



La gestión pública: un continuo laberinto de modernización. Reflexiones sobre la administración municipal

Luis Alfredo Hernández Avendaño *

Abstract

El autor aborda los procesos de modernización que se han impulsado desde la Nueva Gestión Pública, y pone énfasis en las condiciones, contextos e impactos que han tenido en el orden de los gobiernos locales, particularmente en lo que se refiere al diseño e implementación de nuevos procesos administrativos municipales. Señala que, en razón de las características propias de cada municipio, pueden ubicarse modelos y tendencias sobre la modernización que llevan a cabo.

Palabras clave

Modernización, gestión pública, municipios, administración pública municipal.

1. Introducción

Las autoridades políticas son pragmáticas, y en ese sentido no importa el cómo de la gestión sino el qué. Es por ello que son muy atractivas las herramientas que les permiten mantenerse en la escena pública y que en el discurso prometen el mejoramiento de la administración y de la gestión pública. Estas medidas, sin embargo, son adoptadas sin reflexionar sobre su funcionalidad o si permiten brindar un mejor servicio tanto al ciudadano como al propio gobierno.

* Maestro en Gobierno y Asuntos públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidato a Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana y Profesor de las asignaturas Sistema Político Mexicano y Teoría Política en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.

Dado lo anterior, este artículo tiene por objeto exponer y analizar las aristas que contiene un cambio de modelo administrativo, particularmente en el gobierno local, y se parte de la idea de que una transformación de la gestión municipal es un proceso que involucra tanto supuestos fehacientes como inherentes al contexto donde se origina.

2. Contexto de la modernización en las instituciones administrativas

El modelo burocrático weberiano tuvo como eje fundamental la racionalidad instrumental que la modernidad logro esparcir, principalmente, en el mundo occidental. Sus premisas buscaban homogenizar la forma de adquirir y crear conocimientos de forma pragmática, lo que a su vez generó certidumbres científicas sobre la manera de estructurar una realidad social que la Administración Pública podía atender sin demasiadas complejidades, y teniendo a la ley como su principal herramienta para resolver los problemas sociales.

Así, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la consolidación del Estado de Bienestar -que fue fundamental para la forma de producción fordista y el afianzamiento del paradigma burocrático weberiano-, la gestión pública se fue transformando con cada nueva generación de teorías administrativas.

Por ejemplo, en América Latina se reformó al Estado con la intención de desarrollar economías nacionales sustentadas en procesos productivos que crearán mercados locales fuertes, por lo que éstos estuvieron cerrados a la libre importación de mercancías. De esta forma, la intervención estatal en las economías locales fue fundamental en su crecimiento, ya que además fueron arropadas por políticas sociales que buscaban garantizar la mano de obra necesaria para su desarrollo.

Esta intervención provocó que se formara una matriz Estado Céntrica (MEC)¹, es decir, que bajo la omnipresencia del Estado en todas las esferas públicas -y guiadas por el

¹ De acuerdo con Nuria Cunill una Matriz Estado Céntrica en un arreglo de diversos factores públicos y políticos que permitieron el desarrollo de las economías locales y la legitimidad del sistema político. Los elementos esenciales de esta matriz son: a) una hiperintervención del Estado en la economía, los mercados están regulados y protegidos por el Estado; b) las decisiones políticas se toman fuera de las instituciones, ya que existe una imbricación entre Estado y partido político dominante; además el control social se da en forma corporativa o gremial; c) la legitimidad del sistema está sustentada en los beneficios tangibles que recibe la población, por lo que se consolidan los mitos fundacionales del Estado. Fuente: Nuria

enfoque dualista (Cunill; 1996:349)²- se realizaron diversas reformas administrativas que buscaban implementar los principios del modelo ideal de burocracia. No obstante, este proceso de transferencia del modelo falló debido a que los factores que intentaba cambiar en la administración, como el sistema de botín, el clientelismo y la corrupción por mencionar los más relevantes, no solamente afectaban a ésta, sino que permeaban al mismo sistema político, por lo que fue necesario un cambio más trascendental.

Después de tres décadas de logros, el modelo económico se agotó y los crecimientos constantes en los países desarrollados comenzaron a diluirse, lo que provocó una crisis económica, fiscal, social y política en diversas latitudes. La prestación de los servicios públicos por parte del Estado fue insuficiente y no se lograba tener mayores tasas de empleo. El Estado de bienestar no pudo ya atender satisfactoriamente las demandas; además, su omnipresencia en los espacios públicos provocó que surgieran voces en contra de él. Las opiniones comenzaron a promover la libertad más que la igualdad, principalmente, la de decidir. Sustentados en estos razonamientos de economía de mercado, los nuevos políticos formados en las ideas neoliberales iniciaron un proceso de reforma del Estado en la década de los años ochenta del siglo pasado, y cuyo efecto fue la disminución de su tamaño, así como el retiro paulatino de las políticas sociales, con lo cual se perjudicó, entre otras actividades, la prestación de los servicios públicos.

En consecuencia, el mercado ocupó los espacios dejados por el Estado y se convirtió en una instancia que no sólo regulaba las acciones entre los agentes económicos, sino que se volvió proveedor de servicios públicos. Se generó una Matriz Mercado Céntrica (MMC)³ donde la reforma del Estado, y por ende de su Administración pública, estuvieron supeditas a la modernización con base en las ideas, prácticas y herramientas del *New Public Management*.

Cunill, *Seminario sobre La democratización de la administración pública*, realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, abril de 2008.

² El enfoque dual indica que existe una distinción entre un sector capitalista –que corresponde a una sociedad moderna, urbanizada, industrializada- y un sector no capitalista –identificado a una sociedad tradicional, agraria, estancada-, asumiendo a su vez que los obstáculos centrales al crecimiento son la escasez de capitales y de tecnología.

³ La Matriz Mercado Céntrica se sustenta en: a) apertura de los mercados nacionales al libre intercambio de mercancías con otros mercados mundiales, control de la inflación y eliminación de aranceles; b) reducción del Estado y supresión de políticas sociales; c) se revaloran las instituciones y se pone énfasis en introducir criterios de mercado en el servicio civil. Fuente: Nuria Cunill, *Seminario sobre La democratización de la administración pública*, realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, abril de 2008.

3. Modernización y cambio organizacional en los municipios

La modernización en el ámbito local se ha llevado a cabo de dos maneras. La primera corresponde al modelo denominado Nueva Gestión Pública (NGP), donde los municipios metropolitanos y urbanos han aplicado sus diversas herramientas, desde la reingeniería de procesos hasta la gestión de calidad; la segunda, es el establecimiento de los principios básicos de administración a los municipios semiurbanos, rurales e indígenas.

Cabrero (2003:10) ha identificado que las políticas de modernización de la administración municipal se pueden clasificar en tres tipos:

1. Las de modernización gerencial: orientadas por los postulados de la NGP, los cuales se abocan a reducir los trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, incorporación de nuevas tecnologías de información, planeación estratégica, entre otros.
2. Las de reforma administrativa tradicional: se orientan a establecer reglamentos básicos, manuales de organización y procedimientos, adopción de sistemas formales de control presupuestal y de planeación, mejoramiento de los sistemas contables, creación de oficinas o departamentos de recursos humanos, obras públicas, finanzas, entre otros.
3. Las de construcción administrativa elemental: se refieren a aquellas políticas que están encaminadas a ajustes en la organización interna vinculadas frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, como delegaciones municipales y vicealcaldías, o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios propios del gobierno local.

Respecto a la primera clasificación, Cabrero (2003:16) destaca que la implementación de las políticas de modernización puede verse enmarcada en otras reformas que intentan la democratización de la estructura municipal, pretendiendo crear una forma de gobernanza local. No obstante, se han presentado los siguientes problemas:

1. La adopción prematura de las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que no existen las condiciones necesarias para ello.
2. La adopción simulada del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo el nuevo disfraz.
3. La adopción desarticulada de las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.

De manera adicional, existen problemas en el proceso mismo de la implementación. La literatura especializada (ver Vargas, 2000:20) ha demostrado que los diversos agentes que intervienen en la aplicación de la política pueden ver afectados sus intereses, por lo que la obstruirán. Existe también otra contrariedad: que los actores encargados de la implementación no estén lo suficientemente capacitados y familiarizados para aplicar la política, o bien que los recursos asignados sean insuficientes o tan abundantes que desvíen el propósito de la política.

En consecuencia, se deberían considerar los siguientes elementos:

1. Los organismos internacionales ven con mejores ojos a los gobiernos que emprenden procesos de modernización, lo cual facilita apoyos y genera confianza.
2. Los empresarios nacionales asumen que dichos esfuerzos redundarán en gobiernos que cuestan menos y apoyen eficazmente la inversión.
3. La opinión pública asume que las herramientas para mejorar el desempeño gubernamental son las idóneas, y que pese a lo magro de los resultados los expertos de la NGP ahora si saben lo que hacen (Cabrero, 2003:20).

Pero la implementación de la NGP requiere cambios en la organización que comprenden aprendizaje, cambio de cultura y valores, así como una transformación mental. Ibarra Colado (1999:100) sustenta que las organizaciones son espacios en los cuales se recrean las relaciones sociales, por lo que el énfasis se debe poner no sólo en la consideración de las estructuras, sino también en el reconocimiento de las relaciones y sus sistemas de mediación, es decir, en la funcionalidad de las normas, tecnologías y procedimientos que orientan comportamientos y modos de existencia. Arellano y Cabrero (1992:5) siguen esta

línea y argumentan que para lograr la eficiencia interna y externa, hay que conocer a las organizaciones, es decir, las raíces de donde provienen, su evolución y su manejo con respecto al poder, el trabajo y la jerarquía.

Esto implica pues hacer alusión al cambio de manera holística en las administraciones locales. Para ello, Cabrero (2005:35-42) señala que existen cuatro tipos de estudios sobre cambio organizacional, que son los siguientes:

1. Los que plantean el problema de cambio como concepto consustancial al de organización.
2. El cambio organizacional como resultado de una visión estratégica.
3. Los relacionados con el concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional.
4. Los estudios realizados desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo.

Los estudios que plantean el problema de cambio como conceptos consustanciales al de organización parten del supuesto que todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos; es por ello que tanto estabilidad como cambio son caras de una moneda, la cual es resultado de una acción organizada que en ocasiones puede ser dada por la inercia y a veces por la reorientación. Así, se describen dos tipos de cambio, el que se realiza dentro de un mismo arquetipo y los que se llevan a cabo adoptando otro. Cabrero señala en un estudio realizado a 64 municipios de Gran Bretaña que existen *itinerarios de cambio*:

1. los de inercia, que fueron cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización.
2. las excursiones abortadas, que consisten en itinerarios de cambio que alteran temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que dan marcha atrás y reinstalan el los arreglos previos.
3. las reorientaciones, los cuales abandonan definitivamente el arquetipo original para aceptar los nuevos arreglos institucionales.

4. las excursiones no resueltas, en la que se abandona definitivamente el arquetipo original pero no se puede lograr adoptar uno nuevo, y existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa.

En este sentido, el concepto de innovación –que al principio fue considerado como una concepción técnica que se refería a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales-, ha pasado a ser considerado como un constructo social complejo donde está presente una serie de factores individuales, organizacionales y contextuales, por lo que se concibe como acciones de individuos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder. Cabrero argumenta que N. Alter ha identificado cuatro causas por las que puede surgir una innovación: por incertidumbres técnicas; en relación con los bienes y servicios que produce la organización; por incertidumbres en el ámbito del conocimiento; o por incertidumbres en el tipo de relación con el contexto.

Por su parte, los cambios organizacionales vistos como cambio estratégico interpretan el proceso como resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales. Si bien en esta perspectiva se reconoce que existe capacidad por parte de la dirigencia de la organización para incidir en el cambio, no supone que éste sea intencional; se trata de una visión donde el cambio estratégico es una variable dependiente que resulta de un conjunto de factores diversos, y no sólo es producto lineal de una decisión racional e intencional.

Por último, el cambio organizacional visto desde el Nuevo Institucionalismo, presenta a las organizaciones como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen en mitos y ceremonias que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos, y generando además fuertes similitudes entre organizaciones de un mismo sector de actividad. Powell y Dimaggio (1999:107) definen que el cambio organizacional se refiere al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión. Esto permite identificar que el cambio no sólo es cuestión de modificaciones a la estructura, sino que es también un cambio cognoscitivo.

De este último tipo de cambio organizacional, Sergio Alvarado Altamirano (2006:19) ha clasificado en cuatro rubros las distintas aportaciones neoinstitucionalistas. Su clasificación se orienta en función de los factores que determinan la implementación de cambios en la organización:

- a) Cambio ligado a poder e intereses: las organizaciones que se crearon con un fin racional-instrumental no pueden estar ajenas al desarrollo de su medio ambiente, por lo que tendrán que establecer lazos de interacción con él; por su parte, en el medio ambiente no sólo hay cuestiones políticas y económicas, sino que existe conductas sociales aceptadas por todos, por lo que la organización empezará a sentir la influencia de ellas e internalizará los estándares validados socialmente; esto lleva consigo que la organización se institucionalice, la cual le dará las capacidades necesarias para responder y adaptarse a su ámbito.
- b) Cambio ligado a legitimidad e isomorfismo; los autores agrupados en este rubro (Powell y DiMaggio principalmente) van más allá sobre la forma en que el medio ambiente realiza un cambio organizacional en las instituciones, pues suponen que ellas operan a nivel supraindividual, por lo que los individuos no diseñan las organizaciones, sino que son las instituciones y los acuerdos entre las organizaciones agrupadas las que definen opciones de decisión y acción, y al mismo tiempo establecen criterios por los cuales los individuos descubren sus preferencias. Esto ha llevado a que exista un isomorfismo entre las organizaciones débiles y recién creadas con respecto a las establecidas, lo cual les dará legitimidad en su ámbito, pues actúan de acuerdo a lo socialmente establecido. El isomorfismo puede presentarse en tres formas:
 - Por coerción, que puede ser llevado a cabo por las influencias políticas y la búsqueda de legitimidad.
 - El isomorfismo mimético, que resulta de estándares ante la incertidumbre percibida.
 - El isomorfismo normativo, asociado con el desarrollo de las profesiones.
- c) La reintroducción de poder e intereses en el análisis del cambio, que se concibe en las siguientes etapas:

- La primera etapa del proceso es la innovación, que es producto de la influencia de los factores contextuales y de presión interna, pues de manera conjunta le imponen a la organización la necesidad de introducir cambios.
 - La rutinización, que es la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta problemas organizacionales específicos, y la formalización de tales arreglos en los procedimientos y políticas de una organización determinada.
 - La objetivación, que se refiere al desarrollo de algún grado de consenso social entre los tomadores de decisiones acerca del valor de una estructura, y la creciente adopción de ésta por el resto de las organizaciones sobre la base de dicho consenso.
 - La última etapa es la sedimentación, la cual descansa sobre la continuidad histórica de la estructura y especialmente en su supervivencia a través de las distintas generaciones de miembros de la organización.
- d) Cambio ligado a riesgo e incertidumbre. Este modelo se sustenta en que el cambio organizacional se liga en primera instancia con el medio ambiente institucional, el cual ejerce una presión en la organización para que ésta acepte la conformidad ritual y el isomorfismo, lo que conlleva a homogenizarla con otras. En este sentido, la organización realiza cambios teniendo en cuenta el riesgo y la incertidumbre que las modificaciones llevan consigo; sin embargo, la organización -una vez llevado el cambio- tendrá la presión del medio institucional para estabilizar e institucionalizar las nuevas prácticas.

Lo que realiza Alvarado en esta clasificación es una descripción más detallada sobre la forma en que las escuelas dentro del Nuevo Institucionalismo (económica, sociológica y la de ciencia política) intentan explicar sobre la estabilidad y el cambio institucional. Para la escuela económica el cambio se da cuando la organización y los individuos intentan maximizar su beneficio, para lo cual harán normas que modifiquen el ambiente. La base del cambio y la estabilidad son los acuerdos basados en reglas a las que organizaciones e individuos deben apegarse, por tanto, son actores que operan de manera racional, que conocen que en la realidad existen costos de transacción y que los mercados son

imperfectos, por lo cual recurren a modelos determinados históricamente para interpretar su realidad (Vergara, 2003:89). Para esta escuela es fundamental los derechos de propiedad, ya que es el basamento sobre el cual se construyen los demás reglas e instituciones (cfr. Ayala, 2002; Ayala, 2003).

Por su parte, para la escuela sociológica el cambio es un proceso evolutivo donde los individuos y las organizaciones no pueden modificar su medio ambiente, sino que es éste quien lentamente va cambiando las tradiciones y valores institucionales, dando como resultado una adaptación.

Por último, la escuela de la ciencia política se sitúa en medio de las otras dos: por una parte retoma la parte sociológica para explicar la estabilidad mediante los elementos culturales, es decir, los individuos que actúan en una organización lo hacen mediante rutinas y normas interiorizadas que les permiten desempeñarse bajo la lógica de lo apropiado (lo que la organización ha definido que debe hacerse dado cierto rol dentro de la misma y la responsabilidad que ello conlleva). Esto permite por un lado, reducir la incertidumbre en la organización, y por el otro, centrar la atención en aquellas áreas que requieran toma de decisiones. En lo referente a la parte económica, se argumenta que los actores actúan bajo una racionalidad limitada, esto significa que la búsqueda de los objetivos de la organización no se enfocará a optimizar los resultados, sino a la satisfacción de los mismos; para ello se basará en el modelo de botes de basura, el cual comprende buscar dentro de un archivo histórico de problemas que tiene la organización la solución que se le dio con anterioridad (Vergara, 2003:22-30).

En suma, el neoinstitucionalismo se enfoca en el análisis de la estabilidad y el cambio, por lo que toma en cuenta la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, es decir, a partir de la modificación de las normas, tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas. De esta manera, el cambio institucional y organizacional es producto de un ajuste de reglas que requiere transformaciones en la estructura jurídica y funcional vistas desde dos perspectivas: el proceso agregativo que consiste en la negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras; y el proceso

integrativo en el cual los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.

Así pues, el propósito de los estudios políticos y administrativos dentro del Nuevo Institucionalismo se refiere a analizar los mecanismos de formación de consenso y la generación de propósitos colectivos, por lo que la unidad de análisis es el conjunto de reglas, normas y tradiciones, además de las cuestiones informales como es el intento de cambiar el comportamiento organizacional.

4. Reflexiones sobre el caso de México

En gran parte del siglo XX los municipios en nuestro país se caracterizaron por ser gobiernos débiles, ya sea por su propia fragilidad institucional, la carencia de una verdadera fuerza política, o bien por la falta de recursos económicos, materiales y humanos para desempeñar su gestión de manera adecuada (Cabrero, 2000:13).

No obstante, debido a factores internos y externos al país, los municipios han recobrado su importancia, por lo que hoy son fuente principal de estudios y análisis sobre la forma en que realizan su quehacer gubernamental. Así, se observa un mayor interés por analizar diversos aspectos políticos, sociales y económicos sobre los gobiernos locales. Uno de los que más se ha investigado se refiere a la gestión pública, pues en la actualidad son los municipios las entidades de gobierno que más han llevado a la práctica nuevas formas y métodos de administración.

Esto se debe principalmente a dos factores: por un lado, los gobiernos locales requieren dar respuestas casi inmediatas a los problemas a los cuales están circunscritos, ya que ante el período de gobierno tan corto la solución de estos problemas puede ser utilizado por el partido político en el gobierno para posicionarse frente a sus adversarios; y por otro lado, implementan diversos modelos de gestión pública que se aplican a nivel nacional e internacional, creando con ello una percepción entre sus habitantes de una modernización del municipio.

Sin embargo, no todos los municipios pueden llevar a cabo estos modelos de gestión debido a diferentes circunstancias, entre las cuales se encuentran las siguientes: sólo los municipios clasificados como metropolitanos y urbanos han podido llevar a cabo esta implementación de modelos; por su parte, los municipios semiurbanos, rurales o indígenas sólo aplican algunos principios de administración, pero esto es la excepción. En estos últimos municipios la administración se hace con base en los usos y costumbres, o bien no se cuenta con la infraestructura, instrumentos y métodos adecuados para llevar a cabo una gestión adecuada en estricto sentido. Asimismo, las modificaciones a la constitución federal y a las estatales no garantizan que los municipios atiendan de manera fehaciente sus servicios públicos, ya que no todos los gobiernos locales cuentan con las capacidades administrativas requeridas para atender dicha prestación de servicios. Otro aspecto relevante es la limitación de los recursos humanos, materiales, financieros y económicos que en los municipios semiurbanos, rurales e indígenas es más marcado que en los urbanos o metropolitanos.

A pesar de estas limitaciones, diferentes municipios han iniciado procesos para mejorar su administración. Como se señalaba anteriormente, esto se debe en parte al contexto democrático que se ha generado en el país en los últimos quince años. El reconocimiento y la aceptación de la alternancia en el poder mediante las elecciones ha posibilitado que los distintos partidos políticos pongan un mayor énfasis en las demandas ciudadanas. Los grupos organizados de la sociedad civil exigen que diversos temas sean debatidos de manera pública. Ante la insuficiencia de recursos públicos para atender todos los problemas, se hace necesario analizar y argumentar sobre qué cuestiones son aceptadas como asuntos públicos, y consecuentemente establecer mecanismos de participación con la sociedad para poder resolverlos de manera conjunta.

5. Conclusiones

La decisión de implementar un nuevo modelo de gestión en cualquier gobierno local no es una cuestión meramente pragmática, sino que incluye una serie de cuestiones que deben analizarse *a priori*, tanto en el ámbito del contexto del municipio, su administración y gestión, así como las cuestiones evidentes e intangibles que traen los modelos organizacionales. Pero algo que no se debe dejar de lado es que la modernización no necesariamente abandona todas las cuestiones tradicionales que ayudan a mejorar la gestión municipal. Baste recordar cómo algunas prácticas que han logrado sobrevivir, sobre todo en los municipios rurales y/o indígenas, no sólo ayudan a tener una gestión adecuada, sino que en muchos casos refuerzan el tejido social.

Buscar una gestión adecuada entonces deberá empezar desde el momento en que se reconozca el proceso histórico en que se ha desarrollado la administración local, cuáles son las prácticas que deben cambiarse, los valores que se desean obtener, qué se puede alcanzar en el plazo inmediato, que prácticas requieren de cambio, cuáles necesitan repensarse, qué otras deberán eliminarse, en dónde se requiere capacitación, qué conflictos son recurrentes, etcétera. Si analizamos con cuidado el laberinto puede tener más salidas, de lo contrario, el minotauro de la modernización terminará por seguir devorando más gobiernos locales y autoridades políticas ingenuas.

6. Fuentes de información

Alvarado, Sergio (2006), "Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo", en *Revista de Contaduría y Administración*, no. 219, mayo-agosto, México.

Arellano, David y Enrique Cabrero (1992), "Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿Utopía o realidad?", Documento de trabajo, no. 5, México, Centro de investigación y Docencia Económica.

Ayala Espino, José (2002), *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México

Ayala Espino, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, Enrique (2000), "La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva", en *Coordinación de Desarrollo Regional de Guanajuato*, *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Gobierno del Estado de Guanajuato.

Cabrero, Enrique (2003), "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", *Documentos de trabajo*, no. 128, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas.

Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cunill, Nuria (1996), "Modernización administrativa y nueva institucionalidad pública en América Latina", en *Revista Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria (Revista Vasca de Administración Pública)*, No. 45, tomo II, mayo-agosto, Gobierno Vasco.

Ibarra, Eduardo (1999), "Administración y organizaciones en el final del milenio: racionalismo, irracionalismo y gubernamentalidad", en Beatriz Ramírez Grajeda (coord.),

El rol del administrador en el contexto actual, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Powell, Walter y Paul Dimaggio (1999), "Retorno a la jaula de hierro", en Walter Powell y Paul Dimaggio (coords.), El nuevo institucionalismo en el cambio organizacional, México, Fondo de Cultura Económica.

Vargas, Raulú (2000), "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa", en Revista IAPEM, no 43, enero-marzo, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Vergara, Rodolfo (1997), "Estudio Introdutorio", en James March y Johan Olsen, El redescubrimiento de las instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NOVENO NÚMERO
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2011

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Lic. Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Arq. Guadalupe Gómez Goujón
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 3, No.9, septiembre-diciembre 2011, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de septiembre de 2011.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

