

# Innovación en la gestión de los residuos sólidos en la Región VII del Estado de México

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2005. Fecha de aprobación: 9 de diciembre de 2005.

*Alejandro Aguilar Miranda* \*\*  
*Melesio Rivero Hernández* \*\*

## RESUMEN

*Este artículo trata sobre las tendencias hacia la innovación que experimentaron los municipios de la Región VII del Estado de México, en la gestión de los residuos sólidos. Asimismo describe la metodología con la cual se aproximó al objeto de estudio.*

**PALABRAS CLAVE:** gestión, innovación, residuos sólidos, políticas públicas, municipio.

## ABSTRACT

*This article treats on the tendencies towards the innovation that experienced the municipalities of Region VII of the State of Mexico, in the management of the solid remainders. Also it describes the methodology with which one came near to the study object (public policy).*

**KEY WORDS:** management, innovation, solid remainders, public policy, municipalities.

\*\* Profesores de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del Centro Universitario Texcoco de la UAEM.

\* Este trabajo fue elaborado con la colaboración de los alumnos de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del Centro Universitario Texcoco: Díaz Cadena María Magdalena, González Pérez Cristina, Martínez Botello César Octavio, Ramírez López Nelly Lizbeth, Vásquez Antonio Fidel y Velásquez Flores Irene Argelia.

## INTRODUCCIÓN

Existen al menos dos detonadores de cambio en las realidades municipales en los últimos veinte años en México; uno de ellos es el relativo a la Reforma del Estado y es de dimensiones globales. El otro es, aunque causado por las presiones del primero, el relativo a la reforma constitucional del artículo 115, ocurrida en 1983.

Ambos fenómenos han reconfigurado la vida municipal, concretamente la manera de atender la gestión de los asuntos de orden común. Evidentemente el volumen de recursos financieros ejercido por los gobiernos locales hoy es más alto que en la década de los ochenta, la capacidad de autorregulación ha crecido enormemente, los servicios públicos actualmente significan su terreno de actuación cotidiana y la fortaleza hacendaria, en algunos casos, es más notoria. Sin embargo, tantos elementos de orden material no nos permiten detectar cambios más finos, lo que representa para la investigación municipalista una ancha laguna.

En este estudio nos enfocamos a la innovación en la gestión de los residuos sólidos de los municipios que, de acuerdo con la regionalización del gobierno estatal, conforman la región VII del Estado de México durante el periodo 2000-2003.<sup>1</sup> Municipios integrados de manera marginal a la dinámica socioespacial de la Zona Metropolitana del Valle de México; con escasa atención por la administración federal e incipientes políticas estatales tendientes a revertir las tendencias de segregación, dadas las carencias de elementos infraestructurales y de servicios públicos observadas.<sup>2</sup>

Esta presentación es una versión sintética de un reporte mayor, resultado de nuestra participación en la convocatoria de investigación de la Universidad Autónoma del Estado de México 2002. Hemos considerado que la innovación es una categoría capaz de aportar elementos para visualizar cualitativamente el cambio o la permanencia de los gobiernos locales en el arreglo tradicional del sistema político mexicano.

Iniciamos con la discusión sobre la manera en que ha sido asumida la administración pública, profesional y académicamente. Ello nos permite asomarnos a los criterios con que se amoldó tradicionalmente la práctica y la disciplina publiadministrativa, además ofrece la posibilidad de desechar conceptos rebasados por la realidad y precisar cómo una categoría como innovación es pertinente para justipreciar el cambio político.

En un segundo momento presentamos los resultados del acopio y sistematización de la información que se obtuvo en campo a partir de la metodología seguida por Enrique Cabrero (1995) en sus estudios sobre la innovación.

## LA EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para referirnos a los recientes cambios epocales identificamos al *Estado Gendarme*, vigente en el siglo XIX y las primeras décadas del XX, como aquel que se confectionó en la idea de que su misión se cumplía con la defensa del exterior y la seguridad interna, por lo que bastaba con las herramientas jurídicas, concretamente el derecho administrativo, para entender el

desempeño del gobierno como brazo ejecutor de ese arreglo estatal.

Después de la Gran Depresión la tendencia en la configuración del Estado es inspirada por los postulados del modelo keynesiano, en el sentido de que se reconoce al gobierno como un agente económico, obligado a intervenir para atender las fallas de mercado.

La inserción del gobierno en la economía ocurrió a través de un despliegue en la producción de bienes y servicios públicos, lo que atizó rápidamente la idea y el modelo de que el gobierno del Estado tenía su razón de existir en la procuración del bienestar de la sociedad. Conocido, consecuentemente, como Estado de Bienestar, además se autoconciencia como promotor del desarrollo social y, para atender su cometido, crece y complejiza su composición. En esta etapa sigue vigente el derecho como poderosa herramienta de análisis. Los principales problemas de la administración pública siguen siendo, cómo acotar y sanear los procesos administrativos en el marco de la norma jurídica.

Durante los primeros años de la posguerra ocurre un replanteamiento en muchas de las áreas del pensamiento, y la administración pública no es la excepción; el enfoque de derecho administrativista es puesto en tela de juicio por sus limitaciones para explicar una realidad más dinámica y más compleja.

En esta segunda mitad del siglo XX se conocen las estructuras gubernamentales más grandes, propias del Estado de Bienestar, lo que deriva en una evidente dispersión

de la burocracia y de sus intereses; la otra concepción del Estado y su gobierno como un ente monolítico es desplazada por una visión que describe a las instituciones gubernamentales como un conjunto de organizaciones en donde se fragmenta el poder y se hace difusa la lógica de la acción o, mejor dicho, se convierte en un puñado de lógicas.

Para expresarlo de otro modo, la racionalidad anteriormente identificada en el Estado de clase, se convierte en un conjunto de lógicas diversas, inconexas y, a veces, hasta contradictorias entre sí. Además, organizaciones externas al gobierno empiezan a reclamar su conversión de objetos a sujetos de la administración pública.

En el contexto latinoamericano y concretamente en nuestro país la crisis del Estado de Desarrollo (social) se identificó con cuatro problemas estructurales, capaces de desquiciar el establecimiento y reconfigurar la institucionalidad; ellos son el político, el fiscal, el administrativo y el cultural (Aguilar, 1996b).

El agotamiento del régimen político se evidenció por la falta de consensos sociales y el surgimiento de actores políticos alternativos. Terapéuticamente se sugirió la apertura política a las libertades y al ejercicio democrático para renovar las estructuras de representación, amén de fortalecer el derecho como guía de actuación política.

Ante tal panorama la exigencia se concentró en la implantación de restricciones a la veleidad, discrecionalidad e ineptitud, a favor de finanzas sanas, equilibrio

presupuestal y, valorativamente, austeridad en la asignación del gasto público.

Calificada socialmente la burocracia gubernamental como patrimonialista y desviada del interés público, el clamor fue garantizar la eficacia, atendiendo razones de publicidad. Para ello los correctivos sugeridos fueron la profesionalización, la descentralización y la pública rendición de cuentas.

Por último, la anemia ciudadana, cifrada en clave de sociedad gubernamentalmente dependiente, pasiva y sólo recipiendaria de bienes y servicios públicos fue cuestionada y, postulada consecuentemente para aspirar a su conversión en ciudadanía activa, corresponsable de la prosperidad de su comunidad, en el marco de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN**

La visión institucionalista de la Administración Pública, sumida en su autismo, limitada a su normatividad, por definición dejaba fuera, a los agentes externos a su estructura. La ciudadanía, sólo demandante y recipiendaria de los productos publiadministrativos, no cabía ni conceptual ni prácticamente. La burocracia del gobierno, oferente monopolista de la administración, veía con recelo y hasta desprecio la presencia civil. Le acusaba de amateurismo e impertinencia.

La disciplina de políticas públicas, en los desarrollos más recientes, no sólo reconoce el derecho de la ciudadanía a su inclu-

sión en la gestión de los asuntos públicos; además ve en esa intervención la oportunidad para mejorarla. La expresión políticas públicas ha cobrado gran celebridad, sin embargo, lo que ha ganado de fama lo ha perdido de poder explicativo; pues políticos y aficionados se refieren a ellas para enunciar cualquier acción gubernamental. No hay que descartar que al propio interior de la disciplina las acepciones sean múltiples y variadas, y que respondan al enfoque teórico de quien las enuncia y, aún, a su cristal ideológico.

Para un primer recorte nos referimos a la política<sup>3</sup> (policy) comprendida dentro del marco institucional

“se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...” (Aguilar: 1996b: 22).

El adjetivo “públicas” imprime el toque distintivo y hace alusión a una asignatura emergente.

Durante el periodo del Estado social lo público se entendió como zona reservada para la actuación del gobierno, dicho de otro modo, el gobierno se reservó para sí el monopolio de lo público. Ante la crisis del Estado social y generadas las dudas acerca de la eficiencia y eficacia del gobierno para atender todos los problemas de orden común se replanteó la naturaleza del espacio público y de sus pobladores. Pronto se descubrió que el gobierno es sólo un agente más en el complejo entramado de lo público.

La ciudadanía, las organizaciones civiles, los partidos y organizaciones políticas coexisten con las agencias del gobierno y con el resto de las instituciones del Estado en un espacio antes angostado. La emergencia de otros actores en la escena pública ha inhibido, poco a poco, la gestión gubernamental caprichosa y clientelar. Una política pública no puede ser entendida como cualquier acción de gobierno. Tampoco es una decisión que se ejecuta inmaculada cuando ésta ha sido tomada por la jerarquía política o administrativa. En lugar de hablar de una decisión hablamos de un proceso decisional.

El público ciudadano reclama más valor por su dinero (Caiden, 1994), es decir, demanda una gestión que reaccione positivamente ante la triple crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad gubernamental (Cabrero, 1995). La crisis de eficiencia pone en duda la sobrevivencia de las propias instituciones de gobierno al contribuir a su denostación, al mismo tiempo que nutre de argumentos a aquellos que prefieren la lógica del mercado a la acción gubernamental. La crisis de eficacia evidencia la dispersión de los esfuerzos gubernamentales al no presentar resultados concretos; la falta de focalización a asuntos específicos deriva en incumplimientos ante la sociedad. La crisis de legitimidad acusa a los actores gubernamentales de secuestrar el interés público en beneficio de sus intereses particularistas.

En el intento por explorar alternativas críticas, Enrique Cabrero da respuesta a la triple crisis bajo las siguientes consideraciones en torno a la acción gubernamental:

...la eficiencia, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/ producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero, 1999: 22).

Aunque Cabrero es prudente al señalar sus criterios de acción gubernamental como tendencias en la mejora de la gestión, es importante señalar que no son ni los únicos ni se encuentran definidos automáticamente. Harmon y Mayer (1999) refieren como el contexto normativo en la toma de decisiones de la administración pública, entre otros, a la eficiencia, la eficacia, la equidad y la transparencia. Todos ellos con un largo historial de discusión conceptual.

En el enfoque clásico de racionalidad la toma de decisiones ocurre en ambientes totalmente predecibles y manipulables. Así, la eficiencia, técnicamente entendida, será la resultante de minimizar costos y maximizar beneficios, mientras la eficacia es entendida como el logro inexcusable de los objetivos planteados (a cualquier costo). Este panorama es ajeno a la vida terrenal de las organizaciones públicas; ellas

caben en ambientes llenos de incertidumbre y complejidad. Simon (1988) introduce el matiz con su concepto de racionalidad limitada, en donde el criterio de elección no es la obtención del resultado óptimo, sino el curso de acción que permita una resolución satisfactoria. Por tanto, la esperanza de un comportamiento absolutamente racional en las agencias de gobierno sólo nos conduciría a la desazón.

El reconocimiento de la laxitud del terreno en que se mueva la gestión pública nos permite relativizar conceptos que, en sentido denotativo, nos provocarían más confusiones que explicaciones. Más adelante abundaremos en este campo abonado por la Teoría de las Organizaciones.

Otro elemento central en las políticas públicas es el de la (tendencia a la) racionalidad tecno-económica, pues no sólo los intercambios políticos han de mejorar la calidad de la acción gubernamental; aplicar de manera más cuidadosa los recursos del erario significa responder al contexto actual que obliga a reconocer que de suyo son escasos. El dispendio de recursos es contrario a la publicidad de las políticas y es afín a regímenes asentados en valores de alta exclusión social y bajo sentido de responsabilidad.

Esta búsqueda de equilibrio entre democracia y racionalidad parece ser la extensión de la lucha entre el político y el científico y, hoy como ayer, se trata de no abaratar la política con el ánimo populista de congraciarse a cualquier precio con los sectores más amplios de la población, pero tampoco de elevar la gestión hasta la soberbia de los expertos.

Manuel Canto ofrece una definición que, consideramos, posee la virtud de la síntesis, en el sentido dialéctico de poner cara a cara racionalidad y democracia (al político y al científico):

Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretende utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 1996: 52).

El estudio de las políticas públicas se ha hermanado fuertemente con las aportaciones provenientes de la Teoría de la Organización. Esta parte sustantivamente de considerar que los fenómenos organizacionales difícilmente pueden ser reducidos a postulados plenamente verificables y repetibles; en realidad, la complejidad de dichos fenómenos nos lleva a aceptar que el objeto de estudio (las organizaciones) se comporta con altos niveles de incertidumbre e impredecibilidad. Sin embargo, ello no anuncia el fatal reino del caos, ya que se han desarrollado intentos por explicar el funcionamiento y características de las organizaciones.

Una seductora propuesta de análisis se ha presentado con la denominación de Nuevo Institucionalismo, su premisa es la negación del poder explicativo del concepto de racionalidad, ofrecido por la teoría Neoclásica de la economía. Retomando a March y Olsen (1996), destacados precursores de este enfoque, desmantelan la ra-

cionalidad del hombre económico para matizar su explicación a través del hombre administrativo, poblador de organizaciones terrenales, que en su búsqueda de optimización da cuenta de su racionalidad limitada y constreñida por la escasez de recursos de diversa índole, pero también limitada por su capacidad cognitiva para domeñar su realidad compleja y de harta información (para él, imperfecta).

Así, los fines de la organización no pueden ser alcanzados más allá de lo aceptable. La satisfacción, concepto que rebaja las aspiraciones organizacionales, es más ilustrativo del comportamiento cotidiano. La atención organizacional, entendida como el monitoreo de la jerarquía sobre las subunidades de la organización, se centra sólo en los puntos críticos ante la imposibilidad de observar permanentemente al universo de la organización. Compensatoriamente, las rutinas cubren la actividad organizacional ya que no requieren decisiones, autorizaciones, revisiones, hasta que no pongan en tela de juicio el funcionamiento cotidiano.

Más cuestionador del modelo de racionalidad absoluta, otro episodio del institucionalismo pone el énfasis en la inconsistencia y ambigüedad de las preferencias de los individuos. Sugiere que en la atmósfera institucional flotan distintas soluciones para distintos problemas que coinciden casualmente. El modelo, conocido como 'botes de basura', representa un intento, menos elegante pero más potente, por registrar con mayor precisión el comportamiento organizacional en la toma de decisiones. Pensar en estos términos a la bu-

rocracia gubernamental mexicana puede ser polémico, pero no absurdo.

El marco institucional, compuesto por las reglas, las normas y las prácticas informales y tradicionales, puede ser visto, analíticamente, por la estabilidad o tendencia al cambio que presente. Cuando se ha desarrollado una cultura institucional, producto de la reproducción de rutinas, las decisiones ocurren más o menos incuestionadamente, utilizando la lógica de lo apropiado; es decir, los sujetos proceden calculando cumplir con el rol que les corresponde y con las reglas institucionalizadas. Esto produce estabilidad en las organizaciones.

El cambio institucional tiene lugar cuando el medio ambiente contradice el desempeño estable de la organización; se tensa la relación, presionando para que su vocación adaptativa resulte en la modificación, justamente de las reglas, normas y prácticas organizacionales.

#### **CAMBIO INSTITUCIONAL**

El cambio de visión de un Estado monolítico a un Estado concebido como un entramado complejo de múltiples agencias implica formularse una serie de interrogantes. ¿Esa multiplicidad cambia y se transforma cohesionadamente o cada una de las diversas agencias responde a su propia racionalidad? Si cambiar de visión no significa sólo desagregar las partes del todo, ello significa que el estudio del Estado puede y debe ser abordado desde esa complejidad, haciendo los recortes necesarios de acuerdo a las problematizaciones formuladas.

En nuestro caso, interesados por acumular evidencia sobre las transformaciones en la gestión pública municipal, hemos resuelto asumir que las realidades municipales no responden a un patrón plenamente definido y controlable de actuación y de transformación.

Nos queda claro que los cambios dramáticos ocurridos en el entorno constitucional de los municipios desde 1983, no pueden ser soslayados y que, por el contrario, es menester atenderlos investigativamente. Nos sigue asaltando la duda sobre sí el discurso, hoy tan en boga, de la modernización de nuestro sistema político ha afectado de alguna manera a las realidades municipales; ¿Se ha transformado la gestión municipal racional y políticamente? ¿O es que sigue siendo la inercia del arreglo político tradicional la que predomina en los escenarios y entre los actores de los municipios?

Debemos ser insistentes en que hoy presenciamos sociedades complejas, altamente diferenciadas y problemas pluridimensionales, pues ello nos obliga a no perder de vista que cada municipio, cada gobierno local, cada núcleo social y aún en el interior de cada uno de estos, existen múltiples racionalidades, lo que implica que es menester considerar el estudio como un trabajo de artesanos, es decir, en cada caso, reconstruir nuestro objeto de estudio. Sólo el trabajo en conjunto y una lectura de esfuerzos interpretativos globales pueden aportarnos mayor evidencia en este trabajo.

Categorialmente nos referimos al cambio institucional ocurrido en las realidades municipales. Nos interesa asomarnos a la manera en que los gobiernos locales tramitan sus asuntos, a la manera en que definen quién es el beneficiario de sus acciones, a la manera en que conciben las necesidades de cambiar su sistema de actuación, a la manera en que privilegian su relación con la sociedad, en fin, a la manera en que innovan.

Sin embargo, debe quedar claro que el cambio por el cambio no es algo que interese a este estudio; es claro que pueden presentarse cambios en los gobiernos locales y que no obedezcan a intereses de transformación política, antes al contrario, puede ser que provengan de imposiciones, liderazgos externos, modas, en fin, puede ser que no respondan a intentos por incrementar la gobernabilidad y la calidad de la gestión pública.

La despreocupación por incrementar la gobernabilidad se vuelve en contra, produciendo efectos perniciosos en la acción gubernamental. Tales efectos son de naturaleza política y se expresan como crisis de



governabilidad. Esta crisis ha sido explicada de múltiples maneras, como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1  
*Crisis de gobernabilidad*

	Perspectiva	Causa	Solución
O'Connor-1973	Macrosistema	Crisis del Estado Fiscal	Sin solución
Habermas-1973	Sistema	Renuencia de los ciudadanos a aceptar la legitimidad al estado capitalista.	Forma diferente de Estado
Leon Cindberg Charles Maier 1985 Daniel Bell	Formas como las instituciones gubernamentales y no gubernamentales abordaron la inflación.	Guerra de todos contra todos.	
Michel Crozier Samuel Huntington Joi Watanuki	Crisis de la democracia Instancias estatales	Las instituciones existentes en las democracias occidentales no podían afrontar la explosión de exigencias de participación y multiplicación de grupos y movimientos bien preparados.	Limitar y desalentar la participación política.
Richard Rose 1980		En determinado momento se encontraron en la imposibilidad institucional y cultural de afrontar unos sistemas socioeconómicos e internacionales transformados.	Reorganizar al estado y las burocracias públicas.

FUENTE: Elaborado a partir del artículo de Pasquino, Gianfranco (1997), "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en *Política social y buen gobierno*, Giner Salvador y Sarasa Sebastián, Barcelona, ed. Ariel.

En este texto nos inscribimos en la Perspectiva de Richard Rose, relativa a las instancias estatales que enfrentan modificaciones al medio ambiente y que, por lo tanto, encuentran su solución en la reorganización. Consecuentemente, concebimos como motor de dicha reorganización a la innovación, de la cual Enrique Cabrero (1996) enuncia cuatro niveles:

### **1. Nivel funcional**

Cuando se encuentra en este estado, la innovación es detectada porque es posible identificar nuevas tareas que antes no realizaba la organización. De la misma

manera podríamos encontrar sistemas organizacionales nuevos, dotación de infraestructura digital y nuevas tecnologías en el desempeño de las tareas.

Como podemos observar en este nivel el cambio es relativo a la funcionalidad de la agencia, es decir, aunque el cambio es producido por los actores, no necesariamente ha modificado su concepción teleológica del servicio que presta.

A este nivel le asiste privilegiadamente, como estándar de evaluación, el incremento de eficiencia.

### ***2. Nivel estructural de la innovación.***

En este nivel no cambian solamente las funciones, en realidad se transforman las estructuras de la agencia a través de la introducción de nuevos organismos, por ejemplo, nuevas direcciones o nuevas áreas de atención, el caso es que la toma de decisiones se ve transformada ante la aparición de regulaciones, manuales de procedimientos nuevos. Tales cambios se entiende que son inspirados por la necesidad de un desempeño más eficaz (cobertura, por ejemplo), por ello éste es su estándar de evaluación. Cabe mencionar que la idea de cambio comienza, en este nivel, a virar hacia mejoras cualitativas.

### ***3. Nivel comportamental***

Si los anteriores niveles se referían primordialmente a las “cosas”, en este nivel es más propio referirnos a los cambios ocurridos sustantivamente en los agentes (que por su-

puesto, gracias a ello, modificarán la agencia). Aquí visualizamos nuevos patrones de conducta, nuevas formas de entendimiento entre actores, reconocimiento del colectivo de que es mejor privilegiar las alianzas y las negociaciones ante ambientes poblados de intereses diversos. En suma, la escala de valores se sustancia de elementos democráticos y democratizadores, de tal manera que es posible que la generación de nuevas formas culturales afecte consecuentemente a otras áreas y que produzca con ello mejoras en el desempeño de mayor alcance y percepción de transformación cualitativa.

La acreditación de estos cambios ocurre por la constatación de que existen mecanismos institucionalizados de negociación y discusión de los asuntos de la agencia.

### ***4. Nivel relacional***

En este nivel, el cambio, amén de ser eminentemente cualitativo, ocurre porque trasciende el interno de la institución y es capaz de instalarse en el ánimo y en la percepción de la ciudadanía. De tal manera que es posible encontrar, en términos generales y sin ignorar a posibles sectores disidentes, un clima ciudadano de aceptación en el desempeño de la gestión municipal. Dicho de otra manera, cuando se llega a este nivel es porque el gobierno local se encuentra en el pináculo de la gobernabilidad, en la inteligencia de que el público ciudadano percibe que su gobierno está actuando bien y que ello responde a sus expectativas; que el gobierno se desempeña con calidad.

En este nivel es posible encontrar formas de cogestión gobierno-ciudadanía, o bien, mejores relaciones intergubernamentales, pero, en cualquier caso, producto de haber incrementado la legitimidad institucional. Obviamente este nivel es ideal y genera utilidad pública al proveer de parte de la ciudadanía y de otras agencias gubernamentales aceptación y recursos adicionales de diversa índole (financieros, conocimiento, apoyo político, etc.).

Como es evidente, los niveles descritos transitan de cambios cuantitativos a cualitativos, de lo particular en la gestión a lo general, de cambios en las cosas a cambios en los actores.

La importancia de estudiar estos posibles cambios particulares es que cuando son exitosos son capaces de impulsar otros cambios en el resto de la institución. Pero también, cuando no son exitosos o no hay intención de innovar, tienen valor heurístico para documentar el estado de la gestión pública.

En el estudio de Cabrero, la lógica seguida consistió en hacer una selección de casos en donde hubiera la evidencia (al menos en el nivel funcional) de que existían innovaciones, por ello parece apropiado que conciba la innovación municipal como:

“un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal” (Cabrero, 1996: 31).

Sin embargo, nos parece que el estudio de innovaciones municipales no debe reservarse exclusivamente a los casos exitosos;

también es útil para aportar evidencia del estado que guarda cierta área gubernamental. En el caso que nos ocupa nos hemos propuesto estudiar una región concreta, pero no porque nos parezca que se caracterice por presentar casos exitosos, sino porque es nuestro entorno inmediato a la residencia de la investigación.

Ante tal situación era posible que no tuviéramos casos exitosos y, más aún, que nos encontráramos con situaciones donde prevaleciera la inercia y la tradición. De lo anterior se deriva que en este estudio la intencionalidad por transformar el estado de cosas cuenta significativamente y no sólo hechos consolidados.

Así, en este trabajo entenderemos por innovación: al proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de un gobierno local, capaz de generar un conjunto de resultados orientados a mejorar las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal, en donde es posible visualizar diferentes alcances que van desde la promoción del cambio hasta la consecución de éste.

En ese sentido, esta manera de definir la innovación nos permite percibir la intencionalidad, o mejor dicho, la tendencia a la innovación en la gestión de los residuos sólidos de los municipios de la región. Es decir, señalar las acciones gubernamentales que indican la posibilidad del cambio positivo en la gestión de los residuos sólidos.

#### EN LA REGIÓN VII

Se efectuó una revisión documental, en los archivos municipales. Lo anterior, en la

medida de lo posible, ya que es una constante el que se conciba, al menos en la región de estudio, a las actas de cabildo, acuerdos, circulares internas, convenios y documentos similares, como documentos de uso confidencial.

Cada uno de los colaboradores en esta investigación, se sumergió, hasta lo posible, en el ambiente institucional, promoviendo entrevistas y rescatando información verbal de parte de los actores institucionales, tanto en el ámbito de las decisiones como en el de la operación de campo, ante el poco acceso a los archivos municipales.

Resaltamos que aunque los municipios que conforman la Región VII son Texcoco, Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla, Tezoyuca, Chiconcuac y Atenco, este último no fue incluido, pues cuando iniciamos este trabajo ya había estallado el conocido conflicto, ocasionado por la construcción del nuevo aeropuerto internacional, entre los ejidatarios y los gobiernos federal y estatal, lo que ocasionó que vivieran permanentemente en situación de excepción y, por tanto, no era pertinente querer rastrear evidencias de gobernabilidad en un gobierno municipal permanentemente cuestionado y expulsado de su propio espacio institucional.

Una vez que se recabó la información, se procedió a su sistematización, lo cual nos permitió clasificar los residuos sólidos de la siguiente forma: domiciliarios, comerciales, de vías públicas, institucionales, de mercados, de hospitales e industriales.

Posteriormente, se determinó el papel del gobierno local en la prestación del servicio. Las opciones indican que hubo participación directa, en cuyo caso se asumen las tareas de planeación, diseño de procesos, organización del personal, regulación, financiamiento y evaluación. O bien, participación indirecta, en donde algunos tramos de la gestión son cedidos a otras entidades, tales como empresas paramunicipales o intermunicipales, o fueron concesionados a los particulares o a organizaciones de la sociedad civil.

Las fases recurrentes en que se desarrolla la prestación del servicio corresponden al barrido, almacenamiento, recolección y transporte de los residuos sólidos; cada una de estas fue monitoreada con los criterios metodológicos expuestos.

Ante la posibilidad de contar con gobiernos locales aplicados en el manejo adecuado de los residuos sólidos que incorporan la tecnología que se ha desarrollado al respecto, contemplamos los métodos existentes

para su tratamiento, a saber: incineración composta, pirolisis y reciclaje. Por último, se monitoreó la disposición final de los residuos sólidos.

Este recorrido por cada municipio sirvió como vehículo para detectar el nivel de innovación, o la tendencia a la innovación, en la gestión de los residuos sólidos.

Organizando los resultados con la metodología propuesta, la Región VII refleja lo siguiente:

CUADRO 2  
MATRIZ DE TENDENCIA A LA INNOVACIÓN

Municipio	N i v e l			
	Funcional	Estructural	Comportamental	Relacional
Chiautla	Enfocado el gobierno local a la obra pública, no promovió racionalmente ningún cambio sustantivo en este nivel. Podemos decir que no se observa tendencia hacia la innovación	El área de Residuos Sólidos, no modificó su estructura incipiente. La tendencia hacia la innovación en el nivel estructural, es nula	A este nivel, el comportamiento de los actores nos permite observar cómo se alejan de la promoción del cambio, por lo que no hay tendencia hacia la innovación.	No encontramos tendencia hacia la innovación a este nivel, ya que la promoción no fue continua.
Chiconcuac	Se puede decir que el gobierno local se preocupó por mejorar el servicio, sin embargo, no obtuvieron el éxito esperado. Lo cierto es que hubo promoción del cambio, por lo que hay tendencia hacia la innovación	Pese a las diferencias, promovieron el reglamento de servicios públicos, donde especifican lo relativo a la recolección, por lo tanto, se puede decir que hay tendencia hacia la innovación	En este nivel está aún más ausente la tendencia hacia la innovación, pues el comportamiento de los actores se aleja de la promoción del cambio.	Nula tendencia hacia la innovación, acaso por la pobreza en los resultados de los otros niveles
Papalotla	El ayuntamiento se preocupó por mejorar su entorno. Aunque no se tienen indicadores de un resultado positivo, sí se promovió el cambio al intentar diversificar sus tareas. Hay tendencia hacia la innovación	El gobierno local se preocupó por dar un buen servicio y en consecuencia, modificó su estructura. Aunque no se evaluaron los resultados del programa, se puede decir, que hay tendencia hacia la innovación	Tendencia nula, las pausas de comportamiento son el producto de largos periodos de establecimiento	A este nivel no se conocen mayores esfuerzos del gobierno local por interactuar con su comunidad para generar cambios sustantivos, por lo tanto, no hay tendencia hacia la innovación
Tepetlaoxtoc	Esta administración se mantuvo estática, por lo que no hubo un cambio significativo en este nivel. No se observó ninguna tendencia hacia la innovación	Por no ser el objetivo de este gobierno, no se le prestó atención a este servicio, por lo que no existe tendencia hacia la innovación	La tendencia es nula, el proceso pasa desapercibido para las autoridades y funcionarios encargados. Los trabajos se realizan por simple inercia	Existe nula tendencia, acaso por la inexistencia de la misma en niveles anteriores

Texcoco	Los actores involucrados, lograron la promoción del cambio, por lo que hay tendencia hacia la innovación.	Se puede decir que hay tendencia hacia la innovación, pues promovieron cambios estructurales importantes y pese a que no funcionaron, mantienen la figura del gerente de la ciudad	La tendencia hacia la innovación es casi nula, pues la promoción del cambio se estaciona en la burocracia de primer nivel, sin afectar positivamente al resto de los empleados	No hay tendencia a la innovación en este nivel, pese a que se diseñó un proyecto para la separación de residuos, no hubo promoción del mismo. Tampoco se promovió ningún mecanismo de cogestión con la ciudadanía
Tezoyuca	No existió promoción ni consecución de ningún cambio en este nivel. No hay tendencia hacia la innovación	No hay tendencia hacia la innovación, la fijación por los intereses personales, que impidió que se le prestara mayor atención al área de los R.S	Hay nula tendencia a la innovación, los actores demostraron no tener interés por el cambio, las decisiones se tomaron desde arriba	No encontramos tendencia hacia la innovación en los niveles anteriores

### *Nivel funcional*

Es en este nivel que existen los cambios más significativos, aunque hay que resaltar que no todos los municipios se comportan homogéneamente; Chiconcuac, Papalotla y Texcoco promovieron cambios relativos a la realización de nuevas tareas.

Chiconcuac intentó implantar un proyecto de reciclaje de residuos sólidos a fin de abatir los grandes volúmenes que, de otra manera, implica eliminarlos a través de su transportación al tiradero Bordo Xochiaca. Papalotla también intentó separar y reciclar, aunque, en ambos casos, no prosperó el proyecto. Por ello son señalados como promotores y no como casos consolidados. Texcoco se mostró sensible al crecimiento natural de su población; incrementó su parque vehicular, diversificó sus tareas para atender a la ciudad y modificó sus rutinas. Es el caso más cercano a la innovación en el nivel funcional.

Por su parte Chiautla, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca omitieron cualquier modificación en la prestación del servicio. El caso de Chiautla es especial, ya que basó sus estrategias de gobernabilidad en la producción, a gran escala, de obra pública, aunque ello coarte la atención a otras áreas.

Los gobiernos de la región depositan, significativamente, sus expectativas de mejoramiento en variables diversas, tales como el contacto recurrente con la ciudadanía a través del discurso, de la promesa de apoyo, de las clientelas políticas, pero, mejorar en el ánimo de los actores sociales por su desarrollo en la gestión de los servicios públicos no parece ser su centro de atención.

### *Nivel estructural*

Circunstancialmente, los mismos municipios que en el nivel anterior destacaron, Chiconcuac, Papalotla y Texcoco, repiten en este; Chiconcuac promovió su reglamento de Servicios Públicos aun cuando no obtuvieron respuesta favorable de la ciudadanía; Papalotla acotó claramente la dependencia que se encargaría de la prestación del servicio y Texcoco reorganizó sus procesos de operación, aún cuando no cristalizó en la correspondiente reglamentación, ya que el Ayuntamiento no aprobó la iniciativa.

Por su parte, Tezoyuca, Tepetlaoxtoc y Chiautla no intentaron reconfigurar su estructura publiadministrativa en la gestión de los residuos sólidos, acaso porque en los tres municipios se detectó una fuerte presencia protagónica del presidente municipal, en menoscabo del desarrollo institucional. En estos casos el presidencialismo municipal soslaya y arrebató el sentido de regular un servicio público, ya que la cotidianidad la resuelve el titular del ejecutivo.

En todos los casos las relaciones al interior del gobierno municipal son predominantemente verticales. En este nivel nos debemos conducir con prudencia ya que en la región se encuentran los dos municipios más pequeños de la entidad. Ellos son Papalotla y Chiconcuac, sin embargo, este último, a pesar de su tamaño, reporta una gran dinámica social y económica, lo que contribuye a tener territorio pequeño pero vida compleja.

En realidad, salvo Texcoco, el resto de los municipios no rebasa los 30 mil habitantes. Pudiera pensarse que el tamaño determina su estructura administrativa pequeña, pero, habría que resaltar factores como su inserción en una zona urbana de carácter metropolitano. Ello reitera sus características complejas.

### *Nivel comportamental*

Alcanzar este nivel implicaría haber cursado los anteriores. Aquí esperaríamos que la cultura institucional se modificara en beneficio de nuevos valores en el servicio público, tendencia a resolver diferencias internas de manera institucional y sin perder de vista la misión del gobierno.

Detectamos que en casos aislados, como Texcoco, la orientación al cambio es sólo discursiva y sólo se presenta en los niveles más altos de la burocracia, por ejemplo, la introducción de la figura del gerente de la ciudad sirvió para apuntar hacia un rumbo deseado, pero sin estrategias concretas y exitosas para su consecución.

La horizontalización de las relaciones intraorganizacionales no son asignatura que preocupe a la región.

### *Nivel relacional*

De manera categórica podemos afirmar que este nivel no fue alcanzado en lo más mínimo pues, al menos a través de la gestión de los residuos sólidos, la región no ha mejorado su interlocución con la sociedad. Tendencialmente, la relación gobierno –

sociedad se hace intensiva sólo coyunturalmente, pero no mejora por la percepción positiva que pudieran tener los diferentes actores sobre el gobierno. En realidad, en términos generales, observamos a gobiernos y núcleos sociales que se ignoran mutuamente.

No tenemos evidencia alguna de discusiones públicas, republicanas, de proyectos de cogestión, de mejoras en las relaciones entre gobiernos municipales y de estos con el gobierno del estado.

A manera de presentación en términos cuantitativos de la anterior tabla y de los comentarios desprendidos del análisis respectivo, tenemos el siguiente cuadro:

CUADRO 3

## INDICADORES DE TENDENCIA A LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS REGIÓN VII ESTADO DE MÉXICO

Municipio	N i v e l			
	Func.	Estr.	Comp.	Rel.
Chiautla	0	0	0	0
Chiconcuac	1	1	0	0
Papalotla	1	1	0	0
Tepetlaoxtoc	0	0	0	0
Texcoco	1	1	.5	0
Tezoyuca	0	0	0	0

1= Si existe tendencia

0= No existe tendencia

.5= Incipiente

**CONCLUSIONES**

La información analizada nos permite concluir que, en términos generales, la región VII presenta bajo perfil para la innovación.

Podemos sostener que no hay tendencia clara para recomponer las finanzas municipales, en lo que respecta a la gestión de recursos sólidos, a favor de una mayor productividad. Al parecer no hay preocupación por analizar los estados financieros históricos y evaluar el nivel de rendimiento con ciertos recursos asignados. Tampoco existe claridad en la determinación de objetivos, para así poder evaluar su cumplimiento; la regla es basarse en estándares mínimos, establecidos en periodos anteriores.

No cabe duda de que no es a través de una innovadora gestión de los residuos sólidos, que los municipios de la región buscan la aceptación ciudadana. Resumiendo estas ideas, destacamos que no hay respuesta



enérgica y reflexionada para satisfacer las necesidades de mayor eficiencia, eficacia y legitimidad.

En relación con otros atributos positivos de la gestión pública, podemos asegurar que no hay respuesta asertiva a la reforma municipal de 1983. La mención de que el Ayuntamiento es el responsable de prestar los servicios públicos no parece conmover a los municipios de la región, pues son la inoperancia o la inclusión de actores privados no planeados los factores que acompañan al pobre desempeño gubernamental.

Aunque el comportamiento de los municipios es desigual, la tendencia general es que, los actores, las prácticas, los escenarios, los recursos, los procesos, en fin, el marco institucional, pertenezcan a la tradición, al establecimiento, a la inercia. Esta porción del país llega lenta y dudosa a la reforma estatal con sus demandas de legalidad, racionalidad tecnológica, viabilidad administrativa y factibilidad política.

El cambio es una asignatura pendiente, al menos en la gestión de los residuos sólidos. Por lo que se desprende la necesidad de articular políticas públicas que tiendan a la reversión de la tendencia regional observada. Acaso sea más cierta en otros segmentos del gobierno local, pero, mientras, asistimos a un escenario que tendrá que ser replanteado y atendido por todos aquellos que tengan vocación por el servicio público, por el municipalismo y, dicho valorativamente, por el buen gobierno.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Sobre todo, seguimos el esquema diseñado para desahogar el Tercer Informe de Gobierno (2002). Los municipios son: Texcoco, Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla, Chiconcuac, Tezoyuca y Atenco.
- <sup>2</sup> El programa PRORIENTE no trascendió en acciones concretas y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México no ha sido explotado en toda su potencialidad.
- <sup>3</sup> Cabe recordar que en el inglés, a diferencia del castellano, *policy* se refiere a un curso de acción, y *política* relaciones de poder (por decir lo menos, de ambos términos). En nuestro idioma, *política* es comúnmente referida a *politic*, y para referirnos a un curso de acción es propio hablar de *políticas*, aunque el uso correcto de la gramática pueda ayudarnos a utilizar en singular la expresión *la política* en el último sentido.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar Villanueva Luis F. (1996a), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1996b), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- \_\_\_\_\_ (1996), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Gerencia Pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- Caiden G., (1994), "Revitalización de la administración pública" en *Revista del CLAD Reformay Democracia*, núm. 1, Caracas, pp. 27-48.
- Canto, Manuel (1996), "Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas" en *Política Pública y Gobierno Local*, Merino, Mauricio (coord.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Harmon Michael M. y Mayer Richard T. (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC.
- March James G. y Olsen Johan P. (1996), *El redescubrimiento de las instituciones. la base organizativa de la política*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC-Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Pasquino, Gianfranco (1997), "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en *Política social y buen gobierno*, Giner Salvador y Sarasa Sebastián, Barcelona, ed. Ariel
- Simon Herbert, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Argentina, 1988.
- Bazdresch Parada, Miguel A. (1998), "La Cultura Política del Ciudadano. Encuentro, gobierno y sociedad" en *Revista Trimestral de la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México*, Toluca, GEM.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, et. al. (1995), *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, España, Alianza Editorial.
- Centro Antonio de Montesinos (CAM) (1999), *Participación ciudadana*, cuadernos de política social 4, México.
- Cosío Villegas, Daniel, (1982), *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, CLAD, Caracas.
- Easton, David (1996), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Fernández Santillán, José F. (1996), "República, en Política y Estado" en *El pensamiento moderno*, Ávalos Tenorio G. y París María Dolores (coords. y comp.), México, UAM-X.
- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, UAEM-MAP.
- Guillen López Tonatihu (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- Gutiérrez, Roberto, "El campo conceptual de la cultura política" en *Argumentos*, núm. 18, Estudios Críticos de la Sociedad, México, UAM-X, México.

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aguilar Villanueva, Luis F., (1984), "Estado, Régimen y Sistema Político (notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)" en *Teoría y política en América Latina*, Vega Juan (coord.), México, CIDE.

\_\_\_\_\_ (1982), *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP.

\_\_\_\_\_ (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Hernández Chávez, Alicia (1993), *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE-COLMEX.
- Kliksberg Bernardo (1999), “Seis tesis no convencionales sobre participación” en *Prospectiva, Revista de Agrupación Política Nueva*, año 4, núm. 13, México.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1996), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP.
- Lindblom Charles E. (1996), “La Ciencia de ‘salir del paso’” en Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mejía Lira, José (1995), “La Participación Ciudadana en el Contexto de la Nueva Relación Estado-Sociedad” en *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Massé Narváez C. y Sandoval Forero E. (coords.), México, El Colegio Mexiquense-UAEM.
- Moreno Salazar, Pedro (1993), “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, INAP, México.
- Nogueira, Marco Aurelio (1999), “Un Estado para la sociedad civil” en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 14, Caracas.
- Popper, Karl (1982), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Verba, Sidney y Almond Gabriel (1963), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Villar Calvo, Alberto J. (1998), *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: el Estado de México*, México, P&V-UAEM.