito federal. Los estudios de los municipios se han dado en dos grandes tendencias: la primera desea tratar al municipio como si fuera uno solo y todos tuvieran la misma problemática, necesidades y capacidades. El otro grupo, en el extremo, trata al municipio como un caso, y entonces se producen los estudios de caso que en poco ayudan a la generalidad explicativa del municipio.

Los problemas de los municipios requieren de análisis comparativos y de tratamiento concreto para encontrar las causas reales del atraso en el desarrollo.

Los munícipes tienen que enfrentar un sinnúmero de demandas que la sociedad les presenta y el gobierno no cuenta con el presupuesto que le alcance, con capacidad técnica, con organización para resolver y negociar, con legitimidad en algunos casos. La situación produce malos gobiernos en el sentido de que no responden a las expectativas de eficiencia, eficacia, honestidad, rendición de cuentas, de promoción de la participación ciudadana, entre otros.

Un gobernante que llega a ejercer por primera vez como presidente municipal está ansioso por querer saber cómo resolver la agenda de asuntos públicos. Su falta de experiencia lo orilla a instrumentar algunas acciones que lo conducen a llevar al municipio a una organización isomorfa. La incapacidad o desconocimiento de la función es lo más recurrente para imitar estrategias y contribuir al isomorfismo.

Una acción muy recurrente para salvar la incapacidad es la contratación de personal que funja como asesor o director de un área, que tenga experiencia probada porque ya laboró en otro municipio. En consecuencia, este funcionario aplicará lo que en aquel lugar le resultó, aunque las condiciones no sean las mismas ni las más óptimas.

Otra acción es aplicar lo que otros municipios han generado en la materia y les ha resultado con desconocimiento de las causas y del contexto de esa organización y de los efectos que originó la aplicación de tales medidas.

Una circunstancia que es una realidad municipal es el presupuesto. Los recursos son siempre limitados. El gobierno municipal recibe recursos de la federación y del estado por ser miembro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Diferentes estudios demuestran que la mayor parte de los ingresos municipales tienen fuentes indirectas, lo que contribuye en forma negativa a su autonomía. Pero el problema de los pocos recursos también se debe, en buena medida, a la falta de la aplicación correcta de la ley. Los funcionarios municipales, entre su negligencia y su falta de carácter público, omiten la aplicación de la ley fiscal. Las finanzas municipales deben fortalecerse a partir de la aplicación igual de la ley en materia fiscal.

La heterogeneidad social y económica, que es una expresión verdadera en los municipios, debe ser reconocida por los gobernantes para que la utilicen a su favor en lugar de institucionalizar normas que le son extrañas y que en poco contribuyen a la mejora de la comunidad. .

EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LAS BASES DEL ISOMORFISMO

Enfoque neoinstitucional

El análisis institucional implica un sustento teórico que a la vez señala un posicionamiento sobre el asunto. Indudablemente que una corriente teórica pertenece a un enfoque epistemológico que hace por sí un hilo explicativo del fenómeno social que se desea entender o comprender.

Las instituciones presuponen reglas que ciñen las acciones no sólo de los individuos, sino de las propias organizaciones. Las reglas del juego permiten, y alientan, que las acciones se den en un ambiente de respeto y seguridad de la producción o de la actividad estatal, según sea el área de influencia de la acción.

Andrea Schedler nos ofrece su concepto de instituciones, al decir:

Instituciones, nos informa la literatura, son padrones de comportamiento estables y valuados, son padrones regularizados de interacción, padrones compartidos de expectativas, las reglas del juego, colecciones de reglas y rutinas, organizaciones formales, reglas y procedimientos informales, restricciones sociales, sistemas compartidos, rutinas cuasinaturales, equilibrios de comportamiento, etc. La lista es interminable (Schedler, 2000: 472).

Como se desprende de ésta apreciación, las instituciones integran los marcos de referencia a los que deben sujetarse los actores (individuales o colectivos), por lo tanto, se establecen las formas en que deben tratarse las tareas, los procedimientos, se estructuran organizaciones formales y, también las or-

ganizaciones informales pueden constituirse en instituciones a partir del reconocimiento de rutina o de comportamiento que establezca un equilibrio o una interacción que le es favorable al ente.

Los actores políticos, por lo tanto, se valen de estas reglas para tomar la decisión o para guiar la toma de decisiones colectivas, según convenga a sus intereses o propósitos predeterminados. Si se trata de ofrecer bienes públicos a su comunidad, entonces utiliza las reglas e instituciones para conducir el cumplimiento de esta tarea, pero también puede establecer mecanismos o reglas para apoyarse de la misma sociedad y lograr legitimarse o tener el reconocimiento de otras organizaciones internacionales.

En este sentido, Jorge Javier Romero cuando escribe el “estudio introductorio” en la obra de Powell, *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, retoma a Douglas North, quien dice:

[...] las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (Romero, 2001: 8).

Se subraya en las dos citas anteriores, el establecimiento de reglas como elementos que definen o delimitan las relaciones entre los sujetos. En el ámbito de la política estas reglas son indispensables para lograr el equilibrio y permanencia de las organiza-

ciones. Pero también son necesarias en la administración pública, espacio en donde es más evidente el uso de las instituciones, dado que la función social que se adjudica a esta organización, exige que las reglas del juego sean claras y transparentes y, sobre todo, públicas para que el agregado social tenga conocimiento de ellas y de seguimiento u observancia para su beneficio.

El estudio de estas formas de organización y de institucionalización de reglas, formas, normas, procedimientos y demás ordenamientos que constituyen la arena y la certidumbre de la competencia y del desarrollo de cualquier relación social y pública, constituye una corriente teórica encargada de tal fin: nuevo institucionalismo. Éste es el punto de vista de los neoinstitucionalistas. Esta corriente pretende enfocar su atención a las reglas y formas constituidas que dan lugar a las relaciones equilibradas y formales en un Estado.

El nuevo institucionalismo lo podemos encontrar citado como neoinstitucionalismo, o institucionalismo moderno o renovado. También se le ubica como posición sociológica posterior al conductismo o behaviorismo que enfatizó sobre la conducta del sujeto como forma determinante de las decisiones.

En consecuencia, esta corriente de neoinstitucionalismo estudia, de alguna manera, lo que la ciencia política siempre ha estudiado: las reglas básicas de la política (constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, buro-

cracias, tribunales, fuerzas armadas) y las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos) (Schedler, 2000: 473).

El nuevo institucionalismo busca recuperar el análisis político o el elemento de la política en la investigación. Trata de ver a un fenómeno inmerso en una realidad social que atiende a un contexto histórico, político y cultural, por lo tanto, el fenómeno no se puede concebir como algo aislado y sincrónico, por el contrario, el hecho es una respuesta a una evolución específica de determinadas conductas o comportamientos de los actores y del establecimiento de ciertas reglas.

Veamos con mayor detalle lo que Schedler nos ofrece como elementos de interés para el neoinstitucionalismo:

1. Las reglas básicas de la política, en donde se comprende todo acuerdo establecido para garantizar el buen desarrollo de la política dentro de la convivencia estatal. Así encontramos dentro de este grupo, a la Constitución política como el acuerdo social elemental, pero también es de interés el estudio de los regímenes, de su forma de gobierno y de los sistemas electorales que constituyen las reglas de conversión de decisiones (votos) en la formación de gobierno. De estas surge una relación estatal que definirá la mayoría de otras instituciones, como son los sistemas de partidos y subsistemas estatales.
2. Los actores colectivos de la política corresponden a los sujetos individuales o colegiados que intervienen con su participación y definen la política estatal. Por

supuesto que se localizan a los partidos políticos, a los grupos de interés y a los de presión, organizaciones no gubernamentales y las gubernamentales que se desenvuelven en la vida pública y estatal.

3. Los subsistemas del Estado. Con mayor énfasis este grupo constituye el interés de los neoinstitucionalistas, porque aquí se expresan los sujetos, los actores, pero en su carácter de representantes del Estado. Además, estos subsistemas expresan en su actuación la verdadera posición estatal, son la manifestación concreta de las instituciones estatales, debido a que son las organizaciones que ejercen el conjunto de reglas básicas o emitidas que circunscriben la forma de convivencia estatal y social que se supone el pueblo escoge y manifiesta a través de esas reglas básicas y que encomienda su cumplimiento a la burocracia, administración pública, al poder legislativo, al ejecutivo, al judicial.
4. Las reglas de autoridad emitidas por el Estado. Éstas deben diferenciarse de las primeras, de las reglas básicas, porque las básicas son las originarias de los acuerdos, las más indispensables como marco de referencia al que debe sujetarse la autoridad. En cambio las reglas emitidas por el Estado son aquellas que permiten el desarrollo, entendimiento y seguimiento de las básicas, por eso aquí se contemplan las leyes secundarias, reglamentarias, orgánicas, reglamentos y demás ordenamientos o disposiciones que sirven para impulsar la convivencia social pacífica dentro del Estado y la consecución de su elemento teleológico.

Pero hablar de nuevo, implica la existencia de un viejo. Entonces, procede una pregunta: ¿quién es quién? Es decir, ¿cómo se puede diferenciar el viejo institucionalismo, por llamarlo de alguna manera, con lo que ahora se le conoce con el nombre de neo o nuevo institucionalismo?

Lo denominado viejo institucionalismo se refería al estudio de las formalidades para describirlas, enumerarlas y clasificarlas, pero no se pretendía establecer un comparativo de las formalidades frente a experiencias ajenas. Su esencia era la formalidad, sólo algo es válido si responde a una estructura ideal o formal y en esa medida lo establecido determina lo demás. En este sentido, el actor no tiene la iniciativa ni depende de su contexto, sólo se apegaba a la formalidad administrativa o legal. Con esta perspectiva destacan Max Weber, Hans Kelsen, Philip Selznick, Perrow y Reinhard Bendix, entre otros.

Las viejas formas institucionalistas consistían fundamentalmente en el estudio de los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales y políticas. Se trataba de trabajos profundamente normativos y los escasos análisis comparativos que se hacían eran sobre todo descripciones yuxtapuestas de diversas configuraciones institucionales en países distintos, comparándolas y contrastándolas. Este enfoque no propiciaba el surgimiento de categorías y conceptos de nivel intermedio que permitieran una investigación auténticamente comparativa y que le abrieran paso a una teoría explicativa (Romero, 2001: 9).

Con esto se denota la limitante que tenía el institucionalismo anterior, viejo o clásico. Limitado a trabajos descriptivos sin produc-

ción de categorías de análisis derivadas de la comparación formal que busca la causalidad. Su mayor limitante es cuando sólo revisan las formalidades como casos aislados sin encontrar una explicación alternativa de causalidad, porque recordemos que los estudios de caso tienen poca validez externa, por su limitada representatividad de los entes que integran al universo, además de que la mayor desventaja del viejo institucionalismo es la carencia de estudios empíricos, por lo tanto, no cuenta con referentes reales de estudio, sólo se expresan reflexiones del mundo del deber ser o de la filosofía política.

Shepsle (1999) declara que la ciencia política en Estados Unidos, por ejemplo, en el siglo XIX era solo ciencia del Estado y que esto permanece hasta principios del siglo XX, conforme va ganando espacio el estudio empírico.

Esta corriente se ve rebasada cuando los conductistas se ocupan del otro extremo, ahora ya no interesan las estructuras y procedimientos formales y lo que se enfatiza es lo individual, concibiendo lo político en forma atomizada, focalizando a los actores en el juego por el poder y la negociación. Esta corriente se manifiesta aproximadamente por los años cincuenta del siglo XX, como una reacción al viejo institucionalismo.

“Los conductistas argumentaban que, para entender la política y explicar sus resultados, los análisis no se deberían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político” (Romero, 2001: 9).

Por supuesto que se trata del conductismo o behaviorismo como algunos lo denominan. Su característica es el interés por la conducta del actor como determinante de los fenómenos y hechos políticos. La conducta del individuo en sociedad debe estudiarse para entender la complejidad de la toma de decisión social, porque la razón del hecho social está en el comportamiento del individuo. A la cabeza del cambio se ubica a Bentley, quien ve a la política a través de los estudios de grupos sociales, por medio de la observación de procesos y actividades, porque las interacciones pueden ser estudiadas sin considerar a las instituciones (Shepsle, 1999: 356).

Mayor importancia se otorga al asunto de las organizaciones informales, aquellas que no son las establecidas o reconocidas por todos o por la normatividad, y que, según esta corriente, determina la forma de la acción y sus entramados de compromisos de los actores.

Entonces, mientras que el institucionalismo clásico pone atención en la forma y estructura, el conductismo considera como importante la conducta del individuo. Ambos enfoques niegan el complemento del otro.

Posteriormente, surge el neoinstitucionalismo como la opción que viene a establecer un equilibrio entre el actor y la estructura al contemplar los dos elementos dentro de una realidad contextualizada y no atomizada. Busca dar una explicación de por qué actitudes iguales en países diferentes producen situaciones distintas, como lo describe North para el caso de Inglaterra y España (Romero, 2001: 9).

Parece que esta postura es muy idealista e incluso contradictoria, pero como paradigma eso es lo que trata: vincular la individualidad con la estructura para explicar con mayor detalle la complejidad de la realidad. Un ejemplo de esta intencionalidad cumplida lo constituye Joseph María Colomer, quien en su obra *Instituciones políticas* (2001), presenta una reflexión amplia, con casos empíricos muy bien tratados, sobre la aplicación del neoinstitucionalismo vinculado a la particularidad del individuo, además de incluir un enfoque más que es el de la elección social.

Que el enfoque de la elección racional no se refiera a los individuos o a los actores y centre su atención en las instituciones políticas y sociales parece paradójico. La razón de esa paradoja es simple: la acción individual se supone como una adaptación óptima a un entorno institucional, y la interacción entre individuos se supone como una respuesta óptima entre unos y otros. Por tanto, las instituciones prevaletentes (las reglas del juego) determinan el comportamiento de los actores, el cual, en su momento, tiene consecuencias políticas o sociales (Romero, 2001: 14).

Que verdad encierra esta cita cuando dice que son las instituciones, las reglas del juego, las que determinan el comportamiento de los jugadores, pues es en ese sentido que los jugadores pueden jugar, porque se apegan a las reglas del juego, son éstas las que los contextualizan y las que los conducen de alguna forma. Aunque también debemos de tener cuidado de que esta relación no es unívoca y lineal, por el contrario, la dinámica se señala en forma dialéctica, pero, con mayor frecuencia o probabilidad suce-

de lo primero descrito. Las reglas no son situaciones aisladas, por el contrario, son creación del hombre para su uso y beneficio de la utilidad social.

El hombre se encuentra dentro de un contexto, es difícil más no imposible encontrar casos en donde el sujeto aislado toma decisiones de índole social y no afectan a un conglomerado. Esto no tiene un sentido pragmático.

El surgimiento del nuevo institucionalismo se ubica por el año 1977, cuando John Meyer escribe sus artículos “Los efectos de la educación como institución” y “Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” (Powell, 2001: 46), con los cuales se dan los fundamentos del neo institucionalismo.

El nacimiento de esta nueva perspectiva institucional promueve que los cambios organizacionales sean observados y comprendidos como una respuesta de los procesos adaptativos que tiene la organización frente a las exigencias que le impone el medio ambiente externo e interno. Más influye el ambiente externo al cual, en la mayoría de los casos, se ciñe el comportamiento de la organización para conseguir la legitimación o la certificación y con esto el apoyo presupuestal que requiere para seguir siendo productiva.

Este proceso de adaptación que se le impone a la organización lo ciñe, en su dinámica, el ambiente externo; esto sucede al grado de que las normas, valores, tradiciones, políticas y procedimientos se instituyen, es decir, se toman como propios con la finalidad de lograr establecer una estabilidad

organizacional, que la guíe hacia la consecución del reconocimiento necesario que el mismo ambiente exterior debe brindarle para su prestigio y desarrollo. Estos procedimientos y normas funcionan como mitos que son incluidos en la organización en forma ceremonial, así las organizaciones no imponen rigidez a sus estructuras formales⁴ y las complementan con las informales.

El enfoque neoinstitucional reconoce que la vida organizacional pertenece a un contexto histórico que la va modelando y, por tanto, influyendo sobre de ella para que paulatinamente se incorporen acciones y estrategias que responden a estas circunstancias.

Las organizaciones consideran las normas y mitos que se incluyen con un ceremonial especial porque las entienden como necesarias y racionales para dar legitimidad o evitar la ilegitimidad. Esto ocasiona que exista la necesidad de estar buscando constantemente un cambio y adaptación por la vía de la inclusión de formas y normas que cumplan con ese fin.

Meyer y Rowan (2001) describen que este mecanismo de incorporación de mitos lleva a situaciones más complejas. Empieza por ampliar la organización formal y estructura a través del establecimiento de campos especializados de forma racionalizada. Esto, por supuesto, es consecuencia de la modernización de las sociedades, estas exigen mejor calidad en la producción o en el servicio por la razón de que hay más opciones en la elección que obligan a atender el producto o el servicio de forma eficiente, de ahí que se consideren necesarias las reglas y se aceptan como mitos.

Isomorfismo

La incorporación de estos mitos como fuentes de legitimidad y racionalidad aumentan la capacidad de los recursos para la supervivencia. El retomar el mito e institucionalizarlo hace que la organización se adapte a situaciones que a su vez le otorgan el reconocimiento y su demanda. Esto sucede así porque hay un presupuesto de que al incorporar los mitos de forma institucionalizada y racionalizada, entonces aumentan la eficiencia organizacional, además de que la organización está en términos de la exigencia exterior y, en consecuencia, hay legitimidad y recurso para la organización, todo esto como elementos de supervivencia (Powell, 2001: 94). Pero el presupuesto se convierte en el mito para justificar la tendencia a homologar procedimientos en las organizaciones; es la condición que toda organización aspira a tener: más recursos.

Ahora, la incorporación de reglas institucionalizadas provoca una dependencia de la organización y la conduce al isomorfismo, que se caracteriza por el conflicto sustentado por la lógica de la eficiencia y la pérdida del interés por el contexto interno y el reconocimiento de la capacidad real de la organización.

DiMaggio y Powell (2001: 10) hablan de tres mecanismos del cambio institucional isomorfo: el coercitivo, el mimético y el normativo. Por el primero se incluyen las presiones organizacionales en el sentido de promover la atención y el cumplimiento de las expectativas hacia el pueblo. Su lógica es la legitimidad y la no-pérdida de ésta.

En cuanto a los procesos miméticos, comentan DiMaggio y Powell que la incertidumbre lleva a la imitación. Aquí la lógica que mueve hacia el isomorfismo es el proverbio popular que “más vale viejo por conocido que nuevo por conocer”; en ese sentido, lo que se desea incorporar se considera ya reconocido porque ha sido probado por otros a quienes se sabe les funcionó. Entonces, el ejercicio que se aplica es la imitación, que conduce a ser isomorfos a las entidades. Esto también se facilita en aquellas organizaciones que desean aprender en el menor de los tiempos para aprovechar y reducir los tiempos de aprendizaje.

Por último, los procesos normativos se deben a principios de profesionalización de los procedimientos y de los sujetos. Los estudios que se realizan para reducir la incertidumbre y la ineficacia traen consigo una dosis de interés porque las medidas que se sugieren se apliquen dado que se consideran que son óptimas y las mejores, que ya no dependen de la improvisación, se recomienda la capacitación como forma idónea de mejorar. Esta situación impone mecanismos, procedimientos y reglas que hacen isomorfos a las organizaciones.

Con toda honestidad, estos tres elementos que se describen, sí promueven el isomorfismo en las organizaciones. Incluso, los mismos Paul Meyer y Walter Powell afirman que el isomorfismo se puede predecir en la medida en que se cumplen o hay señales de cualquiera de las siguientes hipótesis. (Meyer, 2001: 118).

1ª. “Cuanto mayor es la dependencia de una organización respecto de otra, más se ase-

mejará a esa organización en estructura, ambiente y foco de conducta”. Cuando una organización no tiene claros los procedimientos porque su estructura no está definida o no cuenta con facultades expresas, por lo tanto, debe recurrir a otra organización para tener un referente del cómo se procedió, en esa medida se depende y se impulsa la forma isomorfa.

2ª. “Cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de la organización A, mayor será el grado en que la organización A cambiará isomórficamente a fin de parecerse a las organizaciones de las que depende en cuanto a sus recursos”. Esto sucede con los recursos, si éstos provienen de una fuente, lo más seguro es que al paso del tiempo la organización sea similar o isomorfa a la que le suministra los recursos.

3ª. “Cuanto más incierta es la relación entre los medios y los fines, mayor será el grado en que una organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas”. Cuando la organización no conoce con exactitud su plan y entonces no sabe hacia donde se dirige, lo que ocurre más a común es retomar de otras experiencias que son calificadas de exitosas la forma en cómo se resuelve y llegan a sus metas, esto ocasiona un modelo parecido e isomorfo.

4ª. “Cuanto más ambiguas son las metas de una organización, mayor será el grado en que la organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas”. Guarda una relación estrecha con la hipótesis anterior, dado que si no se conoce el plan mucho menos las me-

tas, pero si éstas no son claras, entonces sucede algo similar a que no se conocieran porque el margen de discrecionalidad aumenta, así se guía con la experiencia de otras organizaciones facilitando la reproducción de modelos similares.

5ª. “Cuanto mayor es la dependencia respecto de las acreditaciones académicas al elegir personal gerencial y de otro nivel, mayor será el grado en que una organización se parecerá a otras en su campo.” La selección de personal y aun más cuando se desea profesionalizar, puede ocasionar el establecimiento del isomorfismo, debido a que la universidad o las escuelas, en general, enfatizan y reproducen esquemas de experiencias exitosas que hacen para los estudiantes considerarlas como modelos que llevan a aplicar en el lugar en donde se les contrate, esto ocasiona el isomorfismo.

6ª. “Cuanto mayor es la participación de los gerentes organizacionales en las asociaciones profesionales y gremiales, tanto más probable será que la organización sea, o se vuelva, similar a las otras organizaciones en su campo”. Tiene que ver con la anterior, debido a que los gremios profesionales son centros de cruce de información y reforzamiento de experiencias, entonces esto motiva la reproducción de estructura y de organizaciones, base del isomorfismo.

7ª. “Cuanto mayor es el grado en que un campo organizacional depende de una sola (o varias similares) fuente(s) de apoyo para recursos vitales, mayor será el nivel de isomorfismo”. Este tipo de hipótesis es un reforzamiento esclarecedor de la hipótesis marcada con el número dos, pues la dependencia

de los recursos con respecto a una organización termina estableciendo modelos y condiciones de trabajo similares a la oferente. Más es notorio cuando se trata de un recurso financiero.

8ª. “Cuanto mayor es el grado en que las organizaciones en un campo realizan transacciones con agencias del Estado, mayor será el grado de isomorfismo en el campo entero”. Como el representante del Estado, el gobierno, es quien aplica las normas y en ocasiones produce políticas y reglas, esto tiene un sentido de unificación, de orden del establecimiento de casos similares que faciliten el control. Esto trae consigo que las organizaciones privadas sigan estas normas para contar con incentivos o con el contrato del Estado que le favorece a su situación patrimonial.

9ª. “Cuanto menor es el número de modelos organizacionales alternativos visibles en un campo, mayor será la tasa de isomorfismo en ese campo”. En la medida en que no se conozcan innovaciones y formas modernas o nuevas de trabajo, es directamente proporcional a la dependencia de las formas tradicionales y del establecimiento de estructuras y procedimientos similares de trabajo.

10ª. “Cuanto mayor es el grado de incertidumbre de las tecnologías o de ambigüedades de las metas dentro de un campo, mayor será la tasa de cambio isomorfo”. Mucho tiene que ver con la hipótesis anterior, si una organización no está al día en materia de tecnología, dependerá de quien esté en la vanguardia y tenga la capacidad para resolver los problemas o imprevistos que se le presenten.

11ª. “Cuanto mayor es el grado de profesionalización en un campo, mayor será el cambio institucional isomorfo”. Esto decíamos que se refiere al intercambio y estandarización que se logra en los centros de estudio.

12ª. “Cuanto mayor es el grado de estructuración de un campo, mayor será el grado de isomorfismo”. Entre más complejo se desea establecer un campo de una organización, hay mas tendencia a ser isomorfa, porque el grado de complejidad, por determinación, provoca una falta de entendimiento de razón y se busca un referente que sirva de guía para trabajar.

Estas hipótesis, así consideradas y enfrentadas a una realidad, nos permiten prever con claridad que se aproxima el isomorfismo en una organización y, a su vez, poder atender con anticipación las estrategias propicias para evitarlo o para convivir con este nuevo esquema que está sustentado más en la eficiencia que en la satisfacción de la misión de servicio, aun cuando se trata de organizaciones públicas que tienen un interés social por naturaleza.

A partir de este marco puede hacerse un estudio de la situación en que se encuentran las administraciones municipales y probar lo que se ha propuesto. Para acercarnos a dicho propósito, sólo nos resta recordar cómo debe hacerse un diagnóstico administrativo que nos ofrezca información fidedigna, confiable y verdadera. Por eso, en el siguiente apartado, se hace una revisión de las formas en cómo se debe proceder a tener información de la situación que guarda determinado ente administrativo.

Diagnóstico administrativo

Víctor Manuel Martínez Chávez, en su obra *Diagnóstico administrativo, procedimientos, proceso y reingeniería*, editada por Trillas, nos ilustra al respecto de cómo debe procederse para levantar un diagnóstico de una organización para que al sujeto investigador le queden claras las razones del cambio. El diagnóstico es tan necesario porque nos deja claras las situaciones que son obstáculo y las que son la fortaleza de la organización.

El mismo Martínez Chávez nos ofrece su concepto de diagnóstico:

Como resultado de la diagnosis está el diagnóstico. Así, en el diagnóstico administrativo se evalúan tendencias y situaciones, se explican hechos, se establecen las asociaciones de causalidad comprometidas y se dilucidan los problemas que atañen a una actividad dada. El diagnóstico administrativo, está encaminado a lograr tanto la sistematización de un cúmulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los obstáculos principales de la organización; además debe manifestar el conocimiento preciso e integral de la realidad de la organización en donde se desean aplicar estrategias y políticas de un plan de mejoramiento administrativo. El diagnóstico administrativo debe contener una descripción de la organización de acuerdo con un amplio conocimiento sistematizado de la situación actual y de su trayectoria histórica, así como una explicación de las causas que las determinaron (Martínez, 1999: 23).

Este concepto nos lleva a entender que para comprender una organización es necesario, primero, conocer su historia, su presente;

segundo, saber cuáles son las causas que provocan la situación actual del cómo se encuentra. Esto significa que como parte inicial debemos presentar las generalidades de la organización, así como aquellas características que son propias y, para el investigador, necesarias para comprender la relación entre los diferentes factores que la constituyen.

Las causas están determinadas por situaciones externas e internas, además de las técnicas y estructurales. Tener claro la diversificación de fuentes de causalidad facilita el trabajo a aquel que realice el diagnóstico.

Por supuesto que el diagnóstico es un requisito para el análisis administrativo, pues éste requiere de la información proveniente de fuentes y técnicas de carácter científico que ofrezcan la posibilidad de sistematizar los datos y encontrar causas y razones del por qué la situación de la organización, de los procedimientos o de los procesos.

[...] el análisis administrativo se puede definir como el estudio de “las causas y los motivos” de los problemas o situaciones administrativas; esto incluye tanto la responsabilidad básica de la planeación como el mejoramiento de procedimientos, métodos y técnicas, y de la estructura de la organización. El análisis es básico para el estudio de la organización y forma parte del diagnóstico administrativo (Martínez, 1999: 67).

El análisis entendido como la comprensión del todo a partir de sus partes, es compatible con el diagnóstico; por lo tanto, se tiene que buscar la información precisa que ofrezca el panorama más amplio, particular y preciso de la organización. Para llevar a

cabo el análisis es imprescindible conocer el objeto de estudio y también conocer sobre la teoría que explica al mismo fenómeno. Las recomendaciones, resultado de un trabajo a distancia, o de escritorio, han demostrado su falta de efectividad, su anacronismo y su falta de identidad con lo que se pretende corregir.

Para entender la dinámica de una organización, nada mejor que aplicar una observación directa, participante, intensiva o extensiva, porque estos instrumentos recuperan la información necesaria, válida y apegada a la realidad. Estudiar a una organización como un espacio a distancia y sin historia, es decir, sin reconocer que ha habido un pasado, que tiene un presente y que se dirige hacia un futuro, hará dar conclusiones que están basadas en falacias, fantasías o experiencias ajenas a las condiciones específicas de la organización.

De ahí la recomendación de hacer esta investigación sobre la tendencia hacia el isomorfismo, recurriendo a las técnicas de investigación directas, así nuestra percepción de la realidad será más clara y apegada a la dinámica verdadera de las administraciones municipales.

Un cambio no podrá proponerse si no cuenta con el estudio del pasado, si no se comprende el presente y no se vislumbra el futuro. Por lógica, el medio ambiente que contextualiza al ente es importante, dado que influye en la organización, en la forma en cómo se institucionalizan las reglas, las políticas y formas. También es importante para valorar que los resultados de las administraciones o de las organizaciones

en general, afectan y van dirigidos hacia este contexto social, político, económico y cultural.

La mayor falta que se ha cometido en la tendencia hacia el isomorfismo es la ausencia de los autodiagnósticos de las organizaciones y, sobre todo, en las públicas, han recurrido muy poco, y en varios casos de forma no adecuada, a la evaluación y al diagnóstico. Estas técnicas no se aplican de forma fidedigna porque no se tiene la capacidad para llevar a cabo estudios que saquen a la luz pública las debilidades de las organizaciones públicas. Ejemplo de esto lo veremos más adelante cuando se refiera al asunto de la planeación del desarrollo, dado que se estila la contratación de despachos que desde un trabajo de gabinete elaboran la propuesta del camino que conducirá a una sociedad al desarrollo económico.

Con estos antecedentes que estructuran un marco de referencia conceptual, pasamos a conocer sobre la situación de las administraciones municipales en el Estado de México.

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Las organizaciones presuponen la vinculación de individuos que se suman para la consecución de fines determinados. Las organizaciones, entonces, se definen a partir de sus propósitos y de la forma en cómo se relacionan y estructuran para conseguirlos.

En las organizaciones vamos a encontrar reglas, normas, acuerdos, así como desacuerdos, convergencias como divergencias al mismo tiempo. Esto se debe a la forma

en cómo se incorporan las estructuras que van definiendo a la organización.

Con atención a lo que Jorge Etkin dice acerca de la comprensión de las organizaciones, se consolida la idea de la complejidad que implican las organizaciones:

El estudio de las organizaciones nos muestra que sus integrantes: a) siguen pautas, normas y procedimientos formalmente establecidos, b) desempeñan funciones y ocupan posiciones definidas por una estructura oficial, c) reconocen a ciertos miembros la autoridad legítima para fijar criterios y emitir instrucciones a sus dirigidos, d) son parte de una red de comunicaciones a través de la cual intercambian datos e información sobre normas, actividades y resultados, e) se influyen e interactúan socialmente en sus grupos, f) toman decisiones racionales en el sentido de estar orientados por propósitos compartidos, que dicen expresar la voluntad colectiva, g) intercambian recursos y capacidades con su medio ambiente (Etkin, 2000: 4).

La administración pública municipal constituye una organización, pues está integrada por individuos que se suman con la idea de lograr un propósito: el bien común del municipio. En el camino para conseguir esta finalidad se interactúan intereses, funciones, posiciones, criterios, decisiones, actividades, resultados y un sinnúmero de características propias de la vida organizacional.

La administración pública municipal requiere, entonces, de institucionalizar sus tareas para que de esa forma consiga canalizar todo el potencial de la compleja estructura que forma e integra su organización.

Una forma de institucionalización es la planeación del desarrollo que, sin lugar a dudas, es un elemento sustantivo de la administración municipal. Esta planeación integra no sólo los objetivos de eficiencia, sino también la ideología que mantiene a quien ejerce el poder.

Los procesos en la organización están guiados y controlados por normas que intentan darle y [sic] eficiencia a las tareas, como los presupuestos o los planes de producción (desarrollo). Pero en los comportamientos también influyen aspectos no formales como las motivaciones y finalidades en los grupos de trabajo, las divergencias ideológicas o las luchas por el poder. De manera que las explicaciones no pueden reducirse a los aspectos técnicos o formales (Etkin, 2000: 8).

Veamos que para comprender a las organizaciones no es suficiente lo materialmente expresado, sino es tan válido como necesario analizar los comportamientos que tienen los grupos que ejercen el poder porque de esa forma nos pueden dar la pauta de lo que en realidad se proponen.

Como la administración pública municipal también es compleja, y como hemos dicho, se presume que los intereses principales deben estar asentados en la planeación municipal, entonces, en el presente trabajo se pretende analizar la dependencia administrativa que se encarga de la planeación del desarrollo municipal.

En específico, se analizará el proceso y función de la organización de la administración pública municipal de los municipios de Amecameca, Ixtapaluca y Naucalpan, Estado de México. Resaltando la dependencia a otra organización en el procedimiento para

elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, así como los alcances de éste.

Esto se hará teniendo como eje de análisis las hipótesis presentadas por Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell en su artículo “Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, ya descritas supra.

Para cumplir con el propósito de este análisis, presento la exposición en el orden siguiente: en primer lugar, se dará una sinopsis del marco jurídico de la planeación del desarrollo en el Estado de México; posteriormente, se definirá cómo se constituye el isomorfismo organizacional en los casos estudiados en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Por último, se harán consideraciones sobre este mecanismo de burocratización y descuido de aspectos sustantivos en la administración pública municipal.

Marco jurídico de la planeación municipal

Dentro de la administración pública, la planeación se concibe como un medio para orientar e integrar actividades y esfuerzos del gobierno y la sociedad. Cuando el gobierno inicia la tarea de la planeación debe captar las demandas o necesidades de su población. Así la planeación se erige en un instrumento que promueve el desarrollo a partir de la integración e impulso de sus capacidades y reconociendo sus debilidades.

Los gobiernos municipales, al igual que los otros órdenes de gobierno en México, están

obligados a presentar un Plan de Desarrollo Municipal en los primeros cuatro meses de su gestión. Pero vayamos al detalle de los ordenamientos jurídicos para poder comprender, posteriormente, la forma en cómo se atiende una obligación jurídica, que es elemento para el cambio isomorfo.

La Constitución Política del Estado de México, en su artículo 77, fracción VI, contempla la obligación del Ejecutivo Estatal de establecer los procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática. Este sistema contempla, por supuesto, a los municipios.

Esta regla se multiplica para ser aplicada a los municipios, concretamente a los presidentes municipales. Veamos con detalle cómo se configura e institucionaliza esta norma para la planeación del desarrollo municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) en su artículo 69, fracción I, inciso b), establece la instalación de una Comisión Permanente del Ayuntamiento denominada “Comisión de Planeación para el Desarrollo” que estará presidida por el presidente municipal. El artículo 70 del mismo ordenamiento dice: “Las comisiones del ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación”. Además, los artículos 72, 73 y 74 hablan de la participación ciudadana como mecanismo con el cual se pueden auxiliar las comisiones para la elaboración de planes de desarrollo, y norman la integración de los consejos de participación ciudadana.

Todo esto es evidencia de que las reglas para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal se institucionalizan jurídicamente.

La “Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal” de conformidad con el artículo 82 de la LOMEM:

“se integra con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana”.

Una de las facultades de esta Comisión es la de proponer al ayuntamiento mecanismos y acciones para la formulación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal (LOMEM; 2000, art. 83, frac. I).

Además, la LOMEM tiene un apartado exclusivo sobre la Planeación, que es el capítulo quinto del título IV referente al régimen administrativo. Al respecto, citamos los artículos más representativos que fundamentan las facultades y la vinculación de este documento con otros Planes de los otros entes de gobierno.

Artículo 114. Cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa.

Artículo 115. La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine.

Artículo 116. El Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado, aprobado y pu-

blicado, dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal. Su evaluación deberá realizarse anualmente.

Artículo 118. El Plan de Desarrollo Municipal contendrá, al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

Artículo 121. Los ayuntamientos publicarán su Plan de Desarrollo Municipal a través de la Gaceta Municipal durante el primer año de gestión y lo difundirán en forma extensa.

Artículo 122. El Plan de Desarrollo y los programas que de éste se deriven serán obligatorios para las dependencias de la administración pública municipal y, en general, para las entidades públicas de carácter municipal.

Con estos artículos se institucionaliza que es el propio ayuntamiento el que determina quién debe formular el Plan, según se entiende debe ser un órgano que depende de él, que se supone cuenta con la capacidad técnica adecuada para elaborar el Plan, que para ello tiene cuatro meses a partir de que toma posesión, además de que debe ser publicado para que tenga vigencia y sea conocido por la población para que se actúe en colaboración para su consecución. También se desprende de lo normado y citado más arriba que debe haber participación ciudadana para su elaboración.

En específico el artículo 297 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, establece como obligación del pre-

sidente municipal, elaborar el plan y someterlo a la aprobación del ayuntamiento.

Hasta aquí se tiene la normatividad más representativa de la planeación del desarrollo municipal en el Estado de México, que se puede resumir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus preceptos del artículo 25 y 26 cuando establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la Constitución del Estado, en su Ley Orgánica Municipal, Código Financiero y en su Ley de Planeación.

Ahora, revisemos cómo es que se ejerce en la realidad la planeación del desarrollo, concretamente en los municipios de Amecameca, Ixtapaluca y Naucalpan, que pueden ser un buen ejemplo de lo que sucede en la gran mayoría de los municipios mexiquenses y, con altas probabilidades, del país.

La planeación como medio para crear órgano isomorfo a la administración pública del municipio de amecameca.

Amecameca es un municipio de los 125 del Estado de México, está ubicado en la región de Chalco, sus colindancias son al norte con el municipio de Tlalmanalco; al oriente con el estado de Puebla; al sur con los municipios de Atlautla y Ozumba; y al poniente con los municipios de Ayapango y Juchitepec

Es importante recordar que el ayuntamiento de Amecameca 2000-2003, tomó posesión el 18 de agosto del año 2000 y, por tanto, su plazo para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal fue a partir de ese momento al 18 de diciembre del mismo año

(es la misma temporalidad para los otros municipios de estudio).

El gobierno municipal para el trienio 2000-2003 está en manos del Partido de la Revolución Democrática, quien por primera vez tuvo el triunfo en este municipio el 2 de julio del año 2000.⁵ Este gobierno inicia actividades para la elaboración del Plan de Desarrollo, recurriendo a contratar a una organización para que recabe el diagnóstico y formule el Plan respectivo. Dicho acto lleva a formalizar la siguiente deducción, que el ayuntamiento no encontró en su estructura la dependencia que tuviera la capacidad técnica adecuada para tal tarea.

Esa organización se denomina Programa “Sierra Nevada” de la Universidad Autónoma Metropolitana. Está integrada por investigadores y personas interesadas en el desarrollo sustentable. Su domicilio se ubica en el municipio de Tlalmanalco, colindante de Amecameca. Se puede afirmar que este programa, aunque se denomina antipartidista, sus miembros se identifican con el PRD, y una prueba contundente es que este programa trabaja para el PRD en los municipios de la región con el mismo fin de elaborar el Plan de Desarrollo, entre otras actividades.

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal está integrada por once vecinos de Amecameca, quienes también son identificados por su preferencia partidista hacia el de la Revolución Democrática. Incluso se nota que dos de ellos iniciaron su integración a esta Comisión como ciudadanos y posteriormente se convirtieron en empleados del ayuntamiento.

El equipo contratado, al comenzar trabajos, instrumentó una forma de consulta a la ciudadanía a través de asambleas ciudadanas, sin embargo no dieron resultado por la falta de práctica y de difusión. Entonces se recurrió a visitas por barrio en forma espontánea. Resultado de esto era la poca participación de los ciudadanos lo que provoca que no exista representatividad en las demandas o éstas se conviertan en necesidades patrimoniales de la familia que asiste al evento, y no de la comunidad.

Como un dato más, debemos tomar en cuenta que la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto⁶ del Gobierno del Estado de México, envió en el mes de agosto del 2000 a todos los ayuntamientos un documento denominado: *Lineamientos metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. En éste se contempla todo lo que deben tener en cuenta los ayuntamientos para elaborar su Plan, incluso sugiere la estructura del Plan de Desarrollo Municipal en cuanto a los ejes temáticos que deben considerarse, además de señalar qué debe colocarse en cada apartado como propósito, metas y objetivos.⁷

Estos *Lineamientos* se convierten en una norma que se institucionaliza porque proviene del gobierno del Estado, esto representa una dependencia que lleva a los ayuntamientos como organizaciones a ser isomorfos y de esa manera facilita el seguimiento de las actividades a la dependencia respectiva del Gobierno del Estado.

Así el Gobierno del Estado, con la promoción del isomorfismo, pretende, en los

ayuntamientos, tener burocratizado de forma igual sin preocuparle que las demandas sociales sean atendidas en realidad con eficiencia y con un alto sentido ético y social.

Esto merece mayor atención, por lo que se incluye el desglose del análisis de las hipótesis de predicción del cambio isomorfo.

Como se ha registrado, se identifican tres mecanismos del cambio institucional isomorfo: a) isomorfismo coercitivo; b) mimético; y c) normativo. En Amecameca, el ayuntamiento como organización tiende a un cambio isomorfo, impulsado por los tres mecanismos, debido a que recibe presión del Gobierno Estatal para seguir los lineamientos que le recomienda en materia de planeación, esto ocasiona que no lleve a cabo una planeación original y por tanto deje aspectos descuidados. Asimismo la falta de experiencia del nuevo gobierno de Amecameca lo conduce a imitar lo que otros gobiernos hacen por la experiencia que estos tienen, y conduce, por lo tanto, hacia un cambio isomorfo por mimetismo. Por último, la necesidad de la profesionalización es un principio del Gobierno de Amecameca, que entonces, lo condiciona a traer gente con experiencia, por lo que contrata a personas profesionales porque laboraron en ayuntamientos de La Paz o de Nezahualcóyotl,⁸ generando un cambio isomorfo por esta vía.

Pasemos a comentar más a detalle los casos específicos de este cambio institucional isomorfo de Amecameca, México.

1. Entre mayor es la dependencia de una organización respecto de otra, más se asemejará a esa organización en estructura y,

en cuanto mayor es el grado en que un campo organizacional depende de una sola (o varias similares) fuente(s) de apoyo para recursos vitales, mayor será el nivel de isomorfismo; entonces, la dependencia que el Ayuntamiento, en este caso de Amecameca, tiene con respecto al Gobierno del Estado de México es de nivel alto por la razón de que en esta instancia encuentra la presión para realizar las cosas en determinados sentidos.

En este comentario incluyo al poder Legislativo, pues éste, a través de su Contaduría General de Glosa,⁹ somete con presión a los ayuntamientos, tesorerías y ontralorías municipales para que observen una serie de recomendaciones y llenado de formatos que homologa el seguimiento de acciones en el manejo de la contabilidad municipal y su fiscalización.

El Poder Ejecutivo local, por supuesto, también ejerce la presión necesaria para que se observen recomendaciones y llenado de formatos para dar seguimiento a la planeación y evaluación, obras públicas, servicios públicos, seguridad pública; y así podemos seguir enumerando áreas en donde hay una vinculación entre el ayuntamiento y el gobierno estatal que hacen que se promueva, en el primero, un cambio isomorfo.

2. Cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de la organización A, mayor será el grado en que la organización A cambiará isomórficamente a fin de parecerse a las organizaciones de las que dependen cuanto a sus recursos. Cuanto mayor es el grado en que las organizaciones en un campo realizan transacciones con

agencias del Estado, mayor será el grado de isomorfismo en el campo entero. Es un hecho que la administración pública municipal de Amecameca depende su ingreso (Plan Amecameca, 2000: 121) en 80% de las participaciones federales y estatales, esto provoca un cambio isomorfo.

Esta relación genera que el ayuntamiento, vía la tesorería, presupueste para inversión, en atención a las recomendaciones o convenios que se generen con el Gobierno del Estado. El mismo ayuntamiento de Amecameca reconoce que su gasto corriente asciende a más del 50%, por lo que evidencia la elevada dependencia de los recursos indirectos. (Plan Amecameca, 2000: 121)

3. Cuanto más incierta es la relación entre los medios y los fines, mayor será el grado en que una organización se construirá, siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas. Cuanto menor es el número de modelos organizacionales alternativos visibles en un campo, mayor será la tasa de isomorfismo en ese campo. Los gobiernos municipales cuando inician el ejercicio de su gestión, por lo general se encuentran en una etapa fuerte de aprendizaje contra el tiempo, por lo tanto hay un elevado rango de incertidumbre.

Es el caso de la Comisión de Planeación municipal que se instala partiendo de cero, por lo tanto requiere de seguir un ejemplo, el que sea. La ayuda le llega de forma institucional por vía de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado, la cual le envía todo tipo de información y sugerencia a tal grado que los documentos se con-

vierten en formatos para rellenar. Con esto se agota la posibilidad de la autonomía técnica de los ayuntamientos y de la comisión como parte de aquellos.

La incertidumbre es de tal grado que se prefiere pagar a consultores externos que hagan una tarea tan trascendental como es la planeación. Los consultores responden en la práctica de la planeación a modelos generados por el mismo gobierno estatal. Todo esto provoca ya no sólo la predicción del cambio isomorfo, sino que lo convierte en un hecho. Éste es el caso que en la mayor parte de municipios mexiquenses, la estructura del Plan responde a la misma que se recomendó en los *Lineamientos metodológicos*.

4. Cuanto más ambiguas son las metas de una organización, mayor será el grado en que la organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas. Cuanto mayor es el grado de incertidumbre de las tecnologías o de ambigüedades de las metas dentro de un campo, mayor será la tasa de cambio isomorfo. El *Plan de Desarrollo Municipal de Amecameca 2000-2003* contempla en cada eje temático una serie de metas que son muy abstractas y que la mayoría de ellas no constituyen, en sentido estricto, una meta. Sólo responden a proposiciones generales; en consecuencia, las metas son ambiguas o poco claras y precisas.

En este supuesto si se puede predecir que a falta de precisión, el ayuntamiento o la Comisión de Planeación tendrá que seguir a imitación la consecución de metas en la ejecución en concreto de programas. Un ejemplo más de la que la ambigüedad y la incer-

tidumbre pueden conducir a cambios que tienden a producir organizaciones iguales.

5. Cuanto mayor es la dependencia respecto de las acreditaciones académicas al elegir personal gerencial y de otro nivel, mayor será el grado en que una organización se parecerá a otras en su campo. Cuanto mayor es el grado de profesionalización en un campo, mayor será el cambio institucional isomorfo. En la tesorería municipal de Amecameca, se encuentra al frente una persona que se ha especializado en el manejo de las finanzas, pues ha sido tesorera y funcionaria en dos municipios, el último en Nezahualcóyotl en 1997-2000. De igual forma sucede con el director del organismo descentralizado de Agua y Saneamiento, quien es ingeniero hidráulico que fue director de un organismo homólogo en La Paz en 1997-2000. Los dos municipios anteriores gobernados por el PRD.

Al ser designados como titulares de una área, por su especialización en la misma, se predice que harán isomorfa a la organización, dado que hay probabilidades altas de que instrumenten acciones que les dieron resultado en sus cargos anteriores en donde, se supone, trabajaron con esos mismos criterios.

6. Cuanto mayor es la participación de los gerentes organizacionales en las asociaciones profesionales y gremiales, tanto más probable será que la organización sea, o se vuelva, similar a las otras organizaciones en su campo. Cuanto mayor es el grado de estructuración de un campo, mayor será el grado de isomorfismo. El ayuntamiento de Amecameca en esos momentos

se encontraba tomando decisiones para instrumentar acciones de creación de departamentos o direcciones que según sus argumentos se requerían.

Las Direcciones no son originales, pues se trata de Desarrollo Social, encargada de la aplicación de los recursos provenientes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación; esto es muy parecido al esquema de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

Otro ejemplo es el caso de la Dirección de Administración, que responde a esquemas de estructura parecidos a otras organizaciones, en concreto a lo respectivo del Gobierno del Estado de México.

Con estos comentarios, se evidencia la tendencia que formula Amecameca para convertirse en una más de las organizaciones municipales isomorfas. Las causas se encuentran en dos aristas, en lo endógeno se subraya la situación de aprendizaje como una etapa obligada para un gobierno nuevo. Esto se puede interpretar como la falta de capacidad para ejercer el gobierno de forma inmediata. En el área exógena se encuentran una serie de causas como lo es la misma dinámica del gobierno del Estado y la misma de otros municipios que tienen cierta experiencia exitosa, los cuales se constituyen en el ejemplo. La presión externa, sin lugar a dudas, genera isomorfismo.

La situación y tendencia del municipio de Ixtapaluca

El estudio del isomorfismo en las administraciones municipales nos obliga, primero,

a dar algunas referencias generales del caso que se consideró para tratar el asunto. Posteriormente, se enfatizará en los puntos que nos evidencian la predicción de la tendencia hacia el isomorfismo.

El municipio de Ixtapaluca está ubicado en la zona oriente del Estado de México, está considerado dentro de la zona metropolitana del Distrito Federal, por lo tanto está contemplado como municipio conurbano. Sus colindancias son al norte con el municipio de Chicoloapan y el de Texcoco; al sur con el municipio de Chalco; al este con estado de Puebla; al oeste con el municipio de Los Reyes la Paz.

El crecimiento poblacional ha sido fuerte sobre todo en la última década del siglo XX, donde se ha visto la manifestación de asentamientos humanos de grandes dimensiones, como es el caso del fraccionamiento Cuatro vientos, donde se estiman alrededor de 150 mil viviendas, otro caso es el fraccionamiento Los héroes que abarca a 17 mil viviendas, uno más es el fraccionamiento San Buen Aventura que rebasa con facilidad las 50 mil viviendas. Estos son ejemplos de asentamientos que en los últimos años se han dado en Ixtapaluca, municipio que se ha visto rebasado por estos eventos en cuanto a la atención y regulación del fenómeno demográfico, servicios públicos y descentralización de dependencias administrativas, así como la escasa desconcentración administrativa.

La población que tiene registrada según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), al año 2000, es de 293 160 habitantes. Número que se

calcula que es inferior al real. Las razones que se exponen como sustento de esta inconformidad son las que se derivan del mismo movimiento de inmigración que está viviendo el municipio, pues como hemos referido, en los últimos años se han venido a vivir a este lugar un número considerable de personas que elevan la población total. Simplemente, tomando como dato del mismo INEGI, el promedio de habitantes por vivienda en el municipio es de 4.35 multiplicado por el número de viviendas que integran los nuevos fraccionamientos, el resultado es superior al reportado por el censo del año 2000. Claro es que los fraccionamientos y, en específico, las viviendas de éstos no están ocupados en ese número de promedio, porque llegan familias pequeñas y parejas que inician vida conyugal; pero también es cierto que estos lugares cuentan con zonas de escuelas y hay una población infantil considerable que hace suponer que cuando menos por familia o por vivienda hay tres personas en promedio. Pero aún así la cifra rebasa los datos oficiales.

Este movimiento inmigratorio ha traído para Ixtapaluca un voto en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que siempre había identificado o caracterizado a este municipio. En el periodo de estudio gobernó el PRI, situación que ya no pudo ser para el trienio 2006-2009.

La organización estructural de la administración y gobierno del municipio de Ixtapaluca se sintetiza en su organograma, en donde se destaca que existen dependencias administrativas con funciones muy similares a otras organizaciones publiadmi-

nistrativas. Este organograma que resume la estructura administrativa es similar a otras administraciones municipales como es el caso de Chalco y de Valle de Chalco Solidaridad para el periodo de estudio.

Según datos proporcionados por la Secretaría del Ayuntamiento (año 2000), el número total de empleados del ayuntamiento asciende a 852 personas, de las cuales sindicalizados son 100; eventuales, 449 y el resto (403), de confianza o similar. Estos datos nos ofrecen que 47% de la planta trabajadora está en términos de una contratación que es producto del triunfo del presidente municipal, es decir, que cuando se termine el periodo, este número deberá entregar, con su cargo, sus procedimientos y todo lo referente a la función, actividad o comisión. Esto, por supuesto, es riesgoso para un buen gobierno, pues la improvisación y el periodo de aprendizaje se amplían con este impacto. Asimismo, es en la misma proporción que el trabajo depende de decisiones políticas.

En materia de ingresos observamos que del presupuesto total que tiene asignado el ayuntamiento, más del 50%, proviene de las participaciones federales o son recursos que se registran como ingresos indirectos.

En materia de planeación, encontramos un *Plan de desarrollo municipal 2000-2003* que no había sido editado después de nueve meses de haber sido aprobado. Es decir, la población no conocía el documento rector del desarrollo municipal, porque no ha habido publicación y difusión más que en lo que la decisión política lo ha permitido. Este plan fue elaborado, según se informó, con

la propia estructura de la administración municipal, que observó e integró con apego a lo recomendado por el gobierno estatal a través de su Secretaría de Finanzas y Planeación.

En este documento se manifiesta una notoria falta de metodología para levantar un diagnóstico y para construir el planteamiento de objetivos y metas, a pesar de que se contó con la asistencia de la dependencia estatal. El Plan en sí no contiene un diagnóstico serio y verdadero, se basa en suposiciones sin referentes empíricos, ciertos, válidos y existentes. Como ejemplo de esto se encuentra en lo respectivo a la modernización administrativa (Plan Ixtapaluca, 2000: 74), en donde se autoconceden la gracia de reconocer que están en perfectas condiciones y que el crecimiento poblacional no les afecta, cuando se observa que las demandas son grandes, las filas de atención al ciudadano son extensas; situaciones que nos llevan a inducir que los trámites y procedimientos no son oportunos, expeditos y eficaces.

No se encuentra un estudio que analice la simplificación de trámites o de procedimientos, pero eso sí, está en sus metas ser certificados por ISO 9002 (Plan Ixtapaluca, 2000: 75). Además de que en materia financiera no se cuenta con el mínimo de información. Sólo hablan de que el gasto de inversión *per capita* fue de \$14.00, para 1999. Esto sirve bastante para sostener la dependencia del recurso fiscal que proviene de otras esferas de gobierno. Situación que refuerza la hipótesis de que la dependencia financiera hace isomorfa a la organización que depende.

En el aspecto de la desconcentración administrativa para acercar los trámites a la población en aumento, no se ha hecho nada al respecto, solamente existen desconcentraciones de las oficinas de Registro Civil, y esto se debe a que esta dependencia se dirige por los lineamientos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México. Ninguna otra dependencia tiene unidades fuera del palacio municipal o de su cabecera.

En materia de Seguridad Pública es altamente preocupante, pues la nómina a la última quincena de septiembre del año 2001, señala que el número de policías municipales en Ixtapaluca es de 219 (doscientos diecinueve). La relación es de 1 338 habitantes por policía, superior a las recomendaciones internacionales en la materia. Si a esto le agregamos las condiciones de trabajo, del equipo y los procedimientos de la función se convierte en inexistente la política de seguridad pública municipal, dando paso a recurrir a los servicios que en materia presta el gobierno del Estado.

Ahora revisemos algunas de las condiciones que predicen la tendencia hacia el isomorfismo en los municipios de estudio.

En el punto referente a la organización, se observa que el Gobierno del Estado de México envía recomendaciones a los gobiernos municipales para que estructuren sus administraciones con determinadas dependencias, así es como se puede comprobar que los ayuntamientos adoptan estas propuestas y organizan su administración. Con esto se ofrecen elementos para probar que existe el cumplimiento de la hipótesis que

se enumeró con nueve, donde la falta de alternativas en los modelos organizacionales hace que se dé la tendencia al isomorfismo.

Al contar con estructuras iguales, o similares, por supuesto que se acepta la tendencia a ser isomorfas las organizaciones, porque las facultades y los procedimientos tenderán a ser similares y a estar en un ejercicio de realimentación constantes.

Ahora, el isomorfismo que se establece con la similitud de estructuras no sólo es entre las administraciones municipales, sino que, en primer lugar, se hace isomorfa con la estructura del gobierno del Estado.

Además, tenemos que tanto en Chalco como en Ixtapaluca, las estructuras organizacionales guardan un grado de complejidad similar, lo que implica la existencia de mayor probabilidad hacia el isomorfismo.

Es de notar que en áreas como es el caso de la obra pública y el desarrollo urbano, se promueve la profesionalización de los empleados y del campo en general, esto provoca, que se tienda hacia el isomorfismo, porque se aplica la hipótesis, que dice que a mayor grado de profesionalización mayor el cambio al isomorfismo. Debido a que los profesionistas tienen un lugar que les fue común en el centro de estudios, en la universidad donde el aprendizaje fue general, esto permite llevar al trabajo experiencias similares en los procedimientos.

Otro caso más que nos lleva a confirmar la tendencia es el área de la reglamentación, que no sólo en los municipios en estudio, si no que existe un gran número de ellos que aplican esta área para referirse a tareas de

normatividad en materia de servicios públicos, donde su mayor preocupación son los mercados. En esta área sí existe la evidencia de que los propios municipios se consultan e intercambian vivencias y casos, los cuales se reproducen en condiciones similares. De esa forma se establecen normas en el ámbito de instituciones por considerarlas como las mejores opciones de elección para el gobierno municipal. Es de destacar que en estas áreas se carece de un ordenamiento que faculte a la dependencia, esto ocasiona que al no haber reglas claras se apliquen las que en otras organizaciones han sido exitosas. Esto se relaciona de manera contundente con la hipótesis dos y tres.

La falta de un reglamento interno de la administración municipal hace, de por sí, una característica del isomorfismo en los municipios. La ausencia de este reglamento orilla a que los funcionarios apliquen normas supletorias que en la mayor parte se encuentran en el gobierno estatal. Por una ocasión más, esto demuestra que hay una marcada tendencia hacia el isomorfismo en los municipios.

El tener que aplicar una norma estatal, les ofrece seguridad y la garantía de que su elección es la oportuna; sin embargo, esto no es garantía de seguridad jurídica, de respeto a los derechos que un ciudadano tiene en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar si es competente, con fundamento y motivación.

Veamos como en materia de Planeación del desarrollo, que es una asignatura de gran trascendencia para el bienestar de las

comunidades y de la calidad de vida, no es tomado en consideración con seriedad desde las administraciones públicas. Los planes municipales de desarrollo son documentos que han sido elaborados no con el interés personal del presidente municipal, quien en los casos ha autorizado que se haga fuera de una oficina o de un despacho en donde su intervención y seguimiento sean constantes. La elaboración del plan de desarrollo fue hecha por alguna dependencia de la administración municipal, que tomó como base, para su formulación, las demandas de campaña. Al igual que nuestro anterior municipio de referencia en estudio, existió seguimiento al documento que el gobierno del estado por medio de la Secretaría de Finanzas y Planeación remitió a los ayuntamientos para que éstos lo observaran y no se salieran de este marco. Esto es la evidencia mayor de que los procedimientos constituyen un isomorfismo en la administración pública municipal.

Esta situación se encuentra en el supuesto de la hipótesis primera, que habla de la dependencia en los campos organizacionales. En este ejemplo de planeación se dependió del gobierno estatal. Es un hecho que los planes de desarrollo tienen la misma estructura y metodología de elaboración.

El Bando Municipal de policía y buen gobierno contempla un Reglamento Orgánico de la Administración Municipal, sin embargo, este documento jurídico físicamente no se localiza y, si existe, éste no fue publicado de conformidad a las normas de un proceso legislativo. Así tenemos que si el Reglamento no es un referente real de competencia y de procedimiento, ¿de dón-

de se toman las normas para que operen las diferentes instancias gubernamentales? La mención del reglamento apareció en todos los bandos municipales, en muchos municipios no se contó con ellos.

Al hablar de procedimientos, nos lleva a buscar manuales de organización y el de procedimientos, encontrándonos con la sorpresa de que estos instrumentos que institucionalizan la estructura y los procedimientos no existen físicamente en las administraciones de estudio. Con muy alta probabilidad tampoco existen en un número importante de municipios. La ausencia de estos documentos expresan que las metas, procedimientos y reglas no sean claras dentro de las administraciones y que en consecuencia, éstas recurren a resolver sus problemas, procesos, procedimientos, con apego a las experiencias de administraciones de otros municipios en donde se han publicado éxitos.

En materia financiera la dependencia de recursos indirectos es significativa, pues se observa que los ingresos propios son menores que los recibidos por vía de las participaciones federales que son reglamentadas por las legislaturas locales. Al ser estas instancias quienes definen el uso que debe hacerse de las participaciones federales, y al ser las mismas instancias las que aprobaron la ley respectiva conforme a una iniciativa mandada por el ejecutivo estatal, se comprueba por enésima vez que la dependencia en los recursos financieros no sólo predice el isomorfismo, sino que reduce la libertad que pudiera existir para someter toda la organización a aquella que tiene los recursos.

Esto de los recursos financieros es el talón de Aquiles de las administraciones municipales, porque mientras que no tengan una libertad presupuestal, en términos de que su ingreso o su mayor parte esté garantizado por los recursos y mecanismos a los que en forma legítima tiene derecho, está sentenciado a vivir en una dependencia y a no tener ningún tipo de autonomía y libertad. Porque quien tiene el dinero, es quien establece las condiciones para repartir, para controlar y para gestionar. Siendo así, ¿dónde queda la libertad hacendaria del municipio?

El isomorfismo en Naucalpan

Naucalpan es un municipio del Estado de México que colinda con el Distrito Federal y con los municipios de Jilotzingo, Atizapán de Zaragoza, Tlanepantla y Huixquilucan. La mayoría de estos, al igual que el propio Naucalpan, están catalogados como de tipo conurbado en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Su tamaño de por sí ya es considerable, su división política contempla los 118 colonias, 91 fraccionamientos residenciales, 18 pueblos, siete fraccionamientos industriales y dos fraccionamientos campestres. (Plan Naucalpan, 2000: 97) Su ubicación, en la zona industrial del noreste del Distrito Federal, hace de Naucalpan un municipio con una dinámica poblacional acelerada en cuanto al crecimiento del mismo. Así tenemos que para el año 2000, la población ascendió a 857 511 habitantes.¹⁰

Este crecimiento poblacional tan rápido ha venido a establecer una serie de presiones a

la administración pública, la cual responde en una lógica de eficiencia a partir de la competitividad electoral que se manifiesta desde las elecciones de la década de los noventa.

El ciudadano elector de Naucalpan ha optado por otorgar su voto al Partido Acción Nacional, en el cual ha encontrado las respuestas que espera, dado que en más de tres trienios su votación se sigue manteniendo a favor del PAN.

El periodo de estudio, por lo tanto, contempla un gobierno municipal del Partido Acción Nacional. Al revisar la planeación que este gobierno lleva al cabo, se notan diferencias en el estilo y en la calidad de los trabajos, probablemente porque cuentan con más presupuesto, mejor tecnología, mayor capacidad técnica y humana. Pero en el fondo se manifiesta la tendencia hacia el isomorfismo, debido a que el mismo Plan de Desarrollo contiene la meta de trabajos de calidad suficiente que les permita optar por la certificación de conformidad con las normas ISO (Plan Naucalpan, 2000: 65). Recordemos que una organización que se inclina por la aplicación de reconocimientos del exterior tiende hacia el isomorfismo, dado que esas normas son generales y tratan con un mismo padrón a todas las organizaciones. La finalidad la certificaciones es la homologación

Comentemos por partes las diferencias y similitudes que se notan en el trabajo de planeación con respecto a los otros municipios tratados. Primero, el documento tiene un acabado diferente y con mejor presentación, situación que refleja un mejor uso del

presupuesto. En cuanto, al contenido y estructura del documento, con muy pocas excepciones, coincide con la estructura de los otros dos municipios, aspecto que confirma la tendencia que se promueve por parte de la administración estatal para mantener homologados a los municipios en materia de planeación.

Es de notar que Naucalpan cuenta con un sistema de información municipal que le permite tener mayor precisión en sus datos y acciones, condición que a la vez, lo hace depender menos de la administración estatal, aunado, por supuesto, con la autonomía financiera con la que cuenta.

Esa menor dependencia hacia la administración estatal no es del todo favorable para el efecto del isomorfismo, dado que el mismo municipio de Naucalpan se convierte en el referente de los otros municipios que desean alcanzar metas de desarrollo que éste ha alcanzado. Entonces aquí se aplica la hipótesis de la imitación de acciones que realizan organizaciones con cierto avance.

Naucalpan, con la visión empresarial clásica de algunos líderes panistas, se propone el reconocimiento de algunas certificaciones, porque esto le significa, en su lógica, la garantía de la eficiencia y la legitimidad en sus procedimientos. Sin embargo, el reconocimiento del respeto a las reglas no es garantía de la plenitud administrativa en términos de la administración pública.

Naucalpan, como municipio metropolitano, tiene la bondad de manejar mayor presupuesto que los otros que son más pequeños, pero ese recurso está contextualizado en el seno de una serie de demandas de mejores

servicios a la población. Su población se encuentra concentrada en un área menos dispersa que en el caso de los rurales; en mayor medida sus demandas son de cobertura, dado que es más población. Todo esto implica la negociación política en la atención de las demandas sociales, no sólo la acción de la aplicación de una regla conduce a la satisfacción social. El otorgamiento de cierto servicio a una parte de la población implica la negación de otro servicio a otro sector del municipio; sólo la política valora esto para poder resolverlo, la teoría de la organización no lo contempla.

El municipio de Naucalpan, en su administración pública, encierra una fuerte tendencia hacia el isomorfismo, dado que su gestión se desea apegar a los principios de la gerencia empresarial, donde la eficiencia, la eficacia y la honestidad son la meta, de ahí que lo importante sea el reconocimiento de esto por parte de los demás. El isomorfismo incluye, entonces, a las organizaciones privadas, que se convierten en el referente en Naucalpan. Esta es una situación que en la mayoría de los gobiernos panistas se observa. Pero es muy riesgoso, dado que no se ha comprobado que la eficiencia en los procedimientos resuelva los problemas sociales de fondo. Se han preocupado por el procedimiento y han descuidado el proceso.

Reflexiones sobre la tendencia al isomorfismo en las administraciones municipales

Como se puede apreciar, la tendencia en la administración pública municipal por tener

un reconocimiento en el exterior lleva a establecer mecanismos de control basados en reglas y procedimientos determinados por agentes externos a la organización municipal. Esto trae consigo la dependencia normativa, presupuestal, procedimental, entre otras, que orillan a la administración a tener una estructura similar a la de quien dependen. Entre más parecidas las organizaciones públicas, entre mayor similitud exista en la estructura y en los procedimientos, entonces, implica mayor confianza y menos ejercicio de control. Si todo esto se puede ratificar a través de una certificación, esto sería mejor, porque conlleva a una legitimación administrativa.

Pero cabe una reflexión: ¿por qué el actor político municipal, que toma las decisiones, permite que se gire hacia el isomorfismo? La respuesta a esta pregunta encuentra sustento en la situación latente que tienen los actores políticos, como resultado de las normas institucionalizadas en el sistema político mexicano, que consiste en la aspiración, para ellos, legítima de acceder a otro cargo público o político, tener una carrera política fructífera. Esto será posible en la medida en que obtenga una calificación limpia en su administración municipal. Esto sucede en cualquier lugar y en cualquier filiación partidista, lo mismo hacen los priistas, que los panistas y los perredistas.

Estas ideas confirman lo que la teoría del nuevo institucionalismo ha precisado, cuando enfatiza que los actores no deciden de forma libre, sino que lo hacen en el marco de las instituciones. Porque éstas son reglas, que establecen o enmarcan el juego

que ha de seguirse para conseguir los fines, y entre mayores sean éstos, en términos de ganancia, es mejor. Recordemos que la ganancia no necesariamente debe ser entendida como la percepción económica alta, sino también el acceso o el incremento del poder, por supuesto que representa ganancia.

Por lo tanto, claro queda que el actor político, aquel que toma la decisión, es un sujeto racional que mide las consecuencias de sus actuaciones y de sus opciones que tiene para elegir y de éstas escoge aquellas que le reditúan la mayor ganancia posible.

El político municipal, entonces, como un sujeto racional, se acerca a definir una estructura administrativa y organizacional en su gestión similar a las demás para legitimarse hacia afuera, porque le es necesario contar con el aval externo que legitime y apoye su trayectoria política.

Habría que pensar qué le pasaría a un presidente que se niegue a seguir las “sugerencias” que se establecen desde el gobierno estatal, llámese ejecutivo o legislativo a través de su Contaduría General de Glosa. Con claridad veríamos que no se construye la estructura que le permita acceder a otras comisiones, cargos o desempeños públicos de trascendencia porque su rebeldía a las reglas del juego le traería consecuencias en su carrera. “Éstas son las reglas del juego”.

La adaptación a las exigencias externas le facilita el tejido de relaciones políticas que son las reglas del juego en la política mexicana, aún en tiempos de la democratización. Es impensable que un ser sin relaciones públicas tenga la oportunidad de llegar a ejercer la función pública.

Mientras esto sucede así, el isomorfismo tiene cabida en las administraciones municipales a favor de la administración estatal y de las decisiones administrativas, financieras y contables que le impone la Contaduría General de Glosa, porque el ciudadano así lo precisa con el nivel de su participación, con su presencia, con la exigencia que hace y manifiesta que el gobernante tiene la obligación de cumplir y rendirle cuentas. Mientras que el ciudadano no se interesa por estar presente y hacer valer sus derechos de forma permanente y seria, la autoridad tiene el margen de movilidad tan grande que puede actuar sin necesidad de consultar al pueblo, y aún más, en contra del mismo pueblo.

Esto quiere decir que la política y, en concreto, el gobierno, es asunto de todos lo que habitamos el espacio estatal. La definición del tipo y no sólo de la forma de gobierno es asignatura de los ciudadanos, si estos se deciden porque se respeten sus derechos y así lo hacen valer, el gobierno será responsable, pero además también le permitirá hacer frente a organizaciones superiores que le imponen procedimientos, reglas, normas, que debe observar a expensas de perder subsidio. La participación ciudadana legítima el trabajo y lo conduce hacia estadios de perfección o de conformidad.

El municipio se ve necesitado urgentemente de una participación ciudadana espontánea y no de clientelismo, que sea verdadera en la búsqueda de la aspiración de una mejoría de las organizaciones y de la calidad de vida. Con administraciones rezagadas, más preocupadas por el manejo presupuestal que por la atención de necesi-

dades y reclamos ciudadanos y sociales, no está garantizada la calidad de la vida. Por el contrario, está subordinada a la relación que se establezca entre las necesidades del actor y las reglas que le imponga la formalidad. Por eso, aquí se hace imprescindible la participación del ciudadano, de aquel que construye en lo que tiene derecho porque le pertenece.

Esta tendencia hacia el isomorfismo puede detenerse o apresurarse, pero lo más importante es que esto sea un producto racional, por qué no, de los ciudadanos, de aquellos en quien repercute la forma, estructura y calidad de la administración pública.

CONCLUSIONES

Las organizaciones como conjunto de individuos que interactúan tienen un sinnúmero de vinculaciones, de propósitos y de ideas, así como de necesidades, las cuales las llevan a institucionalizar normas que los conducen a establecer cambios isomorfos.

Cuando la organización es el gobierno, el cambio isomorfo es de cuidado, ya que se puede estar tratando de burocratización, en un sentido peyorativo, en contra de la atención y el sentido social que debe tener el Estado y el gobierno en la solución de los conflictos, demandas y guía de la población.

En el caso de los municipios estudiados, se nota que la tendencia hacia el cambio isomorfo es alta, dado que la dependencia con otras organizaciones, sobre todo del Gobierno estatal, no son manifiestas, ni siquiera son latentes. Esto provoca que se tomen

decisiones que respondan a sugerencias o presiones de otras instancias que van convirtiendo a la organización en isomorfa. Esto se nota más cuando la intención se respalda en un ordenamiento jurídico que obliga a determinadas acciones como es el caso de la elaboración de un Plan de Desarrollo. Igual sucede y tal vez en mayor medida cuando la dependencia es debida a recursos. Recordemos que el depender financieramente de otra organización somete a muchas condiciones que la hacen isomorfa. Es oportuno reconocer que Naucalpan como municipio metropolitano, no tiene una dependencia fuerte hacia con el gobierno del Estado, pero sí la tiene con respecto a los esquemas gerencialistas en donde se engendran las ideas de la institucionalización como medio del isomorfismo, necesario para certificar y reconocer a las organizaciones.

La especialización y la profesionalización es un caso de condición del cambio isomorfo. Debemos, entonces, trabajar más para entender que las organizaciones deben estructurarse en atención con sus problemas concretos y no olvidar la misión o sentido que es la razón de ser.

El cambio isomorfo tampoco debe ser considerado como el pecado del siglo, hay que analizar, observar con detalle y tener un diagnóstico serio que nos facilite elementos para tomar decisiones en cuanto a la estructura de la organización. Sobre todo tener atención en no descuidar lo sustantivo por atender asuntos de forma o por dar cumplimiento sólo a requisitos. Lo sustantivo es la característica pública y social que tiene el gobierno por ser un ente estatal.

Asimismo es importante señalar que las organizaciones requieren de institucionalizar lo que para ellas funcione y responder para fortalecer la capacidad para gobernar. Atender y no olvidar la revisión permanente de la dinámica que se genera en la organización.

El cambio isomorfo *per se* no es lo más recomendable para la administración pública municipal, porque las condiciones de los municipios en el Estado de México son diferentes.

El Plan de desarrollo municipal es una respuesta de eficiencia a un requisito legal, pero no es eficaz, porque no responde a las condiciones sociales de la comunidad. Su elaboración requiere de mayor convicción de que la planeación es una etapa de un proceso administrativo que se expresa en espiral y, por lo tanto, sirve para la ejecución y para el control que inyecta nuevas medidas de planeación y así sucesivamente. Si su formulación sigue estando en manos de asesores externos o empleados inexpertos, seguirá siendo el Plan de desarrollo un instrumento de requisito, pero nunca uno que guíe la política municipal.

Por ejemplo, en el caso de Amecameca, como fue hecho por la Organización del Programa de Sierra Nevada, está muy cargado a cuestiones de ecología, cuando el Plan de desarrollo debe ir más allá. Sólo habla de que no hay mucho movimiento poblacional, pero no dice de cuánto es éste; habla del cambio de la administración, pero no da datos de una evaluación, de un desequilibrio financiero, pero no cita datos concretos, y así podemos seguir comentando

carencias, lo importante es considerar que ya no es posible que se sigan repitiendo.

En el caso de Ixtapaluca, nos encontramos con que el rumbo depende de la inercia, pues el periodo legal se ha concluido sin que se presentara el Plan de desarrollo, por lo tanto, se desconocieron las metas, las estrategias y políticas, situación que llevó a la organización gubernamental a conducirse como lo han hecho en el pasado o como lo hizo otra organización. Aquí radica la posibilidad del cambio isomorfo. Algo que agregar que es favorable al cambio isomorfo en Ixtapaluca es la filiación partidista coincidente a la del gobierno del Estado, condición que lo hace más sensible al isomorfismo.

Como las organizaciones las componemos los sujetos, debemos, entonces, colaborar para que éstas encuentren su desarrollo propio y menos el isomorfismo. La misión es de todos, cada quien en el lugar que le corresponda, a los investigadores haciendo lo suyo, a los directores contribuyendo por la organización; a los miembros trabajando y defendiendo su particularidad; a la sociedad, velando por el respeto de lo público, pero también de lo privado.

En este tenor, es importante enumerar algunas alternativas de atención de los asuntos públicos con un sentido social y digno para las comunidades. Esto debe, en mejor de los casos, provocar la centralidad en lo público y no en lo procedimental.

Estas consideraciones no pretenden ser la panacea para los casos municipales, sólo serán un referente más que se puede perfeccionar con un ingrediente de innovación

que tenga el interesado. Además, son consideraciones generales, por lo que a partir de cada una de estas puede profundizarse y lograr una funcionalidad más acertada y más pública.

En México se está viviendo un aire de pluralidad en el ámbito nacional, debemos acostumbrarnos a esto, pero más que eso, debemos cultivar, si así se desea, que ésta, la pluralidad, se siga dando y que sea una forma de vida. Recordemos que estamos construyendo una democracia, esto implica el trabajo de todos: sector social, privado y público, sociedad civil y política; no sólo es responsabilidad del gobierno, sino aún más, es de la sociedad en general.

El cuidado inmediato se refiere a no confundir que lo ofrecido en el ámbito nacional no necesariamente es el escenario que tenemos en los municipios. Hay municipios en donde la idea de la democracia no es concebida, mucho menos practicada. También hay municipalidades en donde el *slogan* político es la democracia, sin embargo en los hechos no se muestra disposición por parte de la autoridad hacia la apertura que eso implica.

Para hacer frente a los grandes retos que tiene el municipio, situación que no es fácil, se propone:

1. Encauzar los trabajos teóricos sobre la administración pública con más detalle y compromiso a la del ámbito municipal. No sólo con la revisión de estudios de caso, sino hacerlo con un método comparativo para que se produzcan conclusiones con validez externa. De esa forma poder acercar soluciones o alternativas a los problemas

comunes de los municipios y dar un trato de mayor compromiso social a los estudios del municipio y superar los trabajos de tipo manuales para convertirlos en integrales de la administración municipal.

Ésta es tarea de los teóricos y profesionistas del área de la administración pública, así como de los expertos en la praxis municipal para que al comentar sus vivencias, se socialicen las formas en cómo se han resuelto problemas, se han atendido demandas y se ha contribuido al desarrollo del municipio. Todas estas prácticas deben estar referidas a toda la actividad municipal, tanto sustantiva como adjetiva.

2. Invertir la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder. No se debe esperar la buena voluntad de la autoridad federal para recuperar el poder y facultades de la autoridad local, esto debe iniciarse por las mismas instituciones regionales y municipales, promoviendo el desarrollo político, es decir, la misma autoridad debe propiciar el avance en la politización y cultura política participativa.

Aplicar recursos para impulsar la cultura política participativa, cívica, no es desperdiciar recursos, por el contrario es una inversión que en un tiempo específico le traerá beneficios al municipio y al Estado en general, porque al involucrarse la sociedad en los asuntos estatales permite encontrar mejores alternativas de menor costo, dado el compromiso de las partes.

Para lograr que se pueda cambiar el centralismo que aún existe en México, es necesario que las autoridades municipales ac-

túen con dignidad a su investidura, con honestidad hacia con los que son sus representantes, buscar el apoyo en ellos para sentir y valerse de ese respaldo que debe ser recíproco. En una palabra, se requiere que haya respeto desde el gobierno a las relaciones intergubernamentales en un sentido de pares. El trato y la relación es condición inicial para lograr la reivindicación de la comunidad municipal.

3. El saneamiento de las finanzas no puede esperar. Para incrementar sus ingresos directos requiere del uso de tecnología, aunque no es indispensable, pero sí necesaria para estar en condiciones de las exigencias del siglo XXI, que facilite la renovación y actualización del padrón de contribuyentes. Debe reforzarse la vinculación entre catastro y tesorería para validar que los predios del municipio estén contemplados en el padrón de contribuyentes del impuesto predial. Capacitar al personal sobre aspectos impositivos municipales, sobre cómo el municipio puede llevar a cabo el uso de su facultad económica coactiva para hacer valer sus derechos sobre los créditos fiscales exigibles. Tener una administración financiera integral, es decir, que esté atenta de las acciones, requerimientos y demandas de todas las instancias y dependencias municipales, pero a su vez también lo estén de las acciones de los particulares y, sobre todo, de aquellas en las que se incurre en el hecho generador de una contribución supuesta por la ley fiscal.

En la medida en que tenga saneadas sus finanzas, recibirá mayores recursos por vía de participaciones. Pero, al respecto de las

participaciones, debe iniciarse una lucha frontal y decidida para recuperar la percepción de recursos desde el origen mismo de la contribución y no por vía de las participaciones. El sistema fiscal federal debe replantearse, es tiempo de empezar con la discusión sobre una nueva forma que adopte el sistema nacional de coordinación fiscal, un cambio que sea sustancial y que vaya en beneficio de los municipios y de las entidades federativas. En verdad, mientras esto no suceda, y la federación siga conservando entre el 70 y 80% de lo recaudado, dejando el resto para los otros ámbitos de gobierno, entonces, no se podrá hablar y aceptar que se está invirtiendo el sentido del centralismo. Quien concentra los recursos se conserva el poder y a su vez tiene el manejo de los otros órganos que dependen de él. En cuanto no haya descentralización real de recursos, no habrá avance significativo en la democratización.

4. La autoridad municipal debe hacer uso consciente de sus facultades de gobierno y ordenar, a través de su facultad reglamentaria, las actividades del municipio. Hace falta que haya mayor fluidez de información entre lo que hace y decide la autoridad y el pueblo.

El sistema de rendimiento de cuentas debe ser un *modus vivendi* en el municipio. Esta forma consolidará la creación de ligas que vinculen con trascendencia al gobierno y la sociedad.

Que el cabildo recupere su sentido de órgano colegiado de deliberación y no de legitimación.

5. Se debe promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones, en las que puede participar porque le implica compromiso en la acción que es consecuencia de la decisión. Los asuntos de gobierno son propios de la autoridad, pero en los asuntos públicos y de administración son de todos y entre todos se puede optimizar recursos, tiempos y esfuerzos. La integración de los comités de participación ciudadana debe partir de una elección abierta y promocionada, terminarse con el manipuleo en la conformación de estos órganos de participación ciudadana. El ejercicio de respeto a la democracia inicia desde el municipio tanto por la autoridad como de la sociedad.

Movilizar los esquemas de la burocracia municipal, a través de una sensibilización con imaginarios colectivos que faciliten la idea de un cambio sustentado en el servicio público y hacia el público.

En una palabra, debemos avanzar sobre las políticas públicas, pero con mucha precaución, porque primero debemos establecer las condiciones

mínimas que nos acerquen al ejercicio de las políticas públicas y no quererlas aplicar en las condiciones actuales porque serían un fracaso. Hay mínimos que se requieren antes de instrumentar las *policies*.

6. Fortalecer la formación de la administración pública municipal en los programas de estudio de carreras afines en instituciones de educación superior. La profesionalización es una necesidad imperante que cubrir.

Éstas son algunas de las ideas que pueden aplicarse en el municipio y concretamente en la administración pública municipal para recuperar el espíritu social de la acción social y de la comunidad. El desarrollo de cada punto es tema de un análisis profundo y serio, sólo, se insiste, debe considerarse como líneas generales que requieren de la contextualización particular del municipio, pero a su vez son los mínimos a atender en este ámbito de administración.

Se desea que este trabajo cubra las expectativas que se propusieron al inicio de éste y que sea considerado como parte de la urgente búsqueda por sustentar la mejoría en la administración pública y en específico, la municipal. La mejoría tanto en teoría como en la praxis. La ciencia debe ayudarnos a resolver los problemas de la realidad y ésta aporta elementos que debe analizar la ciencia para trabajarlos.

El apresurarnos para ser organizaciones homólogas en nada resuelve los problemas sociales, económicos y políticos de fondo; por el contrario, se empantanar más la problemática, creando polos en la sociedad, condición que es contraria a la formación del Estado. El cambio isomorfo que se impulsa desde la globalización no es el remedio y no es lo recomendable para los municipios; éstos tienen sus vicisitudes, por lo tanto, la institucionalización debe estar enmarcada en el reconocimiento original de esas particularidades y no exportar reglas que no aplican a las condiciones propias.

La actividad del neoinstitucionalismo, la parte de las organizaciones públicas, por supuesto que no coincide con que se quiera dar un trato igual a órdenes de gobierno que tienen diferentes fuentes de origen, de recursos, de necesidades y de formas de actuar.

La norma es necesaria para la buena convivencia, pero ésta debe estar en atención a lo que desea regular. La norma debe estar contextualizada por la convivencia, para que sea respetada, reconocida y funcional.

ANEXO 1

Cuestionario aplicado a funcionarios de la Administración Pública Municipal

CARGO _____

DEPARTAMENTO _____

JEFE DE QUIEN DEPENDE (CARGO) _____

SUBORDINADO (S) _____

Funciones que desarrolla (las más importantes)

Marco legal al que recurre en el desarrollo de sus funciones:

¿Cuenta con un manual de organización donde se describan sus facultades?

SÍ _____ No _____

¿Cuenta con un manual de procedimientos para desarrollar las tareas que corresponden?

SÍ _____ No _____

¿Conoce el Reglamento Orgánico de la Administración Municipal?

SÍ _____ No _____

¿Qué problema se ha encontrado en el ejercicio de su cargo?

¿Qué estrategia sigue al aplicar un procedimiento?

¿Recibe recomendaciones que debe observar de parte de alguna dependencia del Gobierno del Estado?

SÍ _____ No _____

Indique las condiciones en las que se encuentra el equipo con el cual desarrolla sus actividades del procedimiento

Buenas Condiciones _____ Moderno _____

IDÓNEO _____ INSERVIBLE _____ OBSOLETO _____

¿De quién recibe apoyo o asesoría para resolver algún problema que se presente en el desarrollo de su función?

¿Cada cuándo revisa el bando de policía y buen gobierno para resolver un procedimiento en su función?

Siempre _____ sólo en algunos casos _____ Nunca _____

Comentarios sobre su trabajo, ambiente y relaciones con otras organizaciones que se deriven de su cargo.

ANEXO 2

Guía para entrevista en el Municipio de Amecameca

1. ¿Quiénes participaron en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal?
2. ¿Por qué se solicitó al Programa “Sierra Nevada” de la UAM que trabajara en la formulación del Plan?
3. ¿Hubo participación ciudadana a través de foros de consulta o de qué tipo?
4. ¿Cuál fue el papel de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal?
5. ¿Cómo fue aprobado el Plan de Desarrollo Municipal de Amecameca por el Ayuntamiento?
6. ¿Hubo discusión del Plan de Desarrollo por parte del Ayuntamiento?

NOTAS

- ¹ Esta obra es rescatada por Omar Guerrero (1996), quien la presenta con el nombre de Ciencia del Estado, a través de una coedición de Comunidad de Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Gobierno del Estado de México.
- ² José Chanes Nieto (2000) hace un magnífico tratamiento de las contribuciones teóricas de Luis de la Rosa en *La Administración pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa*.
- ³ Se llaman ingresos directos aquellos que le son propios, en donde tiene facultad o potestad tributaria: impuestos, derechos, productos, aportaciones de mejoras, aprovechamientos. Mientras que los ingresos indirectos son los que provienen de otras instancias de gobierno como lo son las participaciones y aportaciones. Si se desea revisar casos de la estructura de las finanzas públicas municipales (Cfr. Cabrero, 1996; López, 1999 y García, 1999).
- ⁴ Se denomina estructura formal al plan de actividades, al cuadro de la organización que describe y relaciona las oficinas y departamentos, posiciones y programas, sobre todo resalta el modo de vinculación que está definido en el contexto organizacional, aunque muchas veces es importante decir que no sólo son las redes de relaciones internas, sino que y aún más las externas también participan en la conformación de esa estructura, un ejemplo de esto es la dinámica de la opinión pública. Mientras que en la estructura informal cabe todo aquella relación que no se ha considerado como política de la organización, pero que a pesar de esto existe e influye en los procedimientos del mismo ente (Cfr. Meyer, y Rowan, 2001: 80).
- ⁵ El Ayuntamiento 2000-2003 estuvo compuesto con un presidente, un síndico y seis regidores electos por mayoría relativa de extracción del PRD; dos regidores del PRI y dos del PAN, designados por el principio de representación proporcional.
- ⁶ Esta Dirección pertenece a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México.
- ⁷ A partir de la página 11 de Lineamientos metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, se habla de la estructura del Plan y del contenido temático; el cual fue observado por la gran mayoría de ayuntamientos, incluidos los estudiados en esta investigación.
- ⁸ El caso de la Tesorería Municipal (Tesorera) y del Organismo descentralizado del Agua (director) son ejemplos de titulares que dirigen a estas dependencias provenientes de una experiencia en Nezahualcóyotl y la Paz en donde también gobernó y gobierna el PRD.

- ⁹ Órgano técnico de la Legislatura del Estado de México, encargado de la fiscalización y revisión de las cuentas públicas. Ahora tiene otro nombre: Órgano Superior de Fiscalización.
- ¹⁰ Cabe precisar que los resultados expresados anteriormente son los publicados por el INEGI, sin embargo, el Ayuntamiento argumentó que su población es superior al millón de habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aburto Muñoz, Hilda (1997), “Estado, régimen y sistema político (nuevas pautas para la administración pública mexicana)” en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, México, INAP.
- Acosta Silva, Adrián (2000), “Cambio institucional” en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi y otros, México, coeditado por FLACSO, SEP-CONACYT, Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, José (2000), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica
- Bonnin, C. Harles-Jean (2004), *Principios de la administración pública* [compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero], México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México.
- Caiden, Gerald (1996), “Revitalización de la administración pública” en *Revista de Administración Pública: ensayos sobre la nueva administración pública*, núm. 91, México, INAP.
- Chanes Nieto, José (2000), *La Administración Pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*, México, IAPEM.
- Colomer, Joseph M. (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- De los Reyes Alvarado, Yolanda (1997), “La participación social y la administración plural” en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, México, INAP.
- Dimaggio, Paul J. y Walter W. Powell (2001), “Introducción” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2001), "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- Dror, Yehezkel (1996), *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, (traducción de Carmen Aguilar). México, Fondo de Cultura Económica.
- Etkin, Jorge (2000), *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*, Santiago de Chile, Pearson Education.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford (2001), "Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y construcciones institucionales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, colección Las ciencias sociales, Coedición de Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México.
- Guerrero Orozco, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Editorial Harla.
- _____ (1996), *Ciencia del Estado*. Juan Enrique Von Justi [Preparación y estudio introductorio de Omar Guerrero], México, Coeditado por Comunidad de Madrid, Agencia española de Cooperación internacional, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- _____ (1999), "Management público, un concepto alusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema" en *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP.
- _____ (2000), "Administración Pública" en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi y otros. México, Coeditado por FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE.
- Jepperson, Ronald L. (2001), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- Jepperson, Ronald L. y John W. Meyer. (2001), "El orden público y la construcción de organizaciones formales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez G., Edgar (2000), "Enfoques teóricos para el análisis político" en *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*, Luis Ignacio Arbesú y otros, México, Impresos Aldina, S.A.
- López Cruz, Ángel (1999), "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal" en *Revista*

- Prospectiva*, núm. 10, de Agrupación Política Nueva. A.C., año 4, México.
- Martínez Chavez, Víctor Manuel. (1999), *Diagnóstico administrativo, procedimientos, proceso y reingeniería*, México, Trillas.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (2001), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Powell, Walter y Paul Dimaggio (compiladores), México, Coeditado por Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mejía Lira, José (1999), "Modernización de la administración pública mexicana" en *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP.
- Merino Huerta, Mauricio (1990), "El gobierno fuera del centro" en *Revista del Colegio*, núm. 4, año II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Moreno Espinosa, Roberto (1996), *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio* [con la colaboración de Ma. de los Ángeles García Martínez y Refugio González Valdez], México, IAPEM.
- _____ (1999), "La gestión pública: actualidad y prospectiva" en *Revista conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte de la Administración Pública* José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- _____ (1999), "El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público" en *Revista IAPEM. Participación ciudadana*, núm. 41, Toluca, IAPEM.
- Orrú, Marco y otros (2001), "Isomorfismo organizacional en Asia oriental" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter W. (2001), "Expansión del análisis institucional" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, María del Carmen (1997), "La administración pública en tiempos de cambio político" en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, México, INAP.
- Ramió Matas, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD.
- Romero, Jorge Javier (2001), "Estudio introductorio" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Es-

tado de México y el Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, (traducción de Eduardo L. Suárez), México, Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, José Juan (1999a). “Los nudos históricos de la administración pública” en *Revista de Administración Pública*, núm. 100, INAP, México.

Sánchez González, José Juan (1999b) “Situación actual de la ciencia administrativa” en José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords), *Revista conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Sancho Royo, Davis (1999), *Gestión de servicios públicos: estrategias de Marketing y calidad*. Madrid, Tecnos.

Salvador Serna, Miguel (2001), “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones pública” en *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, Caracas.

Schedler, Andrea (2000), “Neoinstitucionalismo” en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi y otros, México, coeditado por FLACSO, SEP-CONACYT, Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica.

Scott, W. Richard (2001), “Retomando los argumentos institucionales” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.

Scott, W. Richard y John W. Meyer (2001), “La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.

Shepsle, Kenneth (1999), “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional” en *La ciencia política en la historia*. Programas de investigación y tradiciones políticas, James Farr y otros, (traducción de. Ramón Bouzas Lorenzo y Celestino García Arias), Madrid, Edición de ISTMO.

Uvalle Berrones, Ricardo (1999), “Condiciones, tiempo y procesos de la reforma del Estado Mexicano” en *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP.

Zucker, Lynne G. (2001), “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Pau J. Dimaggio (comp.), México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., la Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica.

LEYES Y DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2000), GEM, Toluca,

Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2000), GEM, Toluca.

Código Financiero del Estado de México y Municipios. (2000). GEM, Toluca.

Lineamientos metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 (2000), Dirección General de Planeación, programación y presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del gobierno del Estado de México

Plan de Desarrollo Municipal de Amecameca 2000-2003 (2000), H. Ayuntamiento de Amecameca, Amecameca.

Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapaluca 2000-2003 (2000), H. Ayuntamiento de Ixtapaluca, Ixtapaluca.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 (2000), H. Ayuntamiento de Naucalpan, Naucalpan.

Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno (2001), H. Ayuntamiento de Ixtapaluca, Ixtapaluca.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2000), Resultados electorales 1990-2000, Toluca.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2000), *Memorias Procesos Electorales 1993-2000* [CD Rom], Toluca, IEEM.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) (2000), *Resultados del Censo de Población y Vivienda del 2000*. Resultados preliminares, INEGI, México.