

La acción pública en la gestión municipal. Silao 2003 -2012

The public action in the municipal management. Silao 2003-2012

Silvia Pérez Romero

El objetivo de este estudio, es con la finalidad de realizar un comparativo de tres administraciones del municipio de Silao, Guanajuato, para efecto de demostrar en qué período convergen los actores sociales y estatales para la solución de problemas y en aplicación de políticas públicas para beneficio de la sociedad; analizar si en algún rubro se focaliza la configuración gubernamental y no gubernamental, así como la innovación, la inercia y la continuidad de programas que se apreciarán en los diferentes períodos de los Ayuntamientos, teniendo como fuente las documentales de los informes de gobierno y Planes de Gobierno Municipales. La figura de la acción pública es el tema principal de la cual se desglosan los actores gubernamentales y no gubernamentales, las asociaciones civiles y los actores del gobierno, esa interacción entre el Cabildo y los Consejos Ciudadanos que motivan a resolver un problema social que no necesariamente está contemplado en los planes de gobierno; por lo que ese interés social se convierte el motor endógeno para la solución de un problema o la modificación de una partida que no estaba contemplada en el Presupuesto.

Palabras clave: La acción pública, municipio, configuración gubernamental y no gubernamental, municipio semi urbano.

The objective of this study, is aiming to make a comparison of the three administrations of the municipality of Silao, Guanajuato, for effect of the demonstrating on what period the social and state actors converge for the problems solution and according to public politics for benefit of the society. Analyze if in some heading configuration focuses the governmental and non-governmental, as well as the innovation, the inertia and the continuity of programs that will appreciate in the different periods of the municipalities, taking as a source the documentaries of the reports of government and municipal plans of government, the figure of the public action is the main theme of which is a breakdown of governmental and non-governmental actors, civic associations and government actors, this interaction between the crapter (town council) and the civil advices (councils) that they motivate to solve a social problem that not necessary is contemplated in the government plans; therefore, the social interest becomes the endogenous engine for the solution to a problem or the modification of a game that was not covered in the Budget.

1 Key words: The public action, municipality, governmental and not governmental configuration, municipality semi urban.

INTRODUCCIÓN

Lo importante de este análisis, es entender los alcances de la acción pública como mecanismo para el desarrollo local, por ello es necesario añadir que este objetivo se justifica debido a la importancia que tiene en un contexto que, como el mexicano, se caracteriza por una intensa transformación y en el que los municipios urbanos se convierten en la “caja de resonancia” y, por lo tanto, en el espacio de acción pública que más información ofrece respecto al proceso de transformación en su conjunto.

El municipio de Silao, Guanajuato, ha sido considerado como un pueblo, pero la industrialización, lo ha transformado en Ciudad en aparente desarrollo; además, de que es un municipio semiurbano a urbano, por lo que la lógica sería que teniendo las condiciones propicias para crecer, pareciera que la realidad rebasa las teorías, porque es un municipio que se encuentra estancado y no se ha desarrollado. La pregunta necesaria sería: ¿Ha evolucionado la gestión municipal de Silao en los últimos 10 años?.

Para entender un poco el comportamiento de las últimas gestiones municipales haré un breve recuento de su escenario político y economía. Los tres periodos de gobierno que se analizarán fueron gobernados por el Partido Acción Nacional, teniendo como dato que a partir del año 1997 empezó a gobernar el Partido Acción Nacional hasta el año 2012, después de 15 años ganó las elecciones el Candidato del Partido Revolucionario Institucional Lic. Enrique Benjamín Solís Arzola. Es importante hacer un comparativo del comportamiento político de cada período, qué factores influyeron para que la acción pública cohesione lo social y lo político, en un contexto regional para realzar el impacto en el desarrollo social, económico y de seguridad que haya caracterizado a cada una de las administraciones municipales como una etiqueta o característica en particular de las otras.

Silao y su economía:

Silao; colinda al norte con los municipios de León y Guanajuato, al este con el municipio de Guanajuato, al sur con los municipios de Irapuato y Romita, al oeste con los municipios de Romita y León. La casi totalidad de los ejidos de Silao se formaron durante las Presidencias de Abelardo Rodríguez (1932 – 1934) y Lázaro Cárdenas (1934 – 1940), el gran artífice de la Reforma Agraria en México, lo que permite contrastar la política mexicana respecto al campo; el municipio es cien por ciento agricultor, y la competencia del sector industrial es cada vez más fuerte en la región (en Silao se expropió a veintinueve ejidatarios para construir la Planta General Motors), lo que provocó un altísimo nivel de contaminación en el río Lerma, antes no se podía utilizar las superficiales para el riego, imprescindible para los nuevos cultivos de la zona. Es un municipio que se dedica a la agricultura, ganadería y en constante urbanización. Los nuevos pequeños propietarios, sin ninguna capacidad de inversión, pueden enfrentarse a la competencia que supone la agricultura de los propietarios privados, por lo que se suponía que pasarían a formar parte de la mano de obra que las nuevas industrias necesitarán, ello va a significar un abandono de tierras, el crecimiento y la consolidación de la agricultura de tiempo parcial, arrendar las parcelas, venta de tierras a los propietarios bien integrados en el actual sistema de las agroindustrias¹. Es una ciudad en constante progreso y crecimiento, gracias a ello es sede de importantes zonas Tecno-Industriales. En el municipio se ubica el Aeropuerto Internacional de Guanajuato, el Puerto Interior de Guanajuato y la Expo Guanajuato Bicentenario, lo que sitúa a la Ciudad de Silao, como un centro importante del corredor industrial del Estado de Guanajuato y de la República Mexicana, además, cuenta con 2 parques industriales, lo que la integran al corredor industrial guanajuatense, pues en dichos parques alberga a empresas tan importantes como General Motors, Cadbury - Adams, Continental Tires, solo por mencionar algunas.²

1 Ruíz – Gómez Manuel Mollá, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid, Boletín de la A.G.E.N 15 -16 1992- 1993, pags. 89 – 101. “Los efectos de la crisis de los años ochenta en el campo mexicano, el caso Silao, Gto.”

² Internet: Inegi. Centro de población y vivienda. 2010. Sedesol Unidad Microregiones. En <http://www.mircroregiones.gob.mx/zap/dat> Generales, consultado el día 16 de junio de 2014.

La acción pública en la gestión municipal. Silao 2003 -2012

Algunos antecedentes de Presidentes Municipales de Silao, Guanajuato; todos las administraciones municipales fueron gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional hasta el año 1997.

Guillermo de León Cevallos 1952, José Gutiérrez Camarena 1952-1953, Alonso Guerrero Sánchez 1953-1954, Fernando Mendoza Ramírez 1956-1957, Pedro Salgado López 1958-1960, José Jesús González Macías 1961-1963, Roberto A. Morales 1964-1966, Agustín Rangel Montaña 1967-1969, Alejandro Torres González 1970-1972, Ricardo Azuela Espinoza 1973, José López Hernández 1973, Alfonso Ruiz Ledesma 1974-1975, Luis Ernesto Alcocer Fonseca 1976, Fernando Mondelo Liceaga 1977, José de Jesús Trujillo Guerrero 1977-1979, Manuel Orellana Jiménez 1980-1982, Francisco Javier Valdovino Fuentes 1983-1985, Lic. Severiano Pérez Vázquez 1986-1988, Teodoro Mosqueda Zepeda 1989-1991, Javier González Lazo 1992-1994, Alfredo Mosqueda Vieyra 1995-1997, Luis Gerardo Valdovino Fuentes 1998-2000, Carlos García Villaseñor 2000-2003, Guillermo Aguirre Velázquez 2003-2006, Jorge Galván Gutiérrez 2006-2009, Juan Roberto Tovar 2009-2012.

Lo más relevante de cada una de las tres administraciones municipales:

Ayuntamiento 2003 – 2006.

Administración 2003- 2006. C. Guillermo Aguirre Velázquez. En esta administración estableció una política de compromiso social con la ciudadanía, por eso se implementaron varios programas sociales en beneficio de las comunidades, como: Empleo temporal, Alianza, Hábitat, FIDER, en el rubro de Desarrollo Económico: Se colocó la primera Piedra de Puerto Interior, por eso es necesaria la Capacitación y Empleo Municipal y Mejora Regulatoria. En Alumbrado Público, esta gestión municipal invirtió en la colocación de lámparas en toda la periferia y comunidades lejanas. Remodelación en las instalaciones del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado. Se instaló un invernadero municipal, se creó el parque las Acacias, el cual servirá como centro recreativo en áreas verdes, para fomentar la educación ambiental. Se rescató el relleno sanitario, para beneficio de los habitantes, se construyó el proyecto 700, siendo un edificio de varias hectáreas para fortalecer el Sistema de Emergencias 066, Academia y Armería, se construyó el Centro Antirrábico Regional.

Ayuntamiento 2006 – 2009.

La Administración 2006 - 2009; Prof. Jorge Galván Gutiérrez: La característica de este gobierno es la atracción de inversiones por su ubicación ya que es un imán de para inversionistas nacionales y extranjeros, por lo que puede verse beneficiado en la generación de empleos para el desarrollo sustentable de cada hogar de Silao. “Actualmente se está trabajando en la creación de infraestructura vial, salud y educación y acciones para mejorar el suministro de vital líquido”. La llegada de planteles de nivel superior será otro detonante para que sean los silaoenses los que puedan ingresar a carreras de alta demanda laboral en el municipio y puedan dirigir más adelante las empresas trasnacionales”³ En el segundo informe de gobierno Jorge Galván Gutiérrez refiere lo siguiente: “Bien dice que la grandeza de una nación radica en su gente y por esa razón sabemos que Silao es grande, porque todos los habitantes estamos comprometidos con el progreso de nuestras familias y cada quien, desde nuestras trincheras aportamos elementos que sumados dan como resultado un municipio lleno de oportunidades”.⁴ Tres décadas de espera, el municipio de Silao cuenta con uno de los más modernos servicios de salud en el Estado, el Hospital General de Silao, construido con aportaciones de los tres órdenes de gobierno; se podrá brindar atención a una población de 200 mil habitantes procedentes de Romita y Guanajuato, otro factor que debemos atacar es la creciente dependencia a los estupefacientes, por lo que el Centro de Atención Primaria de Adicciones “Nueva Vida” para la rehabilitación de jóvenes adictos a la drogas. La intención de este gobierno es que el municipio sea una ciudad progresista digna de orgullo. La vivienda digna y el Instituto Politécnico Nacional Campus Silao es un proyecto educativo. La administración pública impulsa el desarrollo social mediante el programa de la “familia de rescate de los valores”. El Plan Municipal de “Desarrollo Silao con visión 2035” constituye el instrumento a largo plazo el cual se está elaborando con la participación de las diferentes áreas de la administración pública municipal, donde se integran los ámbitos de Sustentabilidad Ambiental, Desarrollo Social, Sustentabilidad Económica para la Competitividad, Desarrollo Educativo, Infraestructura y Servicios, Administración Pública Municipal, y finalmente el ámbito del Estado de Derecho, Seguridad y Justicia Administrativa. En este plan de largo plazo se involucra a la sociedad,

³ Mensaje del Presidente Municipal Jorge Galván Gutiérrez, Presidente Municipal Administración Pública Municipal 2006 – 2009.

⁴ Segundo Informe de Gobierno.

mediante foros de cada uno de los ámbitos, contando con ciudadanos representantes de colonias, así como a participación de los colegios de profesionistas. El IMPLUS participó como gestor de recursos del Instituto Estatal de la Cultura para la construcción de la biblioteca del Archivo Histórico Municipal en la Colonia Noria de Sopeña segunda sección.⁵

El desarrollo que tiene el municipio motivado a que a través de la Dirección de Desarrollo Urbano se implementen estrategias que permitan el crecimiento municipal de manera ordenada y con estricto apego a la normatividad establecida. Desarrollo Urbano trabaja sobre una base de 40 fraccionamientos que han iniciado algún trámite con fundamento a la Ley de Fraccionamientos, derivado del padrón de asentamientos irregulares, la Comisión Municipal para la regularización en la Tenencia de la Tierra, encabezada por Desarrollo Urbano en coordinación de las áreas de desarrollo Social, Catastro, Impuesto Inmobiliarios y otras hizo entrega de 265 escrituras, se aprobó desafectar el bien inmueble del municipio ubicado en el área de donación del “Fraccionamiento Industrial Santa Fe”, y dentro del área perteneciente al Puerto Interior, para ser donado al Instituto Politécnico Nacional para la construcción de la Unidad Profesional Interdisciplinaria Campus Guanajuato con una superficie de 20 hectáreas.

Es importante el Plan Estratégico de Crecimiento de la zona conurbada León – Silao., la construcción del colector sanitario en la Comunidad de la Aldea, respecto a la Dirección de Fomento Económico los “programa de empleo formal” y “bolsa de trabajo virtual”, y la creación del Consejo de Mejora Regulatoria”, en esta administración se creó un compendio de Reglamentos Municipales”, respecto al Departamento de Parques y Jardines se implementó un Programa de Control Canino”, por último el programa “Rescate de Espacios Públicos” promovido por SEDESOL, se llevó a cabo la obra de rehabilitación de la Alameda “Miguel Hidalgo”, en el ámbito de la cultura se invirtió en un monumento al “Homenaje al Maestro” y “Bibliotecas Públicas Municipales”, en educación programas SK - “Escuela Digna”, “Infraestructura Educativa básica”, “Programa Escuelas con Calidad”, “Programa Escuelas de calidad” PEC, y el “Programa Contigo Vamos a la Escuela”

⁵ Segundo Informe de Gobierno Silao 2008, C. Profr. Jorge Galván Gutiérrez, Presidente Municipal.

Se caracterizó el Desarrollo Social en los proyectos productivos en las comunidades, el “Programa de Atención al Migrante y sus Familias”, y “Programa Piso Firme” que es uno de los programas más actuales que promueve el Gobierno del Estado y que se manejan en el municipio, teniendo amplia aceptación en la sociedad ya que tiene el propósito de mejorar la calidad de vida, particularmente en el rubro de la salud de las familias más vulnerables que viven en colonias populares y localidades rurales y que tiene piso de tierra; el programa Diconsa contribuye la superación de la pobreza alimentaria, las estancias Infantiles y “el programa 70 y más” tiene el objetivo de favorecer la integración a la vida familiar y comunitaria a los adultos en plenitud fomentando en ellos una cultura de la salud que les permita integrarse a actividades ocupacionales y “Oportunidades que es un programa federal que contribuye en el desarrollo humano de la población en pobreza extrema”.

Ayuntamiento 2009 – 2012.

Administración 2009 – 2012; C.P. Juan Roberto Tovar Torres. El gobierno de Juan Roberto Tovar Torres, es un gobierno de urbanización y obras públicas de alto impacto con recursos de los diferentes órdenes de gobierno, la consolidación de infraestructura, rehabilitación y modernización del municipio, así como la iluminación del centro histórico el embellecimiento y seguridad de la Ciudad mediante el programa “bardeado, saneamiento y limpieza de predios baldíos. El desarrollo social sustentable es un objetivo crucial, la apertura de inversión trasnacional, pero fue incapaz de innovar, ya que no se ejecutó el proyecto del funicular – teleférico – cubilete; descuidando la seguridad del municipio, ya que aumentaron los secuestros, robos a casa habitación, por lo que se implementa el programa de seguridad al ciudadano “Silao Seguro”, por eso es necesaria la capacitación de los Cuerpos de Seguridad.

Es necesario resaltar que en este gobierno las estrategias por eje son congruentes con los programas y proyectos, a diferencia que en la administración 2003- 2006, que establecía las agendas como acción estratégica, y en la administración 2006 - 2009 el Plan de Gobierno establece planes, proyectos y programas. Todos a futuro a 2030 y/o 2035. Los tres ayuntamientos muestran una pluralidad de fracciones de partidos como a continuación se describe:

INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS PERIODOS 2003 – 2012

2003 – 2006	2006 – 2009	2009 – 2012
C. Guillermo Aguirre Velázquez	Prof. Jorge Galván Gutiérrez	C.P. Juan Roberto Tovar Torres
L. A.E Armando Quijas Garnica	Lic. Guadalupe Chávez Escobar	T.P.A.I. Miguel Rodríguez Godínez
Ing. Mario Roberto López Remus	Prof. Juan Manuel Ramírez Arzola	Ing. Víctor Manuel Ramos Araujo
Prof. Juan Antonio Morales Maciel	Lic. Deborah Velázquez Hidalgo	C. Patricia Vázquez Figueroa
L.E.P. Ana Lilia Juárez Díaz	Prof. Arturo Rodríguez Morales	C: Miguel Eduardo Mata Quijas
Ing. Fernando Medrano Ramírez	LAE. Álvaro Gutiérrez Guerra	Ing. José Nicolás Ávila Durán
C.P. Juan Roberto Tovar Torres	C. José Luis Vargas Estrada	M.V.Z. Martín Aguilar Ramírez
C. Jesús Aguilar Ramírez	Ing. Juan Carlos Rodríguez Ochoa	M.V.Z. Sergio Abelardo Durán Barrón
Lic. Silvia Pérez Romero	Lic. Luz María Arredondo Chaires	Lic. Víctor Hugo Ramírez Nieto
C. Teodoro Mozqueda Zepeda	Ing. José Luis Rodríguez Ortiz	Lic. Orlando Rocha Calderón
Lic. Jorge Emilio Hinojosa Navarro	C. Juan Manuel Rodríguez Santana	Lic. José Carlos Angel Ortiz
C.P. José Jaime Gallardo Guadián	C. Juana María Esther Díaz Romero	Lic. Reynaldo Agustín Hinojosa Navarro

PORCENTAJES DE LOS INTEGRANTES DEL CABILDO

2003 – 2006	2006 – 2009	2009 – 2012
50% PAN	50% PAN	60% PAN
30 % PRI	30% PRI	20% PRI
10 % PRD	20% PRD	10% PRD
10% VERDE	Ningún otro	10% VERDE

PAN MAYORÍA CALIFICADA EN EL AYUNTAMIENTO

2003 – 2006	2006 – 2009	2009- 2012
PAN Presidente	PAN Presidente	PAN Presidente
Síndico y 5 Regidores	Síndico y 5 Regidores	PAN Síndico y 5 Regidores
PRI 3 Regidores	PRI 3 Regidores	PRI 2 Regidores
PRD 1 Regidor	PRD 2 Regidores	PRD 1 Regidor
VERDE 1 Regidor		VERDE 1 Regidor

Los Ayuntamientos del municipio de Silao, Gto., en los tres períodos tuvieron representantes por cargos de elección popular con profesiones muy diversas y plurales, en las tres administraciones la mayoría calificada la obtuvo el PAN, a diferencia que en el período 2006-2009 la mayoría absoluta la obtenía el PAN en los acuerdos del Pleno del H. Ayuntamiento.

El problema que pudiera apreciarse es que no existe una continuidad en las diferentes administraciones municipales, aun perteneciendo al mismo partido, por la razón de que existen grupos en el interior de un mismo partido político; se desprende que cada gestión trata de sorprender con un programa nuevo presentándolo como una novedad sólo por el hecho de cambiar sólo la denominación. Cada gestión reinventa, rompe o se estanca es una lucha de actores políticos influenciados por los partidos políticos que los postulan al cargo de elección popular, con la idea equívoca de la lealtad a una ideología y no al pueblo que está representando.

La razón por la que se eligió Silao, es por considerarlo como un ejemplo de municipio con las características de los municipios semiurbanos: Por su parte, los planteamientos de la teoría de la gobernanza permiten una interpretación de la acción pública cuando ésta evoluciona establemente.

Por ello la evolución de las formas de la acción pública, entre las cuales las redes de la acción pública suele resumirse al concepto de Gobernanza. En relación a las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas (Patrick Le Galés 1998), para él, “se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al

Estado. Plantear la cuestión de la Gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad Civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas”. La gobernanza, que Le Galés define como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”, (Ruano de la Fuente 2002).

Esto nos hace reflexionar que la gobernanza converge con la acción pública en la participación entre actores sociales y estatales, para mejorar las acciones del gobierno. Pero la Gobernanza a diferencia de la Acción Pública no contempla redes entre los actores sociales.

Por otro lado, la teoría de la organización y el nuevo institucionalismo sociológico presenta elementos fundamentales para entender la evolución de la acción pública. Dado que uno de los inconvenientes del estudio de la acción pública es la imposibilidad de observarla en condiciones estáticas, los conceptos de cambio organizacional y cambio institucional son de gran utilidad para interpretar de la evolución de los procesos, estructuras y actores. La inercia, el cambio evolutivo y el cambio radical pueden ser identificados desde esta perspectiva teórica en una relación concreta.

Los conceptos del capital social, “empresarialidad local”, de cultura cívica y de confianza serán de utilidad en esta dimensión de estudio. La pluralidad y la presencia de actores sociales diversos estarían claramente modificando el escenario del desarrollo urbano.

La acción pública en los municipios urbanos.

El municipio de Silao, se encuentra entre la disyuntiva de catalogarse como un municipio rural a urbano, ya que el desarrollo está en proceso, estos municipios denominados de transición, atienden las demandas de las comunidades rurales y los ejidos, pero por otro lado las quejas sociales de la cabecera municipal, por ello, considero que es un municipio

semiurbano con el propósito a urbanizarse, y esta razón no es por motivada por la falta de pertenencia o identidad de una cultura muy particular, sin embargo, los municipios con los que colinda lo adentran a desarrollarse rápidamente, por tal motivo existe una desigualdad entre lo rural y lo urbano; esto conlleva a inconformidades o descontentos, por lo que en cada elección de tres años castiga o premia a la administración que no realizó bien su desempeño, siendo legítimo el gobierno pero no eficaz. El término de “abajo hacia arriba” es un concepto social que determina que la sociedad expresa sus problemas para que les sean resueltos, y el gobierno capta estas demandas para solucionar los problemas mediante políticas públicas, el ciudadano exige demanda y vigila el desempeño de la gestión municipal.

Esta condición o simple propensión de la acción de la colectiva local va a ser determinante en su capacidad endógena de movilización, es decir, dará una cualidad a la acción pública: mayor o menor potencialidad endógena. Pueden tener intereses para avanzar o detener el crecimiento económico; los alcaldes, cabildos o consejos municipales, coaliciones o movimientos populares, pueden tener un mayor o menor peso en la conducción del desarrollo urbano; además, el contexto de austeridad fiscal o la nueva cultura política y “gerencial” en las ciudades frecuentemente van a incluir la innovación y modernización de la gestión urbana.

El objeto de nuestro estudio es entender los alcances de la acción pública como mecanismo para el desarrollo local, por ello es necesario añadir que este objetivo se justifica debido a la importancia que tiene en un contexto que, como el mexicano, se caracteriza por una intensa transformación y en el que los municipios urbanos se convierten la “caja de resonancia” y, por lo tanto, en el espacio de acción pública que más información ofrece respecto al proceso de transformación en su conjunto; se trata, por así decirlo, de los “laboratorios de observación de la transformación”. A partir de ello, la idea es entender qué factores parecerían determinar el ritmo y orientación de la transformación de la acción pública urbana, que itinerarios de dicha evolución facilitan la institucionalización de experiencias innovadoras de la acción pública y cuales la impiden.

Con el fin de avanzar hacia una proposición teórica en este sentido, es necesario clarificar a qué nos referimos cuando hablamos de los actores que participan en la acción pública local. Al respecto y para facilitar la tarea, simplificaremos el espectro de actores que producen la acción pública local en dos circuitos: los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales.

En el primero de estos circuitos nos referimos al alcalde, los miembros del cabildo municipal y los administradores municipales. En el segundo hacemos referencia a los empresarios de diversos sectores, representantes o líderes ciudadanos, dirigentes de asociaciones civiles diversas y líderes de opinión (miembros de algún partido político, periodistas, sacerdotes o expertos), siempre y cuando tengan una presencia activa en la construcción de la acción pública local ya sea mediante opiniones, participación en consejos o comités para el desarrollo urbano, o ejerzan presiones o apoyos a ciertas acciones específicas o políticas particulares. Los diversos grupos de actores actúan a partir de sistemas de regularización interna que se construyen y ajustan a través del tiempo, y a su vez entre los circuitos gubernamental y no gubernamental en sistemas de regularización cruzada.

Para generar una acción pública local de motor “endógena” es necesario que la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común. Es decir un proyecto que refleje un cierto grado de coherencia en sus intereses y de cohesión entre los actores locales que lo promueven.

Lo anterior hace referencia necesariamente a un proyecto perfectamente armónico y equilibrado en relación con los intereses de los actores; simplemente da cuenta de una intencionalidad colectiva de construcción de un proyecto local desarrollado, aun cuando este sea reflejo de negociaciones desequilibradas o de ajustes desiguales entre intereses con peso específicos diferentes. Evidentemente el nivel de cohesión que se alcance en dicho proyecto local de desarrollo, por así decirlo la potencia del motor endógeno dependerá del nivel de cohesión y convergencia entre los actores y coaliciones diversas.

Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental convergen en el tiempo de su propensión a construir un proyecto común y la cohesión interna de cada una de ellas es alta se dan las condiciones para que surjan una intensa dinámica endógena de la acción pública local, con altas posibilidades de promover transformaciones exitosas en el desarrollo local y en la gestión de políticas públicas diversas.

La evolución de la configuración gubernamental, va a estar marcada por los procesos políticos locales, los juegos entre partidos y en el interior de los mismos, la fuerza o debilidad del proceso electoral a través del cual llega cada grupo al gobierno, el perfil del alcalde y su capacidad de liderazgo, el nivel profesional de los servidores públicos que trabajan en su administración, además de la capacidad de propuesta y generación de proyectos, así como la composición política del cabildo municipal y su configuración interna, todo ello por mencionar los aspectos más visibles que van a ir modificando la regulación entre los actores y coaliciones gubernamentales a través del tiempo, es decir, hay un conjunto de factores y un ritmo interno propios de la configuración gubernamental.

Sin descartar esta posibilidad más bien podríamos considerar otros factores, en esta situación puede generarse una situación dinámica endógena, dado que algunas de las configuraciones mencionadas promueve activamente un proyecto transformador de la acción pública local; sin embargo, es muy probable que esta situación endógena sea frágil y no pueda imponerse por un espacio suficiente de tiempo como para modificar la tradición de la elección local. Si bien es débil el impacto de proyectos impuestos por este escenario de desfase o “asincronía” entre las configuraciones de los actores locales, se puede dar ajuste también de que disminuyan dichas fases, esto es en parte porque las movilizaciones de una configuración tiene un control interno y un “itinerario propio”, pero estén expuestas a influencias entre sí, no son totalmente independientes la una de la otra sino que existe una conexión.

Claramente en el caso mexicano con un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección inmediata, que prevalecían en el momento de este estudio, se puede dar con frecuencia la situación de innovaciones gubernamentales que movilizan solo temporalmente la acción

pública endógena pero que no logran institucionalizar una nueva dinámica de dicha acción pública.

Finalmente, una tercera posibilidad será aquella en que los actores gubernamentales reaccionan con suficiente convicción y eficacia para sincronizarse con el ritmo al que la configuración no gubernamental está evolucionando y lograr así una conexión de intereses y sistemas de regularización es probable que la situación de convergencia en una acción pública de motor endógeno sea menos frágil y pueda institucionalizarse a través del tiempo.

Cuando es sólo la dinámica de la configuración gubernamental, la que impulsa un motor endógeno, la tensión generada llevará a las coaliciones y actores no gubernamentales a presionar a las autoridades locales para concretizar un proyecto innovador. El resultado de este proceso es poco predecible, puede derivar en una ruptura o en un proyecto fracasado o excepcionalmente en un proyecto innovador exitoso que genere mayor intensidad en la conexión y logre una convergencia.

Lo que se pretende puntualizar en este estudio, es que cuando se trata de un cambio en las instituciones de conformidad con un determinado criterio valorativo o la orientación de las normas jurídicas, pero sin cambiar la forma estatal o de gobierno, se trata más bien de un cambio de diseño institucional. El arreglo o diseño institucional es correlativo al aspecto cualitativo, más que al cuantitativo de una o varias reformas al sistema jurídico en función de un criterio o valor. Considero que es necesario un cambio en la reglas de las instituciones para realizar el desarrollo local. La cuestión es, si existe efectividad del diseño institucional o reflexionar sobre los dilemas institucionales actuales y los problemas de interacción; lo anterior pudiera avocarse a las instituciones políticas que permiten la interacción directa de intereses sociales, es aquí donde los representantes, más relevantes de una sociedad, participan y forman parte de las estructuras, a través de negociaciones, consensos, concesiones o medios de cooptación, sin dejar de mencionar que los actores sociales en la actualidad pueden frenar o bloquear la dinámica de las instituciones tradicionales.

LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

De la misma manera, la dificultad de integrar en un mismo proyecto de desarrollo las acciones que visualizan la expansión del crecimiento económico y las que se orientan a la consolidación de un régimen político democrático y de bienestar social ha sido un dilema siempre presente. Igualmente el proceso se ha caracterizado por crisis recurrentes, inestabilidad, incertidumbre y sobre todo una fuerte dosis de dependencia del exterior, y se consolida un modelo claramente “desarrollista” y “estadocéntrico”. En México esta etapa fue conocida como el modelo del desarrollo estabilizador. Cabe mencionar que en este periodo surgen los regímenes nacionales populares que caracterizaron a la mayoría de los países de la región y que dieron lugar al conocido populismo latinoamericano, que en México se tradujo en la consolidación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el partido hegemónico.

Los empresarios por ejemplo, ante la incertidumbre y la inestabilidad concentraron su atención en la maximización de beneficios en el corto plazo, lo cual sólo contribuyó a agudizar la situación, la interpretación dominante de este proceso desde los pensadores latinoamericanos se presenta a la llamada teoría de la independencia.

Surge así la paradoja de la modernización económica: más se aceleran el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, mas se agudiza un proceso de degradación y desigualdad social.

Paralelamente a esto, la democracia hace importante acto de aparición en la región; los esfuerzos por el retorno a los regímenes civiles en el sur, mientras en el norte latinoamericano la creencia de que los movimientos guerrilleros habían desaparecido se vio cuestionada con el surgimiento de la guerrilla en Chiapas. Las paradojas son claras, el futuro de la modernización económica globalizada viene de la mano de los rezagos más fundamentales (propiedad de la tierra pobreza extrema, derechos indígenas e incapacidad de integración social), y como consecuencia de ello la democratización, en esta fase, viene acompañada de ingobernabilidad. Tal ha sido el nudo del desarrollo latinoamericano reciente: más crecimiento, pero también más degradación del bienestar y la integración social; más democracia, pero también más problema de estabilidad política.

A partir de este momento de una intervención pragmática del Estado que mantenga el rigor en las variables económicas pero actuando sobre los efectos sociales del ajuste, canalizando más recursos a las políticas sociales, para lo cual se otorgan créditos internacionales. Para ello las recomendaciones van orientadas a procesos de reforma que profesionalicen y modernicen las estructuras de la administración pública y además apoyen las iniciativas de la sociedad civil. Estas recomendaciones de hecho llegan n un momento en el que, ya por diversas vías se venían generando, aunque en forma aislada escenarios de intensa participación ciudadana e innovación gubernamental.

Sin embargo, los retos que este escenario imponen a los municipios urbanos latinoamericanos rebasan en mucho la infraestructura institucional con la que estos cuentan, es decir, están “débilmente equipados”, para enfrentar el problema. El panorama actual de ciertas partes de las ciudades de la región muestran gobiernos débiles tanto en lo institucional como en lo administrativo, así como estrechos espacios de acción en la conducción de políticas públicas los cuales son dominados por otros niveles de gobiernos. Además los municipios urbanos muestran una acción pública desarticulada, sin actores sociales suficientemente implicados en ella.

La construcción de un motor “endógeno” de desarrollo parecería, efectivamente, ser el elemento más importante para armonizar el proceso contextual de modernización económica con las potencialidades locales; esto permitiría mitigar, en cierta medida, los efectos nocivos del crecimiento económico impuesto “desde fuera”.

Una vez que se ha desglosado la historia de éste municipio, la pregunta es ¿Por qué no se ha desarrollado en imagen urbana? ¿Por qué su cultura en el centro histórico no le permite crear más vialidades?, o simplemente está en tendencia a un municipio semiurbano a urbano, si entonces, se han dado las condiciones de calidad de vida, la industrialización y las inversiones en los últimos 10 diez años, es un municipio que no se ha desarrollado. En este sentido, no parece haberse puesto suficiente atención en qué se requiere para que existan condiciones para la modificación del marco institucional.

Para lograr este comparativo de tres administraciones consecutivas, he considerado realizar un análisis del concepto de acción pública, el marco de referencia teórico de la acción pública, la institución, la gestión municipal y su evolución así como su configuración gubernamental o no gubernamental en la dinámica de los diversos actores sociales, en el municipio de Silao; Guanajuato. Por lo que el concepto del cual se bifurcan las otras acepciones es la acción pública.

CONCEPTO DE ACCIÓN PÚBLICA

Lo anterior, para efectos de este estudio debían distinguirse dos conceptos: la “acción pública y la “institucionalización”; primero se avocará a los aspectos generales y conceptuales, tomando como base lo que establece Enrique Cabrero Mendoza, en su obra “La acción pública y desarrollo local”; en sus conceptos claves como las políticas públicas, acción gubernamental y cambio institucional que serán importantes para tratar de definir el concepto de acción pública que es el propósito de este trabajo.

Por otra parte (Cabrero 2005), establece en la introducción de dicho libro lo siguiente: “entender mejor la evolución de la acción pública a través del tiempo identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y así entender mejor qué factores parecerían haber influido en la construcción de una acción pública más o menos intensa, con mayor o menor capacidad para impulsar el desarrollo sostenido”⁶, (Cabrero 2005, pág.) En este sentido el autor muestra la compleja relación que existe entre el poder, el derecho y la sociedad, la trascendencia de la legitimidad y las instituciones informales que surgen al contacto de las normas jurídicas con los grupos sociales interviniendo el gobierno en beneficio del interés común.

Desde la concepción genérica de que la acción pública determina la vida pública y el desarrollo de los municipios, es importante desglosar desde un sentido amplio este

⁶ Cabrero Mendoza Enrique (2005), “La acción pública y desarrollo local”; Editorial Fondo de Cultura Económica; México. Es decir, observando y entendiendo la construcción de la acción pública local en algunos municipios urbanos de México, se puede entender mejor la transformación del país en su conjunto.

concepto complejo pero trascendente para entender el desarrollo local del municipio, que puede proyectar al final de cada administración la continuidad o la inercia como resultado final, incluso a largo plazo.

El autor (Cabrero 2005) menciona lo siguiente: “acotar espacialmente la observación de la acción pública: el gobierno municipal urbano, la sociedad local y acción urbana como arena de conflictos y convergencias y acciones específicas y políticas particulares”⁷ (Cabrero 2005), “La capacidad de actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social”⁸ (Cabrero 2005). Considero que las propuestas, estrategias y proyectos tienen que coincidir con una estructura organizada de las instituciones en la que se incluyan a los actores sociales y políticos con una visión de desarrollo, mediante coyunturas estratégicas de gobierno sin confundir a la acción pública con la acción del gobierno, que es un concepto complejo, por lo tanto en sentido práctico no es administrar ni gobernar, sino institucionalizar la acción del gobierno y la acción colectiva.

Conceptos básicos de la acción pública, contraposición con otros diferentes autores:

Si las instituciones y el gobierno son incapaces de fijar y alcanzar objetivos y programas que resuelvan los graves problemas de la sociedad, pueden abrir la puerta a la inestabilidad no sólo del gobierno, sino de todo su entorno social. Es por eso que una sociedad inestable socialmente será por consiguiente inestable en su gobierno. En el municipio del cual hago referencia, existen grupos católicos, clubes sociales en la que son en la mayor parte son servidores públicos municipales, pero se consideran una élite un “grupo selecto” que no interactúa con el pueblo que los eligió.

⁷ Cabrero Mendoza Enrique (2005), “La acción pública y desarrollo local”; Editorial Fondo de Cultura Económica; México. El desafío es, pues, un problema de oportunidad en la acción estratégica de los actores y de compromiso para permitir la maduración de las instituciones.

⁸ Cabrero Mendoza Enrique (2005), “La acción pública y desarrollo local”; editorial, Fondo de Cultura Económica; México.

Por eso hago referencia al sociólogo Patrice Duran; en relación al concepto de acción pública: “De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía sino como un continuo, una sociedad que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones. Duran, añade que del análisis de la acción pública nos permite ver la imagen de una democracia imperfecta en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas. La definición es muy clara sobre la acción pública nos revela que es una relación interdependiente entre los actores del gobierno y los colegios de profesionistas, instituciones y la sociedad, todos los actores en la arena política para el desarrollo local.

En contraposición para (Thoenig 2010), la acción pública es “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”.

Hay que considerar que el gobierno debe priorizar los problemas a los que se enfrenta la sociedad y delegar ciertas facultades a las demás direcciones de la administración municipal para que se atiendan oportunamente los problemas, para entender lo anterior, es importante desglosar el concepto de agencia que es “Oficina o despacho del agente”⁹, la agencia es la delegación de funciones administrativas, es canalizar los asuntos del agente o despacharlos mediante el involucramiento de los actores sociales.

Por otro lado Duran expresa dar cuenta de un “Estado – socio” no sólo en producción de soluciones sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos”¹⁰,

⁹ Internet: se investigaron varias definiciones de agencia: éste término se refiere al concepto de agencia: “Oficio o encargo de agente”, “Oficina o despacho del agente”. <http://es.thefreedictionary.com/agencia>; consultado 09 de agosto de 2012.

¹⁰ Internet: refiere que Patrice Duran; es Profesor de Sociología, sus esferas de enseñanza es la Sociología de la acción pública, ha hecho investigaciones en sociología política. Jean – Claude Thoenig; Director de investigación en <http://www.drm.dauphine.fr/fileadmin/mediatheque/centres/drm/pdf/CVJCT.pdf>. Consultado el 12 de agosto 2012,

la aportación de este autor, es que la sociedad considere los problemas públicos como propios (los apropie), con un sentido de pertenencia y participación ciudadana, por el contrario, cuando la sociedad se expresa por afuera de las instituciones políticas es cuando los canales establecidos por el Estado no son adecuados o suficientes.

Institucionalización y acción pública

Sin embargo, el concepto más relevante para el propósito de este trabajo es la institucionalización, se afirma como lo dicen Duran y Thoenig por lo siguiente: “el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública”. Es que la institucionalización es el vínculo e identificación de los individuos de una sociedad con las reglas y procedimientos de las instituciones con las que actúan, porque estas reglas adquieren valor y generan estabilidad, tanto política como económicamente.

Es continuar, un proceso de desarrollo sin estancar ese proceso, sin romper los logros en cada administración, sólo que para llegar a ello, se requiere de asignar un valor de carácter positivo de parte de los individuos y los grupos a las reglas y procedimientos, que componen a las instituciones, pero el problema, es que los individuos que participan en un proceso político no contemplan a la democracia y a las instituciones como algo valioso, sino permanentemente cuestiona la credibilidad de las mismas. Desde varios enfoques, la estructura municipal o instituciones municipales pueden ser vistas como organizaciones que cuentan con objetivos claros y criterios racionales para lograrlos, lo ideal sería una reforma administrativa que implante la profesionalización de los servidores públicos para una mejor operatividad del Estado y evitar que sus estructuras sean dirigidas por gente nombrada discrecionalmente de forma arbitraria.

Política pública diferente a la acción pública

Puede decirse que una política pública parte de supuestos que se expresan en leyes; el autor Duran refiere la “posibilidad a partir de este enfoque, de entender la interacción entre la

política como función de distribución del poder en la sociedad. La política como acción de gobierno, política como juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia”¹¹, en la realidad entre el funcionamiento de las estructuras del Estado y la sociedad se vuelve más complicado conforme las instituciones distinguen las categorías de individuos en el intercambio, hay actores que se sienten fuera o con restricciones, por lo que el municipio o el Estado se basa en una clasificación de grupos sociales de diferentes niveles, no se provee con los recursos, no hay acceso a ciertos servicios públicos, por lo tanto la operación de las instituciones (municipio) se ve cuestionada por los grupos afectados.

Por lo que, pudiera afirmarse, que existe una ilegitimidad de la función administrativa del Estado, que es un reflejo de un problema nacido en el interior de la sociedad o en la arena política. El elemento simbólico del poder es aún más sofisticado, por lo que el Estado Moderno se avoca a la racionalidad y a la decisión que es un elemento presente en todo proceso organizativo, de ahí el tipo Weberiano sobre la forma racional del dominio, la legitimidad y el orden jurídico, siendo la política pública la decisión del gobierno y de los gobernantes que tienen la obligación de dar justificaciones de manera continua y razonamientos sobre su actuar a la sociedad, lo importante de las políticas públicas es aplicar las adecuadas, conociendo el territorio, sus necesidades, diferenciando lo urgente de lo importante.

Las políticas públicas no pueden ni deben desprenderse de la razón práctica, pues su materia es justamente la propuesta razonada de soluciones posibles a problemas concretos, aún así las políticas se enfrentan a la complejidad y limitación de las instituciones por las el competo de rutina es muy importante para el entender el funcionamiento de una organización como es en este caso entender el funcionamiento de las diferentes administraciones municipales y analizar los recursos y el tiempo que se destinó para resolver los problemas públicos. Es posible sumir que una política pública contiene en

¹¹ Para el autor Enrique Cabrero 2005, los actores no gubernamentales pueden ser el punto clave para un desarrollo local, una sociedad participativa o una sociedad que no coopere, lo cual provocaría que la acción pública en un municipio a largo plazo sea de baja intensidad, por lo tanto corresponde a un itinerario tradicional carente de innovación. Lo importante es que existan las condiciones para un mejor desarrollo que se traduce en identificar los puntos encuentro y desencuentro entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

realidad un “paquete” de procedimientos que persigue un propósito definido, y que la capacidad de una organización para darle cumplimiento puede observarse a través de la forma en que esos procedimientos se adaptan o no como rutinas organizacionales. “La política pública es el esfuerzo racional para construir la definición de los problemas a la luz de soluciones posibles, por lo que cada política responde a una definición precisa de los problemas a resolver y de los resultados efectivamente posibles” (Mauricio Merino, 2010).

Lo importante es conocer y definir el problema para poder resolverlo efectivamente, no es una simple formulación de un diagnóstico. El diseño de una política pública, en consecuencia, no consiste en el enunciado de una voluntad política más o menos sincera para resolver problemas públicos, sobre la base de un diagnóstico más o menos elaborado en cambio la política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, asumiendo los resultados que se desean obtener tomando en cuenta el proceso, pero es necesario diferenciar que no cualquier programa público equivale al diseño de una política pública.

La política pública, por otra parte, supone la incorporación de los distintos individuos o grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado su éxito depende tanto de su diseño como de su correcta implementación.

Para el autor Lindblom, además, establecer los valores a partir de los cuales fuera posible juzgar el desarrollo de una determinada política resultaba crucial, cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su “perro guardián”, Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados (a sus intereses) por otras instancias; segundo: anticipando y atajando el daño antes de que ocurra, cada interés tiene su “perro guardián”, posteriormente Lindblom le modificó el nombre de su propuesta teórica para llamarla “análisis estratégico”, de ahí las políticas de redes, se requiere que cualquier política pública ha de atravesar por una red de implementación, en la que entran en juego no solamente los responsables sino quienes ha de beneficiarse. Para otro autor Eugene Bardach, propuso que la participación de distintos actores en la red de implementación

podría verse como un juego, el vio que la implementación al ensamblaje de una maquinaria compleja o a la hechura de un rompecabezas, donde cada una de las piezas han de embonar con las otras a riesgo que la figura final que se busca se pierda por completo.

El concepto de institución.

Para iniciar con el análisis de la institucionalización empezaríamos a definir el concepto de institución, tomando como referencia lo que el Autor Rodolfo Vergara, en su libro “Organizaciones e instituciones”; menciona que: “La palabra institución es una de las más usadas en el lenguaje de la administración pública y la ciencia política. El concepto moderno de institución se refiere a un conjunto de “reglas” (regla se usa en un sentido amplio: normas formales e informales, rutinas, costumbres ritos, tradiciones) que crean patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos. Una institución no es una organización, no es un ente tangible que tenga personalidad propia; más bien toda organización necesita un marco institucional”.¹² (Vergara Rodolfo 2010). Considero que las instituciones y las organizaciones son dependientes una de otra, por la razón que son creadas por reglas de los individuos en una comunidad, que pactan un orden social para perseguir fines comunes y así lograr el desarrollo de su entorno. Llegando a la conclusión que la institución es la forma como nos organizamos, son las reglas y los límites que establecen de manera formal o informal los individuos.

Si la “la institución es lo que permite que la coordinación del trabajo fluya de manera adecuada”, el autor nos refiere que las instituciones son necesarias para apegarnos a la normatividad pero no abocarnos sólo a ello, ya que en los individuos se da una interacción dinámica, fluida adaptable, rotativa que si las reglas establecidas no brindan las condiciones óptimas para un ambiente cordial, las reglas se modifican por los propios ciudadanos.

¹² Vergara Rodolfo; “Organizaciones e Instituciones”; siglo XXI editores, 2010. El presente trabajo volumen está dedicado al estudio de las organizaciones e instituciones, se explora sus similitudes, sus diferencias y la estructura entre ellas.

Nuevo institucionalismo

El mismo autor menciona que el “nuevo institucionalismo” es una reacción a concepciones teóricas que no le daban importancia a los contextos dentro de los cuales los actores se desempeñaban, el grado de racionalidad como parte de aparato explicativo de cada institucionalismo afectará a su vez, la velocidad de procesos de cambio en las propias instituciones: a mayor racionalidad, mayor velocidad en los procesos de cambio.¹³ (Vergara Rodolfo 2010).

En este trabajo se pretende guardar cierta coherencia conceptual, por lo que se desglosará ciertas clasificaciones del institucionalismo: Institucionalismo económico que analiza las reglas que regulan los mercados, el institucionalismo en la ciencia política estudia los cuerpos normativos, (formales o informales) de los gobiernos y organizaciones políticas, el sociológico concentra su atención en los procesos cognitivos por medio de los cuales los individuos u organizaciones se relacionan con su entorno.

Para efectos de esta investigación me inquieta el institucionalismo cognitivo o sociológico, ya que concibe a los seres humanos como receptores de la medio que los rodea, su entorno le da el aprendizaje no de forma racional sino de conocimiento aprehendido, existen organizaciones con diferentes visiones cada una, se entrelazan y se relacionan por obtener el mismo objetivo.

Para que el individuo tome la forma de lo que los rodea (isomorfismo) y las organizaciones son integradas por individuos, las organizaciones correrán la misma suerte; la dinámica es una característica del derecho, en virtud del objeto que regula y por lo mismo no puede alejarse de la realidad, lo que esto implica que las nuevas formas de interacción política y

¹³ Como menciona Vergara Rodolfo 2010) pág. 40: “Hay que enfatizar, sin embargo, que el nuevo institucionalismo es fundamentalmente una teoría de la estabilidad. Los procesos de cambio existen, pero normalmente operan con lentitud, los roles claramente emanan de las rutinas organizacionales, pero las trascienden, los comportamientos apropiados comprenden las rutinas pero también abarcan los procesos decisivos. Su resultado es el mismo: reducen la incertidumbre, facilitan la coordinación, mejoran el desempeño, de la organización, le dan al individuo que enfrenta un dilema organizacional una alternativa que le garantiza un resultado de la decisión, el decisor siempre estará protegido por haber tomado esa decisión de la manera en que la organización siempre lo ha hecho, de la manera “aceptada por todos”.

económica se desenvolvían y retroalimentaban junto con una nueva racionalidad social, sin embargo existen estructuras formales e informales que permiten una dinámica política poco o mucho centralizada y bajo un control restringido depende del municipio que se trate.

Para poder entender el nuevo institucionalismo el concepto de la racionalidad limitada acuñado por Simon, el profesor James March primero, y luego en colaboración con Johan P. Olsen, se ocupó de recuperar la importancia de las instituciones para entender el funcionamiento real de las organizaciones. En términos llanos, este enfoque parte de dos premisas: la primera: es que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización, y que son válidas a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas.

Dado que los individuos no están en condiciones de tomar decisiones de manera constante en todas las situaciones en las que suelen encontrarse, optan por la certeza de las rutinas conocidas, es decir, recurren a los modos de comportamiento que eles ofrecen la mayor seguridad conocida; así las reglas son más firmes, en la medida en que la certeza de quienes las siguen se corresponde con lo que se considera apropiado.

El nuevo institucionalismo aplicado a la teoría organizacional supone que el diseño y aun la solución de las dificultades que atraviesan por una red de implementación de cada política, no se corresponden con una evaluación competa de las distintas posibilidades de acción, sino con la búsqueda de soluciones que se consideran correctas, a la luz de las rutinas conocidas.

El nuevo institucionalismo informa, sobre el buen uso que puede darse a la metáfora del “bota de basura” si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y sobre el sentido de lo que es correcto, y al mismo tiempo establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados.

Las organizaciones tienen historia, es decir, cuentan con una memoria acumulada sobre la forma en que se han resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos. De aquí que las

políticas más exitosas no sean aquéllas que diseñan todos y cada uno de los detalles a partir de los cuales han de llevarse a cabo, sino las que finalmente logran adaptarse a la vida de las organizaciones y cruzar por su historia sin sufrir desviaciones dramáticas. En la práctica, las políticas que exigen a concurrencia de muy distintas organizaciones se enfrentan el desafío de la multiplicación de opciones para cumplirse con éxito y, en consecuencia, a la necesidad de adaptarse exitosamente a circunstancias tan diferentes como organizaciones haya en su red de implementación.

Si el pasado de las organizaciones se explica, en buena medida, por la forma en que se resuelven sus problemas presentes, su futuro depende de su capacidad de adaptación a los cambios que les exige el entorno. Lo anterior es definitivo ya que el éxito de las políticas públicas es la estrategia de aplicarlas en el entorno en que se puedan adaptar, el error de los gobiernos municipales es aplicar algo novedoso sin realizar un diagnóstico anteriormente, sin previamente realizar el estudio del territorio, el contexto social y económico, por lo tanto fracasan esas políticas.

Cambio institucional no es la solución para la acción pública

El autor Douglass North, en su libro “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” precisa que “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas formadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en el que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.”¹⁴ (Douglass North 2006). Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra o en los campos de

¹⁴ Douglass C. North; “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”; Fondo de Cultura Económica; tercera reimpresión 2006. El autor hace aporta lo siguiente: La interacción entre instituciones y organismos hará evolucionar una sociedad, la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana mediante organismos. Que pueden ser cuerpos políticos, económicos, educativos y sociales, enlazados por alguna identidad común entre ellos y el individuo.

concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias, las rutinas ayudan a evitar conflictos, las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones.

Dicho en forma más general considero que se ha creado un sofisticado aparato burocrático para llevar a cabo las actividades de planeación, regulación y coordinación necesarias que permitieran el mejor desarrollo económico del municipio, sin embargo, se requiere de las fuerzas e inversiones económicas, a través del orden jurídico, las que determinarían el alcance y forma de organizarse políticamente.

Para ser más explícitos si nos referimos a las normas jurídicas (su vigencia), en función de que entren en vigor normas del mismo orden, lo que equivale a decir que el orden jurídico crea su propia dinámica y establece él mismo un sistema para ser constantemente actualizado e interpretado, el derecho aparece como un sistema con funciones muy específicas para proteger el funcionamiento y la estabilidad de las actividades económicas y políticas, por lo que se puede actualizar las normas y las instituciones.

Este mismo autor afirma que “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser creadas como lo son las Constituciones Políticas de los Estados, o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario.”Esta naturaleza del derecho, como orden estatal y como organización específica de los diferentes grupos sociales, subraya la naturaleza dual de las instituciones.

Si bien es cierto que éstas pueden ser definidas como un conjunto de reglas, formales o informales, no menos cierto es que las instituciones poseen otra cara, son un conjunto de reglas por sí mismas, o sea, un objeto autónomo creado con el propósito específico de constreñir una conducta social determinada, así como la forma específica en que la conducta se lleva a cabo, es decir, la práctica misma derivada de dichas reglas, en este

sentido, esta práctica que no es otra cosa sino lo que la ciencia del derecho estudia como eficacia del derecho¹⁵.

Está sujeta a múltiples influencias, tales como orientaciones valorativas, preferencias individuales, la interacción y motivaciones, ideología, y otras variables que pueden ser agrupadas bajo la categoría de variantes “culturales”.

Lo importante es entender como una institución es en realidad aceptada y funciona en una sociedad en particular. La Constitución es la primera norma positiva del sistema, su supremacía radica en el hecho de que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico de un Estado.

La manera en que la sociedad crea sus propios espacios de normas de conducta a través de prácticas que observa, pero también varían y sustituyen la normatividad, el autor se refiere a “Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones que a un individuo se les permite hacerse cargo de ciertas actividades”.

Otra acepción que el autor puntualiza: “Esto significa que consienten en normas escritas formales así como en códigos de conductas generalmente no escritas formales así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales, tales como no lastimar deliberadamente a un jugador clave del equipo contrario. Por consiguiente, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo”.

Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las

¹⁵ Kelsen Hans; “Teoría Pura del Derecho”; 1993; Editorial Porrúa, México, pág. 206, Capítulo 6; “La eficacia como una condición de validez, no constituye la única relación entre la norma y el hecho en que una norma jurídica a fin de que exista, es decir, para que sea válida deba ser creada por un acto, o por un hechos existente en el tiempo y el espacio. Un orden jurídico como un todo, y las normas jurídicas que constituyen este orden jurídico, se consideran válidas si son en todos los ámbitos, obedecidas y aplicadas o sea si tienen eficacia.

organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores.

El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollara. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado, diferente del modelamiento de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas.

Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Son grupo de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos.

A su vez, ellos influyen en las formas en que evoluciona el marco institucional. Pero como observamos antes, el acento en este análisis recae primordialmente en su papel como agentes del cambio institucional. Los organismos se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de limitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica) y en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional.

Al mismo tiempo las instituciones imponen a las elecciones individuales son generalizadoras. Integrar elecciones individuales con las limitaciones que las instituciones imponen a la elección es un gran paso hacia la unificación de la investigación de las ciencias sociales. Las instituciones afectan el desempeño de la economía debido a su efecto sobre los costos del cambio de la producción.

El cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habían al margen puede ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo.

Sí pues, las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares del cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que, por consiguiente, dependen de él en cambio a la reditualidad de las actividades que emprenden”.

En México asistimos a un cambio de rituales y procesos políticos que han transformado el sistema político, lo que antes era depender de las decisiones o rituales del centralismo, o la falta de eficiencia para resolver conflictos, han dado pauta a resolver con nuevas fórmulas de una nueva realidad social, más plural pero apegadas a derecho. Es claro que la descentralización fiscal no debe ser vista como un fin en sí misma, se trata tan sólo de una estrategia posible para fortalecer la descentralización en su conjunto y para mejorar los niveles de desarrollo y bienestar de un país.

Reglas y la institucionalización

Como ya se explicó anteriormente las reglas pueden ser formales o informales, las reglas se cumplen dentro de una institución porque hay incentivos, castigos y recompensas, establecidos en las reglas que dan forma a las instituciones, y que son éstas las que orientan las conductas de los individuos, que operan dentro de ellas, los individuos pueden tener otros referentes o criterios orientadores de su acción, distintos de los institucionales.

El institucionalismo es una perspectiva teórica, que considera que las acciones de los individuos están guiadas no tanto por el criterio de la maximización de sus objetivos, sino por ciertos procedimientos, y reglas que forman el contexto real en el que se dan procesos de decisión y actuación, el institucionalismo propone como criterio de la acción, una concepción basada en los incentivos.

El propósito de este estudio es proporcionar una explicación que las reglas tiene una característica coercitiva, las rutinas son las reglas de procedimientos que especifican determinados procesos; por otro lado la ubicuidad (omnipresencia) (que está en todas partes) de las rutinas hace que las instituciones políticas, parezcan burocráticas.

Las reglas varían de acuerdo a las concepciones de cada uno de los individuos, pluralidad de trabajo, ideologías y compromisos. Para el desarrollo de las instituciones es importante focalizar actividades, dividir el trabajo, la especialización que hace más eficiente el funcionamiento de cualquier organización, asignar tareas, dividir esfuerzos genera competencia, por lo tanto las reglas tiene que ser clara concretas, no complejas porque generan incertidumbre.

La regulación de los procesos del bote de basura es un indicador necesario para admitir que precedentes de archivos de solución de conflictos tiene una organización, al momento que se presente una contingencia, la lectura nos indica que en estructuras diferentes, los procesos de bote de basura producen diferentes rendimientos de solución de problema, por lo que actualmente en los gobiernos municipales producen soluciones de ocurrencia inmediatas sin tener precedentes.

La pericia (habilidad para resolver con acierto, facilidad y rapidez una cosa con cierta dificultad), es importantísima para resolver problemas, pero no es la solución más rápida sino la acertada para ese momento, este concepto se ha vinculado con los especialistas, profesionales que aplican sus conocimientos especializados.

Para solucionar problemas quienes se encargan de decidir sobre aspectos políticos de impacto social, se requieren las ideas de un especialista que está ajeno a las cuestiones políticas pero recomienda un conocimiento aplicable al caso, que dista mucho de los compromisos sociales del los políticos, pero que les sirve de pretexto o excusa cuando es algo distinto a lo que prometieron.

La ignorancia, la inocencia y la iniciativa es un una bomba de tiempo para las decisiones políticas, los expertos y especialistas no entenderán de los procesos políticos pero sí se puede conjuntar experiencia en procesos políticos y la especialización de algunos políticos.

No es suficiente que existan expertos, se necesita la conjunción de la pericia y la confianza para poder así dividirse el trabajo. “Se considera que la acción incluso la que se da en situaciones políticamente importantes y nuevas - se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas”.

La acción gubernamental y la acción pública.

La acción pública es un concepto complejo, no desde la perspectiva del gobierno, que sí es un componente importante; pero existen otros conceptos, la acción pública es un proceso entre los actores estatales y sociedad civil, pero a diferencia de la acción gubernamental que es la acción que favorece las condiciones para que los ciudadanos accedan a un mejor desarrollo, es la eficacia de las acciones de gobierno.

La acción gubernamental son los procesos políticos, los órganos de decisión, los actores de gobierno, en este caso el cabildo, la interacción del ayuntamiento, los juegos entre los partidos y procesos electorales, los directores administrativos y la generación de proyectos municipales. En este caso el perfil de los funcionarios en general poco profesionalizados en el tema fiscal s necesario que los funcionarios tengan altos perfiles de escolaridad o de experiencia en el ramo. Uno de los retos más importantes en el tipo de políticas públicas financieras es el que el gobierno central se abstenga de imponer un modelo rígido, está demostrado que no se pueden fortalecer capacidades institucionales “desde afuera”, se trata de procesos complejos que los propios espacios locales deben madurar e incorporar a sus propios usos y costumbres, la creación de instituciones no puede imponerse, más bien debe cultivarse (Cabrero 2005), así los gobiernos centrales son promotores, asesores, en cierta medida reguladores.

La acción gubernamental es concretamente la acción del gobierno y sus actores netamente gubernamentales, en ellos no está inmerso las redes ciudadanas por lo que no se da una interacción entre el Estado y los actores no estatales. Por otro lado la acción gubernamental es vigilada por el ciudadano, la democratización de los espacios locales, la rendición de cuentas tiende a ser más clara, además la ciudadanía presiona con fuerza a los gobernantes tanto del nivel estatal como del nivel municipal, aún así los gobiernos estatales todavía tiene espacios amplios para manejar discrecionalmente la información y para generar opacidad sobre muchos procesos de decisión y asignación presupuestal, pero respeto al nivel municipal la presión ciudadana es muy evidente, lo cual ha generado un conjunto creciente de reformas que van de las reuniones abiertas a cabildo, a la conformación de consejos ciudadanos, comités de colonos y contralorías sociales han sido el vínculo para la participación ciudadana.

El tema relativo a la acción gubernamental, es la acción del gobierno en donde el Ayuntamiento decide y aprueba su presupuesto mediante un proceso de aprobación de un consejo municipal; enfatizando en esta investigación un desglose de los perfiles de los servidores públicos, de los administradores públicos y del liderazgo del alcalde, las planeaciones, la hacienda municipal, la escolaridad de los integrantes del Ayuntamiento nos dará la pauta si estas variable inciden el desarrollo local del municipio, y poder definir qué modelo de la acción existe y la intensidad de la misma.

La acción pública y las políticas públicas

Si las políticas públicas son el resultado de la interacción del gobierno con la sociedad para buscar soluciones a los problemas sociales, considero que es muy importante la credibilidad de lo que el gobierno realiza o expone ante los actores sociales, por consiguiente, mientras más estables sean los procesos y decisiones serán más consistentes las políticas y por lo tanto tendrán credibilidad y aceptación en la sociedad, aunado a la transparencia, el control de los recursos públicos que provocan el resultado de la evaluación de esas políticas públicas.

Así mismo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones generan un ambiente confiable para producir políticas públicas. Citando que la solución como lo establece March y Olsen: “es un arreglo institucional que permite que los actores y las organizaciones colaboren y mejoran las acciones de gobierno y eleva la calidad de sus políticas públicas”.

En este caso podría proponerse la hipótesis de que las instituciones no “bloquean” por sí mismas las relaciones entre los gobiernos, sino que son los individuos los responsables de que tales situaciones se lleguen a generar, y entonces habría que preguntarse ¿cuáles son las condiciones?, incluidas las instituciones, que influyen en los procesos de decisión y de actuación de los individuos.

Para el autor Thoenig establece que: “La particularidad de la política pública es que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión. En contraposición para el autor Enrique Cabrero considera que: “La perspectiva de análisis de la acción pública, al ser más amplia que el enfoque de políticas públicas, permite una mayor comprensión de la hechura particular de las políticas. El análisis de la acción pública que prescinde del modelo de políticas públicas puede tener dificultades para identificar acciones concretas, y el modelo de políticas públicas que pasa por alto el análisis de la acción pública puede perder de vista la realidad amplia y compleja”¹⁶ (Cabrero 2005).

La evolución de las formas de la acción pública entre las cuales las redes de la acción pública se pueden resumir al concepto de Gobernanza. En relación a las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas (Patrick Le Galés 1998), para él, “se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la Gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone

¹⁶ La obra titulada: “La acción pública y desarrollo local” de Cabrero Mendoza 2005, hace un análisis de transformación y evolución de los gobiernos municipales, si el motor endógeno o la participación ciudadana han sido factores para un mejor desarrollo local y así impulsar el fortalecimiento municipal, mencionando que en los noventa los procesos de pluralidad y alternancia política pueden mejorar la gestión municipal.

replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad Civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas”.

Lo anterior me induce a concluir lo siguiente: Ambos conceptos son co-dependientes prescinden uno de otro, porque para conocer la problemática social específica se necesita conocer el problema concreto y por el contrario la acción pública puede perder el objetivo real, son conceptos que no se deben confundir al aplicarlos. Cabe mencionar, que si efectivamente el concepto de políticas públicas son las decisiones del gobierno, y éste puede influir, modificar, diseñar y evaluar la gestión mediante ellas, pues por supuesto que son un factor común para la gestión gubernamental.

La planeación estratégica de un municipio precisa las directrices y los mecanismos orientados hacia el establecimiento de un desarrollo integral de la población, atendiendo a las necesidades y preocupaciones de los silaoenses, con acciones regidas y orientadas a administrar un Gobierno Municipal con amplia capacidad de gestión, ello implica decididamente una administración estratégica que cumpla con lineamientos programáticos determinados en la agenda pública municipal y en consecuencia, tener la oportunidad de asumir mayores responsabilidades. Para proyectar a futuro existe una visión retrospectiva de los logros de la sociedad, pero también reconocer los rezagos y las áreas de oportunidad, para actuar en consecuencia en su territorio. Los planes estratégicos y los planes de gobierno en el municipio en los tres períodos se desglosan de la siguiente manera:

Plan estratégico de gobierno Silao 2003-2006

Agenda	Programas	Acciones
Agenda uno: gobierno innovador, sensible y competitivo	Estamos contigo miércoles ciudadano	“Mapa de frecuencia criminógeno”
Agenda dos: Silao seguro y hospitalidad	Red de participación ciudadana consejos consultivos	Construcción proyecto 700 seguridad
Agenda tres: servicios públicos municipales de calidad	“Estamos en tu colonia” “Estamos en tu comunidad”	Optimizar el relleno sanitario
Agenda cuatro: desarrollo social integral	“Colonias y comunidades seguras” “Silao alerta”	Modernizar el panteón municipal
Agenda cinco: economía equilibrada y dinámica	“Escuela segura” “vivo vigilante voluntario”	Servicios funerarios capilla de velación Dif
Agenda seis: mejor	“Charlas con escritores”	Crear bibliotecas de barrio

La acción pública en la gestión municipal. Silao 2003 -2012

infraestructura y desarrollo ordenado	“Silao tiene vida artística”	“teleférico – funicular” “parque los eucaliptos”
	“Comedores comunitarios”	Área natural “cubilete”
	“Ladrillo ecológico”	Bordería Río Silao

Fuente: elaboración propia

Plan de gobierno Silao 2006 – 2009

Agenda	Programas	Acciones
“Techo digno” “Entrega de insumos agrícolas”	Plan municipal de desarrollo Visión 2035	Proyecto 700 Seguridad publica
“Atención al migrante” “Techo digno”	Plan de seguridad Parque Eucaliptos	Hospital general de Silao Centro de atención primaria adicciones “Nueva vida”
“Tu casa 2008” “Vivienda digna”	La familia rescate de sus valores	Planta de tratamiento de aguas residuales
“Contigo vamos a la escuela”	Seguridad para nuestras familias	Ampliación de la red de distribución de la energía eléctrica
“Piso firme”	Atracciones inversiones	“Centro gerontológico”
“Programa social urbano”	Eje social, cultural y deportivo, económico, justo y democrático	Tercer anillo vial
“Asistencia alimentaria”	“Una mejor educación”	Instituto Politécnico Nacional Campus Silao

Fuente: Elaboración propia

Plan de gobierno 2009 – 2012

Proyectos 2009- 2012	Programas 2009-2012	Estrategias generales y específicas por eje 2009-2012
Alberca de rehabilitación para discapacitados	Programa sectorial de seguridad pública, administración urbana, planeación del desarrollo urbano, obras públicas, formato económico, servicios públicos, desarrollo social, desarrollo agropecuario, educación, cultura y deporte, desarrollo integral de la familia, innovación y modernización municipal	Sustentabilidad ambiental
Distribuidor vial Romita –Silao	Programa día Ciudadano	Desarrollo social Sustentable
Unidad deportiva teleférico parque bicentenario cubilete.	Programa Dif Itinerante cerca de ti	Sustentabilidad económica para la competitividad
Construcción plaza victoria antirrábico regional	Programa limpieza y mejoramiento de la vía pública “ciudad limpia”	Desarrollo educativo, cultura y deportes
Eco - parque eucaliptos exploración “túneles centro histórico”	Programa revaluación de predios programa de vinculación entre sectores públicos para mejorar la capacitación de trabajadores locales.	Infraestructura y servicios
Construcción del nuevo recinto ferial predio universidad politécnica	Manejo y confinamiento de desechos industriales certificación de la administración municipal	Desarrollo integral de la persona y la familia.

La acción pública en la gestión municipal. Silao 2003 -2012

Proyectos 2009- 2012	Programas 2009-2012	Estrategias generales y específicas por eje 2009-2012
Centro acuático	“Promover la cultura de separación de residuos”	Seguridad al ciudadano “Silao seguro”
Casa funeraria dif	“Bardeado, saneamiento y limpieza de predios baldíos”	Calidad de vida “Construcción mercado”
Museo de la ciudad “revolución”	“Profesionalización y capacitación de los cuerpos de seguridad”	Buen gobierno cercano a su gente

Fuente: elaboración propia

Una vez expuesto un breve bosquejo de los planes de gobierno, me motivó la inquietud personal de analizar las tres administraciones municipales, tomando como referencia los diferentes informes de gobierno aprobados por el Cabildo y en esa comparativa no se aprecia que haya continuidad en los Gobiernos, aunque sean gobernados por el mismo partido, los cinco ejes estratégicos relativos a los Servicios Públicos, Seguridad Pública, Desarrollo Económico, Desarrollo Social e Infraestructura Sustentable, se desprende que no existe una innovación, sino la terminación de obras públicas municipales que quedaron inconclusas en la anterior administración.

Informe de gobierno 2003 - 2006

Primer informe 2003	Segundo informe	Tercer informe
Alcantarillado en comunidades	Desarrollo integran de la familia	Opciones productivas
Centro de salud comunidades	Pavimentación de calles	Apoyo para ancianos y discapacitados
Pavimentación y revestimiento de comunidades y calles en colonias populares	Apoyo a la educación	Mi casa diferente
Remodelación del rastro municipal	Urbanización y construcción de la tercera etapa del camino a Chichimequillas	Techo digno
Iluminación alumbrado público tramo GM – Rodríguez	Programa de ahorro y subsidios de vivienda	Primera etapa proyecto 700 de seguridad publica
Mejora regulatoria municipal y acceso a la información	Participación con los consejos municipales zumar – fidepo	Reforestación del parque los Eucaliptos

Fuente: elaboración propia

La presencia de la acción pública: La iluminación del alumbrado público tramo General Motors – Rodríguez, se debió a que los trabajadores de la Empresa y los habitantes de la Comunidad de los Rodríguez, manifestaron su inconformidad por los robos y asaltos de que eran sujetos y exigieron iluminación y más vigilancia por parte de la Policía Preventiva en el lugar, en los horarios que entraban trabajar los obreros, además, de los constantes asaltos y robo de maquinaria a la empresa; en la reunión con el Presidente Municipal Guillermo Aguirre Velázquez, junto con el Ayuntamiento se propuso la solicitud de recursos por parte del Estado y Federación, aprobando una partida en el Presupuesto para erogar los gastos de esta iluminación, logrando la concurrencia de recursos. Por ello considero que los actores sociales y estatales convergen en esta solución del problema.

Configuración Gubernamental: Proyecto 700 Seguridad Pública Municipal, esta propuesta se aprobó por el Ayuntamiento sin que los actores sociales intervinieran.

Configuración No Gubernamental: La participación de los Consejo Municipales Zumar Fidepo. Los líderes de la Colonias realizan propuestas al Coplademsi para que las Comisiones de Regidores de desarrollo social realicen las propuestas al Peno el H. Ayuntamiento.

Informe de gobierno 2006 – 2009

Primer informe 2006	Segundo informe 2007	Tercer informe 2008
Ampliación de red de distribución de energía eléctrica	Programa “piso firme”	Rescate del parque Los eucaliptos
5 mil paquetes escolares a comunidades	Asistencia alimentaria Mi casa diferente	Segunda etapa del proyecto 700 seguridad publica
Inversión de empresas	“Entrega oportuna de insumos agrícolas”	Hospital General de Silao “Centro nueva vida para adicciones”
Instituto Politécnico Nacional Campus Silao	Desayunos escolares	Techo digno
Capacitación a empleados	Estímulos a la educación “contigo vamos a escolar”	Mejores vialidades rescate de los valores y la familia
Albergue para las mujeres víctimas de violencia	Construcción de Auditorio municipal	Inversiones de empresas internacionales
Fuente: elaboración propia		

La presencia de la acción pública: El rescate del Parque de los Eucaliptos, los habitantes de Silao, se unieron con el Gobierno Municipal para solicitar el apoyo a Ferromex, Ferrocarriles de México, para que la zona ecológica no la vendieran a un particular y la donaran al Municipio, con campañas de plantar árboles y las gestiones del Presidente Municipal y el Ayuntamiento se logró este objetivo.

No se dio la acción pública en la Construcción de un Auditorio Municipal, es un proyecto que no se concretó.

La presencia de Configuración gubernamental: En la construcción el “Centro Nueva Vida en Silao” del Hospital General de Silao, se logró atender a jóvenes con problemas de adicciones y de salud mental.

La configuración No gubernamental: Se aprecia que la Construcción del Instituto Politécnico Nacional Campus Silao, es una estrategia para que los jóvenes tengan más áreas de oportunidad y opciones para estudiar, varias asociaciones civiles y colegios de profesionistas solicitaron este proyecto.

Informe de gobierno 2009 – 2012

Primer informe 2009	Segundo informe 2010	Tercer informe 2012 Hasta septiembre
Mi casa diferente	Techo digno	
Conclusión del proyecto 700 de seguridad publica	Programa en marcha “comercio ambulante”	
Becas para los empleados municipales	“apoyo emprendedor”	
Silao limpio “Barre el frente de tu calle”	Rehabilitación de las calles Obregón – 5 de Mayo	
Cultura de separación de residuos	Circuito Vial Silao – Romita	
Remodelación del Centro Histórico	Revaluación de catastro	

Fuente: elaboración propia.

No se aprecia la acción pública en este Gobierno, hubo descontento social por la venta de una parte del edificio de la Presidencia Municipal para que el ISSEG del Estado de Guanajuato, construyera un estacionamiento. La molestia de los comerciantes por la remodelación del Centro Histórico y la rehabilitación de las calle Obregón – 5 de Mayo, generó que los integrantes de asociaciones civiles se inconformaron en el Jardín Municipal, castigándolo al no votar por el Partido Acción Nacional.

Configuración Gubernamental: La construcción del circuito vial Silao – Romita, esta es considerada como una de las mejores obras, el municipio se urbanizó por lo que se puede considerar que es una de las mejores obras de las tres administraciones municipales.

Para fortalecer las conclusiones que permiten advertir que los acuerdos políticos superan el interés social, porque podría apreciarse que el Alcalde es un experto, pero no es buen gobernante o el Ayuntamiento tiene un perfil de escolaridad muy alto, pero insensibles a los problemas sociales. De ahí que advierto lo siguiente, la administración 2009-2012, estaba integrada por personas con un nivel alto de escolaridad, pero no existió la representación con las causas sociales a la indiferencia de la inconformidad de los habitantes de Silao.

**VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN
GUBERNAMENTAL LOCAL DEL MUNICIPIO DE SILAO, GTO.
PERFIL DE ESCOLARIDAD DEL AYUNTAMIENTO EN LOS TRES PERÍODOS**

Periodo 2003 - 2006

Grado Académico	Número. Integrantes
Posgrado	1
Licenciatura	7
Preparatoria	1
Secundaria	2
Primaria	1
Total	12

Periodo 2006 - 2009

Grado Académico	Número Integrantes
Posgrado	0
Licenciatura	9
Preparatoria	1
Secundaria	1
Primaria	1
Total	12

Periodo 2009 - 2012

Grado Académico	Número Integrantes
Posgrado	0
Licenciatura	9
Preparatoria	3
Secundaria	0
Primaria	0
Total	12

CONCLUSIONES

La acción pública es un proceso entre los actores estatales y sociedad civil, pero a diferencia de la acción gubernamental que es la acción que favorece las condiciones para que los ciudadanos accedan a un mejor desarrollo, es la eficacia de las acciones de gobierno. La acción pública determina la vida pública y el desarrollo de los municipios. En cambio la acción gubernamental son los procesos políticos, los órganos de decisión, los actores de gobierno, en este caso el cabildo, la interacción del ayuntamiento, los juegos entre los partidos y procesos electorales, los directores administrativos y la generación de proyectos municipales. La acción pública es un proceso entre los actores estatales y sociedad civil, pero a diferencia de la acción gubernamental que es la acción que favorece las condiciones para que los ciudadanos accedan a un mejor desarrollo, es la eficacia de las acciones de gobierno.

La evolución de la configuración gubernamental, va a estar marcada por los procesos políticos locales, los juegos entre partidos y en el interior de los mismos, la fuerza o debilidad del proceso electoral a través del cual llego cada grupo al gobierno, el perfil del alcalde y su capacidad de liderazgo, el nivel profesional de los administradores que llagan con él y la capacidad de propuesta y generación de proyectos que tienen, así como la composición política del cabildo municipal y su configuración interna, todo ello por mencionar los aspectos más visibles que van a ir modificando la regulación entre los

actores y coaliciones gubernamentales a través del tiempo, es decir, hay un conjunto de factores y un ritmo interno propios de la configuración gubernamental.

En México asistimos a un cambio de rituales y procesos políticos que han transformado el sistema político, lo que antes era depender de las decisiones o rituales del centralismo, o la falta de eficiencia para resolver conflictos, han dado pauta a resolver con nuevas fórmulas de una nueva realidad social, más plural pero apegadas a derecho.

Cuando se trata de un cambio en las instituciones de conformidad con un determinado criterio valorativo o la orientación de las normas jurídicas, pero sin cambiar la forma estatal o de gobierno, se trata más bien de un cambio de diseño institucional.

El arreglo o diseño institucional es correlativo al aspecto cualitativo, más que al cuantitativo de una o varias reformas al sistema jurídico en función de un criterio o valor. Considero que es necesario un cambio en la reglas de las instituciones para realizar el desarrollo local.

La cuestión es, si existe efectividad del diseño institucional o reflexionar sobre los dilemas institucionales actuales y los problemas de interacción; lo anterior pudiera avocarse a las instituciones políticas que permiten la interacción directa de intereses sociales, es aquí donde los representantes, más relevantes de una sociedad, participan y forman parte de las estructuras, a través de negociaciones, consensos, concesiones o medios de cooptación, sin dejar de mencionar que los actores sociales en la actualidad pueden frenar o bloquear la dinámica de las instituciones tradicionales, es un línea muy delgada entre concertar una acción y contraponerse a ella.

Mientras las instituciones logren actuar proveyendo la idea a la sociedad, de que con su actuación de hace justicia, es decir, se busca resolver desigualdades, el derecho cumple con su papel legitimador, pero también es cierto que la legalidad ya no legitima el ejercicio del poder político, ni tampoco puede hablarse una legitimidad absoluta, siendo ideal la creación de instituciones que logran aislar al aparato administrativo de las presiones y conflictos que se formulan al interior de una sociedad.

Significa que mientras en algunos casos el Estado y los actores sociales pueden coincidir en los mismos objetivos y presupuestos legitimadores uno regulando y el otro observando dicha regulación, en otros casos la relación puede ser caracterizada como una competencia de choque aunque existe una mutua interdependencia.

Para solucionar problemas quienes se encargan de decidir sobre aspectos políticos de impacto social, se requieren las ideas de un especialista que está ajeno a las cuestiones políticas pero recomienda un conocimiento aplicable al caso, que dista mucho de los compromisos sociales de los políticos, pero que les sirve de pretexto o excusa cuando es algo distinto a lo que prometieron.

Canalizar los problemas sociales al análisis de los expertos, (agencia especializada) que opere objetivamente, que sea confiable, sin la influencia o intervención del ambiente político, esto le dará la credibilidad a las acciones del gobierno, en este caso pudiera ser una propuesta al final de analizar al gestión gubernamental municipal de Silao, Guanajuato.

El perfil de nivel académico de los integrantes de un Ayuntamiento puede influir en las decisiones que determinen los Cabildos, pero esto no garantiza que las decisiones viables o sea un factor para gobernar mejor.

Los actores del gobierno optan por las rutinas conocidas y las aplican porque les da seguridad al aplicarlas, porque no están acostumbrados a tomar decisiones en forma constante ante las situaciones en las que suelen encontrarse, las administraciones municipales se convierten en una oficina burocrática, que repite la rutina y no ve más allá de su escritorio.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrero Mendoza Enrique, 2005. “Acción pública y Desarrollo Local”, Fondo de Cultura Económica, México.

Herrera Torres Hugo Amador, 2011. “Evolución del Desarrollo Municipal”; Instituto Nacional de Administración Pública; INNP; Primera Edición Noviembre 2011.

Merino Mauricio. 2013. “Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, México, Editorial CIDE.

Manuel Mollá Ruíz – Gómez, 2005. “Los efectos de la crisis de los años ochenta en el campo mexicano, el caso Silao, Guanajuato.” Departamento de Geografía de Madrid.

Kelsen Hans, 1993. “Teoría pura del derecho”, México, Editorial Porrúa

Douglass North, 2006. “Institución, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión.

Revistas del Municipio de Silao.

Informes de Gobierno 2003 - 2006; trípticos y folletos.

Informes de Gobierno 2006 - 2009, trípticos y videos – documental.

Informes de Gobierno 2009 - 2012; trípticos y folletos

Planes de Gobierno 2003 - 2006.

Planes de Gobierno 2006 - 2009.

Planes de Gobierno 2009 - 2012.