



**“Política social y construcción institucional. El caso de la  
Secretaría de Promoción Social del Ayuntamiento de  
Guadalajara: en búsqueda de un Nuevo Modelo de  
Gestión Social”**

**Eugenio Arriaga Cordero**

**Marzo de 2006**



## **C O N T E N I D O**

Introducción	2
I. La perspectiva de análisis: institucionalismo y políticas públicas	6
II. Antecedentes de la política social del municipio de Guadalajara	14
III. La Secretaría de Promoción Social del Ayuntamiento de Guadalajara	27
IV. La experiencia del Nuevo Modelo de Gestión Social en Guadalajara	43
Conclusiones	61
Anexos	68
Bibliografía	72



## **Introducción**

A los inicios del siglo XXI, el Ayuntamiento de Guadalajara vive condiciones de gobernabilidad particulares que han hecho necesaria la adopción de estrategias de construcción institucional que resuelvan los problemas de cohesión y coordinación que se están presentando. De un lado, al ser el territorio de Guadalajara el núcleo económico y político de una Zona Metropolitana –la segunda en importancia en el país y una de las más complejas de todo el subcontinente latinoamericano- recibe demandas de muy diversa índole, en términos de mantener y ampliar una infraestructura social y productiva que soporte las actividades de los sectores económicos y sociales que actúan en él. Sin embargo, por otro lado, el municipio de Guadalajara se encuentra inmerso en procesos de descomposición social agudos, producto de su condición de área central metropolitana: pierde continuamente población y recursos a favor de las regiones periféricas; la población que permanece en el municipio ve mermada su calidad de vida; la infraestructura y los servicios tienden a ser demandados y utilizados por empresas, individuos y familias que no residen en el municipio y, por tanto, no contribuyen a su sostenimiento, pero que sí reclaman mayores niveles de eficiencia y calidad.

Ante este panorama, el Ayuntamiento de Guadalajara electo para el periodo 2004-2006 optó por una estrategia decidida de promoción del desarrollo social como la mejor forma –quizás la única- de aminorar los efectos perversos de la paradoja mencionada, al tiempo que comenzó a aplicar esfuerzos encaminados a afectar estructuralmente las tendencias de descomposición social antes señaladas. En este contexto, la creación de la Secretaría de Promoción Social –dentro de la estructura administrativa del Ayuntamiento- fue un paso fundamental y decisivo para substanciar la estrategia de promoción del desarrollo social

adoptada por el equipo de gobierno municipal. Mi participación en este proceso fue central, pues desde el inicio de la gestión del Ayuntamiento, el primero de enero de 2004, fungí como Secretario de Promoción Social hasta el 15 de enero del año 2006 en que dejé la responsabilidad.

Desde el inicio de sus actividades, la Secretaría de Promoción Social ha buscado alcanzar dos objetivos primordiales. En primer término, la Secretaría asumió con integridad la responsabilidad de no interrumpir, sino de dar continuidad y sentido histórico a la labor social de los gobiernos democráticos que desde hace casi una década han venido promoviendo el desarrollo integral de la sociedad tapatía. En este sentido, la Secretaría ha fungido como una instancia integradora de los esfuerzos, experiencia y recursos de las unidades administrativas y programas de carácter social que han existido en el Ayuntamiento en ámbitos como el cuidado de la salud, la educación, el fomento de la cultura, la participación ciudadana, la organización comunitaria y vecinal, el mantenimiento de la infraestructura escolar, los programas de alimentación, las becas escolares, la prevención y atención de las adicciones, entre muchos otros. De esta forma, por vez primera en la historia del gobierno municipal de Guadalajara, existe una política social integral e institucionalmente configurada.

En segundo término, por la contundencia de los referidos procesos sociales que tienen lugar en el municipio y en su población, la política social del Ayuntamiento no podía limitarse a la continuación de los esfuerzos aplicados, por más útiles y relevantes que sean. Sólo en la medida en que los problemas que sufre Guadalajara fueran definidos y diferenciados en términos de aquellos que ameritan atención inmediata y los que responden a factores estructurales y a las tendencias mundiales del desarrollo social, se podría plantear una estrategia eficaz de mejora estructural. Así, la Secretaría ha venido desplegando esfuerzos

de diverso alcance y naturaleza para aprovechar la experiencia de organismos nacionales e internacionales en la identificación de las dimensiones efectivas del desarrollo humano y del combate a la pobreza, a la exclusión y a la vulnerabilidad. Con esta visión, la Secretaría ha sido capaz de establecer comunicación y vínculos de cooperación con la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, con la Oficina del Banco Mundial en México, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, con sede en Washington, D.C.; y con algunas otras instituciones. Con todos estos esfuerzos ha sido posible entender desde nuevas perspectivas la realidad socio-demográfica de Guadalajara; así como también contrastarla con la de otros municipios y ciudades de Jalisco, México y América latina. Al tiempo que se ha podido formular una hipótesis de desarrollo, que pasa, por supuesto, por la resolución de una serie de problemas identificados dentro de las distintas estrategias diseñadas.

### **Definición del problema**

El problema a analizar y a resolver con este informe de recuperación de la práctica profesional es la comprensión de los problemas de orden institucional y organizativo que surgen de la implementación de decisiones y políticas cuyo propósito es, o bien atender una nueva necesidad social, o mejorar los niveles de satisfacción existentes. En el caso que estoy proponiendo, el problema a estudiar son los desajustes que tuvieron lugar durante 2004 y 2005 en la creación, puesta en operación y ajuste estratégico de la Secretaría de Promoción Social del Ayuntamiento de Guadalajara. Cabe señalar que, hasta diciembre de 2003, la política social del municipio se conformaba como una red dispersa y heterogénea de unidades administrativas, programas y servicios que incluían la operación de programas y fondos federales (por ej., estímulos a la Educación, Ramo 33), la oferta de servicios médicos de emergencia, el mantenimiento y equipamiento de

escuelas primarias, la operación de academias de capacitación para el trabajo, programas de reparto de despensas, programas culturales y deportivos, entre otras actividades. Si bien todas estas actividades y unidades se desarrollaban con niveles considerables de satisfacción ciudadana, también es cierto que surgieron problemas de descoordinación, gasto excesivo y duplicación de servicios.

Con la creación de la Secretaría de Promoción Social, la administración municipal pretendió crear una estructura única de mando que, además de resolver los problemas antes referidos, formulara una visión estratégica de mayor alcance temporal que fuera más acorde con las circunstancias y el carácter metropolitano del municipio. Sin embargo, como resulta obvio suponer, la integración de las diferentes unidades administrativas ha resultado un ejercicio de enorme complejidad técnica y humana. Al mismo tiempo, la Secretaría ha debido responder al reto de articular una estrategia general, formular un discurso de alcance global y atender los compromisos internacionales que en materia de política social tiene el Ayuntamiento. Todo este proceso se ha sintetizado y equilibrado en la concreción de un modelo de gestión específico denominado “Nuevo Modelo de Gestión Social”.

Teniendo presentes los elementos anteriores, el propósito del informe que pretendo realizar es describir y analizar desde la perspectiva del análisis institucional y del análisis de políticas públicas el proceso de creación y operación de la Secretaría de Promoción Social, definido como un ajuste institucional que dio lugar a un equilibrio organizativo de tipo paretiano. El informe puede ser considerado también una contribución a la comprensión del desarrollo de las administraciones municipales contemporáneas de México.

## CAPÍTULO I

### **La perspectiva de análisis: institucionalismo y políticas públicas**

Incluir un proceso gubernamental complejo en la abstracción propia de las teorías no es una tarea fácil. Sin embargo, siempre es útil servirse de algunos “mapas” para dar sentido al contenido de cualquier estudio. En este capítulo se presenta una breve revisión de algunos conceptos utilizados en la investigación y se hace referencia a ciertas posiciones teóricas pertinentes.

Específicamente se discuten algunas propuestas relacionadas con la noción de reforma institucional. Ya que la construcción de políticas públicas a nivel municipal es un proyecto para transformar la realidad a partir de cambios en las acciones de funcionarios y dependencias, es conveniente observar algunas perspectivas teóricas en torno a la forma en que cambian las instituciones y, sobre todo, al modo en que esos cambios inciden –y son alterados– en la realidad; por ello, se utilizará el institucionalismo como una referencia teórica útil.

En este sentido, se pretende situar la creación de la Secretaría de Promoción Social en una perspectiva amplia, tanto para comprenderla mejor como para aprender de ella. Se trata de un intento por evitar el tradicional aislamiento de los estudios acerca de los gobiernos locales. En el análisis de los gobiernos locales parece haber un espacio de conocimiento cerrado que no permite un fácil intercambio de evidencias y teorías entre este campo y el resto de las ciencias sociales. Además, se pierde una perspectiva general –siempre indispensable– en los estudios de gobierno local.

Esta investigación aspira a romper con dicha tendencia y analizar, con una visión más general que la de los estudios tradicionales sobre gobierno local, la

creación de la Secretaría de Promoción Social. Si bien el objeto de estudio no es el gobierno local en sí mismo, son obvias las referencias que la creación de la Secretaría de Promoción Social tiene hacia él; por tal razón es necesario hacer alusión regularmente a esa instancia de gobierno. De esta manera, los gobiernos locales estarán presentes como sujeto y como objeto de los procesos y cambios que se analizan en los siguientes capítulos.

Como se advirtió, la propuesta teórica que servirá como marco de referencia al estudio de la creación de la Secretaría de Promoción Social es el institucionalismo. Antes de examinar esta teoría, es necesario justificar su uso. Ante todo, es conveniente descartar la explicación obvia: es la teoría de moda en las ciencias sociales; si bien esto es cierto, ello no la califica automáticamente para explicar la creación de la Secretaría de Promoción Social; se debe estar consciente de que, como toda moda, es pasajera y que, por tanto, hay que seleccionar su contenido útil y precaverse de sus limitaciones inevitables. Así, la perspectiva institucional es útil al menos por tres razones: *i)* evidentemente, se ocupa de las instituciones; *ii)* aunque es uno de los ámbitos menos explorados, analiza el cambio institucional; y *iii)* examina la relación entre medio ambiente e institución. Estos tres rasgos son, en efecto, útiles como marco de referencia para analizar la creación de la Secretaría de Promoción Social como institución en sí misma, en su relación cambiante con otras instituciones, y en su interacción con el entorno. Todo ello permitirá que en esta investigación se describan los resultados (esto es, logros, fracasos y “efectos colaterales”) de la creación de la Secretaría de Promoción Social. Se trata, entonces, de una evaluación de la reforma institucional, para lo cual en este capítulo se hace un acercamiento al institucionalismo, a la noción de instituciones, al cambio y la reforma institucionales.

## **Nuevo institucionalismo: la vieja idea con una nueva perspectiva**

Así como para los marxistas aficionados toda su teoría puede reducirse sólo a la lucha de clases, casi cualquier teoría encuentra adeptos que la simplifican hasta reducirla a enunciados mínimos. El institucionalismo no es la excepción; para muchos éste consiste, simplemente en buscar el “entramado institucional” detrás de cualquier cosa. Desde luego, el nuevo institucionalismo incluye todo lo anterior, pero va mucho más allá. Entenderlo a cabalidad supone, en principio, conocer sus antecedentes.

El recorrido histórico obligado cuando se habla del nuevo institucionalismo es el siguiente: viejo institucionalismo-behaviorismo<sup>1</sup>-nuevo institucionalismo. Aunque existen numerosos textos que detallan con precisión esta evolución teórica (Vergara, 1997) vale la pena hacer una breve reseña al respecto. El llamado viejo institucionalismo se caracterizaba, esencialmente, por estar formado de estudios basados en las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas (Peters, 2003). Con una visión normativa, trataba de explicar la realidad a partir del análisis de las normas y estructuras formales; si bien estaba al tanto de la influencia de las instituciones en las prácticas políticas, económicas y administrativas, su énfasis era distinto al de la nueva corriente. Al respecto, es pertinente citar a Peters (2003; p. 37) cuando señala que:

El nuevo institucionalismo difiere de su precursor intelectual en varias formas, las cuales reflejan su desarrollo a partir de la revolución behaviorista en la ciencia política. Primero, aquel movimiento se caracterizaba por un interés explícito en el desarrollo teórico y en el uso de análisis cuantitativo. Aunque el

---

<sup>1</sup> A pesar de que la traducción literal de *behaviorism* es conductismo, se utilizará en su lugar behaviorismo pues la palabra “conductismo” tiene connotaciones claras en psicología, por lo que no se ha considerado adecuado su uso.

nuevo institucionalismo se enfoca a las estructuras y las organizaciones más que al comportamiento individual, se comparte con los enfoques behavioristas de la ciencia política el interés por la teoría y los métodos analíticos. Mientras la anterior versión del institucionalismo se conformaba con describir instituciones, la nueva versión busca explicar los fenómenos con las instituciones como las “variables independientes” que dan forma a las políticas y al comportamiento administrativo. [...] Más aún, el análisis institucional contemporáneo observa el comportamiento real más que sólo los aspectos formales y estructurales de las instituciones. [...] Finalmente, los nuevos enfoques de análisis institucional se centran en los resultados, en forma de políticas públicas u otras decisiones (Ibíd.; p. 38).

No sobra decir, por otra parte, que el principal contraste con el movimiento behaviorista tiene que ver con la recuperación de las instituciones –en lugar del simple comportamiento individual– como unidad de análisis, después de que “la tendencia reduccionista que limitaba la explicación de los procesos políticos a variables sociales, económicas y culturales significaba que las formas institucionales y organizacionales de la vida política hacían poca o nula diferencia” (Peters, 2003; p. 27). Ésta es la principal crítica al behaviorismo, pues el nuevo institucionalismo alega que todo comportamiento tiene lugar en un entorno compuesto por instituciones, las cuales afectan los intereses que lo motivan y la forma en que se manifiesta.

Las instituciones se convierten, de nuevo, en la unidad de análisis básica para todo el nuevo institucionalismo, pues a partir de ellas se explican tanto las continuidades como los cambios en la realidad.<sup>2</sup> A pesar de este “acuerdo en lo

---

<sup>2</sup> En el nuevo institucionalismo, “la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en distintas organizaciones que conforman el sistema político”. Vergara, art. cit., pp. 9-10.

fundamental”, bajo el nombre del nuevo institucionalismo se cobijan no sólo distintas posiciones sino, en algunos casos, opuestas:

Muchas veces el nuevo institucionalismo se discute como si fuera una sola cosa, pero en realidad hay un gran número de diferentes corrientes de pensamiento incluidas en él. De hecho, algunas versiones de este enfoque hacen campaña activa contra las otras versiones, aunque todas creen que están interesadas en el mismo enfoque fundamental hacia la política (Peters, 2003; p. 208).

Las clasificaciones del nuevo institucionalismo son diversas; van desde quien lo divide en nuevo institucionalismo sociológico, politológico y económico (Vergara, 1997), hasta quien dice que hay tres tipos de nuevo institucionalismo: elección racional, teoría organizacional e institucionalismo histórico. Más allá de la clasificación elegida, cada uno de los enfoques en el nuevo institucionalismo ofrece nociones y argumentos que serán útiles en esta investigación. Sin duda, tal idea es sumamente útil para medir los alcances de la creación de la Secretaría de Promoción Social.

Otra variante, originada como crítica al enfoque economicista –con base en la noción de racionalidad limitada propuesta por Herbert Simon (1959)– enseña que las decisiones políticas no pueden ser entendidas como macroagregaciones de preferencias individuales sino como resultado de procesos cognitivos y organizacionales que producen decisiones a pesar de la incertidumbre; en fin, esta posición alimenta el escepticismo al mostrar cómo los complejos procesos dentro de las organizaciones afectan los resultados de cualquier intento de cambio.

Por último, el enfoque que probablemente será más provechoso para esta investigación es el llamado institucionalismo histórico, que pone énfasis en la relación entre instituciones y la política. El institucionalismo histórico trata de explicar cómo los conflictos políticos son mediados por el arreglo institucional en el que tienen lugar; se trata, entonces, de construir una teoría intermedia, que no se base sólo en el comportamiento individual, pero que tampoco se concentre únicamente en las grandes estructuras. Por consiguiente, uno de los postulados fundamentales de esta perspectiva es que las instituciones no sólo son resultado de las acciones y decisiones de individuos y grupos (como variable dependiente), sino que son ellas las que moldean los objetivos de los actores, la distribución de su poder y, en gran medida, las estrategias que siguen para alcanzar tales objetivos. Detrás de esto se encuentra, por supuesto, la idea de que el rasgo más importante de las instituciones no se refiere a su estructura formal, sino a la manera en que el arreglo institucional configura la interacción política.

Por otra parte, es oportuno señalar también que, aunque es cierto que las diferencias entre los tipos de nuevo institucionalismo son múltiples y muy variadas, numerosos autores han intentado encontrar los puntos concordantes. Quizá uno de los esfuerzos mejor logrados es el de Robert E. Goodin, cuando señala que una buena mezcla de todas las vertientes del nuevo institucionalismo serviría para recordarnos, entre otras, las siguientes propuestas:<sup>3</sup>

1. Los individuos y grupos buscan realizar sus proyectos en un entorno restringido colectivamente.
2. Lo que restringe tal entorno son las instituciones –patrones organizados de normas y roles construidos socialmente.

---

<sup>3</sup> Robert E. Goodin, "Institutions and Their Design", en Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, pp. 19-20; citado en B.G. Peters, op. cit, cap. 2.

3. Aunque limitan, estas restricciones son, en más de una forma, ventajosas para poder realizar los proyectos particulares de individuos y grupos.
4. Los mismos factores que restringen las acciones de individuos y grupos también dan forma a sus deseos, preferencias y motivaciones.
5. Dichas restricciones –es decir las instituciones– tienen regularmente raíces históricas, producto de acciones y elecciones pasadas.
6. Estas restricciones integran, preservan y confieren diferentes recursos de poder a distintos individuos y grupos.
7. No obstante todo lo anterior, la acción individual y de grupo, a pesar de estar limitada por el entorno y moldeada socialmente, es el motor que impulsa la vida social.

Un último rasgo –característicos del nuevo institucionalismo– tiene que ver con que, en esta perspectiva, “no se supone que las políticas públicas son el resultado eficiente de la agregación de preferencias individuales, el progreso tecnológico o las fuerzas del mercado [...]. Las decisiones políticas surgen como combinaciones sumamente complejas de factores que incluyen rasgos de los regímenes políticos y ‘accidentes en la lucha por el poder.’” (Peters, op cit.; p. 173)

### **Instituciones: algo más que las reglas del juego**

Ningún académico –sea o no institucionalista– negaría la idea básica de que las instituciones son las reglas del juego.<sup>4</sup> El problema, entonces, reside en definir qué

---

<sup>4</sup> “Tradicionalmente, los estudiosos de la política se han interesado en el funcionamiento de las instituciones políticas y en el modo en que la organización política de la sociedad contribuye al bienestar de los ciudadanos y a su esclavitud. Las instituciones políticas con frecuencia fueron consideradas como condiciones previas para una sociedad civilizada, y asimismo han sido vistas como síntomas de su decadencia. Estas instituciones han sido descritas y analizadas en función de perspectivas tan variadas como las de un estilo legal y formal concentrado en las constituciones, leyes y reglas; de un estilo puramente descriptivo enfocado en los orígenes y desarrollos de instituciones específicas; de una tradición de grandes hombres que presenta a las instituciones políticas como palestras para dirigentes carismáticos, y de un estilo de *realpolitik* que enfatiza las

es lo que se incluye bajo el concepto de reglas. La propuesta clásica de Douglass North señala que las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1995).

Sin embargo, más de un autor ha advertido que las instituciones no son sólo las reglas, sino que también hay otros elementos esenciales. Al respecto, Peters sugiere que, para que un conjunto de reglas sea, en efecto, una institución, debe haber un conocimiento compartido entre la comunidad o sociedad sobre tales reglas. En el mismo sentido, se ha dicho que una institución también consiste de “mecanismos de monitoreo, control, y otros incentivos”<sup>5</sup> que hagan que un conjunto simple de reglas se convierta en una institución efectiva.

Empero, las instituciones no sólo moldean el comportamiento, sino que van más allá. Así, ellas determinan: “a) quiénes son los actores legítimos; b) el número de actores; c) el orden de la acción; y, en gran medida, d) qué información tendrá cada actor acerca de las intenciones de los demás”. (D. North, *op.cit.*)

---

instituciones políticas como lizas para grupos rivales externos, con recursos e intereses diferentes” (March y Olsen, *op. cit.*, p. 251).

<sup>5</sup> B.G. Peters, *op. cit.*, pp. 76-84.

## **CAPÍTULO II**

### **Antecedentes de la política social del municipio de Guadalajara. Sobre algunas capacidades de los Gobiernos Locales**

La figura de los gobiernos locales en México se caracteriza por una diversificación de los elementos políticos y sociales, producto de la apertura democrática y de las experiencias de alternancia en el poder. La disfuncionalidad de los municipios se expresa en un importante vacío de participación social en lo que las leyes establecen. Inmerso en la reforma del Estado, el municipio parece ser un ente cada vez más importante para el desarrollo regional, que enfrenta las contradicciones de una imperativa modernización por un lado, pero heredero de una estructura organizacional y administrativa tradicional, que dificulta los procesos de cambio (Duhau, 1997).

En la estructura de gobierno municipal, no se encuentra un espacio para el diseño, ni la implementación de políticas locales que tomen en cuenta la relación con la población (Duhau, 1997). Las capacidades normativas, financieras y humanas son limitadas en la mayoría de los municipios de México. A pesar de que se ha buscado un nuevo espacio de participación de los municipios en el desarrollo social, dentro del aspecto normativo, el artículo 115 constitucional poco ha podido hacer contra un centralismo plenamente consolidado por décadas. Según Merino (1994) la historia de la formación del Estado mexicano es la historia del predominio del centro a costa del derrumbamiento de las políticas de desarrollo del municipio.

Lo anterior fortalece la idea de que, el gobierno federal y estatal, son aún lo suficientemente sólidos para instrumentar la política social en el territorio, lo cual no sucede con los gobiernos locales. El proceso de federalización que se ha impulsado en México en los diferentes sectores está dejando a la federación como

normativa, al gobierno estatal como gobierno regional, le está “permitiendo” tener mayor participación en la toma de decisiones para la distribución de recursos, y el municipio por su parte, aunque muy limitado, comienza a tener mayor libertad para el ejercicio de su presupuesto. Por ejemplo, todavía el diseño de las aperturas programáticas de los programas federales continúa siendo potestad federal y algo estrechas para la realidad municipal. Amén de la todavía ausente distinción entre municipios rurales y urbanos, con respecto al ramo 33 y, en muchos otros programas la distinción es meramente nominal, como es el caso del programa “oportunidades”.

Si bien es cierto que no todos los municipios tienen la capacidad para afrontar este proceso de federalización y democratización, también lo es el hecho de que el gobierno local debe fortalecer sus funciones en la toma de decisiones; ya que las implicaciones de poder ejercer más libremente los recursos y planificar más allá del uso del suelo, demandan una posición que redefina su papel ante la sociedad. En un contexto en el que todavía existe la tentación por ejercer prácticas clientelares y populistas, en función de la agenda electoral. Fórmula que dificulta la adquisición de capacidades municipales que permitan orientar el trabajo hacia la resolución de problemas identificados o la definición de prioridades, a través de estrategias de política pública.

Ante lo complejo de resolver el problema de las desigualdades sociales y ante el hecho evidente de que ningún gobierno ha llegado a ofrecer el modelo adecuado de política social, es necesario repensar las líneas de acción a partir de experiencias locales que han llegado a ser parcialmente exitosas y, con ello, crear la estructura de un nuevo paradigma.

Lo central del nuevo modelo de política social puede estar en la búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Cada elemento tiene su propia dinámica, pero desde la perspectiva del propio Estado no cabe duda que hay que revalorizar las políticas públicas de manera que incidan en ese equilibrio y contribuyan con mayor eficacia a un desarrollo con equidad. Las expectativas sobre el papel del Estado no han disminuido puesto que se requiere que incida tanto con una eficaz contribución al mejoramiento de la equidad, de la salud, alimentación y educación de los habitantes como en el instrumento mismo de una burocracia profesional, transparente, descentralizada y gerenciada.

Durante el Siglo XX, en la región latinoamericana varios países (sobre todo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) se distinguieron en la aplicación de un modelo de protección social en donde el Estado tenía un papel central, apoyando el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y promoviendo una serie de servicios subsidiados que pretendían beneficiar a toda la población. Pero el viejo modelo entró en crisis tanto por la escasez de recursos en manos del Estado como por el resquebrajamiento del viejo modelo de desarrollo; especialmente desde los años 70, Chile y Uruguay fueron pioneros en la búsqueda de nuevas políticas sociales, y las experiencias de estas nuevas orientaciones se han manifestado en diversos países a través de programas de focalización, descentralización, privatización, incorporación de mecanismos de mercado y subsidios regidos por la demanda, incorporando temas de equidad, integración social y participación.

Otra experiencia importante fue la creación de la *Comunidade Solidária* de Brasil creada en 1995, en un intento explícito de promover la participación ciudadana y formar nuevas alianzas entre el Estado, los empresarios, los líderes de la sociedad civil, estudiantes y artistas. El gobierno del entonces presidente

Cardoso apoyó institucionalmente este programa brindando la infraestructura y los servicios administrativos pero sin dirigirla ni dominarla; se creó un espacio concreto donde se podía dialogar, proponer y evaluar actividades coordinadas con el fin de combatir las desigualdades sociales. “Fortalecer los lazos de reciprocidad y conectividad social es la base de las iniciativas que fueron desarrolladas por la *Comunidade Solidária*, con el fin de promover el voluntarismo y la filantropía en Brasil (Darcy de Oliveira M., en UNESCO, 2002).

En general, se puede decir que “los países de América Latina están poniendo en práctica una nueva generación de orientaciones instrumentales en sus políticas sociales. Descentralización, privatización, programas focalizados, subsidios regidos por la demanda, introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público, colaboración pública-privada y enfoques más flexibles (menos estandarizados) hacia la pobreza” (Racynski, en Tokman y O’Donnell, 2002: 197-198). Se está haciendo cada vez más necesario transitar hacia mejores políticas sociales, pero a partir de ciertos lineamientos básicos, que correspondan con las nuevas realidades de las sociedades contemporáneas. “Los programas que combaten la pobreza deben ofrecer a los pobres capacidades, herramientas y oportunidades para que, por su propio esfuerzo, puedan comprometerse productivamente en el proceso de desarrollo y tener acceso a los circuitos económicos y sociales formales (Tokman y O’Donnell, 2002: 200).

Teniendo en cuenta algunas de las experiencias latinoamericanas referidas, es posible identificar ciertos criterios para definir y entender la política social de los municipios de México:

### Transversalidad

Dentro de la capacidad gerencial de los funcionarios y los implementadores de los programas, hay que tener en cuenta, de manera especial, la forma en que se adoptan las decisiones al interior de las organizaciones públicas (Ziccardi, 2002: 294). El tema fundamental en este punto es la capacidad de liderazgo y toma colectiva de decisiones en situaciones de elevada complejidad.

### Integralidad

La integralidad de las acciones de política social de tal manera que los distintos programas gubernamentales puedan cumplir con cierto abánico de necesidades de la población que les permita desarrollarse.

### Gerencia social

Hay que darle una gran importancia a la capacitación gerencial de los funcionarios pero no hay que considerar la gerencia como una panacea. Los instrumentos técnicos siempre van a ser necesarios pero no son los únicos que determinan la eficacia de los modelos de política social. La gestión empresarial eficaz en diversos niveles de la economía y unidades productivas no es la misma que la que debe realizarse en el campo social, la cual debe tener un perfil propio, a partir del aprendizaje continuo de las experiencias locales exitosas. En este punto, hay que insistir en dos vertientes: por un lado, la necesidad de instrumentos técnicos y profesionales para la ejecución de los programas sociales, y por otro lado, la conciencia de que el desarrollo no es un problema técnico sino que requiere de habilidades sociales. En la primera vertiente es necesario reconocer que apenas recientemente en México se han estado empezando a desarrollar programas consistentes de capacitación profesional; “las instituciones educacionales de México, las asociaciones civiles, las escuelas y los gobiernos no se han enfocado de manera consistente en el entrenamiento y desarrollo de los profesionales que

pueden analizar y resolver los problemas de la administración y de la gestión pública... Muchas iniciativas en la esfera académica han tenido una corta vida y, además, han tenido poca capacidad de continuidad en el largo plazo. Solamente en los años 1990 empezaron a surgir programas académicos sólidos que explícitamente se dirigen a la capacitación de los analistas en la política pública” (Ramírez y Kent, en Dassin et al, 2000: 55).

Pero, más allá de la capacitación técnica, en la segunda vertiente hay que enfatizar que es necesario avanzar más allá del aprendizaje organizacional técnico. “Joseph Stiglitz destaca que se ha visto al desarrollo como un problema técnico que requiere soluciones técnicas, y esa visión ha chocado con la realidad que va mucho más allá de ella... Las soluciones técnicas no son evidentemente suficientes” (Kliksberg y Tomassini, 2000:22). Además, hay que reconocer que todavía existe una falta de coordinación entre universidades, centros de investigación y académicos y los gobiernos, particularmente los ayuntamientos.

### Capacidades diagnósticas

Uno de los grandes problemas de la política social es el conocimiento o desconocimiento de lo que se quiere resolver. La pregunta es fundamental: ¿qué necesidades hay que atender dentro de determinada localidad? ¿Cuáles son las demandas que se presentan a resolver? ¿Bajo qué criterios se integra la agenda pública? ¿Qué problemas puede resolver de mejor manera cada orden de gobierno y cuáles los Organismos de la Sociedad Civil? La mayor parte de las decisiones de un gobierno se basa en diagnósticos previos. ¿Se ha hecho un análisis social detallado de la situación a resolver o simplemente se realizan los programas con un vago conocimiento del tema o por situaciones que se expresan de forma dramática en los medios de comunicación o por conveniencias puramente político-electorales? Nunca estará de más el conocimiento empírico

directo de ciertos problemas sociales por parte de los funcionarios, el auxilio de asesorías especializadas en el análisis social por parte de instituciones educativas, la capacitación constante de los propios servidores públicos en el manejo de los instrumentos de análisis de los problemas sociales. Y, adicionalmente, mecanismos de deliberación pública que coadyuven a la integración de las prioridades y asuntos que han de ser atendidos por los gobiernos.

Aunque siempre será importante la necesidad de los macroanálisis a nivel global, internacional y nacional, con el objeto de fundamentar acciones determinadas de política social en los municipios siempre habrá que contar sobre todo con el conocimiento de las problemáticas locales. Los índices de desarrollo humano que está manejando actualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre los países está llegando no sólo al nivel de los estados sino también al nivel de los municipios. Por ello, sin negar la importancia de las visiones a mediano o largo plazo, Bernardo Kliksberg ha sugerido la necesidad de monitoreos sociales continuos por parte de las instituciones. “La información es algo central para comprender el cambio que ocurre en el bienestar y el efecto de las respuestas alternativas que se le dan, para el debate de la sociedad sobre las opciones y para la rendición de cuentas y la transparencia de los programas en las sociedades civiles y sus comunidades... Se tienen que diseñar y poner en práctica buenas encuestas participativas sobre las condiciones de los individuos y de la comunidad, con el fin de complementar la información cuantitativa” (Kliksberg, 2000: 27-28).

### Planeación

Si bien es cierto que hay programas que no pueden dejar de ejecutarse de manera inmediata, una de las bases de la efectividad de los gobiernos locales está en el

sentido de la planeación. Se trata de una planeación a corto, a mediano y largo plazo, que pueda tener en cuenta los recursos disponibles para una determinada comunidad de población. Los modelos de planeación están actualmente en continua discusión debido a los múltiples enfoques existentes, pero lo que fundamentalmente hay que enfatizar aquí es la necesidad de avanzar más allá de la improvisación hacia la realización de programas que pueden ser catalogados en diferentes niveles de prioridad. Establecer prioridades y metas a conseguir en un tiempo específico fijado de antemano, tomando en cuenta la complejidad y heterogeneidad al interior del municipio, misma que se puede resolver por medio de la elaboración de perfiles sociales demográficos por barrio, constituye uno de los fundamentos para una política social adecuada. Sin que esto de ninguna manera signifique una sobrevaloración de la planeación técnica, por ejemplo, frente a la implementación de los programas.

### Evaluación

Por lo general, las evaluaciones de los programas sociales se suelen dejar al “juicio de la historia” aunque, desde una perspectiva política, quienes los han implementado siempre tienden a enfatizar sobre los logros y los éxitos. El estudio del Banco Mundial coordinado por Deepa Narayan, que llegó a 50 países de todo el mundo entrevistando a 40 mil hombres y mujeres afectados por la pobreza, llegó a una conclusión alarmante: “El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. Si bien los pobres reconocen la función que cumple el gobierno en el suministro de infraestructura y de servicios de salud y educación, consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en su vida” (Narayan, 2000: 5). En este sentido, siempre será importante tener criterios serios para poder saber si determinados programas consiguieron el objetivo planteado en la planeación y si realmente fueron un factor para avanzar en mejores niveles de desarrollo en los beneficiados por tales programas. La metodología es compleja

porque se trata de analizar cómo un tipo de intervención social y una multitud de impactos pueden ser medidos en una comunidad determinada de personas. Por otro lado, y para aumentar más la complejidad, el estudio de Narayan sugiere que la evaluación de los programas gubernamentales no se haga solamente a través de los mecanismos clásicos de los expertos sino teniendo en cuenta una metodología especial que incluya explícitamente la evaluación con la participación de los afectados.

El problema principal radica en poder encontrar los indicadores que permitan detectar si determinados proyectos de intervención han sido capaces de producir los resultados esperados. Frecuentemente determinado tipo de intervenciones pueden tener una multitud de impactos en la vida de una comunidad, algunos positivos, otros negativos, otros importantes, otros insignificantes. Pero ¿cómo se han podido medir? ¿Cómo saber si tales resultados fueron causados por determinada acción? Pudiera suceder que los efectos positivos o negativos no se debieron al proyecto específico de intervención sino a otros factores diferentes del entorno -al interior o al exterior- de las comunidades. Toda evaluación debería producir indicadores serios y cuantificables para poder sopesar con bastante precisión si determinados proyectos deben seguir siendo impulsados de la misma forma o con importantes correctivos.

Por lo general, en la política social se acostumbra emitir juicios evaluatorios solamente con base en las intervenciones de los medios de comunicación. Y ciertamente la acción de los medios de comunicación es determinante aunque no necesariamente confiable. Sin embargo, siempre hay que tener en cuenta la vinculación con tales medios masivos porque su peso en las preferencias electorales de la población hacia un determinado gobierno siempre es algo muy importante a considerar. Las experiencias latinoamericanas tienen que servir de

lección cuando vemos que grandes proyectos han fracasado por pequeños defectos que se han magnificado en la opinión pública, pero una cosa es la política de comunicación de un gobierno determinado con los medios masivos y otra muy diferente la rigurosa evaluación de los proyectos de desarrollo con datos cuantitativos y cualitativos. Por ello, siempre será necesaria la implementación de metodologías serias que puedan dilucidar si un programa de política social, en un determinado tiempo y en condiciones específicas para una comunidad de habitantes, tuvo los efectos deseados y planeados en el entorno social. Además, habría que añadir otro elemento fundamental: los efectos de un programa no pueden solamente ser evaluados por los “expertos” de la política social; sino que la medición de los resultados debe tomar en cuenta también la opinión de los beneficiados, la visión que tengan los propios habitantes que fueron beneficiados por determinado programa de intervención e incluso el impacto que la aplicación del programa tuvo en los indicadores de desarrollo. Esto último, a su vez, necesitaría la previa socialización de información básica sobre el proyecto de intervención y su propósito para que pueda estar suficientemente al alcance y de una manera desagregada para poder permitir opiniones valederas de análisis.

#### Descentralización y participación de la sociedad civil

La resolución de los problemas sociales no pueden dejarse ni solamente al Estado, ni solamente a las empresas, ni solamente a la sociedad civil. Es necesario un aprendizaje constante de coordinación de esfuerzos en donde no puede darse la imposición autoritaria de un actor sobre los otros. La descentralización y nuevas formas de participación ciudadana se convierten en armas fundamentales para la política social.

La experiencia de Brasil sigue siendo iluminadora de nuevas tendencias; de manera específica, “la tendencia hacia una mayor descentralización de jurisdicciones y recursos desde la esfera federal hasta la regional y los niveles locales. Este proceso va de la mano con el fortalecimiento de los municipios y las comunidades como los lugares para el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo social. Se ha confirmado que la descentralización –que trae el manejo de los programas más cerca de la gente que se beneficia de ellos- facilita y al mismo tiempo demanda un mayor y mejor control sobre el gasto público y sus resultados” (Darcy de Oliveira, en Unesco 2002).

Los programas sociales solamente llegan a la sociedad cuando las organizaciones sociales participan de manera más efectiva en su planeación, realización y evaluación. Se necesitan nuevos pactos sociales para crear los consensos necesarios en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Más allá del marco de la institucionalidad democrática, los actores sociales deben programar continuamente mesas de coordinación o concertación para el diagnóstico, la planeación estratégica, la ejecución y la evaluación de los programas sociales. Espacios públicos que aseguren la participación de distintos actores en la definición de las responsabilidades que les conciernen a cada uno de ellos. Un modelo específico que ha surgido a partir de experiencias latinoamericanas es el del presupuesto participativo, en donde los habitantes de una localidad o municipio, en concertación con el gobierno municipal, hacen ejercicio continuo de diagnóstico sobre sus problemas y necesidades, discuten, planean y deciden acciones de inversión sobre la base de los recursos concretos disponibles. El caso de Porto Alegre, Brasil ha sido inspirador durante varios años porque se logró plasmar en una estructura la coordinación entre un gobierno municipal y la organización de los pobladores con el objeto de planear y ejercer de manera colectiva un presupuesto asignado para obras sociales.

Pero incluso, a nivel de comunidades locales es posible encontrar experiencias sugerentes donde se combina la acción institucional de las dependencias gubernamentales y la participación organizada de los habitantes. En la ciudad de Holguín, Cuba, por ejemplo, se realizó una experiencia urbana en 1998, que logró plasmar en el año 2000 la participación de los pobladores en una cuadra de la ciudad para remodelar el espacio físico urbano, en donde la problemática de una familia se trasladó al desafío de toda una comunidad para un trabajo integral de diseño urbano participativo. “Todo partió de la decisión de resolver el problema de las viviendas de una cuartería ubicada en el interior de una manzana, en el casco histórico de la ciudad de Holguín. Cuando el grupo empezó a analizar la situación, descubrió que la solución pasaba por abordar la reconstrucción de toda la manzana, donde parte de sus casas estaba también en muy mal estado (Linares et al, 2004: 210). El elemento que resalta es la apertura del gobierno local para involucrar a los habitantes –no como objetos de ayuda estatal- como participantes activos en los diagnósticos, la planeación y ejecución de obras que los afectan.

#### Fortalecimiento del capital social

El concepto de “capital social” que se ha introducido en las últimas décadas en las ciencias sociales puede ayudar para definir la tarea fundamental de una política social. En este sentido, se puede señalar que, aunque la función del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y las reglas del mercado tiene que entrar en una nueva relación, lo más importante es la consideración sobre los pobres y beneficiarios de cualquier política social como sujetos de vida y de acción. Cuando el Estado no tiene suficientes recursos o los despilfarra con ineficiencia o corrupción; cuando no hay una intensa participación ciudadana; cuando las llamadas organizaciones de la sociedad civil tienen una presencia y alcance

limitados, hay que reconocer la potencialidad de los mismos habitantes para enfrentar los continuos problemas sociales. “Las redes informales y asociaciones de personas pobres son comunes en las comunidades rurales y urbanas. Ante la falta de conexión con los recursos del Estado, estas redes informales son cruciales para la supervivencia; se convierten en el salvavidas de las personas pobres” (Narayan, 2000: 271). La vinculación entre políticas gubernamentales y el fortalecimiento del capital social de las comunidades se convierte en el objetivo prioritario de cualquier política social.

Este tema del tejido social de las comunidades está enfocado sobre todo al ámbito de la cultura, relegada en otros tiempos como algo superfluo pero que actualmente tiene que ser considerada como algo estratégico en la promoción del desarrollo. “En el campo social, en la integración regional, en la misma democratización de la región y en otras áreas, la cultura puede ser un poderoso factor de desarrollo...El capital social es el ámbito en que se forjan los valores de una sociedad... El cultivo de valores como la solidaridad, la cooperación, la superación de las discriminaciones, la responsabilidad colectiva y el respeto a la dignidad del ser humano dañada por la pobreza son algunos de los valores fundamentales de nuestra cultura que debemos fortalecer” (Iglesias, en Kliksberg y Tomassini, 2000: 9). En este sentido, cada vez hay más consenso entre los analistas de que el capital social y la cultura se han instalado como centro del debate sobre el verdadero desarrollo de los seres humanos. “La teoría y la política del desarrollo deben incorporar los conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad, ya que estos elementos constituyen el tejido social en que se basan la política y la economía” (Arispe L., 1998)

En numerosos lugares, aunque los recursos pueden ser escasos, el capital social de las comunidades puede potenciar la situación para brindar mejores

resultados. De nuevo se puede traer el ejemplo de Brasil: “de manera clara, la experiencia de la Comunidade Solidária demuestra que en un país como Brasil el dinero puede ser escaso, pero los recursos –entendidos como las capacidades, la experiencia, la capacidad organizacional y las redes- son abundantes. El reto ahora es cómo movilizar e invertir este capital social con eficiencia y a mayor escala” (Darcy de Oliveira, en Unesco 2002). Tal vez en este sentido, a pesar de lo difícil de enfrentar el gran problema de la pobreza y pobreza extrema, habría que insistir en cierto optimismo básico. En palabras de Jordi Borja “eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar sobre ello”. Las políticas públicas, entonces, podrían enfocarse prioritariamente al fortalecimiento de esos posicionamientos de los sujetos, que es a lo que nos referimos cuando hablamos del tejido social en las comunidades.

### **CAPÍTULO III**

#### **La Secretaría de Promoción Social del Ayuntamiento de Guadalajara**

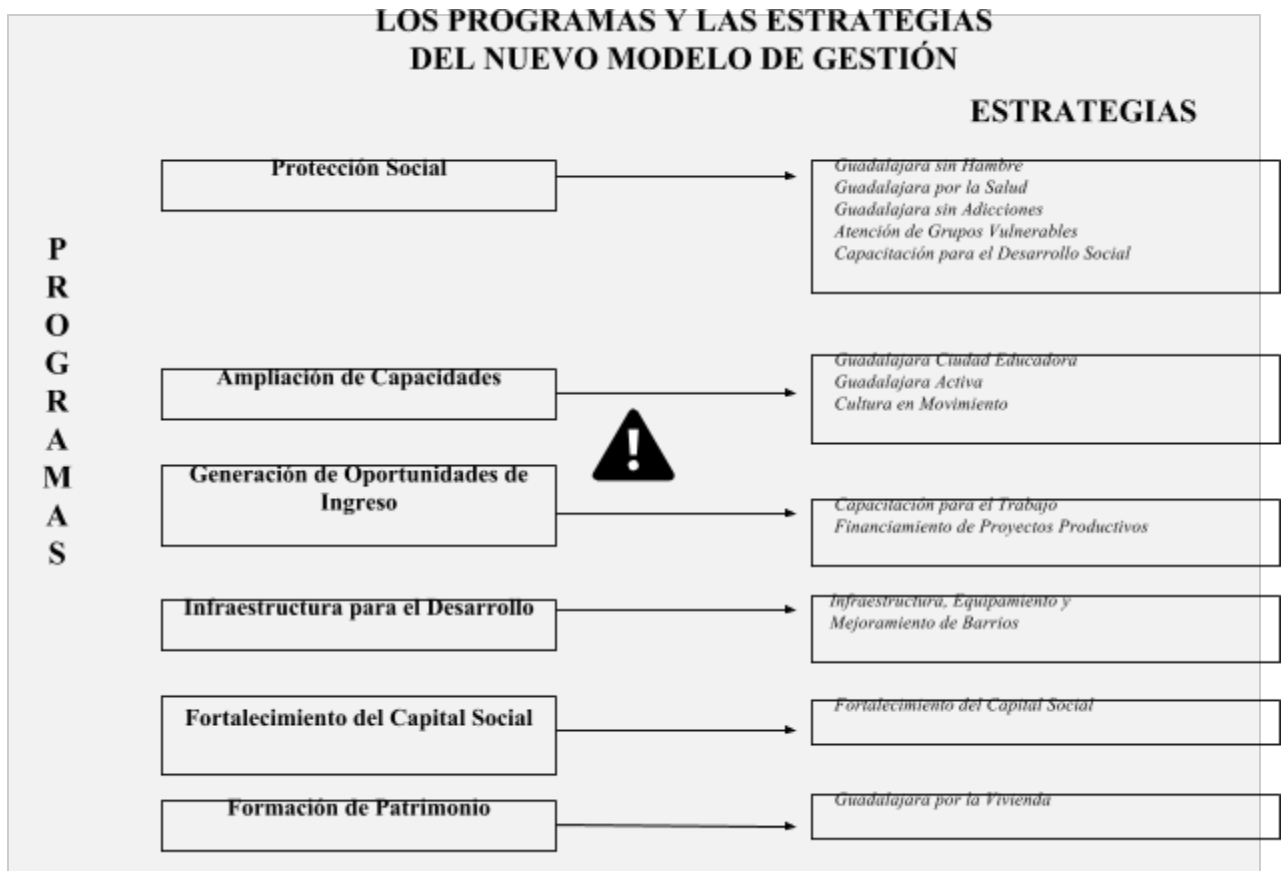
Sustentado en las discusiones precedentes, la Secretaría de Promoción Social y su Nuevo Modelo de Gestión Social busca dar respuesta a los múltiples problemas que en torno a la pobreza se generan, mediante una acción organizada bajo esquemas democráticos, en donde tanto el Estado y las organizaciones de la sociedad civil construyen acciones concertadas con soluciones más eficaces.

Desde el inicio del gobierno municipal 2004-2006 y de acuerdo a una serie de diagnósticos, a través de la Secretaría de Promoción Social se propuso la configuración de algunas líneas de acción, proponiendo ejes y estrategias que empezaran a dar respuestas inmediatas al problema de la pobreza en Guadalajara. Todo esto se incluye en uno de los objetivos fundamentales del Plan Municipal de Desarrollo 2004, que es el de “promover una comunidad participativa con rostro humano, que genere oportunidades y mejores condiciones de vida de todos los tapatíos”.

Este Nuevo Modelo de Gestión Social implica un nuevo financiamiento, con el fin de lograr tanto una asignación presupuestal congruente con el Propósito Central -reducir la desigualdad y los índices de pobreza-, como una serie de indicadores que nos permitan un mayor control y seguimiento del desempeño institucional del Ayuntamiento de Guadalajara como un todo. En este proceso se busca alinear el quehacer de diferentes dependencias, de distintos órdenes de gobierno, en torno al mismo propósito central, definido en cada una de las trece estrategias con el fin de avanzar en la eliminación de duplicidades y trabajos en paralelo, para lograr una verdadera complementariedad de esfuerzos a partir de resultados concretos. A partir de los elementos que integran este modelo se

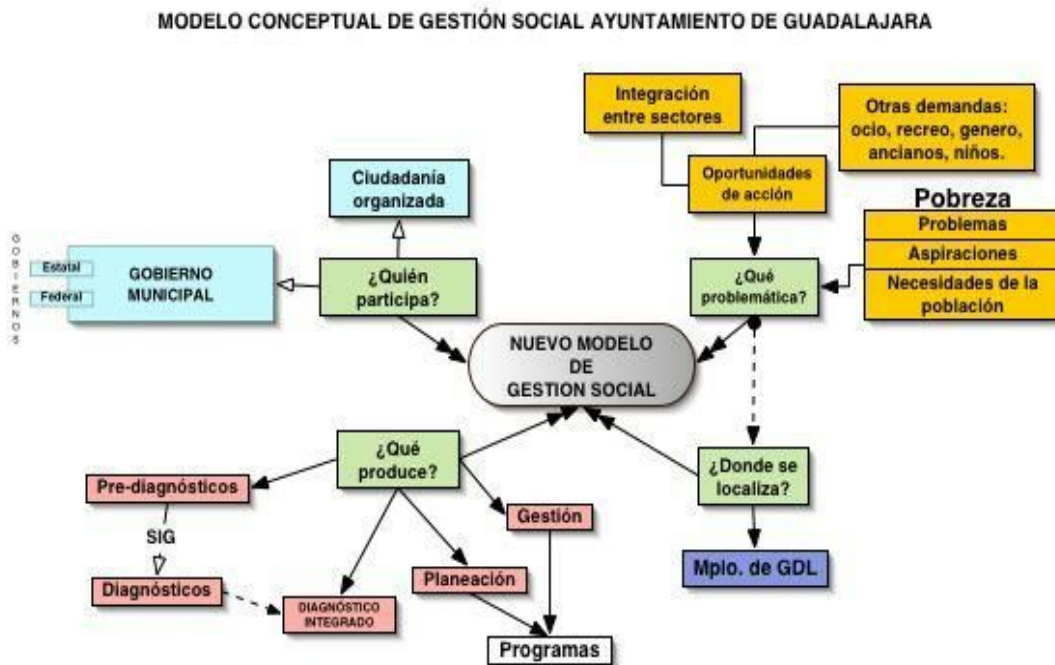
desarrolla a continuación su estructuración y flujos a partir de todos los elementos que lo conforman.

**Figura 1**



Para la construcción o conformación de un Nuevo Modelo de Gestión Social para Guadalajara, (NMGS), resulta importante identificar sus componentes conceptuales para así poder elaborar un Modelo Integral. Es importante entonces, ver que elementos componen este modelo de gestión para analizar cada uno de los componentes que forman parte de él (ver Figura 2)

Figura 2



El Modelo de Gestión está definido por cuatro preguntas esenciales que nos puede permitir ver los componentes que lo conformarían, así como las áreas que definirían cada acción. Una de las primeras preguntas importantes es de *¿Quién participa?*, en ésta encontraríamos a los actores centrales que participarían del proceso de planeación participativa. El gobierno y la sociedad son los dos actores centrales del modelo y que organizaría a partir de los distintos niveles de participación en la conformación de consensos y en la toma de decisiones.

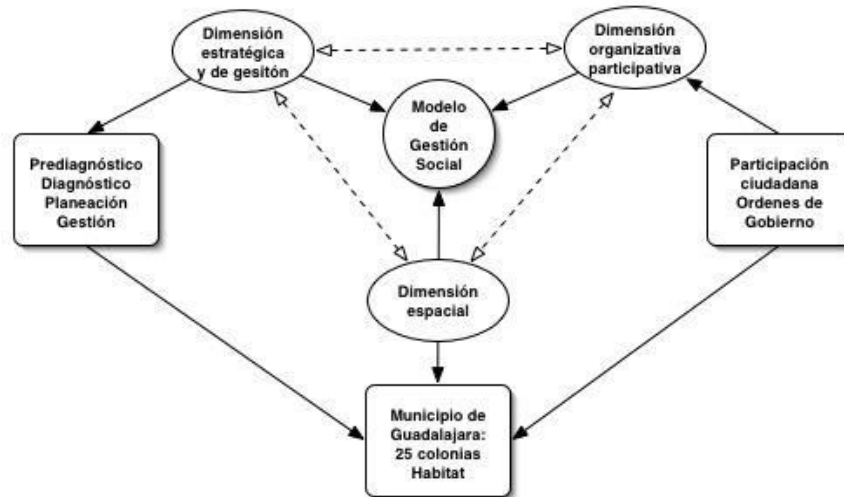
Otra pregunta importante es *¿Qué produce?*, la participación de actores de gobierno y de la sociedad civil organizada generaría los instrumentos necesarios para abordar los problemas que busca atacar el Plan de Desarrollo Municipal a partir de los programas sociales que define y que en la parte anterior se describieron. Tanto el diagnóstico, la planeación, la gestión y la evaluación son

importantes pues serían los pasos instrumentales de la planeación participativa ya que en cada etapa y en cada momento se contemplan los acuerdos y los consensos que tanto gobierno y sociedad son capaces de conseguir.

Desde la pregunta *¿Qué problemática?*, se busca delimitar cada uno de los problemas que el modelo ha considerado a partir de los programas planteados pero también aquellos problemas que tienen que ver con su parte operativa. El reconocimiento permanente de los problemas sociales existentes en el municipio de Guadalajara, no implica que no se vean otros problemas que derivan del funcionamiento y que en las evaluaciones pertinentes encontraría sus propios ajustes. Finalmente la pregunta *¿Dónde se localiza?*, refiere a una dimensión espacial que corresponde al municipio de Guadalajara, y en donde se ubican los problemas delimitados. Desde luego que las acciones que parten de cada estrategia toman en cuenta una desagregación espacial que va de la colonia hasta los barrios. De este modelo conceptual se deriva la conformación de tres dimensiones de la acción a seguir en el modelo, dos que tienen que ver con el nivel organizativo estratégico y una que permite identificar los problemas a enfrentar (ver figura 3).

Figura 3

## DIMENSIONES DEL MODELO DE GESTIÓN



Así pues las dimensiones que se consideran como relevantes son:

- Dimensión estratégica y de gestión
- Dimensión organizativa y de participación
- Dimensión espacial

Cada una de estas dimensiones permite hablar de una cierta integralidad, toda vez que sus componentes quedan vinculados entre si a partir de la confluencia de interés en la conformación del Nuevo Modelo de Gestión Social. Alrededor de estas dimensiones se agrupan una serie de actores y componentes esenciales en la construcción del modelo de gestión social, todos ellos con el compromiso de llevar a cabo una planeación participativa que atienda de forma integral los problemas delimitados por los distintos programas suscritos en el Plan de Desarrollo Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara así como de la operación de las estrategias que lo acompañan.

En ese sentido, la planeación participativa (PP) se ve como un “aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación como proceso multidimensional y polifacético de toma de decisiones para racionalizar la asignación de recursos, al contexto local, con una amplia participación y apropiación social. La PP se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado representado por el gobierno local y la sociedad civil, con el proceso de desarrollo sostenible.” (Leal Plaza, 2000). Desde esta perspectiva se garantizan procesos democráticos que hacen un modelo de gestión innovador en Guadalajara.

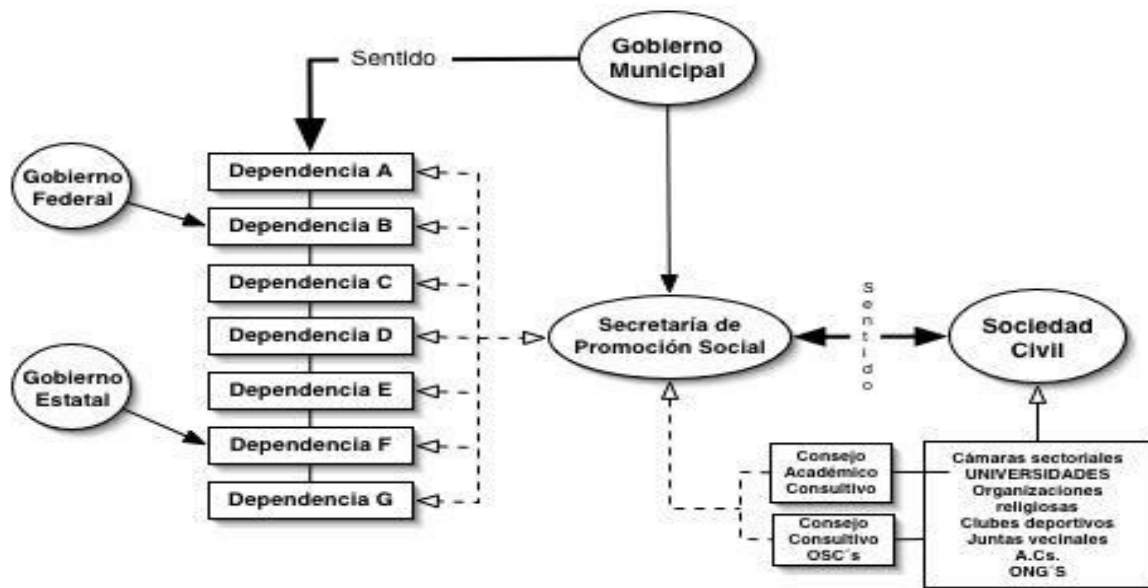
Cada dimensión está conformada por distintos componentes articulados entre sí, entorno al diseño de los seis programas que la Secretaría de Promoción Social estableció con base a los diagnósticos generados una vez que el actual gobierno inició su mandato.

### **Los elementos que conforman la dimensión organizativa-participativa**

El NMGS observa en esta dimensión uno de sus componentes más importantes, pues parte de una base democrática, en donde sus dos principales actores, el gobierno municipal y la ciudadanía, trabajan conjuntamente y de forma organizada para formar una parte activa de este instrumento. Así la estructura administrativa y de gobierno, en un esfuerzo de coordinación eficiente busca con ello aprovechar los recursos y los presupuestos asignados desde el municipio como por aquellos programas federales y estatales. Esta dimensión considera la estructura y el quehacer actual de la Secretaría de Promoción Social como una instancia generadora de información y de propuesta organizativa que ayude a una acción conjunta para atacar los problemas de pobreza junto con otras dependencias del gobierno municipal de Guadalajara, así como del Estatal y Federal (ver Figura 4).

Figura 4

### ELEMENTOS DE LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVO-PARTICIPATIVA



Este nuevo modelo no sólo se considera como un instrumento de apoyo al proceso interno de adopción de decisiones, ni como una herramienta cotidiana de políticas, programas y servicios del propio ayuntamiento, sino que pretende vincularse hacia fuera con la ciudadanía, en una ejercicio racional democrático, que permita la vinculación de esfuerzos para la gestión de los problemas derivados de la pobreza que enfrenta la ciudad. En este sentido la participación social abre nuevos canales democráticos de la relación entre sociedad y gobierno, pues esta última definida como un “proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad, y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Es un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos” (Chávez, 2003). En el mismo sentido, en los nuevos modelos emergentes, como los llama Raczynski (1999), requiere de la participación

comunitaria a partir de instrumentos que se generen en la gestión para la toma de decisiones en un sentido más horizontal.

Por otro lado, la participación ciudadana es entendida como “un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes y/o organizaciones en los distintos aspectos de su vida colectiva” (Arteaga, 2003). Cada actor y cada fuerza tiene sus propios intereses y esto advierte una cierta complejidad a la hora de lograr los consensos; de ahí la importancia del sentido que logren dar los responsables de la política social. Por sentido se entiende “la triple idea de fundamento, de unidad y de finalidad” (Laïdi, 1999). En esta triple idea queda evidente la transversalidad pues el sentido implica un todo integrado, sin embargo se puede hablar del fundamento como el principio básico en que se apoya un proyecto colectivo y que en el municipio de Guadalajara estarían definidos por los propósitos y las intenciones por generar desarrollo ya así mejorar las cosas; la unidad que implica la propia integralidad del proyecto en un esquema general coherente y la finalidad es la proyección hacia un estadio mejor que es a donde lleva o llevará la gestión.

Para que el sentido se logre es importante apuntar que la participación se configura a partir de cinco categorías importantes (Chávez, 2003), que también son generadoras de sentido, estas son:

- El involucramiento
- La cooperación
- La toma de decisiones
- El compromiso
- La conciencia social

Sin duda cada una de estas categorías pueden considerar posibles debilidades del modelo toda vez que la cultura participativa no está del todo arraigada en el municipio, sin embargo es un ejercicio democrático esencial que debe ser permanente para la conformación y consolidación del modelo. Para ello es importante reconocer las propias dimensiones de la participación social en los ordenes: económico-social, liderazgos y credibilidad y cultura de participación. De acuerdo con Arteaga (2003), pueden identificar varios niveles de participación ciudadana, cada uno de ellos conforma un momento de nuestro modelo de gestión, entre estos niveles destacan:

- a) Información. Este es un nivel elemental en donde la población tiene acceso a la información sobre las decisiones que la afectan.
- b) Consulta. La población expresa su opinión ante un determinado evento y declara necesidades, aspiraciones y puntos de vista.
- c) Decisión. En este nivel se da una intervención activa de los interesados ante la selección de una opción determinada.
- d) Control. Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas. Se hacen de instrumentos necesarios que pueden ser jurídicos, financieros, técnicos para hacerse del control.
- e) Gestión. En este nivel los agentes participantes tienen competencias y recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. Aquí la gestión implica autonomía ciudadana y con ello la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias.

En el NMGS es posible que esa participación se de en todos los niveles gracias a los esquemas de participación que se han diseñado, pues se busca que la ciudadanía esté no solo informada sino que se logre involucrar en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos y programas que permitan resolver muchos de los problemas que vive la ciudad. De ahí que se contempla que participen todos los grupos de la sociedad civil organizada: Asociaciones Civiles, OSC's, Sectores Empresariales, Universidades, Organizaciones Religiosas, Juntas vecinales, clubes deportivos, entre otros.

Tres instrumentos más, aparte del ya muy conocido COPLADEMUN, permiten un mayor compromiso con la propia sociedad en esta participación y son dos Consejos Consultivos uno que es Académico y el otro de Organizaciones Civiles. El tercero es ciudadano (Consejos Únete). Bajo este formato la ciudadanía puede lograr un nivel de participación en términos de un control, pues de aquí estarían surgiendo recursos tanto académicos como normativos que permitan a la ciudadanía estar cada vez más cerca de la toma de decisiones que apunten a una mayor descentralización de funciones. Otro de los elementos que son considerados en esta dimensión es el propio gobierno a través de la interrelación de las distintas dependencias tanto municipales como estatales y federales, que se abocan a tratar los problemas sociales de la ciudad. Se trata de unir los esfuerzos para una sola finalidad a partir de un único fundamento. Es decir que ese trabajo, sea un trabajo con sentido racional y no un trabajo disperso en donde cada agencia del gobierno aporte sus propias potencialidades y experiencia bajo la coordinación de la Secretaría de Promoción Social por ser esta la que diseñó los diagnósticos y programas que se proyectaron hacia los tres años de este gobierno.

En este apartado se han considerado todos los participantes en el NMGS de Guadalajara, pero cabría preguntarse ¿cómo es que se vinculan esos elementos?. No basta con el sólo interés por participar en la toma de decisiones y de involucrarse a ámbitos de competencia tradicionalmente reservados al Estado, esa participación de los agentes de la gestión social tiene que ser a partir de una instancia de vinculación que configura el propio sentido de la acción o de las acciones de los agentes gestores. Esa instancia es lo que desde la Secretaría de Promoción Social se denominó durante 2004 como Mesas de Coordinación.

Cabe apuntar, como una experiencia previa a este instrumento que busca implementarse en el municipio de Guadalajara están lo que fueron las *mesas de concertación* en Perú durante la etapa de Fujimori. Estas experiencias de concertación se inspiraron en experiencias de participación de vecinos que fueron gestionadas por Izquierda Unida en los años ochenta. Después serían una respuesta a la crisis que vivió ese país y que parte de un asociacionismo en busca de recuperar el tejido social tan dañando por los excesos políticos del gobierno. Las mesas de concertación fueron actividades promovidas tanto por Organismos No Gubernamentales, así como por gobiernos locales, que buscaban atraer a organizaciones sociales, entidades públicas e instituciones privadas a fin de elaborar, negociar y ejecutar planes sectoriales integrales de desarrollo para una localidad. Las principales acciones se daban en el área de capacitación a autoridades y liderazgos en temas de democracia, participación y gestión local. En estas mesas uno de los debates importante fue el concerniente al capital social. Pues se buscaba en ese país la regeneración del tejido social, pues se mostraban signos alarmantes de su deterioro (Ávila, 2000).

Se habla de que estas experiencias se han caracterizado por la construcción de visiones de unidad, es decir, de una suerte de imaginario colectivo

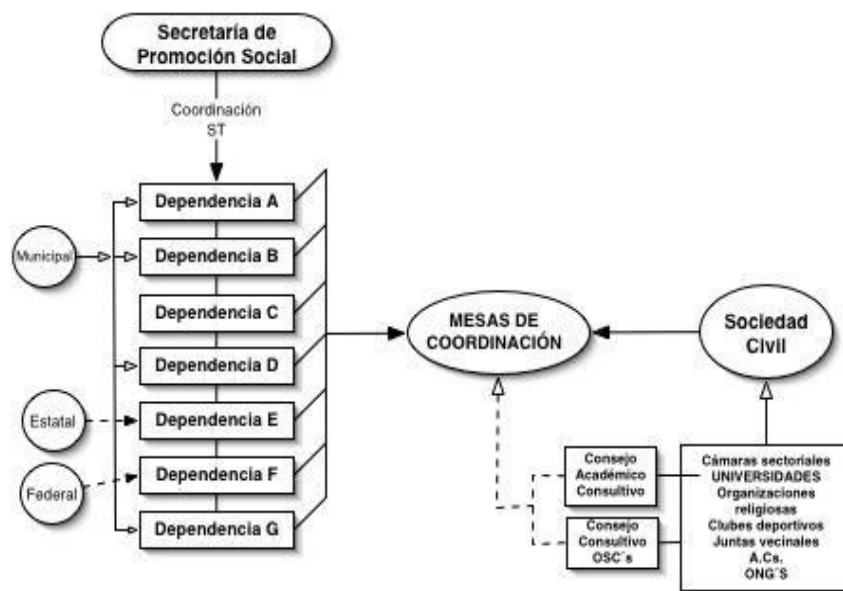
imagen del futuro de sus espacios territoriales, además de la realización de planteamientos estratégicos en las que definieron prioridades de desarrollo, así como la puesta en marcha de algunos proyectos, movilizaron la participación de los distintos actores locales e institucionalizaron con mayor o menor fortaleza instancias de diálogo y concertación de intereses (Ávila, 2000). La atención puesta en estas experiencias debe contribuir a hacer el NMGS como experiencia novedosa en nuestro municipio, un modelo perfectible que proyecte acciones a mediano y largo plazo. Volviendo a las mesas de coordinación, en su marco normativo se señala que estas son “unidades de vinculación generadas al interior del Ayuntamiento de Guadalajara, coordinadas por la Secretaría de Promoción Social, cuyo objetivo es promover la deliberación sobre temas del Desarrollo Social y humano, así como concertar la toma de decisiones y el diseño de acciones conjuntas con las direcciones de la misma Secretaría y demás dependencias municipales, los gobiernos Federal y Estatal, los Organismos Públicos Descentralizados, las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Organismos Empresariales, las Organizaciones Vecinales y Universidades. Se organizan por áreas de trabajo y en función de problemas concretos aplicando la correspondiente estrategia”.

Las Mesas de Coordinación son instancias en las que participan varias agencias de distinto orden de gobierno y los Organismos de la Sociedad Civil. En este espacio público, los actores comienzan a sensibilizarse sobre las ventajas del trabajo conjunto, a tener la capacidad de desenvolver procesos de negociación para zanjar diferencias, capitalizar fortalezas de las organizaciones, limitar sus debilidades, construir puentes entre organizaciones, construir visiones de desarrollo comunes, compartir experiencias exitosas, información y recursos, desarrollar un lenguaje común entre ellas y, en suma, aprovechar toda oportunidad de trabajo conjunto y combinado (Ver figura 5). Se vuelven un

instrumento necesario para atender a los grupos que se encuentran en condición de pobreza y que han sido identificados a partir del diagnóstico realizado por la SEDESOL para el municipio de Guadalajara.

**Figura 5**

**MESAS DE COORDINACIÓN**



Cabe señalar que a partir de ello, y como se señaló en el apartado de los lineamientos de la política social de Guadalajara, se establecieron seis programas que atiendan de manera integral y relacionada cada uno de estos problemas. Cada uno de estos programas está vinculados entre sí, de ahí que se busqué alinear el quehacer de diferentes dependencias en torno a un mismo propósito con el fin de eliminar la duplicidad de funciones que solo entorpecen la acción administrativa. Es importante señalar que de estos programas se desprenden 13 estrategias de desarrollo a donde se derivan los programas de los gobiernos

federales y estatales y municipales además de los esfuerzos de las OSC's. Cabe mencionar esto porque cada una de las estrategias da lugar a una Mesa de Coordinación (ver Figura 6).

Las respectivas mesas de cada una de las estrategias tiene varios propósitos entre los que se encuentran: evitar resultados limitados, ineficiencia y duplicidad de funciones además de maximizar presupuestos, generar sinergias, consensar prioridades, determinar la magnitud de los problemas, integrar diagnósticos y definir cursos de acción: en suma visiones de desarrollo. Tales propósitos se resumen en dos líneas fundamentales:

- 1) Corregir la falta de coordinación entre instancias federales, estatales y municipales, al mismo tiempo que entre instancias del mismo municipio.
- 2) Construir una nueva relación entre gobierno municipal y organismos de la sociedad civil que tenga como eje la participación ciudadana.

Figura 6



Desde este espacio se quiere contribuir, también, en el avance en la rendición de cuentas a la sociedad, incluyendo no sólo la dimensión financiera, sino también la dimensión de desempeño institucional, de manera tal que se pueda establecer un círculo virtuoso de comunicación y diálogo gobierno-sociedad que redunde en la confianza y credibilidad ciudadana. Con ello se pretendería trascender la mera administración de programas y fondos para orientar en su conjunto hacia la resolución de problemas, con base en las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos; privilegiar el trabajo intersectorial, bajo una lógica de redes estratégicas; incidir en aspectos clave en materia de organización y normatividad, de manera tal que se eliminen las restricciones artificiales que han venido perjudicando la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía; orientar la inversión pública hacia las prioridades municipales; brindar elementos para un mayor control y una mejor evaluación del desempeño institucional y, a partir de ello, para la rendición de cuentas y el establecimiento de

un diálogo constructivo gobierno-sociedad e impulsar la descentralización y el desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes zonas del municipio de Guadalajara; consolidar una alianza estratégica con la sociedad civil y acercar los programas sociales a la comunidad, motivar su participación en ellos y así participar en transparentar su gestión. En conclusión el propósito central ha sido generar una estrategia de desarrollo humano.

Así los objetivos que cada mesa persigue quedan definidos en el Reglamento para el funcionamiento de las mesas de coordinación los objetivos que cada mesa perseguiría son:

- a.** Crear los espacios para la coordinación y el establecimiento de alianzas estratégicas entre las diferentes direcciones de la Secretaría de Promoción Social y demás dependencias municipales, con los Gobiernos Federal y Estatal, los Organismos Públicos Descentralizados, las OSC's, así como los Organismos Empresariales y Universidades.
- b.** Unir responsabilidades entre las diversas dependencias de la Secretaría en sus respectivos ámbitos de competencia.
- c.** Favorecer la optimización para evitar desperdiciar y dispersar los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta el Ayuntamiento de Guadalajara.
- d.** Otorgar mayor seguridad en la distribución racional de los programas.
- e.** Contribuir a que se establezca objetivos claros en la aplicación de los programas sociales de gobierno del municipio.
- f.** Generar con trabajos críticos, propositivos, veraces y oportunos, compromisos del gobierno municipal con la sociedad para dar solución integral a sus necesidades.

- g.** Obtener la información completa y oportuna, así como dar seguimiento a los componentes y a las actividades de cada una de las estrategias, programas y proyectos de Política Social en que el municipio tenga competencia.

## CAPÍTULO IV

### La experiencia del Nuevo Modelo de Gestión Social en Guadalajara

Según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU a nivel municipal, Guadalajara ocupa uno de los primeros lugares entre los 2443 ayuntamientos de todo México. Éste índice utiliza el concepto de desarrollo humano, rechazando aquella visión que perduró por varias décadas en donde la única variable reconocida para medir el desarrollo era el crecimiento económico; la medición actualmente se puede hacer integrando tres indicadores fundamentales: una larga vida saludable, el acceso a conocimientos, y la obtención de recursos necesarios para la vida.

Sin embargo, a pesar de estar entre los primeros lugares del desarrollo humano, Guadalajara presenta graves problemas de pobreza, como ya lo constatamos anteriormente. Además, el país en general se encuentra ubicado en el lugar número 54 dentro de los países del planeta, y por debajo –comparándonos con las naciones latinoamericanas- de Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, no obstante nuestro alto, pero ineficaz gasto social. Con ello, nos podemos referir a la urgencia de buscar una mayor eficacia en la política social, buscando nuevos modelos de gestión que nos permitan tanto un mayor número de victorias en el combate a la pobreza como seguir elevando el nivel de desarrollo humano de todos los habitantes. El reto de buscar y construir nuevos modelos de gestión social está siempre bien justificado porque necesitamos todavía mejores resultados. A lo largo de este trabajo he querido definir primero los grandes lineamientos de la política social para luego insistir en la experiencia del municipio de Guadalajara y terminar con diversas propuestas que involucran tanto al Estado como a la sociedad civil, a través de una nueva relación entre ambos de cara a los retos del desarrollo humano de la ciudad.

Las prioridades que se han expuesto en relación a la transversalidad, la complementariedad, la coordinación, las reformas legales, el rediseño del aparato de gobierno, la participación social y la integralidad del nuevo modo de hacer política pública implican ciertamente un cambio de mentalidad para abandonar tanto la visión exclusiva del Estado protector que todo lo puede solucionar, como la ideología predominante de que tarde o temprano es el mercado el que podrá ofrecer una distribución de la riqueza social para todos. Pero también hay que enfatizar, junto con la insistencia en el cambio de mentalidad, en la necesidad de ir experimentando propuestas novedosas como las de las mesas de coordinación, en donde se pueden ir llevando a cabo las prácticas de diagnóstico, planeación, evaluación de programas, etc. La experiencia de Guadalajara, en el gobierno municipal 2004-2006, puede ofrecer aportes fundamentales en la búsqueda de esos nuevos modelos de gestión social tan necesaria y que todos anhelamos.

A continuación me voy a referir a manera de conclusión acerca de los objetivos buscados por el NMGS, con relación a los resultados obtenidos a partir de la implementación de la experiencia que supuso el NMGS y sus aprendizajes institucionales, y voy a cerrar este trabajo con algunas sencillas recomendaciones que considero oportuno llevar a cabo para ser más efectivos en el combate a la pobreza.

El planteamiento del Nuevo Modelo de Gestión Social surge a partir de un análisis de la problemática que, desde una dimensión estratégico organizativa, estaba impidiendo la generación de mayores y mejores resultados al aparato gubernamental. Dicho análisis nos permitió identificar tanto el problema estratégico como los diferentes puntos de tensión que lo están determinando, constituyendo cuatro dimensiones: Eficiencia, Eficacia, Efectividad y Legitimidad. Los principales problemas que conforman cada punto de tensión se expresan en

el Problema estratégico: ¿Cómo aprovechar mejor los recursos con los cuales contamos para satisfacer las situaciones, necesidades, demandas, problemas y expectativas de la población, a través de resultados concretos y, a partir de ello, incidir realmente en la confianza y credibilidad ciudadana?

En materia de Eficacia se observa el siguiente diagnóstico: a) Adolecencia de un verdadero control administrativo, que permita la evaluación del desempeño de funcionarios y dependencias, a partir de parámetros de medición confiables y congruentes; b) Muchos procesos y procedimientos obsoletos y rebasados, en detrimento de la calidad del servicio que prestamos a la ciudadanía, y c) Necesidad de llevar a cabo una revisión y actualización del marco normativo y reglamentario.

En cuanto a la Eficiencia, tenemos pendiente una amplia agenda de inversión productiva y social, mientras seguimos concentrando nuestros recursos en la operación, sin una clara definición de criterios de racionalidad que nos permita evitar el dispendio y asegurar una adecuada asignación de los recursos.

En lo referente a la Efectividad, existe la insatisfacción persistente sobre situaciones, necesidades, demandas y expectativas de la población, debido a duplicidades en el quehacer de diversas dependencias; prevalece la agenda particular de las dependencias por encima de las prioridades del gobierno en su conjunto, así como la falta de un enfoque estratégico integrador de las prioridades de gobierno y las especificidades del municipio y sus distintos grupos vulnerables, que favorezcan a la vez la coordinación institucional y la generación de la información estratégica para la toma de decisiones.

En materia de Legitimidad, no hemos logrado establecer un círculo virtuoso de comunicación y diálogo gobierno-sociedad que redunde en la confianza y credibilidad ciudadana, al persistir insatisfechas muchas demandas de la población.

En términos generales, el reto fundamental que enfrentamos tiene que ver con el desarrollo de una serie de elementos que nos permitan hacer un uso más inteligente de nuestros recursos –humanos, materiales, financieros, de información y de gestión-, generar resultados concretos para satisfacer de una mejor manera las situaciones, problemas, necesidades de la población y, a partir de ello, incidir en la confianza y credibilidad ciudadana.

La respuesta a ello es el planteamiento del Nuevo Modelo de Gestión Social que, a partir del trabajo desarrollado en las diferentes dimensiones pretende imprimir una nueva gestión interorganizativa e intergubernamental, una alianza con la sociedad civil, así como una nueva direccionalidad y racionalidad al trabajo gubernamental. A partir de ello, hemos definido con precisión lo que pretendemos lograr en cada una de las dimensiones, así como una serie de acciones que nos permitieran avanzar, progresivamente, en cada una de ellas. A partir de ello, debemos alinear el trabajo de todas las dependencias y entidades que integran el aparato del Ayuntamiento, en un segundo momento la de los gobiernos Estatal y Federal y los OSC's –esto es, el encuadre estratégico-, privilegiando el trabajo intersectorial y la complementariedad de las acciones, buscando erradicar las duplicidades y dispersión de esfuerzos y recursos, en aras de ampliar el impacto social del trabajo del Ayuntamiento de Guadalajara. En suma, de lo que se trata es orientar el trabajo hacia un modelo de “gobernación”

Más allá de una simple coordinación de esfuerzos, el Nuevo Modelo de Gestión Social apunta hacia la constitución de redes interinstitucionales e intergubernamentales para la solución de problemas, partiendo del reconocimiento de que la problemática social que enfrentan los ciudadanos es compleja y requiere de respuestas integrales e innovadoras. En otras palabras, no podemos seguir “parcelando” las soluciones que ofrecemos a la ciudadanía con base en la división artificial que representa la segmentación de responsabilidades entre las diferentes dependencias del Ayuntamiento de Guadalajara. La solución de determinada situación o necesidad de un ciudadano en particular, normalmente requiere de la concurrencia de esfuerzos de diferentes dependencias, -como ha apuntado Kliksberg- por lo que la falta de complementariedad entre las mismas puede implicar el fracaso en la resolución del problema, aún a pesar de los esfuerzos realizados de manera particular por determinadas dependencias. Al ciudadano no le interesan nuestras fronteras internas, ni mucho menos nuestros problemas operativos; exige –con todo derecho- la resolución de problemas.

Con el fin de contar con elementos concretos que nos permitieran dar cumplimiento a los Compromisos y Prioridades municipales sintetizados en la Política de Promoción Social de nuestro Ayuntamiento, se realizó la definición, en primera instancia, de nuestro problema estratégico: “El aumento de la desigualdad social y los índices de pobreza”. A partir de la identificación de nuestro problema estratégico definimos seis ejes rectores, que a su vez son seis grandes metas que consideran los problemas sociales más graves de nuestra comunidad, así como los temas sobre los que hay que trabajar para abatir las causas de los problemas considerados. Estos ejes rectores constituyen la primera dimensión del trabajo intersectorial y son los siguientes:

1)Protección Social. Este eje busca asegurar el acceso general a servicios de salud de calidad, educación especial y niveles nutricionales básicos. Este esfuerzo está especialmente dirigido a los grupos más vulnerables de nuestro municipio.

2)Ampliación de capacidades: Se orienta a desarrollar las capacidades físicas e intelectuales de los tapatíos. Se incorporan las cuestiones de educación, cultura, medio ambiente y deporte.

3)Generación de Oportunidades de Ingreso: trata de generar oportunidades de ingreso para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar a través de mejores empleos. Esto mediante el financiamiento, el acompañamiento empresarial y la asesoría técnica para impulsar proyectos productivos;

4)Formación de Patrimonio: se pretende formar un patrimonio que garantice un nivel mínimo de solvencia a las familias en términos de ahorro, vivienda y equipamiento de la misma; con esta seguridad, la planeación a largo plazo se vuelve posible. Los hogares pueden aprovechar mejor las oportunidades de ingreso, emprender nuevas actividades, apoyar el progreso de los hijos y asegurar una vejez digna;

5)Infraestructura para el Desarrollo: este eje considera la rehabilitación o construcción de instalaciones o servicios necesarios en entornos urbanos específicos, lo cual redundará en el bienestar social y en el incremento de oportunidades de desarrollo comunitario;

6)Fortalecimiento del Capital Social: implica la potenciación de las capacidades de gestión pública, asociación y empoderamiento de los ciudadanos. Se concibe

como el actuar conjunto del gobierno con la sociedad para hacer a los ciudadanos partícipes de los trabajos de su comunidad.

Los cinco primeros responden a las Prioridades establecidas originalmente en nuestro programa de trabajo, mientras que el sexto adquiere el estatus de prioridad en tanto constituye un aspecto fundamental para el cumplimiento de los cinco anteriores –y un componente obligado en cada uno de nuestros programas- y de nuestro Propósito Central.

Por otro lado, de estos seis ejes centrales se desprenden 13 estrategias de desarrollo, a partir de las cuales se agrupan –en función a temas sociales, prioridades y problemas a resolver- los programas de gobierno federales, estatales y municipales, así como los esfuerzos de los OSC's. Estas trece estrategias son trabajadas en las Mesas de Coordinación –espacio público de confluencia de los actores atrás mencionados, que tiene el propósito de estimular la deliberación inteligente y, eventualmente, de consensar los planes y programas de trabajo “conjuntos”, es decir alineados estratégicamente-.

Este Nuevo Modelo de Gestión Social implica un nuevo esquema presupuestal, con el fin de lograr tanto una asignación presupuestal congruente con el Propósito Central -reducir la desigualdad y los índices de pobreza-, como una serie de indicadores que nos permitan un mayor control y seguimiento del desempeño institucional del Ayuntamiento de Guadalajara como un todo. En este proceso se busca alinear el quehacer de diferentes dependencias en torno al mismo propósito central, definido en cada una de las trece estrategias con el fin de avanzar en la eliminación de duplicidades y trabajos en paralelo, para lograr una verdadera complementariedad de esfuerzos a partir de resultados concretos. Por ello, la importancia del espacio de las Mesas de Coordinación, en donde la idea es llevar

a cabo ejercicios más estrictos de priorización de la inversión pública, con el fin de enfocarla con mayor precisión hacia las prioridades municipales al tiempo que se considera por medio de los presupuestos participativos, la información de los vecinos.

Cabe destacar que, además de las Mesas de Coordinación, el Nuevo Modelo de Gestión Social considera, para el cumplimiento de este propósito, otros instrumentos de gestión democrática: el Consejo Académico Consultivo de Política Social, el Consejo Consultivo de OSC's –próximo a aprobarse por el Ayuntamiento--, los Autodiagnósticos Comunitarios, el COPLADEMUN, los Comités Vecinales y la implementación de Presupuestos Participativos. En este sentido, por medio de las Mesas de Coordinación se pretende incorporar a esta lógica a las agencias del gobierno federal y estatal, y a los OSC's.

Por supuesto, hay que tener muy presente, tal y como lo menciona Kliksberg, que la implementación de las políticas y programas debe hacerse a través de organizaciones ya existentes o a crear, en las que hay ciertas tecnologías, ciertas normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas de poder, entre otros. Por tanto, hay que puntualizar que este proceso está muy lejos de ser considerado “miel sobre hojuelas”. En la práctica, hemos tenido que nadar a contracorriente. Por ejemplo, podemos citar algunas experiencias del propio Ayuntamiento de Guadalajara; en materia de salud, además de la Dirección Salud, el sistema asistencial DIF (desarrollo integral de la familia) opera consultorios médicos. Actualmente la Dirección de Salud cuenta con 14, mientras que el DIF opera en la actualidad 34 consultorios médicos. En ningún caso se pusieron en contacto para determinar políticas generales tales como horarios de apertura, cobro por consulta al público asistente, temas sobre los cuales se ofrecen la consulta, el pago que se le da a los doctores y enfermeras, o las mínimas

características que deberían de considerarse para homogeneizar al menos la imagen, ya no digamos la selección de los puntos geográficos en los cuales se han ido instalando a través de los años. Se ha llegado incluso al exceso de tener, por ejemplo, centros de capacitación para el trabajo –operados por la Dirección de Educación y el DIF-, a unos cuantos metros de distancia entre uno y otro.

Uno de los problemas con los que nos encontramos al iniciar nuestra gestión fue, precisamente, el que distintos actores adscritos a la reciente creada Secretaría de Promoción Social, llevan a cabo acciones muy parecidas, en algunos casos idénticas, no solamente sin coordinación alguna, sino con pleno desconocimiento entre los actores responsables de llevarlas a cabo. Ciertamente no todo ha sido una experiencia negativa. También hemos encontrado respuestas entusiastas de parte de funcionarios que creen en la utilidad del Nuevo Modelo de Gestión Social y entienden que –como también lo afirma Kliksberg- el diseño de la política debe orientarse a resolver problemas estructurales prioritarios que, para ser resueltos, requieren movilizar múltiples factores, actuar de manera combinada, y, por tanto actuar intersectorialmente, intergubernamentalmente y en coordinación con las OSC's. Los programas sociales deben ser programas en los que participen varias agencias de distinto orden de gobierno y Organismos de la sociedad civil, universidades, iglesias etc.

Se debe sensibilizar a los actores sobre las ventajas del trabajo conjunto, tener la capacidad de desenvolver procesos de negociación para zanjar diferencias, capitalizar fortalezas de las organizaciones, limitar sus debilidades, construir puentes entre organizaciones, desarrollar un lenguaje común entre ellas y, en suma, aprovechar toda oportunidad de trabajo conjunto y combinado. Por tanto, además del reto en materia de coordinación intergubernamental que hemos asumido, observamos el de la coordinación interorganizativa, -la coordinación

entre dependencias del propio Ayuntamiento-. En este tema la experiencia ha sido difícil, aunque esperanzadora. Sabemos que la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Social, pasa por periodo de adaptación, en el cual debemos superar demasiadas resistencias. Además, hemos tenido que enfrentar la desconfianza de los Organismos de la Sociedad Civil en el gobierno en general -y nuestro Ayuntamiento no es la excepción.

En este sentido, siempre hemos tenido claro que es nuestra obligación hacer todo lo que esté en nuestras manos para regresarle la confianza a la ciudadanía, en las instituciones de gobierno. Sobre eso hemos estado trabajando en varios niveles.

En primer lugar, con los OSC's, tenemos dos líneas de acción que corren en paralelo y de manera simultanea. La primera consistió en que, después de hacer un mapa de organismos de acuerdo a ámbito de actividad, los invitamos a participar directamente en las Mesas de Coordinación, para concertar la toma de decisiones y el diseño de acciones conjuntas.

En algunas mesas hemos observado resultados interesantes, aunque la constante es que no han dado los resultados esperados y debemos trabajar mucho más, particularmente en el desarrollo de metodologías que nos permitan llegar a la conformación de productos concretos: diagnósticos, definición de prioridades, elaboración de Programas operativos anuales, presupuestos, por citar algunos.

La segunda es la conformación de un Consejo Consultivo de Organismos de la Sociedad Civil, espacio de carácter público, -próximo a ser aprobado por los regidores del Ayuntamiento- que tiene el objetivo de darles voz a los organismos y generar un espacio de deliberación, encaminado al diseño de mejores prácticas y programas sociales, así como a vincular a los organismos de la sociedad civil con

las estrategias y programas de gobierno del Ayuntamiento, por medio de las Mesas de Coordinación.

En segundo lugar contamos con El Consejo Académico Consultivo de Política Social, espacio que reúne a los académicos más destacados de las universidades locales con el propósito de reflexionar sobre la problemática social y hacer propuestas sobre el diseño de políticas o programas.

En tercer lugar, hemos implementando los Autodiagnósticos Comunitarios y una prueba piloto de presupuestos participativos en 6 colonias del municipio.

Se trata de imaginarnos una nueva forma de relación entre los mismos ciudadanos y con su Ayuntamiento. Éstos nuevos instrumentos, junto a otros como COPLADEMUN y la organización formal de los Comités Vecinales, forman parte del Nuevo Modelo de Gestión Social.

Para el funcionamiento correcto del nuevo Modelo reconocemos que debemos trabajar más en la necesidad de contrarrestar el énfasis sectorial –feudos gubernamentales separados- que hemos encontrado y que genera resultados limitados e ineficiencia.

Continuando con la identificación de algunos de los problemas y obstáculos encontrados, destaca la inexistencia en nuestro Ayuntamiento de una apertura programática que ordene el ejercicio del gasto por tema y, por tanto, por prioridad. Con respecto a otros obstáculos encontrados, podemos decir que no existe un andamiaje que nos permita ordenar o leer el presupuesto por dimensión de desarrollo, más allá de las partidas presupuestales. Por ejemplo, una dimensión de infraestructura urbana para el desarrollo, otra de desarrollo institucional, otra de

desarrollo social o seguridad pública, que a su vez puedan desdoblarse hasta llegar a una especificidad tal que nos permita identificar con claridad la acción, el problema que pretende resolver y la zona geográfica donde se aplica. No ha sido posible diseñar un presupuesto que permita referenciar geográficamente el gasto y, por tanto, los bienes y servicios por zona y colonia y, así, verificar lo equitativo y efectivo, o no del mismo. En otro plano, no existe una agenda racionalmente diseñada –más allá de los programas que se aplican conjuntamente- para relacionarnos con el Gobierno Federal y Estatal. No existe un Modelo de Gestión -totalmente acabado- que, con lineamientos claros y precisos, -sobre todo a raíz de la modificación orgánica llevada a finales del año 2003- permita a las diferentes secretarías del Ayuntamiento tener un esquema de trabajo con orientación estratégica, más allá de la relación cotidiana entre las secretarías y direcciones del Ayuntamiento. También hace falta un Modelo de Gestión que vincule los procesos de planeación con el de presupuesto y con el de control y seguimiento. Esto impide que podamos contar con métodos para clarificar prioridades y por tanto saber dónde están los acentos en el gasto público.

Hace falta reglamentar las Mesas de Coordinación y resolver el alcance de las obligaciones y derechos de los participantes; ambos procesos están en espera de una reforma jurídica a los reglamentos, por parte del órgano de gobierno del Ayuntamiento. Es decir, hace falta contar con un marco jurídico y reglamentario, así como con un diseño organizacional, de procesos y procedimientos que facilite el desarrollo de una gestión basada en redes Interinstitucionales, que permitan alinear las acciones de las diversas instituciones del aparato estatal en torno a las prioridades, favoreciendo la complementariedad y sinergia intersectorial, generando al tiempo información estratégica, con el fin de satisfacer de manera más certera las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos, atendiendo las especificidades de las distintas zonas del municipio, así como las

necesidades particulares de los grupos más vulnerables de nuestro municipio de Guadalajara.

Hemos aprendido la importancia que reviste el trabajo interorganizativo al interior del Ayuntamiento; nos hemos sensibilizado sobre la necesidad de llevar a cabo un encuadre estratégico, para evitar la duplicidad de acciones. Además, en este orden de ideas y con un ánimo de colaboración intersectorial, ha sido muy interesante el darnos la oportunidad de escuchar a nuestros colegas de otras áreas y conocer y aprovechar sus experiencias adquiridas al implementar sus programas y al reflexionar sobre las causas de los problemas que atienden. Otro elemento a destacar en términos de aprendizaje es la comprensión de la complejidad de los problemas sociales, de tal manera que, si queremos ser más eficaces en el combate a la pobreza, debemos tener claro que el abordaje debe ser holístico, integral, dado que las políticas públicas no sólo son las acciones, sino también las omisiones y, en ese sentido, lo que hacemos o dejamos de hacer desde una agencia impacta a otra dimensión del desarrollo social, para bien o para mal, y, al final del día, esto repercute en la situación de las personas, de las familias de nuestra comunidad.

Otro factor muy rico de aprendizaje tiene que ver con la visión de los Organismos de la Sociedad Civil y los académicos; ambos grupos nos han demostrado en la práctica que es posible establecer alianzas y compromisos con la sociedad civil, aparte de la riqueza del aprendizaje que han venido aportando a los funcionarios públicos, en la concepción de los problemas sociales, sus causas, nuevas formas de enfrentar los problemas, metodologías para elevar nuestro desempeño, la propia renovación del ánimo y el optimismo, por citar sólo algunos.

Otro gran campo de aprendizaje han sido las Mesas de Coordinación. Nos han enseñado experiencias positivas como negativas, ambas útiles porque aprendemos de ellas y representan la única forma de avanzar en el perfeccionamiento de este instrumento. Hemos observado que existen muchos obstáculos al trabajo conjunto y, por tanto podemos pensar en estrategias para superarlos. También hemos observado el trabajo solidario de otros colegas, pero, sobre todo, hemos visto como se potencia exponencialmente el alcance de nuestros resultados cuando actuamos de manera conjunta, con un mismo objetivo.

Es muy satisfactorio observar cómo impacta la aplicación de nuestras estrategias –la suma de programas federales, estatales, municipales y de OSC’s, organizados en función a problemas y prioridades- en la vida de las familias más pobres. Por ejemplo, hay una comunidad de indígenas Mixtecos, conformada por alrededor de 600 familias a quienes después de 30 años se les ha atendido por fin. Iniciamos acercando el Programa Federal Oportunidades Desarrollo Humano, que les ofrece una cantidad en efectivo, acceso a la salud, educación y nutrición. Además, iniciamos, en conjunto con ellos, trabajos de infraestructura: implementación de drenaje, acceso a agua potable, empedrado de calle, mejoramiento de vivienda (piso firme, techo firme y sustitución de paredes de madera por material sólido), financiamiento de proyectos productivos y actividades culturales. Nuestra hipótesis a comprobar es que a una oferta integral y complementaria –de acuerdo a nuestros ejes rectores y estrategias— de programas públicos y de acciones de los OSC’s existen mayores posibilidades de que las familias en condición de pobreza superen este círculo vicioso y, así accedan a una mejor calidad de vida. Además, se comienza a percibir más gráficamente entre los actores que participamos, los beneficios tangibles de trabajar intergubernamentalmente, intersectorialmente y de la mano con OSC’s.

Quizá el dicho de que dos cabezas piensan mejor que una puede ilustrar esta situación.

Otro ingrediente interesante dentro del aprendizaje obtenido va en relación a lo satisfactorio de trabajar con la gente, con los beneficiarios de las colonias donde aplicamos nuestros programas –todos con componentes de participación ciudadana-, al observar cómo la semilla de la deliberación pública, del pensamiento en función de problemas, el debate sobre las sus causas de las situaciones, la adjudicación de prioridades, en suma, “la razón pública”, comienzan a arraigarse, así como el entusiasmo manifestado al trabajar en la aplicación de los distintos programas y en la generosidad para proponer acciones para resolver los problemas de su comunidad.

El formato de trabajo en las Mesas de Coordinación ha permitido a los distintos actores participantes identificar a otros que básicamente atienden la misma problemática pero desde distintos puntos de vista y con una diversidad de programas que pueden complementarse y proporcionar apoyos de mayor impacto. Ese solo hecho de saber que no están solos en la lucha contra los problemas que atienden no es para nada algo insignificante.

También hemos aprendido la importancia de la difusión de nuestros programas. Sin ella, es más difícil que quienes más necesidades tienen accedan a ellos. En otras dimensiones también tenemos claro que hay que avanzar hacia un convencimiento más pleno sobre los beneficios de trabajar en las Mesas, de manera conjunta.

También hay que llevar a cabo los ajustes organizacionales para respaldar de mejor manera a los Secretarios Técnicos –responsables de las estrategias, y por tanto de las Mesas, quienes además laboran en alguna Dirección, y eso les genera conflicto con sus jefes-. Hemos aprendido también que es difícil operar cambios en las organizaciones. Creo que también nos hemos convencido de la necesidad de avanzar en la rendición de cuentas a la sociedad, incluyendo no sólo la dimensión financiera, sino incluyendo la dimensión de desempeño institucional, de manera tal que podamos establecer un círculo virtuoso de comunicación y diálogo gobierno-sociedad que redunde en la confianza y credibilidad ciudadana.

En suma, quizá el aprendizaje más importante tiene que ver con la revalorización de nuestra función como funcionarios públicos, particularmente como agentes de cambio que somos, así como la certeza de que debemos diseñar mejores prácticas de gobierno en beneficio de los ciudadanos. La jaula de hierro a veces no nos permite observar con claridad los fines porque corremos continuamente el riesgo de perdernos en los medios, en los instrumentos y perdemos de vista a veces que nuestro fin último es el ser humano, los ciudadanos en general y especialmente los más pobres. Todo esto es un aprendizaje que vale la pena.

En materia de recomendaciones muy puntuales podemos considerar las siguientes: debemos contar con un marco jurídico y reglamentario que considere los distintos instrumentos novedosos que hemos diseñado y regule con claridad su operación. Igualmente, hay que llevar a cabo un nuevo diseño organizacional de procesos y procedimientos, que facilite el desarrollo del quehacer gubernamental del Ayuntamiento, apoyado en parámetros de medición confiables y congruentes, que nos permitan un adecuado control y evaluación del desempeño de funcionarios y dependencias, asegurando una mayor calidad en el servicio a la

ciudadanía, sobre todo a partir de las reformas a la estructura orgánica del Ayuntamiento.

Debemos garantizar el hacer un uso más inteligente de nuestros recursos –humanos, materiales, financieros, de información y de gestión-, contando con criterios y sistemas de soporte que orienten la distribución y asignación de nuestros presupuestos con base en las prioridades de nuestro municipio y favorezcan un aprovechamiento racional de los mismos. Para ello, hay que diseñar metodologías claras que nos permitan deliberar y discutir los problemas de nuestra comunidad con un grado confiable de representatividad de los ciudadanos y con reglas y procedimientos claros. Tenemos que entender y desarrollar una gestión basada en redes Interinstitucionales, que permitan alinear las acciones de las diversas instituciones del aparato federal, estatal y municipal en torno a las prioridades y problemas de nuestra comunidad, -encuadre estratégico- favoreciendo la complementariedad y sinergia intersectorial, generando al mismo tiempo información estratégica, con el fin de satisfacer de manera más certera las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos, atendiendo las especificidades de las distintas zonas de nuestro municipio.

En este esfuerzo, debe participar la Sociedad Civil organizada. Tenemos que avanzar en la rendición de cuentas a la sociedad, incluyendo no sólo la dimensión financiera, sino también el diseño de nuevos mecanismos que nos permitan incluir la dimensión de desempeño institucional, de manera tal que podamos establecer un círculo virtuoso de comunicación y diálogo gobierno-sociedad que redunde en la confianza y credibilidad ciudadana.

Sería muy útil, además, diseñar un instrumento jurídico: quizá un convenio en el que se plasmara el Programa Operativo Anual de los tres órdenes de gobierno, sus dependencias, programas y presupuestos. Se trataría de un programa que considerara un diagnóstico de los problemas y una fuerte consulta ciudadana, y que referenciara geográficamente su aplicación. El espacio de interlocución, diseño e implementación de este convenio podrían ser las Mesas de Coordinación.

Hay que hacer todo lo posible por trascender la mera administración de programas para orientar el trabajo –y por tanto los recursos- del Gobierno en su conjunto hacia la resolución de problemas, con base en las necesidades, demandas y expectativas y participación de los ciudadanos. Insisto en el modelo de las Mesas de Coordinación porque pueden ser el instrumento y el espacio público que privilegie el trabajo intersectorial, intergubernamental y de estrecha relación con Organismos de la Sociedad Civil, bajo una lógica de redes estratégicas y ya no de mera coordinación.

Hay que avanzar hacia una nueva generación de reformas y modificaciones a nuestras organizaciones, normatividad y procesos, de manera tal que se eliminen restricciones artificiales que han venido perjudicando la calidad de los servicios que prestamos a la ciudadanía y han evitado que orientemos los recursos hacia la resolución de nuestros problemas. Hay que diseñar sistemas de control de la gestión y de evaluación del desempeño institucional y, a partir de ello, mejorar la transparencia y rendición de cuentas y el establecimiento de un nuevo modelo de diálogo constructivo gobierno-sociedad.

Comparto con Kliksberg la tarea de impulsar la descentralización y participación ciudadana en programas de gobierno que promuevan un desarrollo equilibrado y sustentable de nuestro municipio. En la implementación de este Nuevo Modelo de Gestión Social hay que considerar y resolver los obstáculos que las propias organizaciones participantes van a oponer, incluyendo la consideración de las reformas administrativo-organizativas que permitan contar con organizaciones cuya estructura esté pensada para operar esta Nueva Política Social. Hay que impulsar una cultura de la capacitación continua y permanente de los funcionarios que operan la política social. Hay que evolucionar hacia una nueva cultura de la información que considere la elaboración de estudios y encuestas con una periodicidad, al menos anual que nos permita contar con información oportuna para la mejor toma de decisiones. Creo, además que hay que diseñar una Nueva Estructura Programática que ordene de mejor manera el diseño y comprensión de nuestro presupuesto y, por último, que sería muy útil contar con un sistema de selección de beneficiarios que nos permitiera ofrecer de mejor manera nuestra oferta programática, de acuerdo a las necesidades específicas de los distintos grupos, particularmente los más vulnerables, de nuestro municipio.

## CONCLUSIONES

Los antecedentes de la creación del Nuevo Modelo de Gestión Social (NMGS) en el Municipio de Guadalajara surgen a partir de un análisis de la problemática que, desde una dimensión estratégico organizativa, estaba impidiendo la generación de mayores y mejores resultados al aparato gubernamental. De la elaboración del diagnóstico inicial se desprendió lo siguiente: No contamos con instrumentos de coordinación eficientes entre los tres niveles de gobierno y con los Organismos de la Sociedad Civil, que nos permitan ser más eficientes y eficaces en el combate a la pobreza y la inequidad. El NMGS, basado fundamentalmente en el instrumento de las Mesas de Coordinación, donde participan diversos organismos gubernamentales y de la sociedad civil, busca compartir información, metodologías, prácticas y experiencias exitosas, así como presupuestos financieros, en el marco de un “espacio público de deliberación” inteligente e informado, guiado por la razón pública, compartido por agencias de gobierno y OSC's, en el que se puedan tomar mejores decisiones, en materia de planeación, diseño e implementación de programas sociales y evitar la duplicidad de funciones y la dispersión de esfuerzos, -financieros, humanos y materiales-.

La experiencia implementada en los dos primeros años de administración 2004 y 2005 no estuvo exenta de complicaciones. Todavía observamos desconfianza hacia el gobierno de parte de los OSC's, barreras hacia el trabajo intersectorial de dependencias y organizaciones del propio Ayuntamiento, ausencia de mecanismos formales que aseguren la coordinación entre organismos del Ayuntamiento y entre éstos y otros de orden de gobierno federal y estatal, falta de fundamentos jurídicos para ello y reticencia a perder poder de decisión de ciertas agencias gubernamentales federales y estatales.

El Ayuntamiento actual de Guadalajara inició su gestión en el mes de Enero de 2004, mientras el Gobierno Estatal y Federal de México llegaban a su cuarto año de gestión. El municipio de Guadalajara es la capital política del estado de Jalisco –junto con los estados de Nuevo León y México los más importantes del país--. Cabe mencionar que, además, ocupa los primeros lugares en los índices de desarrollo humano y desarrollo, en gran medida por su importancia económica, razón por la que había estado excluido de la aplicación de programas sociales federales y estatales. Sin embargo, a partir del año 2004, las cosas cambiaron. El Gobierno Federal aceptó aplicar en nuestra ciudad programas sociales para el combate de la pobreza urbana, tales como Hábitat, Desarrollo Humano Oportunidades -antes Progres- , Coinversión Social, Seguro Popular, Escuelas de Calidad y Opciones Productivas. Lo anterior se logró después de sensibilizar al Gobierno Federal de que, si bien nuestro municipio ocupa uno de los primeros lugares en los índices de desarrollo, también cuenta con amplios grupos de personas en condición de pobreza, dada su heterogeneidad al interior. Para ser exactos, según datos del censo INEGI del año 2,000, nuestro municipio tiene 1'639, 394 habitantes, de los cuales 376, 262 (equivalentes al 22.95 % de la población) se encuentran en condición de pobreza. Sobra decir que, en términos absolutos, los tapatíos en condición de pobreza representan más habitantes del total de personas que viven en el municipio de Mezquitic (14,614), el único municipio del estado de Jalisco considerado con grado de muy alta marginación, por el Gobierno Federal.

Uno de los puntos importantes a considerar fue el reto que significaba la elaboración de un nuevo modelo de gestión de política social comparado con aquellos que se han implantado por décadas, basados tanto en el asistencialismo del Estado o solo en los efectos de la fuerzas del libre mercado. El gran reto de los modelos emergentes, como apunta Dagmar Racynski y Charles Reily es conjuntar

la fuerza del estado, el poder del mercado y la participación ciudadana en un marco democrático para poder enfrentar con más éxito los rezagos de pobreza y desigualdad en nuestras sociedades.

Por vez primera, a partir de 2004, en nuestro municipio estamos aplicando programas sociales con presupuestos (solamente federales) de alrededor a los 100 millones de pesos. Esto ha motivado la necesidad de tener relaciones no sólo más cercanas con los gobiernos estatal y federal, sino de corresponsabilidad en la toma de decisiones. De cualquier forma, mi experiencia como funcionario estatal, tres años atrás, en el área de la planeación para el desarrollo (COPLADE) me dejó claras las dificultades a enfrentar cuando de administrar programas federales se trata. Tales dificultades van desde la desconfianza de algunos funcionarios del orden federal en la capacidad de sus colegas locales hasta la intención sistemática de funcionarios federales por tratar de imponer decisiones estratégicas a los gobiernos estatal y municipal. Por ejemplo, la definición de las zonas geográficas en las que un programa ha de administrarse, el monto del presupuesto, el esquema de operación intergubernamental, la definición de la apertura programática, entre otros. Esta situación que en nada ayuda a una sana y más inteligente gestión intergubernamental es el pan nuestro de cada día, en gran medida por la falta de mecanismos de coordinación intergubernamental eficaces y la ausencia de espacios de carácter público de deliberación en los que se tomen decisiones con alcance vinculatorio (selección de problemas a atender y su ubicación geográfica, determinación de montos presupuestales, diseño de esquemas de coordinación flexibles y eficaces, apertura programática, entre otros) y se evite, por tanto, la dispersión de esfuerzos y recursos o la falta de cobertura de servicios y programas, y la duplicación o exclusión de población objetivo por decisión del gobierno central, que hoy todavía se vive.

Hay que resaltar que esta lógica de falta de coordinación, no solamente se da entre el gobierno federal, el estatal y el municipal, sino entre instancias federales entre sí, agencias estatales entre sí y áreas del gobierno municipal entre sí; y entre éstas y Organismos de la Sociedad Civil y ciudadanos. Es decir, es un problema de gestión intergubernamental y de gestión intersectorial e interorganizativa de suerte que, en muchos casos, cada agencia gubernamental o cada programa del gobierno federal interviene directamente en los municipios, sin coordinarse con las demás dependencias y programas del gobierno Federal, ni con los gobiernos estatal y municipal -sobre todo cuando hay ausencia de presupuestos mezclados, es decir, cuando los recursos del programa son de origen únicamente federal-. Ello significa que regularmente cada agencia del gobierno federal opera sus programas y presupuestos de acuerdo a sus criterios, valores, reglas, intereses, principios y prioridades, generando la ausencia de coordinación, con la ineficiencia consecuente. La conclusión es que regularmente, el monto presupuestal que se ejerce en un municipio puede llegar a ser alto; sin embargo, se pierde la oportunidad de generar sinergias y programas de desarrollo integrales, ya que cada dependencia actúa sola y va por su lado, duplicando gasto y evitando generar impactos sociales más importantes. Bernardo Kliksberg es muy claro al afirmar que es imposible entender los problemas sociales, mucho menos resolverlos, sólo desde la lógica de una agencia. Hay acciones que de dejarse de llevar a cabo en un área, impactan otros temas. Los problemas sociales -multifactoriales- hay que resolverlos con programas en los que participen agencias de los tres órdenes de gobierno, de distintas áreas y en coordinación con los Organismos de la Sociedad Civil.

En el Ayuntamiento de Guadalajara, a partir de 2004, se modificó la estructura orgánica del gobierno. Ahora se cuenta con cuatro secretarías que agrupan de manera estratégica los temas sustantivos de la gestión: Seguridad

Pública, Infraestructura, Promoción Económica y Promoción Social. Lo anterior nos ha permitido diseñar un Nuevo Modelo de Gestión Social, que entre sus principales características considera lo importante de conceptos como la coordinación y la cooperación; la gestión intergubernamental; la intersectorialidad; la complementariedad e integralidad de las acciones; la focalización y lo relevante y necesario para llevar a cabo un trabajo conjunto -una alianza- con los Organismos de la Sociedad Civil.

Como suele suceder, del diseño a la implementación hay una gran distancia. Nos hemos encontrado con la urgente necesidad de contrarrestar el énfasis sectorial –feudos separados— de algunas agencias, en los tres órdenes de gobierno. Estos han sido algunos de los factores que han motivado a diseñar este Nuevo Modelo de Gestión Social, pensado a partir de los problemas de nuestra comunidad y, a partir del cual se integran todos aquellos esfuerzos –programas de los tres órdenes de gobierno y OSC’s- encaminados a resolver algún problema social –otra característica de nuestro modelo- en lo que llamamos *estrategias* (concepto que agrupa programas federales, estatales, municipales y esfuerzos de OSC’s, de acuerdo a una serie de temas estrechamente vinculados a problemas prioritarios) y que se administran en las Mesas de Coordinación, con la intención de evitar resultados limitados, ineficiencia y duplicidad de funciones, y al mismo tiempo maximizar presupuestos, generar sinergias, consensar prioridades, determinar la magnitud de los problemas y su ubicación en el territorio, incorporar al trabajo a los OSC’s, entre otros. Estos han sido principalmente los antecedentes que nos han motivado a iniciar esta innovación en el Ayuntamiento de Guadalajara, a partir de la cual creemos poder volver más eficaz nuestra política social.

El nuevo Modelo de Gestión Social es un diseño técnico-metodológico orientado a generar toda una dinámica de trabajo en las instancias del Ayuntamiento de Guadalajara, a partir no sólo de una serie de innovaciones en aspectos clave del actuar gubernamental, sino sobre todo, de una nueva direccionalidad y racionalidad de nuestro quehacer. Se trata de la forma en que entendemos y asumimos nuestra responsabilidad frente a los ciudadanos. Por tanto, el objetivo principal es resolver los obstáculos que impiden ser más eficaces. Este Nuevo Modelo de Gestión Social considera un instrumento de gestión para cumplir sus objetivos: las Mesas de Coordinación, que son instancias con el objetivo de permitir y promover el diseño y la implementación de programas en los que participen varias agencias de distinto orden de gobierno y Organismo de la Sociedad Civil. En este espacio público, se debe sensibilizar a los actores sobre las ventajas del trabajo conjunto, tener la capacidad de desenvolver procesos de negociación para zanjar diferencias, capitalizar fortalezas de las organizaciones, limitar sus debilidades, construir puentes entre organizaciones, desarrollar un lenguaje común entre ellas y, en suma, aprovechar toda oportunidad de trabajo conjunto y combinado.

Por tanto, además del objetivo en materia de gestión intergubernamental, observamos el de la intersectorialidad, al interior de nuestro Ayuntamiento y, el de coordinación con OSC's. En estas mesas se pretende optimizar los recursos del gobierno federal, estatal, municipal y de OSC's; se debe determinar racionalmente las prioridades y problemas sociales de nuestro municipio; elaborar los planes de trabajo; modelar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la implementación de los programas; diseñar e implementar presupuestos participativos; diseñar Sistemas de Control de la Gestión, así como de Evaluación de los Resultados. Todo esto, tiene como fin generar resultados concretos para satisfacer de mejor manera las situaciones, necesidades, problemas, demandas y

expectativas de la población y, a partir de ello, incidir en la confianza y credibilidad ciudadana. Queremos generar una nueva dinámica de trabajo, imprimiendo una nueva direccionalidad y racionalidad al trabajo del Ayuntamiento de Guadalajara, que asegure mayor calidad en el servicio a la ciudadanía. Queremos deliberar en las mesas de coordinación a partir de información actualizada, oportuna, referenciada geográficamente, que soporte la orientación, distribución y asignación presupuestal del gasto, con base en las prioridades municipales.

En las Mesas de Coordinación queremos contribuir en el avance en la rendición de cuentas a la sociedad, incluyendo no sólo la dimensión financiera, sino también la dimensión de desempeño institucional, de manera tal que podamos establecer un círculo virtuoso de comunicación y diálogo gobierno-sociedad que redunde en la confianza y credibilidad ciudadana. En conclusión, por medio del trabajo en las Mesas de Coordinación del Nuevo Modelo de Gestión Social, buscamos trascender la mera administración de programas para orientar el trabajo –y por tanto los recursos- del Ayuntamiento y los Gobiernos Federal y del Estado, así como de las OSC's en su conjunto hacia la resolución de problemas, con base en las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos; privilegiar el trabajo intersectorial, bajo una lógica de redes estratégicas; incidir en aspectos clave en materia de organización y normatividad, de manera tal que se eliminen las restricciones artificiales que han venido perjudicando la calidad de los servicios que prestamos a la ciudadanía; orientar la inversión pública hacia las prioridades municipales; brindar elementos para un mayor control y una mejor evaluación del desempeño institucional y, a partir de ello, para la rendición de cuentas y el establecimiento de un diálogo constructivo gobierno-sociedad e impulsar la descentralización y el desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes zonas del municipio de Guadalajara; consolidar una alianza estratégica con la sociedad civil y acercar los programas sociales a la

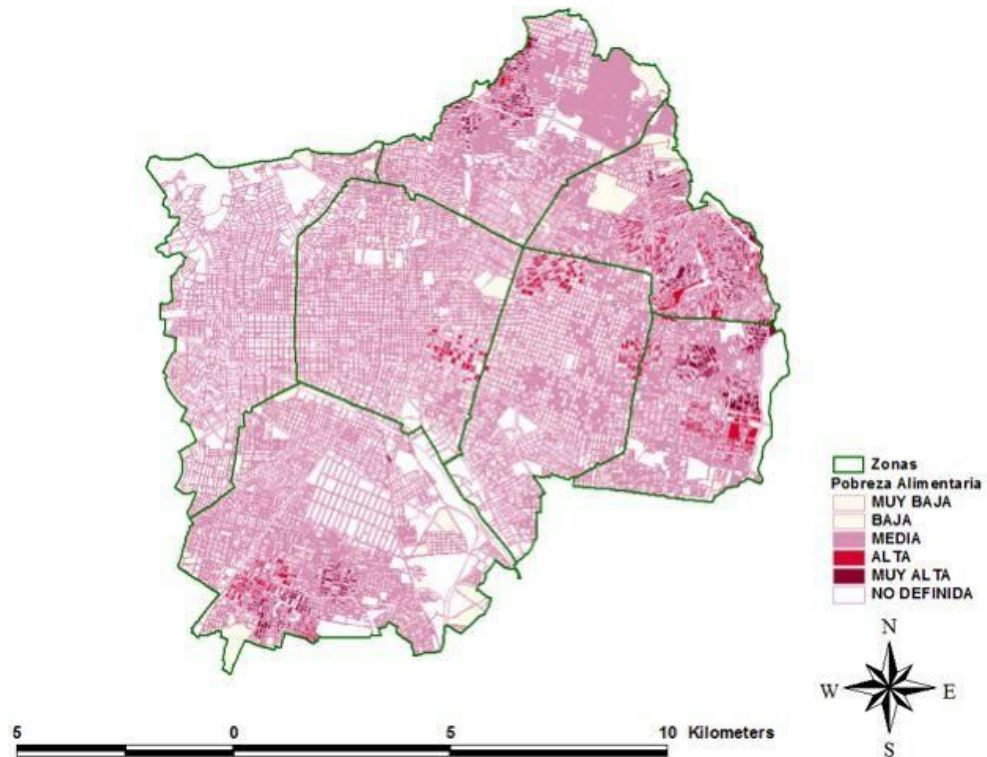
comunidad, motivar su participación en ellos y así participar en transparentar su gestión.

## ANEXOS

DIMENSIONES DE LA POBREZA EN GUADALAJARA					
	Definición	Hogares	Personas		
NO POBRES	Son aquellas personas que cubren sus necesidades de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte público.	309,071	1,263,132		
		78.98%	77.04%		
<b>\$ 41.80 pesos diarios por persona (urbano)</b>					
POBREZA DE PATRIMONIO	ingreso insuficiente como para satisfacer sus necesidades de transporte, vivienda, vestido y calzado.	64,700	290,961	TOTALES EN ALGUNA DIMENSION DE POBREZA:	
		16.53%	17.75%		
<b>\$ 27.70 pesos diarios por persona (urbano)</b>					
POBREZA DE CAPACIDADES	ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero que no cuenta con la capacidad de invertir en educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado.	12,497	59,369		
		3.19%	3.62%		
<b>\$ 20.90 pesos diarios por persona (urbano)</b>					
POBREZA ALIMENTARIA	insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia.	5,022	25,932	Hogares	Personas
		1.28%	1.58%	64,700	290,961
		391,290	1,639,394	16.58%	17.75%

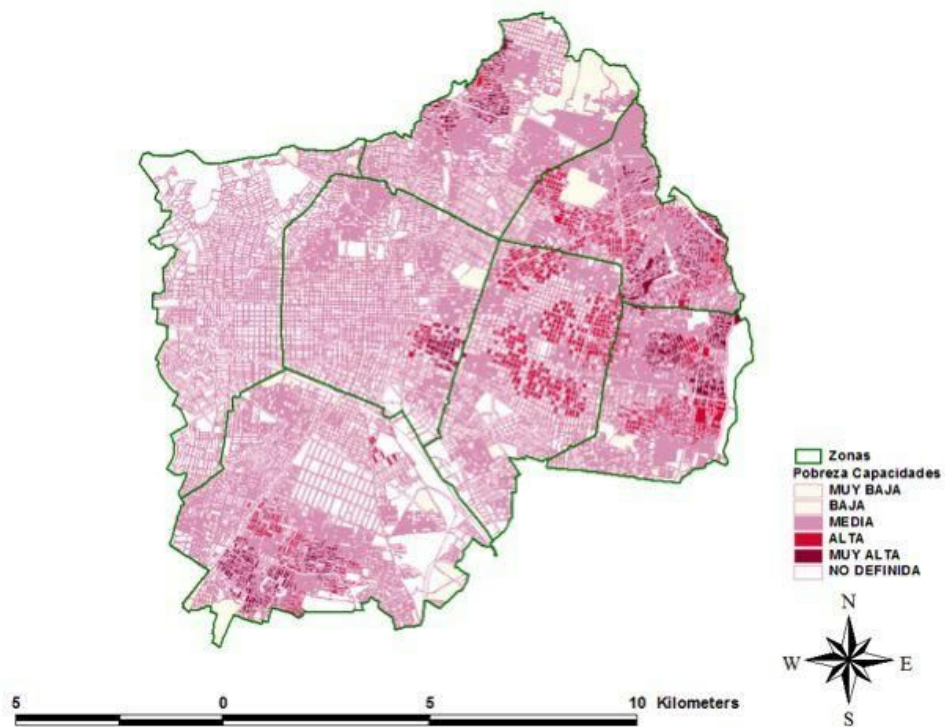
Fuente: SEDESOL – INEGI.

**Mapa 1**  
**LA POBREZA ALIMENTARIA EN GUADALAJARA**



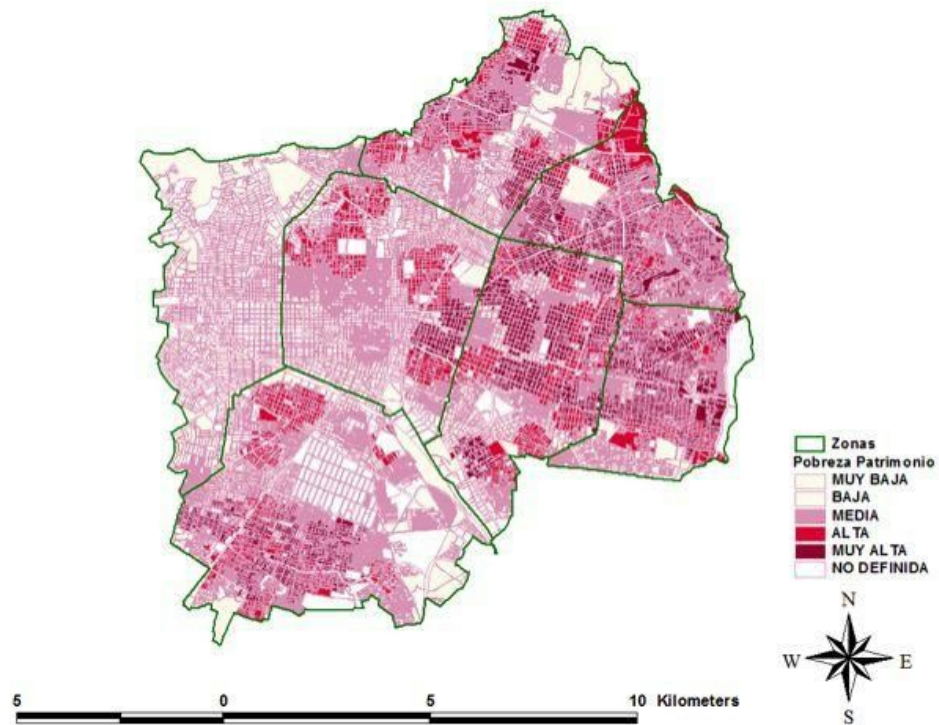
Fuente: Secretaría de Promoción Social, Ayuntamiento de Guadalajara

**Mapa 2**  
**LA POBREZA DE CAPACIDADES EN GUADALAJARA**



Fuente: Secretaría de Promoción Social, Ayuntamiento de Guadalajara

**Mapa 3**  
**LA POBREZA DE PATRIMONIO EN GUADALAJARA**



Fuente: Secretaría de Promoción Social, Ayuntamiento de Guadalajara

## Bibliografía

- Aguilar Valenzuela, Rubén (2002). La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno. Memoria del II Seminario Anual de Investigación el Tercer Sector en México. México, DF: Centro Mexicano para la Filantropía, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2001). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI” en Revista ENLACE, Marzo 2001, México, Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). “Estudio introductorio”, en El estudio de las políticas públicas, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa.
- Ander-Egg, Ezequiel (1990). América y los desafíos de la política social. Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- Arzate Salgado, Jorge (2003). “La pobreza como ciudadanía y complejidad de lo social” en Gobierno del Estado de México. Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales. Memoria del Foro Internacional sobre Pobreza Urbana. Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala Espino, José (2000). Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, Asociación de Ex alumnos de la Facultad de Economía y Facultad de Economía de la UNAM.
- Ayuntamiento de Guadalajara (2004). Documento Rector de la Secretaría de Promoción Social. 2004-2006. Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, mimeo. 23 pp.

- Ayuntamiento de Guadalajara (2004). Información estadística de la ciudad de Guadalajara por zonas. Secretaría de Promoción Social, Coordinación de Análisis y Planeación, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara.
- Banco Mundial (1992). “La medición de la pobreza” en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, págs. 323-325.
- BID, (2001). “Poverty reduction and promotion of social equity” in Report on activities in year 2000 and an active plan in the areas of special emphasis, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Boltvinik, Julio (1998). “Estrategias de Lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis Crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales” en Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 38.
- Boltvinik, Julio (1992). “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo” en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, págs. 354-365.
- Boltvinik, Julio (2003a). “Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza” en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 5, México, págs. 404-409.
- Boltvinik, Julio (2003). “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados” en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 5, México, págs. 453-465.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003). “Derechos humanos y la medición oficial de pobreza en México” en Gobierno del Estado de México. Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales. Memoria del Foro Internacional sobre Pobreza Urbana”, Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.

- Brachet- Márquez, Viviane y Sherraden, Margaret (1993). "Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)" en Estudios Sociológicos, vol. XI, núm. 32.
- Brachet-Marquez, Viviane (1996). El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910- 1995, México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 317 pp.
- Brachet-Marquez, Viviane y Margaret Sherrard Sherraden (1993). "Austeridad fiscal, el Estado de Bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)" en Estudios Sociológicos, núm. XI, vol. 32, El Colegio de México.
- Campos, Julieta (1997). "¿Qué hacemos con los pobres?" en La reiterada querrela por la nación, México, Editorial Aguilar Nuevo Siglo.
- Carrillo, Ernesto, José Sosa, *et.al.* (1998). El consumo y calidad de los servicios públicos: estudio de caso de la Ciudad de Coslada. Madrid, Excmo. Ayuntamiento de Coslada – Comunidad de Madrid. 165 pp.
- Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003). "Evolución y características de la pobreza en México" en Gobierno del Estado de México. Pobreza Urbana Perspectivas globales, nacionales y locales. "Memoria del Foro Internacional sobre Pobreza Urbana", Estado de México, GEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Darcy de Oliveira Miguel y Tandon Rajesh (Coordinadores), (1994). Ciudadanos en la construcción de la sociedad civil mundial, Washington, DC. USA., Edición de CIVICUS (Asamblea mundial para la participación de los ciudadanos).

- Díaz Cayeros, Alberto (1998). "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacía una prueba empírica" en Horacio Sobrazo y Jaime Sampere, Federalismo Fiscal en México, México, El Colegio de México.
- Duhau, Emilio (1997). "El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas" en M. Schteingart (Coord.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, México, El Colegio de México.
- Etzioni, Amitai (1992). "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en Luis F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, México, Edit. Porrúa, págs. 165-183.
- Fox, Jonathan y Aranda, Josefina (1996). "Los fondos municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca" en Revista Mexicana de Sociología, núm. 3, julio-septiembre.
- Franco, Rolando (1997). "Paradigmas de la Política Social en América Latina" en Rafael Menjívar L., Pobreza, Exclusión y Política Social, FLACSO-UNESCO.
- Giddens, Anthony (1993). Consecuencias de la modernidad, Madrid, Alianza.
- Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (1997). Buen Gobierno y Política Social, Barcelona, Ariel.
- Gobierno Municipal de Guadalajara (2004). Plan de desarrollo municipal 2004-2006. Guadalajara, México.
- Gordon, Sara (1999). "Del Universalismo a los Programas Focalizados. Una aproximación a la Política Social en México" en Martha Schteingart (coord.).

Políticas Sociales para los pobres en América Latina , México, Miguel Ángel Porrúa.

Gortari, Hira de y Ziccardi, Alicia (1996). “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994” en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés.

Gosta, Esping-Andersen (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton UP.

Guadarrama, Gloria (2001). Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social. Toluca, México, El Colegio Mexiquense-COESPO.

Habermas, Jurgen (1989). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Madrid, Taurus.

Helpman, Elhanan, Razin, Assaf y Sadka, Efraim (1983). Social policy evaluation: an economic perspectiva, New York: Academic, XIV, pp. 313.

Hill, M. and Glen Bramley, (1992). Analysing social policy. Blackwell, Oxford.

Ibergop, (2004). Seminario El reto de la informalidad y la pobreza moderada, 4 y 5 octubre 2004. FLACSO, México DF.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística (INEGI), (2002). XII Censo General de Población y Vivienda: Síntesis de Resultados de la Zona Metropolitana de Guadalajara, México, INEGI.

Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (2000). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica, BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland.

- Kliksberg, Bernardo (comp.), (2000). La lucha contra la pobreza en América latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías, Argentina, Fondo de Cultura Económica, BID, (Congreso Judío Latinoamericano).
- Kliksberg, Bernardo (1998). “Seis tesis no convencionales sobre participación” en Revista Instituciones y Desarrollo, núm 2, diciembre 1998, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Kliksberg, Bernardo (2002). América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID).
- Kliksberg, Bernardo (2001). El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Lerner, Bertha (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, México, Edit. Porrúa. pp. 189.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (2000). “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coord.). Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, México: Miguel Ángel Porrúa, IIS, UNAM.

- Mateo Pérez, Miguel Ángel (2001). "Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza" en Sincronía Revista electrónica de Estudios Culturales del Departamento de Letras de la Universidad de Guadalajara, México, verano 2001. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/sen.htm>
- Medina Núñez Ignacio y Florido Alejo Angel (2005). "La pobreza desde los pobres. Un estudio de caso en Guadalajara, México". Editorial Libros en Red. Versión electrónica y versión impresa. Buenos Aires, Argentina.
- Méndez, José Luis (2000). "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en José Luis Méndez (comp.). Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México, págs.75-121.
- Muñoz de Bustillo, R. (comp.), (1989). Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Madrid, Alianza.
- Nerayan, Deepa (2000). "¿Hay alguien que nos escuche?" en La voz de los pobres, Estudio del Banco Mundial. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- North, Douglas C. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Offe, Clauss (1990). Contradicciones en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza.
- Olvera Rivera, Alberto (coord.), (1999). La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México DF, El Colegio de México.
- Olvera Rivera, Alberto (coordinador), (2002). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, México DF, Fondo de Cultura Económica.

- Patrón Sánchez, Fernando (2000). "El papel del municipio en el nuevo federalismo" en Memoria del Congreso: Gobiernos locales: el futuro político de México, México, ITESO, IGLOM. págs. 97-105
- Peters, B.G. (2003). El Nuevo institucionalismo. Barcelona, GEDISA, 2003. 254 pp.
- Putnam, Robert D., (2000). Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York, Simon & Schuster.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (Coord.), (1998). ¿Cómo gobiernan Guadalajara?, en Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos, México, Editorial Porrúa, págs.33-59.
- Rousseau, Jean-Jacques (1998). El contrato social o principios de derecho político, México, Editorial Porrúa.
- Ruiz Durán, Clemente y otros (1994). Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica Análisis Comparado. México, SEDESOL.
- Ruiz Velázquez, Norma (2000). La política social en México hacia el fin de siglo. México, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secretaría de Promoción Social, Coordinación de Análisis y Planeación (2004). Problemática social en Guadalajara. Problemática general en el municipio y por zonas. Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara.
- Sen, Amartya (1992). "Sobre conceptos y medidas de la pobreza" en Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4. Abril 1992, México.
- Sen, Amartya (2004). "El ejercicio de la razón pública" en Revista Letras Libres, núm. 65. Mayo 2004, México.

- Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde. (1999). Clásicos de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.
- Silva Lira, Iván (2000). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Documento de Trabajo del Curso de Planeación Estratégica y Desarrollo Local del ILPES.
- Simon, Herbert (1959). Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, Nueva York, MacMillan.
- Smith, David M. (1997). “Las dimensiones morales del desarrollo” en Economía, Sociedad y Territorio, vol. 1, núm.1, Toluca, El Colegio Mexiquense, A. C.
- Sobrino Figueroa, Luis Jaime, Garrocho Rangel, Carlos Félix y Rodríguez Hernández, Francisco (1995). Pobreza, política social y participación ciudadana, México, El Colegio Mexiquense.
- Sosa, José (2000) “Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta”, en Foro Internacional volumen XL, núm. 3, julio-septiembre 2000, págs.522-551.
- Székely, Miguel, (2003). Lo que dicen los pobres, Resultados de una encuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, en México. Octubre de 2003.
- UNESCO, (2002). Social capital and poverty reduction. Which role for the civil society organizations and the state?, Published by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Uvalle, Ricardo (1996). “Estado, Gobierno y Políticas Públicas” en Mauricio Merino (coord.). Política Pública y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Vergara, Rodolfo (1997), "Estudio introductoria" en James G. March y Johan P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones. México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.