

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NEOGERENCIALISMO): HACIA UN ESTADO DE LA CUESTIÓN EN MÉXICO

CARLOS ALBERTO BRISEÑO BECERRA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de hacer una revisión crítica sobre la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP) o “Neogerencialismo”. Este enfoque no es homogéneo en su interpretación ya que se compone de diversas corrientes, herramientas y posturas epistémicas (Aguilar, 2001; Cabrero, 2000 y 2007; Arellano, 2004;). No obstante, ha motivado una serie de reformas administrativas cuyo alcance ha sido nacional e internacional. Básicamente, el núcleo teórico de la NGP esta formado por categorías y conceptos de la economía, la ciencia política, del gerencialismo y de la teoría de las organizaciones.

En América Latina “los estudiosos y practicantes de la administración pública y del gobierno conocen más la retórica, el discurso gerencialista y las apologías de los reformadores, que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de la NGP” (Arellano, 2004: 5). Lo que ha significado que su recepción se caracterice por la confusión, cuando no oposición, entre el tipo de administración pública históricamente construida y los postulados de la NGP

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto analizar el concepto de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y su evolución y adaptación en México, así como su aplicación en la administración pública, particularmente a nivel subnacional y se aborda el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE. Se integra de 3 apartados, El primero hace referencia a los “nudos problemáticos y fuentes teóricas: lo *viejo* y lo *nuevo* de la administración pública (AP) frente a las ideas de la NGP; en el segundo se abordan las fuentes teóricas (Ideas, críticas y aplicaciones); finalmente se habla de la gerencia pública municipal y políticas públicas: Herramientas analíticas y estudios de caso.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gerencia Pública, Administración Pública, Políticas Públicas, Reforma del Estado, CIDE.

ABSTRACT: This article aims to analyze the concept of New Public Management (NGP) and its evolution and adaptation in Mexico, as well as its application in the public administration, particularly at the subnational level, and addresses the CIDE Premio Gobierno y Gestión Local. It integrates 3 sections. The first refers to the “problematic nodes and theoretical sources: the old and the new of the public administration (PA) versus the ideas of the NGP; the second deals with the theoretical sources (ideas, critiques and applications); finally the municipal public management and public policies: Analytical tools and case studies.

KEYWORDS: New Public Management, Public Administration, Public Policies, Reform of the Estate, CIDE.

provenientes de la tradición anglosajona.

En este sentido, el propósito de este trabajo, en primer lugar, es aclarar algunos “nudos” problemáticos de la NGP, en segundo lugar, intenta identificar los postulados teóricos del enfoque y sus principales críticas (a favor y en contra), y en tercer lugar expone algunas de las herramientas analíticas (planeación estratégica, sistemas de control, presupuestos por resultados, evaluación por desempeño

y transparencia e innovación gubernamental) y aborda algunos estudios de caso que se han aplicado en México sobre todo aquellos vinculados al premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Fundación Ford que alienta las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, finalmente, ofrece algunas consideraciones preliminares.

CARLOS ALBERTO BRISEÑO BECERRA. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico cprisenob@gmail.com

“NUDOS PROBLEMÁTICOS” Y FUENTES
TEÓRICAS: LO VIEJO Y LO NUEVO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP) FRENTE
A LAS IDEAS DE LA NGP

a) *La reconfiguración del Estado*

En las últimas décadas el Estado experimenta una situación de reconfiguración. Después de la crisis de su constitución social y su configuración autoritativa no ha terminado de reestructurarse del todo para enfrentar las nuevas condiciones sociales nacionales e internacionales. Durante el siglo XX el Estado estuvo sometido a grandes presiones sociales que lo cuestionaron y obligaron a transformarse en sus prácticas gubernativas. El impacto de estas presiones en el arreglo institucional estatal ha sido tal que ha dado ocasión a que se hable de un “vaciamiento del Estado”.

Para Luis F. Aguilar (2001) se pueden identificar cuatro frentes que presionan a la “maquinaria” estatal: 1) el impacto de la globalización (vaciamiento “desde arriba”); 2) los quiebres en las identidades políticas (vaciamiento “desde abajo”); 3) la emergencia de nuevas organizaciones e instituciones de la sociedad civil que penetran la estructura estatal (vaciamiento “desde fuera”); y 4) la crisis de las instituciones políticas, los sistemas de partidos, la ineficaz *performance* de los parlamentos para la agregación de preferencias y el cuestionamiento creciente de las burocracias estatales (vaciamiento “desde dentro”).

De esta manera, la reconfiguración estatal esta asociada a la presión por la división de poderes en la que se observa un aumento de la pluralidad política y la revalorización del papel de la ley como efectos de los procesos de democratización en la región latinoamericana. La liberalización económica acota la intervención del Estado y se sostiene que el buen funcionamiento del mercado es condición básica del crecimiento económico y desarrollo social. La vulnerabilidad de las finanzas públicas y de la eficiencia económica en relación con la “calidad” de

los gobiernos en relación con el aumento de las expectativas públicas de la sociedad. La emergencia de la sociedad civil independiente y autónoma, como esfera de diferenciación estatal en la que su autoorganización impacta en el cambio social. El aumento de la pobreza y la desigualdad en la región como efecto del fracaso de las reformas económicas “neoliberales”. La pérdida de decisión estatal frente a la influencia de organismos internacionales y el establecimiento de “estados supranacionales”. El surgimiento de las identidades culturales y autonomías locales o regionales. Finalmente, el replanteamiento de las concepciones y constitución del Estado de cara al siglo XXI.

Estos cambios vertiginosos, nacionales y supranacionales, del nuevo orden mundial constituyen un conjunto de factores que “presionan” las formas estatales conocidas desde el siglo pasado y lo han modificado de tal manera que las configuraciones institucionales, los procesos políticos y las prácticas gubernativas que aún se encuentran en cambio no se han “normalizado” lo que sugiere que el nuevo orden estatal aún es muy problemático.

Frente a este diagnóstico, “vaciamiento estatal”, las líneas teóricas y prácticas de respuesta son dos principalmente asociadas a la problemática del gobierno contemporáneo por su incapacidad y falta de dirección. La gobernación o gobernanza desde el ámbito de la administración pública a las relaciones internacionales y la Nueva Gerencia Pública (NGP) que pone acento en la crisis fiscal, administrativa y propone una serie de reformas cuyo propósito es elevar la calidad de las instituciones a través de un “manejo gerencial”.

b) *Gobierno, administración pública
(AP) y NGP*

Para David Arellano (2004) la NGP no es una moda. La idea de un gobierno más eficiente que se administra de manera parecida a la forma en que lo

hacen las organizaciones privadas no sólo es un síntoma de la nueva época, en realidad alude a un cambio mucho más amplio que incluye la transformación social y tecnológica y no sólo en términos de un cambio de paradigma organizativo.

Arellano (2001) sostiene que la NGP no supone el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de planes completamente originales para el sector público. En algunos sentidos las ideas de la NGP van en contracorriente con la tendencia weberiana de la burocratización del Estado; pero otras confirman la acertada profecía de Weber.

Por los adelantos tecnológicos en la “era de la información” (Castells, 2005) aumenta la capacidad de manejar y procesar información, por lo que se requiere de un conocimiento técnico distinto al que se presenta desde la arena política. La sofisticación de los acuerdos, contratos, sistemas contables, etc., nos acercan al dominio de la forma burocrática (reglas y normas) en las organizaciones e instituciones estatales.

Para Hood (1994; citado en Arellano, 2004: 14) lo que esta cambiando es el entorno donde crecía la burocracia. El fenómeno de la “informativización” ha roto varias de las restricciones tecnológicas de las burocracias que estudió Weber. Ahora las burocracias pueden establecer sistemas informáticos más efectivos en los que dominan las reglas y las normas, sólo que a diferencia de las antiguas, los resultados pueden ser calculables. El proceso informático permite el desarrollo de mecanismos de dirección sobre una base de resultados, posibilita la medición de los diversos productos y sus impactos, controla el egoísmo y el oportunismo “racionales” a través de contratos, desde una lógica burocrática weberiana.

Por su parte, la NGP no se puede separar del contexto en el que se producen las decisiones. De tal manera que suponer que la NGP es un paradigma dominante que se impuso sólo sobre la base de su fuerza “racional”

es ingenuo. Ni es una imposición, ni la vieja administración pública ha quedado totalmente aniquilada frente a los problemas prácticos que le impone el quehacer cotidiano. Si bien es cierto que la NGP es una corriente innovadora se requiere ubicarla en su justa dimensión más allá de apologías y discursos retóricos sobre las bondades que genera para los reformadores y sus apologistas (Arellano, 2000).

No es que la NGP se haya impuesto por su capacidad de racionalizar los procesos de gobierno y tampoco porque la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar. Para algunos autores, la NGP no es tan diferente a la administración pública convencional, tampoco ha resuelto los dilemas estabilidad-innovación, equidad-eficiencia, etc., ya que en algunos casos su implementación ha resuelto algunos problemas, pero ha creado otros inherentes a la fase de implementación.

Factores tales como el régimen político, la cultura burocrática, la organización histórica y la correlación de fuerzas son elementos que explican el proceso que lleva a los gobiernos a implementar reformas del tipo NGP, es decir, las decisiones estratégicas de los actores gubernamentales y políticos respecto a la implementación de políticas de NGP están mediadas por consideraciones estructurales y coyunturales.

En este sentido no nos encontramos frente a una ola modernizadora estilo NGP, por ejemplo en el caso de México históricamente la burocracia ha estado alejada del control del legislativo que ha creado de manera endógena mecanismos de “rendición de cuentas” que se ajustan a cierta dinámica política con reglas que encuentran en dirección opuesta a un actor transparente y “auto-controlado”. La burocracia mexicana ha crecido y se ha desarrollado bajo la tutela del poder político. La burocracia utiliza recursos públicos en la arena político-electoral y tiene una gran capacidad de manipulación. En este contexto, los argumentos de la NGP en relación al

cumplimiento de las funciones burocráticas con “calidad” y la rendición de cuentas resultan pertinentes.

A pesar de que la NGP ha generado una serie de reformas todavía falta evaluar su impacto ya que gran parte del “éxito” no sólo se debe a las ideas sino que también depende de la habilidad de los actores políticos y gubernamentales y sus estrategias según el contexto político y social. Para algunos autores la NGP enfrenta problemas similares como la “vieja administración pública”, a saber: control político de la burocracia, capacidad de neutralizar las influencias políticas en momentos de coyunturas y las diversas acciones gubernamentales. Asimismo, la NGP complementa parte de las soluciones dadas desde la “vieja administración pública”, más que ofrecer respuestas distintas propone recuperar nuevas capacidades tecnológicas de control y se propone cambios en las instituciones desde la perspectiva de la gobernanza.

c) Políticas Públicas en el ámbito subnacional desde la óptica de la NGP
Paulatinamente los gobiernos locales han cobrado importancia en el escenario contemporáneo. A diferencia del ámbito nacional, los cambios económicos y políticos mundiales tienen una incidencia distinta en el espacio subnacional. Algunos estudios han puesto en evidencia la manera en que estos cambios se traducen en oportunidades para los gobiernos locales y su capacidad para generar redes de empresarios locales, atraer inversiones y la puesta en marcha de políticas públicas orientadas al desarrollo y equilibrio sustentable (Cabrero, 2007).

Cómo una suerte de “revolución silenciosa” los gobiernos locales han ampliado sus ámbitos de acción pública y han desplegado una serie de estrategias de integración regional y gubernamental. La nueva dinámica local ha obligado al ajuste de los sistemas federales. En este sentido, en América Latina los gobiernos locales han tenido un papel importante en

las llamadas transiciones a la democracia. De manera que “lo local” juega cada vez un papel más importante en el desarrollo y bienestar de las sociedades contemporáneas.

Frente a este escenario de apertura para los gobiernos locales la agenda de políticas públicas cobra una enorme importancia. Lo anterior supone que los gobiernos pueden “ampliar su visión” como espacio de intervención política y al mismo tiempo, expandir o limitar el impacto de esas políticas. En este proceso los gobiernos locales se ven obligados a construir “redes de actores” en torno a la acción pública y a la innovación en materia de gestión. Asimismo, surge una tendencia a los gobiernos multinivel en la cual que los gobiernos locales son cada vez más protagonistas toda vez que permiten la conducción eficaz de las acciones públicas mediante el empleo de la NGP (Cabrero, 2007).

En el caso de México los gobiernos locales se encuentran en proceso de transformación. Históricamente ha existido una tradición centralista y paulatinamente se ha generado un proceso de descentralización. Hasta hace algunos años (1995) se ampliaron, a nivel constitucional, las transferencias de recursos fiscales así como una mayor atención del gobierno federal a los niveles estatal y municipal. Sin embargo, para algunos estudiosos las demandas ciudadanas, la creciente competencia política, los nuevos liderazgos y la mayor profesionalización de los funcionarios locales ha contribuido de manera directa a la transformación del ámbito subnacional.

Es de llamar la atención que en el caso de México el conjunto de experiencias locales haya cristalizado en el año de 2001 con el Premio Gobierno y Gestión Local, impulsado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la Fundación Ford y la participación de diversas instituciones académicas en la promoción del desarrollo municipal, la cual le otorgaba un criterio metodológico más objetivo y menos político con temáticas tales como: modernización admi-

nistrativa, modernización financiera, participación ciudadana, planeación urbana, política social, salud pública, seguridad pública y protección civil, servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas y reconocimiento especial al fortalecimiento municipal (Rojo y Carrera, 2018).

Desde el enfoque de NGP municipal se observa la manera en que los gobiernos municipales modernizan sus sistemas de administración y prestación de servicios públicos. Utilizan las ventajas de los gobiernos electrónicos, gestión de calidad, planeación estratégica y mejoramiento de los sistemas de cobros de impuestos y asignación presupuestal orientados a resultados. Así mismo, la participación ciudadana cobra importancia en asambleas y comités, en los sistemas de presupuestos participativos, los consejos ciudadanos y las contralorías sociales y en la cogestión gubernamental en materias de seguridad pública y urbanización.

Una de las maneras de dar cuenta del cambio en la gestión municipal es el análisis de políticas públicas. El modelo de análisis de políticas públicas parte del supuesto de que para entender la acción de los gobiernos se requiere observar a las instituciones y a los actores que intervienen en la definición y resolución de los problemas públicos (Lasswell, 1951). De esta manera, las políticas públicas configuran el ámbito político en el que participan actores institucionales y no institucionales en la acción gubernamental.

El análisis de políticas públicas supone la formulación de la política, la implementación y la evaluación (Aguilar, 1993). La definición de los problemas supone el despliegue de acciones de los diversos actores políticos y sociales para posicionarse de determinada manera en el problema público, lo que incluye la negociación y el conflicto para determinar la agenda. La formulación y diseño supone la intervención de los “técnicos” o los expertos de los diferentes actores involucrados en el proceso. En la implementación continúa la ne-

gociación y el conflicto y supone una diversidad de participantes. La última fase de evaluación contempla un juego entre los actores y grupos de manera intensa.

Para enfrentar tal complejidad del análisis de políticas públicas algunos autores han argumentado que lo más conveniente es la utilización del enfoque de “redes de política pública” (*policy Networks*) ya que permite diferenciar y analizar los diversos sub-sistemas de intereses en torno a la política pública.

FUENTES TEÓRICAS (IDEAS, CRÍTICAS Y APLICACIONES)

Una de las objeciones principales a la NGP radica en el hecho de su “pretensión de universalidad”. Aunque la NGP se originó en una tradición teórica y en un contexto político específico (modelo Westminster) posee una fuerte argumentación para analizar el comportamiento político y burocrático en sociedades complejas y democráticas. Así mismo, se puede adaptar a realidades distintas que si bien son complejas no es considerado imposible (Schick, 1998).

Un esfuerzo para identificar las ideas o supuestos principales de la NGP en relación con la administración pública tradicional es el cuadro 1:

Para algunos analistas (Arellano, 2004; Cabrero 2000 y 2007) la aplicación de las ideas de la NGP supone trascender ciertos estreñimientos contextuales ya que tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” no son patrimonio exclusivo de realidades específicas. No obstante, la caracterización de las burocracias con “intereses propios”, la captura del Estado por grupos económicos y políticos y agendas encubiertas por políticas gubernamentales son fenómenos asociados a los diagnósticos sobre el la reconfiguración del Estado, el gobierno y la administración pública y las políticas públicas en los ámbitos nacional y subnacional.

En este sentido, la discusión no debe ubicarse en el eje NGP *versus* AP “vieja” o en sistemas desarrollados de NGP *versus* regímenes tradicionales y corporativos. Si bien es cierto que hay que trascender estas falsas dicotomías, también es cierto que se vuelve necesario ubicar las bases teórico conceptuales de la NGP, y por otro lado, tener en cuenta los contextos específicos de los regímenes políticos para plantear y generar posibles soluciones, negociaciones, acuerdos y discusiones sobre las mejores maneras de administrar los recursos públicos.

Finalmente, el origen y el diseño de las instituciones importa así como los procesos de toma de decisión y los resultados políticos, económicos y sociales para equilibrar gobiernos eficientes y transparentes, y al mismo tiempo, atajar la influencia de grupos de interés dominantes y del aparato de la burocracia misma que pueden terminar por socavar los intereses públicos. La agenda de reformas a la administración pública son procesos importantes para pensar la complejidad de estas tareas.

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: HERRAMIENTAS ANALÍTICAS Y ESTUDIOS DE CASO

El ámbito municipal como nivel estratégico ha cobrado en las últimas décadas una enorme relevancia. Este nivel resulta clave para la búsqueda de la eficiencia en el gobierno, el desarrollo y la gobernabilidad. Algunos autores han señalado que el nivel municipal esta redefiniendo cada vez más las “nuevas relaciones” entre el Estado y la sociedad (Merino, 1994; Ziccardi, 1995).

No obstante lo anterior, no hay consenso sobre “la mejor manera” de fortalecer a los municipios en el ámbito institucional y/o administrativo. Las preguntas que se han hecho giran en torno a si sólo debe considerárseles como entidades prestadoras de servicios y por lo tanto lo que se requiere es elevar su calidad; ó si se busca el

CUADRO 1.
IDEAS, SUPUESTOS Y POSIBLES IMPACTOS DE LA NGP

Idea NGP	Argumento de la AP frente a la idea de NGP	Posible impacto de la idea de NGP
Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada	La eficiencia no es único valor que persigue la AP sino también el trato justo y equitativo.	(+) Se busca una mejora de los mecanismos y técnicas administrativas (-) Se puede debilitar la idea de rendición de cuentas y frente a una “retórica gerencialista” como solución a problemas sociales complejos
Contratos y creación de condiciones de competencia como en el mercado	Frente a la lógica del mercado la acción de la burocracia asegura un trato legal y justo	(+) Control y vigilancia de las acciones burocráticas. Coordinación y focalización de la eficiencia. (-) Se requiere de mecanismos para la vigilancia más costosos y complejos.
Evaluación del desempeño	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo administrativo de las “influencias políticas”.	(+) Productividad, recuperación de valor del trabajo público a través de una mayor dinámica laboral. (-) Existen dificultades para medir el desempeño lo que supone la creación de sistemas complejos de control.
Discrecionalidad gerencial en los resultados	Los programas públicos requieren de un seguimiento riguroso de normas y procesos que garanticen el cumplimiento de los objetivos trazados por la legislatura así también una rendición de cuentas.	(+) Genera la necesidad de una administración eficaz como requisito de la acción pública. (-) No aclara la relación entre la acción gerencial y el control legislativo y social de esa acción. Se privilegia la primera sobre la segunda.
Control por resultados	El control es un asunto de suma importancia ante el aseguramiento de resultados, debido al aumento de complejidad y al número de gubernamentales, políticos y sociales.	(+) Incentiva la creación de una reforma integral de los aparatos administrativos, clarifica las agendas de acción y los resultados esperados. Incluye a los resultados como parte del análisis. (-) Supone que sólo es una cuestión de análisis técnico y deja de lado los procesos de negociación y los acuerdos entre los diversos actores involucrados en el proceso.

Fuente: Arellano (2004: 33-37)

mejoramiento de sus capacidades de gobierno en relación con la ciudadanía para generar políticas participativas que impacten en su legitimidad.

A pesar de lo anterior, existen tendencias hacia la modernización económica, la apertura política y la generación de nuevas demandas ciudadanas que presionan a los gobiernos locales. En este sentido, los municipios se han convertido en una suerte de “laboratorios” en los que se implementan una serie de reformas de carácter económico y político cuya pretensión es el beneficio de la ciudadanía. Así mismo, la frase “pensar globalmente y actuar localmente” se ha convertido cada vez más, ya no en un slogan, sino en una nueva actitud (Cabrero, 2000:8-15).

Para algunos la clave de la transformación y modernización de los

municipios se encuentra en el mejoramiento de sus capacidades para la prestación de servicios, el manejo eficiente de las finanzas, la incorporación de empresas privadas en algunas actividades gubernamentales lo que supone el dinamismo del aparato burocrático. En suma, la solución es la aplicación de técnicas administrativas a los gobiernos municipales.

Otros suponen que aunque se puedan atacar algunos problemas por la vía técnica se deja de lado la capacidad de los municipios para articular proyectos ciudadanos y generar una serie de acuerdos con diversos grupos sociales. De manera que en cualquier acción gubernamental se enfrenta el dilema de métodos de gestión técnico-rationales *versus* mecanismos de agregación de demandas ciudadanas.

En este sentido, la solución de los problemas que enfrentan los municipios es compleja. El gobierno municipal tiene que atender una serie de tareas con eficacia y eficiencia y al mismo tiempo, tiene que atender a los ciudadanos, generar negociaciones y consensos para resolver los problemas que plantea el ámbito público. Al respecto, Enrique Cabrero (2000: 9) ha señalado que la complejidad inherente al entorno municipal exige “transitar de un modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas” en el que las ideas de la NGP cobran importancia.

Para Cabrero (2000) la NGP no debe ser entendida como una serie de técnicas provenientes del ámbito privado. Se trata de métodos de toma

de decisiones que proceden a partir de criterios técnicos (normas, evaluación y monitoreo, etc.), administrativos (planeación, control, gestión, relación costo-beneficio, etc.) y políticos (negociación, acuerdos, movilización, etc.) que surgen a partir de problemas “propios” de la “hechura” e implementación del ámbito de las políticas y los programas gubernamentales.

Cabe señalar que para este autor la NGP posee un método para la toma de decisiones públicas que contempla condiciones de restricción de recursos y un entorno caracterizado por su alta complejidad. Lo que se busca es superar la postura tradicional de la AP a través de nuevas herramientas para evaluar de mejor manera las situaciones y generar diagnósticos y soluciones a problemas públicos. En suma, mejorar la capacidad de los municipios para innovar e integrar la conducción de un buen gobierno.

Algunas herramientas de la NGP en el ámbito municipal son (Cabrero, 2000):

1. Planeación estratégica: es una herramienta que puede proporcionar a los gobiernos municipales la capacidad de adaptarse a situaciones de gran variabilidad, es decir, se pretende reducir la incertidumbre del entorno a través de mecanismos de flexibilización y ajuste.
2. Sistema de control de gestión: permite detectar problemas en el momento de implementación de programas así como su diseño y objetivos. Contiene un *subsistema de control presupuestal* que observa la adecuada asignación de recursos, un *subsistema de control del desempeño gubernamental* que evalúa los logros de las acciones públicas y un *subsistema de impacto de programas y políticas municipales* que evalúa los efectos de los programas de gobierno.
3. Diagnóstico estratégico municipal: es un punto de partida para generar capacidades de monitoreo e incluye una metodología para el diagnóstico de variables internas y

externas de la estructura gubernamental¹.

4. Modelo de análisis estratégico para la elección de alternativas de la prestación de servicios públicos: se requiere de un diagnóstico para la prestación de servicios en relación a la eficiencia y a la eficacia.
5. Modelo de análisis sobre mecanismos de participación social: supone elementos de manejo de conflictos y generación de consensos, asimismo mecanismos consultivos, decisión y evaluación.

Las herramientas analíticas descritas anteriormente suponen en conjunto un método de análisis para la toma de decisiones desde la óptica de la NGP municipal. Lo que supone un método de análisis y soporte al gobierno y no sólo una serie de técnicas. Aunque mucho se ha hablado de las bondades de estas ideas todavía faltan estudios que den cuenta de los pros y los contras de la aplicación de estos mecanismos en el manejo gubernamental a nivel municipal. En suma, la NGP es un intento de equilibrar la modernización de las instituciones, de la política y de la administración desde el ámbito municipal.

a) Estudios de caso

Como hemos señalado en México los gobiernos locales se encuentran inmersos en cambios políticos, económicos sociales. Algunos estudios insertan los cambios de los gobiernos locales en las estrategias que llevan a cabo en el marco de la “Reforma del Estado” (RE) en sintonía con el proceso de democratización que el país ha experimentado en los últimos años. La RE supone la necesidad del gobierno de actualización de sus estructuras jurídicas, instituciones políticas y sus formas de relacionarse con la sociedad (Pérez, 2000).

Una de las caras del proceso de la RE es la descentralización que ha jugado un papel importante en la restructuración del aparato político-administrativo de los gobiernos locales. En el caso de México este proceso sigue vigente. En este sentido, el proceso de democratización que inició en la década de los noventa supuso la transferencia de poder vía las elecciones limpias, organizadas y confiables.

Un indicador para medir la aplicación de las ideas de la NGP en el ámbito subnacional en México lo constituye el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE cuyo objetivo es la identificación de acciones de carácter innovador y su aplicación en los gobiernos municipales. Tres son los objetivos del premio: 1) Fomentar prácticas democráticas en la gestión municipal, 2) adoptar sistemas eficientes de administración, y 3) desarrollar soluciones a problemas de la comunidad.

Las áreas temáticas en las que se inscriben los programas municipales son, entre otros: participación y promoción de la ciudadanía, solución a problemas comunitarios, estrategias para la rendición de cuentas, uso eficiente de los recursos públicos, mejoramiento del sistema de administración municipal y mejoramiento de sistemas de administración municipal.

Desde su inicio en 2001 y hasta la última edición en 2015 se presentaron 4893 programas (Rojo y Carrera, 2018) provenientes de municipios grandes y pequeños, de distintas filiações políticas y distintas zonas geográficas para dar cuenta de prácticas “exitosas” de innovación en la gestión municipal. Los criterios de evaluación establecidos por el premio eran (Cabrero y García, 2001):

- Eficiencia: uso adecuado de los recursos técnicos humanos y financieros

► 1. Las variables a observar son de carácter económico, político, social y legal. Para una explicación detallada del modelo del “diagnóstico estratégico” y su operacionalización consúltase Cabrero (2000)

- Eficacia: nivel de logros de los objetivos de los programas
- Atención de demandas: respuesta a las demandas de la población
- Transparencia: rendición de cuentas en el manejo del programa
- Desarrollo de la ciudadanía: fortalecer la responsabilidad y la participación ciudadana
- Institucionalización: posibilidad de persistir en el tiempo o “anclaje” de manera sustentable.

De manera que “el número de programas que son enviados al concurso constituyen un mosaico de participación municipal con el cual se puede fortalecer el argumento de que la agenda de políticas públicas municipales se está transformando al grado que, en algunos casos, va más allá de las responsabilidades constitucionales de los gobiernos municipales en México” (Poom, 2006). En efecto, las funciones tradicionales de los municipios (servicio de agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, limpieza y recolección de basura, mercados, panteones, rastro, calles, parques, jardines y policía municipal y de tránsito) se han ampliado y profundizado en su tratamiento, la cuestión de los servicios se han transformado en temáticas de desarrollo urbano y las funciones de policía en política integral de seguridad pública (Cabrero, 2003).

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo identificó algunos nudos problemáticos que sustentan la NGP. El vaciamiento del Estado, la administración pública versus la NGP y las

políticas públicas en el ámbito subnacional son tres de los diagnósticos en los que se encuentra la justificación de la NGP. Asimismo, se hicieron explícitas las posturas a favor y en contra de los postulados de la NGP.

Más que resaltar el nivel nacional se enfatizó el ámbito subnacional donde algunos autores han considerado que está ocurriendo una “revolución silenciosa” de la gestión local. El estudio de este nivel todavía se encuentra en construcción para hacer un balance sobre las bondades o no de la aplicación de herramientas analíticas propias de la NGP y sus resultados. No obstante, hay esfuerzos por dar cuenta de las prácticas exitosas de la gestión municipal como el Premio a la Gestión Local del CIDE.

Es de llamar la atención la proliferación de prácticas de innovación en el ámbito subnacional lo que ha constituido una suerte de “revolución silenciosa” que ha contribuido a la ampliación de la agenda de políticas públicas en los municipios que han dejado de ser los tradicionales prestadores de servicios para convertirse en organizaciones estratégicas de cambio en las acciones de gobierno (Poom, 2006).

A pesar de que hay estudios que dan cuenta de la evaluación y gestión de los municipios, su organización y técnica administrativa, son pocos los trabajos que destacan elementos políticos que explican la adopción de programas del tipo NGP y que se concentren en los incentivos propiamente políticos en la gestión local. Finalmente, por ser un estudio “exploratorio” estas consideraciones sólo pueden ser preliminares.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2002). “Gestión gubernamental y Reforma del Estado” en Mauricio Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México.
- Aguilar, Luis (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa, México.
- Arellano, David (coord.) (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados, México, 2004.
- Arellano, David et al., (2001). *Reformando al gobierno*, CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2007), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, Porrúa-CIDE, México.
- Cabrero, Enrique, y NAVA, Gabriela (Coords.) (2000). *Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*, Porrúa-CIDE, México.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994). *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, COLMEX, México.
- Poom, Juan (2006): *La revolución silenciosa en la administración pública local*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política, FLACSO-México.
- Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2004). CIDE, México.
- Rojo, Pablo y Carrera, Ady (2018). El Premio Gobierno y Gestión Local. En RETA, Carlos (coord.) *Municipalistas y municipalismo en México* (pp. 491-503) Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5724/37.pdf>
- Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM-Porrúa, México.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D