

Planeación estratégica municipal. Guadalajara, visión 2020

ELIA MARÚM ESPINOSA
MARCOS PABLO MOLOEZNİK GRUER

Introducción

El municipio es la base de la organización social, económica y política de México. Es la única instancia de gobierno que tiene un sustento territorial, y es el ámbito donde se ubican los asuntos cotidianos fundamentales de la población. Sustentada en el artículo 115 de la *Constitución*, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco*, en su artículo 1º, señala que el municipio es la base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial del estado de Jalisco. Es una institución pública constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda con las facultades y limitaciones establecidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la particular del estado y en esta ley.

La *Constitución* mexicana de 1857 recogió la necesidad de un régimen político con un gobierno general que representara los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos con amplias facultades para su régimen interior y local; de esta forma, el ré-

gimen federal implica alianza o pacto de unión entre estados autónomos, que no libres y soberanos. “La soberanía es un concepto jurídico que implica la doble calidad de independencia externa y supremacía interna y sólo el estado mexicano, el estado nación como tal, es un estado soberano. Sólo el orden jurídico federal referido al estado mexicano es soberano. Si los estados de la federación están sujetos, como lo están, a la *Constitución*, no son libres, puesto que no tienen una competencia ilimitada, sino que su competencia está fijada por la propia *Constitución*. Sobre la voluntad de los estados se encuentra la *Constitución*, por esta última razón los estados tampoco son, *strictu sensu*, soberanos” (Pichardo, 1984: 67).

Los estados de la federación son autónomos en el sentido de que tienen autonomía interna, pero no se trata de estados soberanos dentro de otro estado libre y soberano, sino de estados “soberanos” en las competencias que les señala la *Constitución*. El uso de la expresión estados (o municipios) libres y soberanos es “útil en la medida en que los titulares de los órganos locales entiendan que en

verdad se trata de autonomía interna y no de soberanía. La utilidad de la expresión radica en ser un recordatorio permanente de que el mexicano es un sistema federal, a pesar del enorme poder político que a lo largo del tiempo ha acumulado el gobierno federal” (Pichardo, 1984: 68). El federalismo hace énfasis en fórmulas y maneras de descentralizar y desconcentrar la administración pública, transferir a los niveles estatal y municipal el uso de facultades, competencias, recursos, programas y proyectos del nivel central o federal, por lo que no se limita al aspecto jurídico consagrado en la *Constitución* de ser un sistema de competencias, implica cooperación entre los diferentes niveles de gobierno regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad y coordinación, así como descentralización del quehacer nacional y una nueva relación entre Estado y sociedad.

En coincidencia nuevamente con el tratadista Ignacio Pichardo, en el derecho constitucional se denomina distribución de competencias al método jurídico-político que se establece en la *Constitución* de un estado federal, en virtud del cual se reportan

Los autores son profesores-investigadores del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior (CCIES) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas y del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, respectivamente.

las facultades legales entre las distintas esferas del gobierno. El concepto mismo de distribución de competencias lleva consigo la idea de la existencia de límites a las facultades que se atribuyen a cada esfera de gobierno, éstas se distribuyen según diferentes métodos, que van desde especificar en forma detallada y con límites las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno; enumerar con límites las atribuciones de los estados miembros, en donde corresponde a los poderes federales las facultades residuales; señalar las atribuciones del poder federal o central, correspondiendo a las entidades federativas las facultades residuales (esto es, aquellas que no son expresamente concedidas por la *Constitución* a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados), y métodos mixtos que establecen facultades residuales y distribuyen facultades y atribuciones a los niveles federal y local, como en el caso de la *Constitución* mexicana, que es a la única que corresponde hacer la distribución o el reparto de competencias entre las tres esferas de gobierno y los dos órdenes jurídicos;

esto es, el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal, y las esferas de gobierno federal, estatal y municipal.

El sistema de competencias implícitas, sea o no reservado a una esfera de gobierno, se considera facultad de la otra esfera y ha servido para acrecentar el ámbito de competencia de los poderes de la Unión, en especial el del ejecutivo (Pichardo, 1984: 73), aunque como ya se señaló, el federalismo no es sólo un sistema de reparto de competencias.

En los últimos cinco años los ingresos del gobierno estatal, de las entidades federativas –incluyendo al Distrito Federal– y de los municipios han tenido, en términos generales, la siguiente distribución: 75, 21 y 4 por ciento, respectivamente (INEGI, 1996).

El centralismo nacional tiene sus réplicas en los niveles estatal y municipal, por lo que los municipios más urbanizados, y en especial los que son capitales de estado, reciben mayores ingresos que los municipios marginados. Es evidente que hay “una desigual distribución de las fuentes de recursos financieros en relación con

las funciones de gasto entre las unidades gubernamentales a un mismo nivel. De esta manera los gobiernos estatales y municipales más pobres, tendrán servicios más deficientes que los más ricos y quizá también tasas impositivas mayores, rompiéndose con la regla de igual tratamiento a quienes se hallan en igualdad de condiciones, y de neutralidad geográfica de las actividades gubernamentales” (Pérez, 1988: 19). Jalisco ha sido uno de los estados pioneros en implantar el esquema de financiamiento que considera como un indicador básico para la distribución presupuestal el grado de marginalidad socioeconómica de los municipios, con lo que se vislumbran nuevos retos y exigencias de formas innovadoras e imaginativas para la hacienda municipal de las capitales de estado y de sus zonas conurbadas.

Federalismo y municipalismo: la urgencia de su redefinición jurídica y práctica

Es materia de especialistas en derecho constitucional dirimir la mejor forma de innovar el derecho para poder responder cabalmente a las nuevas necesidades y desafíos que presentan a la gestión pública el desarrollo urbano acelerado y la nueva conformación geopolítica de las actividades económicas y sociales. El municipio libre es la base de la división territorial y la comunidad fundamental de los servicios públicos; por ello se considera que los ayuntamientos no tendrán ningún superior jerárquico, serán independientes entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes del estado.

Las realidades nacional y estatal han rebasado la normatividad exis-



Adriana Hernández Esquer

tente al haber municipios conurbados que tienen que compartir un espacio físico común, una población que no se mueve ni funciona de acuerdo con los límites territoriales de un municipio, y cuyas intersecciones en infraestructura, servicios y actividades rebasan la concepción original que del municipio tuvo el constituyente mexicano. De ahí que se hace imprescindible transitar hacia la concepción del municipio en una doble modalidad, la de municipio libre y la de municipio conurbado.

Es cierto que esta nueva concepción tendrá impacto, entre otros aspectos, en la distribución distrital, política y hacendaria con la que se ha funcionado, pero también que la coordinación intermunicipal y entre niveles de gobierno no ha tenido la eficiencia y eficacia que la sociedad exige, y que la cultura nuestra no ha desarrollado mecanismos efectivos de coordinación voluntaria, sino que impone la necesidad de normar estas actuaciones y responsabilidades conjuntas.

Aquí cabe reflexionar sobre las bondades de la democracia indirecta y aprovechar la experiencia de los jefes de manzana como representantes de sus comunidades, y de posibles comisionados o delegados distritales por zona del conjunto conurbado de los municipios del área de Guadalajara, para poder iniciar una respuesta actual y con visión de futuro al irreversible fenómeno de la fusión de municipios en el área metropolitana. No puede pensarse que las dependencias del gobierno estatal o federal puedan ser superiores jerárquicos de los municipios, pero tampoco pueden seguir funcionando sobre la base de una autonomía inexistente en la funcionalidad real de

este nivel de gobierno en la realidad conurbada.

Hacienda y eficiencia de la administración pública estatal

Con las bases de un nuevo federalismo, se ha buscado fortalecer política, financiera y administrativamente a los estados que integran el pacto federal, los que a su vez deben fortalecer a los municipios de todo el país, pero en especial a los marginados. En la actualidad, además de los programas emanados de los convenios y acuerdos de cooperación entre los diferentes ámbitos gubernamentales, se está impulsando una vía para fortalecer en forma diferenciada a los municipios con mayores niveles de marginación, y para impulsar una nueva regionalización basada en las microregiones formadas por municipios de un estado, en las cuales coincidan los programas y actividades de los diferentes sectores de la administración pública.

Esta necesidad urgente plantea la exigencia de impulsar la competencia y competitividad de la administración pública estatal, para que pueda convertirse en garante del fortalecimiento de sí misma y del municipio, y contribuya a avanzar en la ruta de la construcción del nuevo modelo de desarrollo para el país. Para alcanzar estos objetivos, emanados del compromiso social que ha asumido el gobierno mexicano, se hace indispensable contar con estudios amplios, detallados y con una profundidad y certeza que permitan conocer la situación presente e inferir y prospectar la situación futura de la administración local, para que sean la base de una toma de decisiones eficiente y eficaz que lleve al fortalecimiento

económico y a la justicia social que se persigue.

Ante la escasez de recursos financieros que han padecido los niveles estatales y municipales de gobierno y la creciente demanda de servicios y proyectos para satisfacer necesidades cada vez mayores, se han buscado alternativas para ahorrar recursos o allegárselos. Una de estas alternativas ha consistido en imitar, sin una base sólida de información y análisis, el esquema de privatización de la administración paraestatal federal, que ha llevado a plantear la privatización de servicios municipales, ya sea vendiendo las empresas o los activos con los que se realizaban, o concesionándolos a particulares. "El argumento de privatizar activos y concesionar servicios, sigue teniendo como base la frágil situación financiera de los gobiernos estatal y municipal, por lo que se ha considerado que la desincorporación de estas actividades se traducirá en una mejoría en el funcionamiento de esos niveles de la administración pública, contribuirá a liberar las presiones financieras y mejorará la cobertura y con ello el bienestar de la población. Estas razones, aparentemente lógicas, se ven fuertemente cuestionadas cuando se revisan con mayor detenimiento y se despojan de su ropaje ideológico-político" (Marúm, 1996), y cuando se ubican en el contexto local y en el nivel de conocimiento y sistematización que se tiene de la administración local.

Si bien se discuten las bondades o las limitaciones de la privatización de servicios de los niveles de gobierno estatal y municipal, no se encontró ningún referente normativo que permita delimitar áreas estratégicas y prioritarias, de manera equiparable

con las señaladas por la *Constitución* para el gobierno federal, por lo que existe un vacío jurídico al respecto. Las actividades propias de los municipios se encuentran claramente estipuladas en párrafo III del artículo 115 constitucional, que señala: “los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, e i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

El marco constitucional hace de estas áreas actividades estratégicas y prioritarias de los municipios, y específica que éstas se pueden realizar sólo con el concurso del gobierno estatal, pero no que puedan intervenir los particulares, de lo que se deduce que quedan excluidos. Sin embargo, las leyes orgánicas de muchos de los municipios, en especial la *Ley Orgá-*

nica del Municipio de Guadalajara, en el estado de Jalisco, estipulan que los servicios a cargo del municipio pueden concesionarse a particulares, en contradicción con el precepto constitucional, o al menos un campo de discusión para su correcta interpretación. Por lo tanto, tampoco existe un marco jurídico claro para la privatización de servicios estatales y municipales, y este aspecto fundamental no sólo para las finanzas públicas del municipio, sino para el funcionamiento adecuado de este nivel de gobierno, debe dirimirse en la concepción del futuro que queremos para el municipio y reflejarse en su plan estratégico de desarrollo.

Aunque las decisiones de privatizar empresas públicas de la administración paraestatal impactan directamente, y en muchos casos determinan, la dinámica de la economía jalisciense, no ha existido una eficiente coordinación de los gobiernos estatal y municipales con el gobierno federal para poder medir las repercusiones de estas decisiones que se toman unilateralmente de manera centralizada en la administración pública federal, y no ha existido un

seguimiento ni una evaluación del funcionamiento de los servicios federales privatizados, tampoco de su repercusión para Jalisco. Este, como muchos otros aspectos de la nueva realidad nacional y local, deben continuar estudiándose para contar con fundamentos precisos para estructurar o actualizar los planes de acción de corto, mediano y largo plazos, en una concepción estratégica de la administración pública local.

La complejidad de municipios conurbados como el de Guadalajara plantean nuevas exigencias y nuevas formas de financiamiento, ya que las acciones de los gobiernos estatal y federal no cubren todas las necesidades de obras y servicios que este tipo de municipios deben proporcionar.

Si bien hay algunos estudios sobre la administración municipal, no existe una tradición de estudios sobre este nivel de gobierno, a pesar de los esfuerzos que se hacen en algunas instituciones educativas, como la Universidad de Guadalajara, los cuales están prácticamente ausentes en otras instituciones.

La agenda de la reforma municipal

La Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados ha retomado la “Agenda de la Reforma Municipal en México”, presentada al Senado de la República el 25 de marzo de 1998 y basada en el criterio de que representa un insumo importante en el debate de la reforma del Estado. De acuerdo con la información difundida en el órgano de comunicación *Quehacer Parlamentario*, esta Agenda fue integrada por la recopilación y sistematización de cerca de tres mil propuestas genera-



Araceli López Suárez

das en el país durante los últimos cinco años y recupera el amplísimo espectro de proposiciones encaminadas a la modernización de la institución municipal.

Este trabajo, coordinado por una institución de educación superior pública –El Colegio de la Frontera Norte– con la participación de investigadores de diferentes centros de investigación públicos y gubernamentales –CIDE, IIES-UNAM, CESEM, CEDAM–, es considerado como la versión condensada del pensamiento social de México en torno a los municipios, y es una referencia obligada pues identifica gran diversidad de temas, como el constitucional, el financiero, el administrativo, el social y el político, y considera también que algunas de sus propuestas podrían materializarse y otras someterse a discusión; asimismo, propone continuar el trabajo.

Un aspecto relevante de esta Agenda es que fundamenta, en el enfoque de sistemas integrados (Senge, 1996), que el espacio gubernamental de instrumentación de las propuestas tiene efectos sobre todos los órdenes de gobierno y en el conjunto de sus relaciones. Por su contenido y cantidad de temas, se explica que una reforma municipal incide en todas las dimensiones sociales, por lo que no podrá abordarse desde escenarios parciales o sectoriales; además, su contenido no será el mismo para todos los municipios del país.

La planeación municipal tradicional

La planeación institucional en México tiene rango constitucional, como derecho supremo del pueblo a contar con la garantía de que todas las

acciones que se realicen con fondos del erario público, y todas las que emprendan los ejecutivos de los distintos niveles de gobierno, deban ser planeadas, esto es, sujetas a un plan aprobado, garantizando con ello que no haya discrecionalidad o voluntarismo en las decisiones públicas. Tradicionalmente, el plan nacional constituía el marco general de referencia donde se ubicaban los programas sectoriales del ejecutivo federal, y los planes de los estados y municipios e incluso planes de algunas instituciones de educación superior. Estos planes fueron denominados generalmente planes de desarrollo y se construían con la concepción y metodología de la planeación tradicional, y en los años recientes agregando algunos elementos de la planeación estratégica.

La planeación tradicional parte de considerar un entorno y condiciones internas de los municipios relativamente estables, con cambios predecibles y lentos, por lo que los planes municipales deben enfocarse a proporcionar los servicios básicos que son responsabilidad del municipio –agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, etcétera– y tratar de mejorar las áreas que funcionan inadecuadamente o hacer que mejoren las que funcionan bien pero pueden funcionar mejor. En esta concepción tradicional de la planeación se busca diagnosticar los problemas más fuertes o urgentes, jerarquizarlos o priorizarlos, para plantear objetivos y metas sobre las cuales trabajar y asignar los recursos financieros otorgados en los presupuestos.

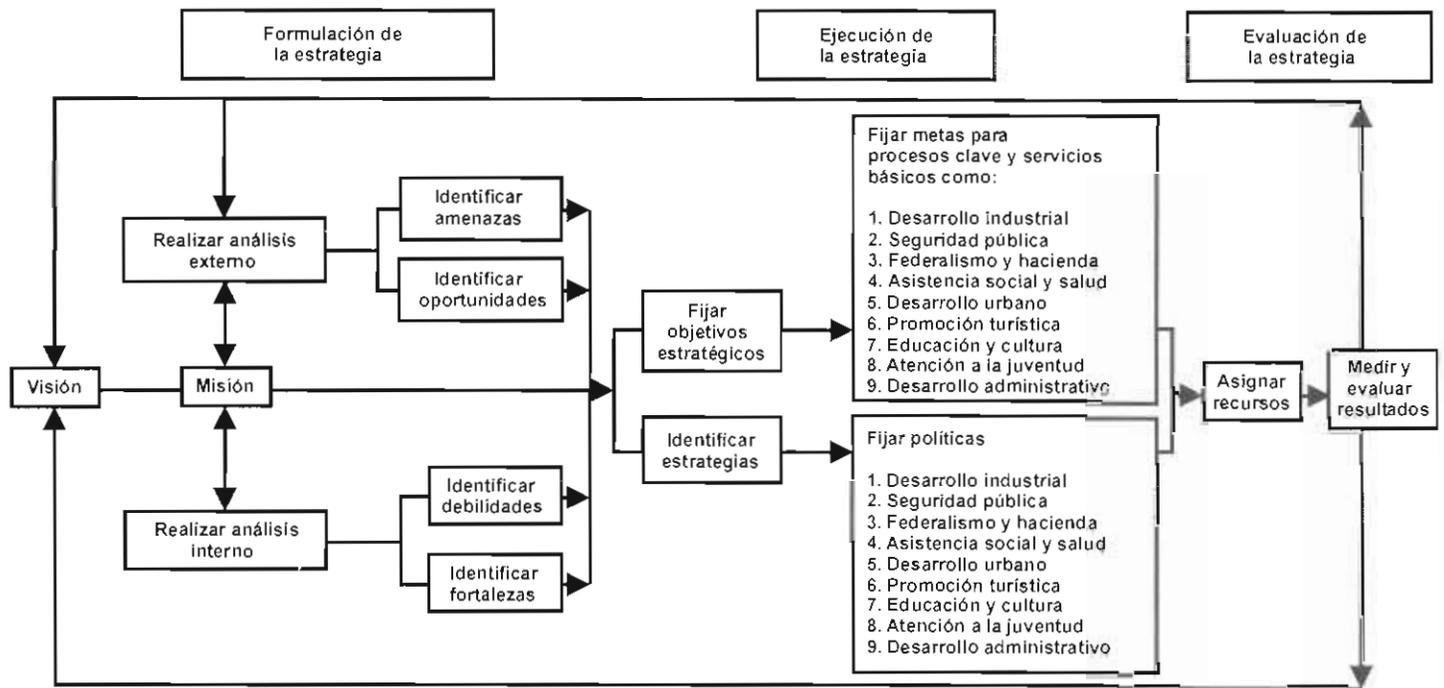
La planeación estratégica parte de premisas diferentes, considera turbulencia en el entorno, incertidumbre en el funcionamiento del

municipio, por lo que con cambios acelerados y que no obedecen a las anteriores leyes o reglas de funcionamiento general de la economía, la sociedad y las organizaciones, no puede actuarse pensando sólo en un futuro inmediato de tres años, sino que es necesario pensar en el mediano y largo plazos, para actuar de manera eficiente en el presente.

Así, el funcionamiento municipal ya no puede limitarse a prestar servicios e infraestructura en el presente, sino que debe considerar los impactos de los cambios, las mega y macrotendencias que se presentarán en el propio municipio y su entorno, para poder actuar en el presente con el objetivo de influir en el futuro. Esta necesidad ha sido percibida por los planificadores del municipio de Guadalajara, pero no ha sido totalmente incorporada en los planes municipales de desarrollo ni ha sido la guía básica de los programas operativos y los presupuestos anuales.

En el caso de Guadalajara, en el *Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997* se incorporaron algunos elementos de la planeación estratégica, y se consideró que la misión del H. Ayuntamiento de Guadalajara para ese trienio era hacer del municipio un mejor lugar donde vivir para proporcionar el desarrollo integral de los tapatíos, impulsando la participación activa, organizada y democrática de los ciudadanos, a través de una gestión municipal promotora de consensos que, respetando el marco legal establecido, proyecte el crecimiento ordenado de la ciudad. La visión definida en ese plan era de corto plazo y se consideró que para 1997 Guadalajara habría recuperado la imagen de ciudad amable, limpia y de progreso en armonía

Planeación estratégica municipal



Fuente: E. Tenorio, ANUIES, 1998. Adaptación, E. Marúm.

con la naturaleza, gracias a una actitud ciudadana participativa y responsable con sentido trascendente, así como a las decisiones y acciones acertadas de las autoridades para mejorarla. Guadalajara tendría un claro proyecto de futuro en su vocación y en su crecimiento. Se habrían elaborado y puesto en marcha planes y programas que integraran su desarrollo en un clima de entusiasmo. En las colonias y barrios se viviría un ambiente de tranquilidad y seguridad que, unido a la confianza generada por las autoridades, propiciaría un desarrollo armónico sustentado en el respeto a la dignidad de la persona y en la búsqueda del bien común. Ciudadanos y autoridades habrían incrementado el orgullo por su ciudad, viviendo con intensidad las tradiciones y valores tapatíos, en un

marco de convivencia pacífica, respeto y tolerancia.

Si bien esta visión tiene algunos elementos de una visión de futuro, son grandes anhelos generales que difícilmente se podrían lograr en tres años de una gestión municipal y que no incluye los elementos centrales de una visión, ya que no formó parte de un plan estratégico de desarrollo municipal.

De la planeación tradicional a la planeación estratégica del municipio

La planeación estratégica es un proceso compuesto por tres grandes elementos: 1) el pensamiento estratégico, que permite ubicar la misión o finalidad fundamental de la organización pública, la visión de futuro

o proyecto realizable para transformarla y los valores que promueven y guían la actuación municipal; 2) el plan estratégico o plan de largo plazo, que parte como el plan tradicional de un diagnóstico, pero que no guarda la perspectiva de problemas por resolver, sino el de una evaluación de las condiciones internas y externas de la organización municipal, para determinar los cambios en el entorno, los impactos que éstos tendrán en el funcionamiento del ayuntamiento, y poder así definir qué fortalezas y debilidades internas presenta la organización y qué oportunidades y amenazas se gestan en el entorno del municipio; con esta base se determinan objetivos estratégicos y metas planteando transformar las debilidades en fortalezas, conjurar las amenazas o atenuarlas

para transformarlas en oportunidades de desarrollo, y 3) el plan táctico, que plantea las acciones de corto plazo que se realizarán para ir logrando los objetivos y metas estratégicas.

Dentro del pensamiento estratégico, la misión es el propósito fundamental de la existencia de una organización respecto de sus esferas de actividad y de la sociedad, es el enunciado que plasma sencilla y brevemente la razón de ser de la organización. Su definición es fundamental ya que la misión clarifica y asegura el propósito de la organización, sea ésta empresarial, gubernamental, social o de cualquier otro carácter. La misión genera mayor confianza y cooperación, ya que en las organizaciones con sentido de misión es más fácil trabajar juntos con respeto mutuo en la búsqueda de soluciones que respondan al interés de la organización más que al interés de individuos o de grupos.

El gobierno del estado ha definido la misión del Poder Ejecutivo como la de promover, dirigir y coordinar los esfuerzos de la sociedad para lograr el bien común mediante el compromiso entre el pueblo y un gobierno honesto, eficiente y democrático. Con base en esta misión, las diferentes áreas del Poder Ejecutivo han replanteado su quehacer y definido su misión. Así, la Secretaría de Finanzas considera que su misión es asegurar la eficaz y honesta obtención de recursos, en un marco de legalidad y justicia, a fin de hacer viables los programas de gobierno para el desarrollo económico, social y cultural del estado.

Consolidada y afirmada la razón de ser del gobierno municipal, será necesario completar este pensamien-

to estratégico con la visión de futuro del municipio y los valores que guiarán la consecución de ese futuro. La visión es el sueño realizable del cuerpo directivo, que responda a las opiniones y anhelos de los líderes de los diferentes grupos o sectores que conforman la realidad municipal, y sirve para centrar los recursos de la organización municipal en los objetivos vitales que impulsarán la organización hacia el logro de su visión.

La visión es, por lo tanto, la imagen realizable en el futuro de lo que se quiere que sea el municipio de Guadalajara, como ideal compartido, especificando en ella los elementos indispensables o las condiciones básicas y los valores que se requieren para lograrla. El municipio de Monterrey definió así su visión: *Monterrey: líder en la industria y los servicios de alta tecnología. Una ciudad que ofrezca alta calidad de vida a sus habitantes, un ambiente donde se respetan y fortalecen los valores humanos trascendentes, y donde hay las condiciones propicias para que cada persona y cada organización logren su superación constante.*

Definir las estrategias y los proyectos prioritarios que guiarán la consecución de la misión es el siguiente paso en la construcción del futuro municipal, y es la única forma de asegurar una asignación de los recursos eficiente y comprometida socialmente. En el caso que hemos venido siguiendo como ejemplo, el municipio de Monterrey definió como objetivos y proyectos prioritarios necesarios para hacer realidad su visión los siguientes: 1) sistema educativo de vanguardia; 2) sistema político eficiente y honesto, promotor de la industria y los servicios; 3) fuerte base tecnológica empre-

sarial; 4) cultura empresarial moderna y dinámica; 5) apoyo al desarrollo estatal y regional; 6) infraestructura de comunicaciones de primer mundo; 7) infraestructura legal que propicie y proteja el desarrollo; 8) mejores relaciones con la federación; 9) sociedad participativa y crítica; 10) contacto y apertura con el resto del mundo; 11) cultura definida y apegada a los valores del regiomontano; 12) desarrollo urbano de la ciudad que propicie el desarrollo integral de sus habitantes; 13) medio ambiente físico que satisfice las necesidades de los regiomontanos y se conserva para las generaciones futuras; 14) mayor participación y liderazgo a nivel nacional; 15) servicios públicos eficientes, y 16) servicios financieros de clase mundial.

El plan estratégico para el municipio de Monterrey hace suya esta idea y plantea: "La experiencia histórica a nivel internacional demuestra que cuando una comunidad tiene un objetivo común de largo plazo y estrategias compartidas por todos sus miembros, esta comunidad tiene mayores posibilidades de mejorar, progresar y conseguir en un alto grado los objetivos planteados" (*Visión Monterrey 2020, III*).

El caso de Singapur constituye, sin duda, uno de los mejores ejemplos de la síntesis del federalismo. La ciudad, el Estado y el país constituyen una sola unidad geopolítica. La planeación estratégica de esta nación-Estado-municipio reconoce que el reto de los diseñadores y realizadores de la política urbana en este plan estratégico al año 2020, fue establecer las bases para la construcción de una moderna ciudad-estado que pudiera sustentar, de manera más adecuada, los planes gubernamentales

para el crecimiento y desarrollo social y económico. Para ello debió considerar el balance entre las contribuciones del sector privado y las del sector público en la construcción de políticas y estrategias, reconociendo el significado y el papel que desempeñan estos dos sectores en la realidad económica y social (Ooi Giok Ling y Kenson Kwok, 1997: 3,7).

Malasia se mueve ahora hacia una fase nueva y más desafiante en la construcción de la nación. Hoy ese país es guiado por la Visión 2020 que lo vislumbra como una nación plenamente desarrollada no sólo económicamente, sino también en lo político, social y espiritual (Sarji, 1997: XIII).

Se señala con gran asertividad que hay cuando menos tres Méxicos: "un norte tecnológicamente adelantado con vínculos exteriores sólidos, capaz de competir a nivel internacional; un centro donde el sobredimensionamiento de la capital política tiñe toda actividad de concesión o negociación; y un sur atrasado, empobrecido, atávico, que reclama alzado en armas una justicia largamente denegada" (Reforma, 1996: 4).

Puede observarse que aún no existe un plan estratégico de desarrollo para el país, y que está en elaboración el plan estratégico para Jalisco, por lo que la planeación tradicional está dejando su lugar a una planeación que incluye una prospectiva de largo plazo, donde lo local servirá para construir lo nacional. El *Plan Municipal de Desarrollo Estratégico de Guadalajara*, aunado a los de otros muchos municipios, permitirá revisar y reorientar la misión y la visión de los gobiernos estatales y avanzar con ellos a la construcción de la visión al 2020 del país.

El actual cabildo de la capital tapatía ha ubicado muy acertadamente que las áreas clave y los procesos básicos del desarrollo estratégico del municipio se encuentran en el desarrollo industrial; la seguridad pública, el federalismo y la hacienda; la asistencia social y la salud; el desarrollo urbano; la promoción turística; la educación y la cultura; la atención a la juventud y el desarrollo administrativo basado en el desarrollo de sus recursos humanos. Estos temas se contemplan en la perspectiva de la sustentabilidad, que incluye el compromiso transgeneracional de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, y que no puede restringirse a los límites de este municipio, ni limitarse a las necesidades, cultura y valores de los tapatíos, ya que ese concepto se ha transformado desde fines de la década pasada.

Confusión entre lo público y lo privado

Tanto en la realización del plan estratégico para el estado como en la elaboración del plan municipal para Monterrey, y de manera similar para Jalisco y Guadalajara, se verifica una tendencia a trabajar con principios y parámetros de derecho y administración privados, aplicados por despachos de consultores con tradición y experiencia en la iniciativa privada, o por instituciones educativas de nivel superior que no han tenido trayectoria en el estudio del estado ni de las políticas públicas y su gestión. El hecho de que en Jalisco en muchas de las secretarías se haya puesto a la cabeza empresarios o ex empresarios ha permitido que la eficiencia y rentabilidad económica sean casi las

únicas finalidades de la actuación estatal, lo que la ha alejado de las necesidades reales de la población, pues muchos de los programas y proyectos sociales no son rentables y, por lo tanto, se desechan.

Así, en general, la actual administración del estado tiende a aplicar criterios y principios de la iniciativa privada al sector público y desconoce o conoce poco la administración pública como disciplina autónoma de conocimiento. Por eso no extraña a nadie que asesores integrados a la plantilla de personal del gobierno del estado hagan aseveraciones como la siguiente: "la administración es una sola" (licenciado Francisco Javier Monroy Padilla en *Jalisco a futuro*, 1997). En otras palabras, los esfuerzos por mejorar la productividad estatal han estado fuertemente influidos por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada, relegando las especificidades de la primera. De acuerdo con ella, y en términos esquemáticos, la administración pública tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada.

Sin embargo, las metas del sector público no son equiparables a las de la empresa privada y, por lo mismo, la productividad de cada sector debe ser medida en términos de sus objetivos específicos, aun en el caso de empresas municipales como el Zoológico de Guadalajara, que se ha convertido en una experiencia exitosa en la intersección de la lógica del mercado con la lógica del gobierno. La productividad del sector público, la del municipio, no pueden tener como referencias únicamente a la rentabilidad empresarial, medida con tasas de ren-

dimiento, ya que ello reduce a una expresión mínima y desvirtúa su función social e histórica; en su lugar deberían emplearse, para registrar la productividad estatal, indicadores tales como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, estabilidad, conservación del medio ambiente, entre otros. De este modo, el concepto de rentabilidad dominante pone en entredicho los fines mismos que persigue el estado.

Los líderes de opinión de los diferentes sectores de la población jalisciense, consultados para el estudio *Jalisco a futuro*, recalcaron que uno de los elementos básicos en la actual gestión pública de Jalisco es aclarar la confusión entre lo público y lo privado, situación que ha llevado a la pérdida de credibilidad social y al desconcierto en algunos sectores empresariales de la entidad. Esta situación deberá ser considerada con el énfasis debido en el caso del *Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara*.

Emergencia de nuevos actores

Ante la alternancia en el poder, irrumpieron en la cosa pública nuevos actores, ya sea en calidad de funcionarios mediante la figura de "asesores", a los que se les integra a la nómina de una dependencia o como consultores externos; se les contrata por honorarios para determinado proyecto, aunque en algunos casos, por ejemplo en el Ayuntamiento de Guadalajara, la relación contractual puede ser estable y sin límite de tiempo, incluso hasta el final de la gestión del gobierno en turno.

También suele darse una combinación de ambos; por ejemplo, la oficina de asesoría adjunta a la Pre-

sidencia Municipal de Guadalajara y bolsa para estudios especiales). En su casi totalidad, se trata de "expertos" provenientes del campo de la iniciativa privada, sin experiencia ni conocimiento sobre administración y políticas públicas.

Entre los nuevos actores se encuentran las instituciones de educación superior privadas, las cuales son preferentemente contratadas para realizar estudios y proyectos especiales, así como para signar convenios de colaboración y consultorías privadas. Esta situación resulta paradójica si se tiene en cuenta que dichas instituciones particulares carecen de una planta sólida y consolidada de investigadores y expertos en algunos campos clave para la actividad estatal, así como de una fuerte tradición en la investigación científica, tecnológica, humanística y artística, elementos que sí posee uno de los organismos públicos descentralizados del gobierno del estado, la Universidad de Guadalajara.

El *Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara* debe ser un plan estratégico que se ubique por lo menos en la frontera del año 2020 y que considere que la lógica del Estado, y de su parte más visible, la administración pública, no puede ser suplantada por la lógica de lo privado, y que la complejidad del municipio de Guadalajara debe dar paso a una nueva legislación que contemple al menos dos formas de municipio, el municipio libre y el municipio conurbado, con sus nuevas instancias de gestión y gobierno.

Ante la carencia de una visión de futuro explícita para el país y las exigencias de una nueva realidad nacional, estatal y municipal, Guadalajara tiene la responsabilidad social,

política y moral de convertirse en un aporte a la construcción del plan estratégico de desarrollo para México; el actual ayuntamiento no puede limitarse a considerar que la responsabilidad que le dio la ciudadanía concluye en el periodo que abarca su gestión, Guadalajara debe pensar para hoy, para el año 2000, pero con base en la visión de un futuro de largo plazo. No hay cabida en la actual realidad, y menos en el futuro, para las acciones de corto plazo sin sustento en la estrategia de largo plazo.

Bibliografía

- Aragón Salcido, María Inés, *Algunas consideraciones sobre el fondo legal en Sonora*, Colección Estudios de las Administraciones Públicas Estatal y Municipal, núm. 9, ISAP, México, 1998.
- Arellano Cadena, Rogelio (comp.), *México hacia un nuevo federalismo fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Arroyo Alejandro, Jesús (comp.), *Regiones en transición. Ensayos sobre integración regional en Alemania del este y en el occidente de México*, Universidad de Guadalajara, 1995.
- Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, *Jalisco a futuro*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (Coplade), "Guía para la presentación de propuestas municipales", *Plan Estatal de Desarrollo-Jalisco 1995-2001*, Guadalajara, 1995.
- Cope, Robert G., *El plan estratégico. Haga que la gente participe*, Legis, Colombia, 1991.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, "Hacia un nuevo paradigma industrial", en Enrique Dussel Peter et al., *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM-Jus, 1997.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Ejecutivo, Secretaría de Administra-

- ción, *Planeación estratégica*, Guadalajara, Jalisco. (s.f.e.)
- Gore, Al, "Del burocratismo a resultados. Creando un gobierno que trabaje mejor y cueste menos", *Reporte de la revisión nacional de desempeño*, Washington, septiembre 7 de 1993.
- Hernández Claro, Edmundo, "La representatividad del ayuntamiento de Guadalajara", *Carta Económica Regional*, núm. 57 (noviembre-diciembre de 1997).
- Hirsch Adler, Ana, "Una visión panorámica sobre las investigaciones de los valores nacionales en México", en Anahí Gallardo Velázquez (coord.), *El proceso de cambio y las organizaciones*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, Aguascalientes, 1996.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *Visión Monterrey 2020. Construyendo nuestro futuro común*, ITESM, México, 1997.
- Lorey, David E. y Basilio Verduzco (comps.), *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*, Universidad de Guadalajara/UCLA Program on Mexico/Juan Pablos Editor, Guadalajara, 1997.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "Política y gestión municipal en México", *Cuadernos de Investigación Social*, 18, IIES-Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Marúm Espinosa, Elia, "La privatización de los servicios públicos en Jalisco", *Carta Económica Regional*, núm. 51 (noviembre-diciembre de 1996).
- "La sustentabilidad en la economía mexicana", *Carta Económica Regional*, núm. 57 (noviembre-diciembre de 1997).
- Marúm Espinosa, Elia y Marcos Pablo Moloeznik Gruer, "Jalisco", en Instituto Nacional de Administración Pública, *La administración local en México*, tomo II, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.
- Michel Uribe, Hugo Alberto, *La descentralización fiscal y el desarrollo en Jalisco*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994.
- Moloeznik Gruer, Marcos Pablo, *Sistema político-administrativo*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994.
- *Establecer el servicio civil de carrera*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1995.
- *Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1995.
- Morrissey, George L., *Planeación a largo plazo. Creando su propia estrategia*, Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1996.
- Navas López, José Emilio y Luis Ángel Guerras Martín, *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones*, Madrid, 1996.
- Ooi Giok Ling y Kenson Kwok, *City & the state. Singapore's built environment revisited*, Singapore, Oxford University Press, 1997.
- Pérez Partida, Héctor, *Los estados y municipios en el federalismo fiscal mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, Instituto Nacional de Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1984.
- Roel Rodríguez, Santiago, *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad*, Ediciones Castillo, México, 1996.
- Sarji, Ahmad (ed.), *Malaysia's vision 2020. Understanding the concept, implication & challenges*, Pelanduk Publications, Malaysia, 1997.
- Reforma - El Norte*, "México año 20/20", México, marzo 7 de 1996.
- Senge, Peter M., *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Ediciones Juan Garnica, Barcelona, 1996.
- Steiner, George A., *Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber*, CECSA, México, 1984.