



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

ALTERNANCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA 2004-2006

Tesis presentada por

Daniela Coronado Medrano

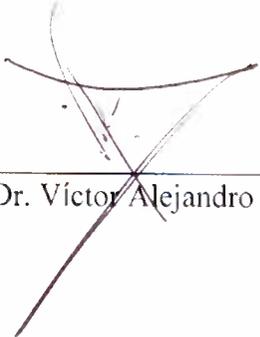
para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C.
2006

CONSTANCIA DE APROBACION

Director de Tesis:



Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle

Aprobada por el Jurado Examinador:

1.- 

Nombre y firma

2.- 

Nombre y firma

3.- 

Nombre y firma

*Le dedico este esfuerzo a mi
madre la Sra. Martha Medrano a quien le debo
la vida, mi ser, mi educación, y sobre todo quien soy.
Te amo y te admiro madre, mil gracias por ser como eres.*

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado la beca para cursar mis estudios de mi maestría. Al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) así como a toda su planta docente por contribuir en mi formación académica, en especial a la Dra. Rosío Barajas Escamilla coordinadora de la maestría por su trato amable y cordial durante mi estancia en el COLEF.

A mi director de tesis el Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle (teacher) por su apoyo, tiempo, comprensión y dirección, pero sobre todo agradezco sus valiosos comentarios y consejos resultados de amenas pláticas. Al Dr. Marcos Reyes por sus comentarios tan específicos a mi investigación y sobre todo a la amabilidad de su trato. Al Dr. Marco Antonio Cortés Guardado por su tiempo dedicado a mi tesis.

A la Lic. Irais Vázquez dirigente juvenil del Partido Acción Nacional en Tijuana por su apoyo brindado durante mi trabajo de campo. Al Dr. José Negrete Mata por su ayuda y consejos durante los dos años de la maestría.

A mis compañeros de clase de los cuales he aprendido y estimo mucho; en especial de mis amigos Víctor y Lety Olmedo, Charlie, Bribilia, y Lalo. Y a todas las personas que contribuyeron de manera directa o indirecta en la elaboración de este documento.

A mi familia: mamá, papá, Janda y Gaby por su incondicional apoyo, confianza y amor.

A Dario por su paciencia y amor, por estar conmigo en todo momento sobre todo al final de cada trimestre donde mi estrés estaba al 1000. Mil gracias a todas estas personas que fueron y son especiales en esta etapa de mi vida.

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I.	
Cambios gubernamentales en la administración pública municipal	15
1. Reforma del Estado y de la Administración Pública.....	16
2. Los gobiernos locales se convierten en actores.....	17
3. Participación ciudadana sustento de los procesos electorales municipales.....	20
4. Hacia una gestión pública moderna.....	21
5. Hacia la gerencia pública.....	23
6. Conclusión.....	27
Capítulo II.	
Alternancia política y administración pública municipal de Tijuana (1989- 2004)	29
1. Administración pública de Carlos Montejo Favela.....	29
2. Administración pública de Héctor Guillermo Osuna Jaime.....	34
3. Administración pública de José Guadalupe Osuna Millán.....	36
4. Administración pública de Francisco Arturo Vega de Lamadrid.....	38
5. Administración pública de Jesús González Reyes.....	40
6. Conclusión.....	44
Capítulo III.	
Retorno del Partido Revolucionario Institucional a la alcaldía de Tijuana	47
1. La rotación de la burocracia política municipal	52
2. Generación de valor público.....	53
3. Percepción ciudadana de Jorge Hank Rhon.....	55

4. La generación de valor público en la administración de Jorge Hank Rhon: entre la eficiencia política y la eficiencia administrativa.....	61
5. Reforma administrativa.....	62
6. Conclusión.....	64
Capítulo IV.	
Servicio civil de carrera en la esfera municipal.....	67
1. ¿Qué es la profesionalización y el servicio civil de carrera?.....	67
2. Profesionalización de los servidores públicos en la esfera municipal.....	68
3. Modelo de profesionalización del personal público aplicable al gobierno local de Tijuana.....	71
4. Conclusión.....	76
Capítulo V.	
Conclusiones generales.....	77
Bibliografía.....	81
Anexos.....	85

Introducción

En la actualidad, de manera paralela el debate sobre la globalización y el análisis de lo local¹ cobran gran importancia. El municipio surge como el elemento de análisis para el desarrollo social, económico, cultural y político, es decir, es el espacio donde surgen las bases para avanzar hacia un exitoso desarrollo local.

En donde, los problemas más urgentes de nuestro país, tales como la pobreza, desarrollo económico y social, la educación, participación comunitaria y participación política, la construcción de la democracia, el respeto a las leyes, es decir, todas aquellas cuestiones que trata la agenda nacional, tienen una expresión en el nivel municipal.

Es en donde los equipos políticos y funcionarios que controlan los recursos públicos, que toman las decisiones y organizan acciones públicas, impregnan de su estilo las acciones de gobierno, así como su relación con la sociedad. En este sentido, como parte de una nueva gobernabilidad que se presenta a través de una adecuada coordinación y una amplia negociación en donde se logran acuerdos entre la iniciativa privada, la sociedad civil y el gobierno municipal, que conducen al beneficio colectivo y al desarrollo de la comunidad.

En este contexto, el gobierno municipal de Tijuana reviste características particulares en el escenario nacional, entre otras cosas porque coincide con el primer gobierno estatal en manos de un partido de oposición, es decir, se presenta uno de los elementos esenciales para que inicie la transición democrática: la "alternancia política".

Lo cual en gran medida facilitó a éste el desarrollo de políticas públicas diferentes a las tradicionales. La alternancia política en el gobierno estatal y sobre todo en el gobierno municipal fue un factor definitivo para introducir modificaciones en el seno de la administración pública.

Al ganar el Partido Acción Nacional en 1989, tanto el gobierno estatal como el municipal de Tijuana, abrieron las puertas a la pluralidad en los tres órdenes de gobierno y sugirió caminos

¹ Refiriéndome al orden y espacio municipal

para la construcción de una transición política local hacia formas democráticas en lo electoral. En donde todos los partidos políticos luchan por recobrar u obtener según sea el caso espacios en la contienda por los diferentes puestos de elección popular.

Con la alternancia de los partidos políticos en el poder puede nominalmente esperarse que presenten en el ejercicio de gobierno una propuesta alternativa a las formas de gestión pública ejercidas por los gobiernos que anteriormente estaban al mando de ella, que para este caso lo denominaré “gobiernos panistas”.

Con la presencia de los nuevos actores partidistas al frente de la administración pública municipal cabe esperar que las relaciones, las prácticas y las formas de ejercer el poder político se modifiquen. Para el caso de este trabajo no se trata de un resumen de acciones de gobierno, sino mostrar las condiciones particulares del ejercicio de gobierno en el marco de la modernización administrativa (segunda generación de reformas administrativas²) y de las transformaciones (políticas, económicas, sociales y culturales) que vive nuestro país y, de manera particular, la sociedad tijuanaense.

De ahí mi interés por conocer cómo y bajo qué formas se manifiestan los efectos de la alternancia política en el municipio de Tijuana. El objeto central de la investigación consiste en evaluar dentro del contexto político los cambios político-administrativos en el ejercicio de gobierno que se realizan en una administración pública municipal, como resultado de la presencia y ascenso de un partido de oposición a este nivel de gobierno, en Tijuana, Baja California.

Por lo anterior, es necesario investigar la propuesta de gestión pública implementada por los nuevos actores, es decir, se pretende a partir del análisis del ejercicio del poder político, encontrar las prácticas y formas que adquiere el ejercicio de gobierno orientadas a vincular el aparato de gobierno municipal con la sociedad local.

²Las cuales consideran la consolidación de la democracia (concreción de coaliciones democráticas), la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. CLAD (1998)

Como institución de gobierno, el municipio tiene funciones jurídicamente atribuidas por lo que sobre la base de la investigación empírica y sobre cómo ejercen los nuevos actores la acción pública, se busca determinar en qué medida el aparato gubernamental se inscribe en una nueva lógica de gestión atribuible a la alternancia política.

Planteamiento del problema

En uno de los estudios pioneros sobre la transición política se propone que, “la experiencia en Baja California muestra, que la construcción de la democracia no transita por un camino plano. La alternancia política en el gobierno del estado, introducida como la gran novedad de las elecciones de 1989, ha sido sólo la primera entrada a la discusión empírica del problema, cuya solución trasciende con mucho su evaluación en función de las formas políticas que inmediatamente supera”. (Guillén, 1993).

Es decir, no equivale en un primer momento a la derrota del PRI o del PAN como ocurrió en el 2004 sino que va más allá de la lucha política y de la dura disputa por romper la resistencia al cambio, ya que en la lucha de la construcción democrática y de la búsqueda de los mejores cambios estructurales dentro de la administración pública municipal también surgen obstáculos de apariencia sencilla, pero que en realidad envuelven una enorme complejidad.

Las gestiones de Ernesto Ruffó Appel (primer gobernador panista 1989-1995) y la de Carlos Montejo Favela (primer presidente municipal panista de Tijuana 1989-1992) debieron sortear presiones de distinta naturaleza: desde las limitaciones presupuestales para hacer frente a los problemas urbanos y sociales de una entidad que presenta altos índices de crecimiento demográfico, hasta las presiones de naturaleza política, provenientes por lo general, de las organizaciones priístas locales (aquellas que perdieron importantes cuotas de poder durante los últimos años, es decir, durante la administración panista), así como de los propios panistas, miembros del cabildo.

Los nuevos actores³ buscan implantar su proyecto de gobierno, que en principio, por distanciarse en la praxis de la administración anterior, rompe con las formas de ejercer la gestión pública, implementan un proyecto que está en función no de nuevos objetivos políticos nunca antes practicados, sino de formas distintas de incorporar la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno, en la toma de decisiones y en la conformación del proyecto de desarrollo para la sociedad local.

La acción de modificar los vínculos de relación política entre gobierno y sociedad local, tanto en la forma y vías de articular a la sociedad civil en el proyecto de gobierno, como en el estilo de dar respuesta a las demandas sociales, lleva a construir un escenario que trastoca la estructura del poder político local y su forma de ejercerlo.

Las propuestas explícitas de los actores, es decir, los cambios político-administrativos obedecen a la lógica voluntarista y racional por ejercer el poder político en un tiempo establecido constitucionalmente de tres años⁴, donde supongo que los cambios implementados obedecen a una racionalidad instrumental⁵ en la búsqueda de una mayor eficiencia en las funciones públicas, y un mayor apego a la normatividad interna, antes que responder a relaciones e intereses políticos.

Sin embargo, es importante considerar que los condicionamientos impuestos por el marco jurídico, económico y organizacional que limitan las acciones y políticas municipales, hacen difícil pensar en modificaciones radicales en el ejercicio de gobierno, a pesar del proceso mismo de la alternancia política.

En este sentido mis hipótesis se traducen de la siguiente manera:

³ Refiriéndome con ello a los nuevos gestores de la administración pública (2004-2007), mismos que pertenecen al Partido Revolucionario Institucional.

⁴ Debido al tiempo señalado de la investigación será de un año, 2004-2005.

⁵ Con la alternancia se supone la presencia de una mayor "racionalidad" en la toma de decisiones entendidas como: las relaciones sociales estipuladas por la dominación legal-racional se consideran a la vez legítimas y racionales sólo en la medida que pueden educirse a una acción instrumental claramente delimitada. (Márquez y Godúa, 1983)

- a) Los nuevos actores instrumentan una racionalidad gubernamental para estructurar la acción pública en la solución de los problemas sociales, la cual es expresada en un proyecto de gobierno que resulta distinta de la racionalidad anterior, considerando al individuo (directivo público) no al partido político al que pertenece.
- b) El mecanismo de incorporación y rotación de la burocracia política en el ayuntamiento de Tijuana se apega a intereses políticos y al cumplimiento de requisitos administrativos generando problemas de eficiencia y eficacia administrativa.

En un sentido más general, se busca poder contestar las siguientes preguntas: ¿La alternancia en el gobierno municipal en la ciudad de Tijuana se traduce necesaria e inmediatamente en cambios en la administración pública? ¿Cuál ha sido la política de rotación de la burocracia política en el gobierno municipal actual (2004-2006)? ¿De qué manera impacta en la eficiencia y eficacia administrativa del ayuntamiento? ¿Cuál es la percepción ciudadana del ejercicio de gobierno municipal?

Marco teórico

El ejercicio de la política en nuestro país ha sufrido grandes, profundos y muy acelerados cambios en los usos y prácticas concretas de la misma, no solamente consiste en transformaciones en el ámbito formal y legal, es decir, en las bases del sistema político, sino de manera particular en lo que se refiere a la cultura política ciudadana, la cual busca nuevas opciones partidistas y en donde ha aprendido a ejercer con una particular fuerza su voto, y su derecho de ser escuchado.

En este sentido la creciente competencia y las nuevas expectativas de la ciudadanía, los partidos políticos y candidatos que se benefician por el voto mayoritario, ascendiendo así a los espacios del poder público, deben necesariamente iniciar nuevas formas y filosofías administrativas. De manera paralela esquemas que permitan superar el viejo paradigma de unilateralidad administrativa del sistema posrevolucionario mexicano.

Isabelle Rousseau (2002) menciona que “la alternancia en México es el resultado de la interacción de varios factores. En particular es el producto directo de una reforma electoral gradual...logrando asegurar procesos electorales cada vez mas confiables...es también producto de un credo según el cual la cuestión del acceso al poder es fundamental para llegar a la democracia, esfuerzo que se canalizó a la creación del Instituto Federal Electoral”.

Por lo que en la actualidad la certeza de los instrumentos electorales para la renovación del poder público, la inconformidad ciudadana hacia un partido en el poder se traduce en un incremento en la competitividad electoral y por ende en una eventual alternancia política. El fenómeno de la alternancia política que se ha registrado en México durante los últimos años (partiendo de 1989) ha tenido diferentes interpretaciones.

Estas interpretaciones, Espinoza Valle (1996) las agrupa en tres grandes bloques. La primera, es donde la alternancia local conduce directamente hacia la democratización del sistema político mexicano, la llamada sustantiva nacional. Para el caso de nuestro estudio con base en los resultados electorales favorables al Partido Acción Nacional para el año de 1989 y los resultados favorables al Partido Revolucionario Institucional en el año 2004 en el municipio de Tijuana.

Sin embargo, la segunda interpretación que menciona Espinoza (1996) señala que la alternancia “en el país enfila hacia una alternancia sin transición”, es decir, el no lograr la construcción de un régimen realmente democrático, sino que simplemente se concreta en un cambio de partido al frente de los poderes públicos. Conduciendo con ello a una alternancia sin bases democráticas, llevando por ende a un sistema autoritario.

La tercera interpretación según Espinoza (1996) establece que los cambios visibles en la esfera política de los últimos años no han alterado la esencia autoritaria del sistema, sino que se ha dado un proceso de apertura en la que destacan los procesos electorales locales. En donde la alternancia da pie a iniciar un proceso de liberalización que ha propiciado transformaciones en la cultura política local, más que cambios radicales.

Mizrahi (1995) establece que “con la alternancia en el poder en el ámbito local, aunque es gradual, emerge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político”. Por otro lado, Lorenzo Meyer (1994), opina que “la alternancia política es sinónimo de transición”.

Opinión con la cual estoy de acuerdo, puesto que la transición implica, “un proceso de construcción de un nuevo espacio para la realización de la política electoral y sus componentes, fundamentalmente ciudadanos y partidos, reales y formales, constituyen el eje determinante para la integración y eventual funcionamiento de los aparatos de gobierno en todos sus niveles” (Guillén, 1993).

Para Loeza (1993), “una liberalización exitosa no es necesariamente aquella que desemboca en democratización, (...) sino que su éxito también puede consistir en que se convierta en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia”. En este sentido puede decirse, que la liberalización política genera gran incertidumbre, en donde la alternancia política es precisamente el reflejo de dicha incertidumbre, y el sistema político no se modifica, sino que únicamente presenta un mejor arreglo o coalición entre los actores que participan.

Sin embargo, el poder político es el que pertenece al Estado por su carácter de entidad general que se caracteriza por disponer de un poder no supeditado a otro. Por otro lado, existen teorías que aseguran que no, que el poder político además de pertenecer al Estado, se presenta en toda relación de poder entre los hombres, es decir, la idea que está relacionada a la idea de grupos sociales.

Es decir, el poder político visto como aquel que se manifiesta en relación en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas relaciones generen acciones que tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos. Es claro que el poder político más generalizado y omnipresente es el del Estado como agrupación dentro de la cual coexisten y se relacionan los demás grupos.

La teoría elitista, dirigida en su forma moderna por el italiano Gaetano Mosca, afirma que “en todas las sociedades, aparecen dos clases: una que gobierna y otra que es gobernada. La primera menos numerosa, cumple todas las funciones políticas, mientras que la segunda, la clase numerosa, es gobernada y controlada por la primera, de modo más o menos legal y en otras ocasiones más o menos violento o arbitrario”.

En este sentido, la élite dirigente se mantiene, incorporando a sus filas a nuevos miembros, generalmente los más activos y destacados de entre las masas gobernadas. Sin embargo, las élites pueden variar, es decir, puede existir alternancia al frente de la administración de cualquier nivel gubernamental, para nuestro caso de la administración del municipio de Tijuana, puesto que las élites dirigentes no cumplen con su cometido de reclutamiento y van perdiendo espacios y simpatías dentro de la comunidad.

Aplicando la visión de Wilfrido Pareto, se estima como fundamentalmente válida la observación de la permanente preeminencia de una élite; pero analiza además el fenómeno conocido como circulación de élites que se presenta cuando una elite es sustituida por otra⁶, caso que se presenta en el municipio de Tijuana.

Lo anterior sólo funciona dentro de la democracia, en donde a través de los partidos políticos el ciudadano puede llegar a ocupar cualquier puesto de elección popular, o en su defecto tiene la posibilidad de elegir a cualquier persona que desee sea su representante, dirigente y tomador de decisiones con el fin de lograr su beneficio y el de su comunidad.

Una de las características importantes de la teoría de la élite se refiere a la capacidad de la clase gobernante de imponer su sistema de valores a la colectividad, a la cual domina, empleando para ello diversos medios de persuasión que mantienen a las masas convencidas de que el orden existente es el mejor posible. En este sentido, podemos entender el hecho de que al renovarse una

administración impone sus nuevas formas y prácticas administrativas, mismas que hace que sean aceptadas por la comunidad independientemente de que éstas sean buenas o no.⁷

Sin embargo, la Teoría del Régimen Urbano⁸, de Stone, plantea que “para lograr la gobernabilidad en las ciudades es preciso establecer alianzas de los políticos con las élites del sector privado”, es decir, se pone gran énfasis en las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en las coaliciones políticas para la toma de decisiones. Para ello es necesario contar con un marco institucional y la cooperación de los diversos participantes para alcanzar decisiones y desarrollar acciones de soporte a tales decisiones.

Así, el enfoque sobre régimen urbano, permite observar y cualificar la democracia local (misma que no es simplemente la agregación de las preferencias individuales, sino una parte integral de la política, es la coordinación de las capacidades institucionales en la tarea de gobernar) y ofrecer una explicación sobre el tipo de gobernabilidad urbana existente en una ciudad determinada.

En este sentido, son importantes las alianzas o coaliciones llevadas a cabo, su duración o permanencia como tal, los mecanismos de cooperación cívica que prevalecen y los acuerdos informales entre intereses de gobierno y privados, que conducen a la toma de decisiones orientadas hacia la gobernabilidad.

Robert Putnam (1992) sugiere que “el buen desempeño de un gobierno democrático responde, por un lado, a su capacidad para alcanzar objetivos de manera eficiente y eficaz y, por otro lado, a la sensibilidad que debe tener para atender las necesidades de su electorado”.

Siendo la eficiencia, eficacia y corresponsabilidad lo que distingue el desempeño del gobierno democrático, así como la rendición de cuentas. Por lo que, uno de los principales retos de los gobiernos democráticos, es la necesidad de obtener resultados positivos en la gestión pública y

⁷ Esto para el caso en estudio, puesto que algunos lugares del mundo y de nuestro país esta hipótesis no aplica, y la mejor muestra de ello, son los grandes movimientos sociales en contra del gobierno.

⁸ Entendida como “Los arreglos informales por medio de los cuales el aparato público y los intereses privados se coordinan para hacer posible la realización y toma de decisiones de gobierno” (Stone, 1989, p. 6)

generar de manera paralela un consenso social, que se traduce en los procesos electorales, en el voto.

La gestión pública municipal es entendida como un conjunto de actividades que realizan los órganos de gobierno municipal, dentro del orden jurídico establecido, para lograr el desarrollo integral del municipio. “La administración pública es el conjunto de organizaciones responsables que tienen que anticiparse a los cambios y dar cuenta y responder de sus actividades ante los ciudadanos” (Bazaga, 1997)

La diferencia entre gestión pública y administración pública es que ésta última “connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientaron hacia el *status quo*. Este se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales. (Ospina Bozzi 1993)

En el contexto que planteo (alternancia política), se ve afectada , debido a que cada acción que desarrolla el ayuntamiento en aras del cumplimiento de sus funciones que es atribuible a un orden jurídico, en donde cada partido político pone énfasis en las propuestas, que se apegan a un paradigma establecido de manera tradicional y por herencia dentro de sus partidos y de manera paralela, en el sistema político mexicano.

Metodología

Para dar respuesta a las preguntas en las hipótesis planteadas, es necesario, en primera instancia contemplar dos grandes líneas que me serán útiles para vincular la respuesta al contexto municipal y a la vez me servirá como marco conceptual:

- a) La primera está implícito en el marco de la segunda generación de las reformas administrativas.

- b) La sociedad civil emerge como uno de los hilos conductores del cambio.

Aunado a lo anterior el análisis del papel asignado al municipio a partir de la reforma constitucional al artículo 115. Buscaré destacar las consecuencias que se desprenden para el ámbito político-administrativo en esta esfera de gobierno con sus nuevas atribuciones jurídicas, centrándome en el análisis de la alternancia política para destacar el estilo de gestión pública, del Partido Acción Nacional (1989-2004).

Por último se pretende realizar una investigación empírica municipal, en donde busco analizar:

- a. El marco que establece las atribuciones, responsabilidades y límites de acción del municipio en el contexto jurídico de Baja California, a partir del cual, determinaré un horizonte posible de transformación en el ejercicio de gobierno atribuible a la alternancia.
- b. Determinar el proyecto político de los actores políticos, para este caso, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, tratando de rescatar los rasgos característicos de cada uno.
- c. Analizar y comparar la estructura organizacional de cada administración para encontrar bajo qué lógica organizativa conciben la acción municipal, es decir, reconocer las funciones municipales, comparando la eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos como un punto nodal en el ejercicio de gobierno municipal.
- d. Analizar en un primer momento la designación de la burocracia política al inicio del Ayuntamiento de Tijuana, para posteriormente dar seguimiento a los cambios generados dentro de la estructura administrativa (rotación e incorporación) durante la administración actual.

- e. A través del contacto directo con los niveles medios de la administración pública, analizaré de qué manera afecta la eficiencia administrativa el mecanismo aplicado en la rotación de personal en la actual administración, ya que son los intermediarios entre la sociedad y los políticos electos que están frente a la administración pública. Este nivel de burocracia son quienes realmente ejecutan las acciones de gobierno y por ende, los mayores receptores de los cambios dentro de la estructura organizacional del Ayuntamiento de Tijuana.
- f. Evaluaré a través de preguntas breves al ciudadano, el resultado de los cambios dentro de la estructura orgánica municipal, en base a la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, ya que es él quien recibe la atención y los servicios que presta la administración municipal. La alternancia en el gobierno ofrece un cambio de burocracia política, de dirigencia administrativa en el nivel municipal como resultado de un proceso electoral caracterizado por el ascenso de un partido opositor. Su estudio me proporcionará en qué grado la alternancia política implica nuevas formas de ejercer el gobierno o redefine la existente.

Guión metodológico:

1. Utilización de entrevistas, con el fin de dar respuesta a las dinámicas que se presentan en la administración pública municipal de Tijuana, debido a la presencia de un partido de oposición al frente de la misma. Así como las interacciones del gobierno como ente regulador con la sociedad civil.
2. Revisión de documentos:
 - a) Bibliográfica: revisión de la bibliografía ya existente sobre el tema, incluyendo revistas especializadas para de ahí partir como guía para mi investigación.

b) *Hemerográfica: Consulta de dos periódicos, uno a nivel estatal, el semanario ZETA y uno de publicación local, el diario FRONTERA, con el fin de hacer un recuento de todas las actividades que realizó la administración municipal durante el periodo 2004-2005 y que han sido publicadas en dichos periódicos.*

c) *Revisión de los Planes Municipales de Desarrollo 1989, 1992, 1995, 1998, 2001 y 2004 con el fin de analizar y comparar, lo planeado con lo realizado.*

d) *Periódico Oficial del Estado de Baja California, Tomo CXII. Sección I Gobierno Municipal. H. XVIII Ayuntamiento de Tijuana, B.C.*

CAPÍTULO I

CAMBIOS GUBERNAMENTALES EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

En México se ha consolidado y endurecido a lo largo de muchos años un estilo de gobierno, un estilo de gestión pública, en el cual ha predominado el gobierno federal sobre las otras esferas de gobierno. La gestión pública ha sido definida y basada por una agenda federal, más que por los asuntos y las prioridades de las comunidades locales. Todos los asuntos políticos y administrativos eran considerados de naturaleza nacional, lo que generó poca iniciativa de los gobiernos locales.

Ha sido un estilo de gestión carente de participación y concertación ciudadana, es decir, es un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Siendo la gestión pública la fuente primera de la legitimidad del gobierno, en lugar de la participación democrática plural y competitiva fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales las que constituían el fundamento de la legitimidad gubernamental.⁹

La gestión directa de las políticas públicas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental. Lo anterior llevó a la burocratización de los programas gubernamentales y dejó de lado la cooperación entre la comunidad y el gobierno. El énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados, es decir, una gestión pública jerárquica de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por compromisos personales. Permeando en todos los ordenes de gobierno, entre ellos la administración local.

Lo que llevó en muchas ocasiones al descuido en la dimensión de los costos de las decisiones que se tomaban, que se reflejaron sobre todo en la ineficiencia administrativa y en una crisis financiera del Estado, llevando al desenlace de este estilo de gobierno y, en consecuencia, a una recesión económica nacional y un gobierno autoritario y deficitario.

⁹ Fue la llamada política de masas, pieza angular del sistema el cual tuvo alcance administrativo.

Aunado a lo anterior en la agenda nacional y prioridades del gobierno central no se incluía atención específica respecto a los problemas urbanos y de manera paralela los gobiernos locales carecían de medios financieros para mantener los servicios más elementales, tal es el caso del municipio de Tijuana.

Reforma del Estado y administración pública

Por lo que se promovió una Reforma del Estado, la cual incluyó modificar el estilo de gestión pública y sus formas de relacionarse con la sociedad civil, así como una revalorización de la democracia. Partió de que el proyecto para modernizar al país tendría que basarse en la consideración de la fuerte presencia del Estado en múltiples áreas (justicia, salud, educación, servicios básicos, infraestructura, comunicaciones, etc.) consideró como prioritaria la inversión en infraestructura, carreteras, telecomunicaciones, etc.; de forma tal, que determinó y condicionó un tipo de relación con la sociedad civil.

Como consecuencia, se da una redefinición del tamaño del gobierno (siguiendo las pautas del Consenso de Washington), la cual se expresase en una disminución del peso del gobierno federal, buscando mayor participación de los gobiernos locales en la construcción del desarrollo nacional como responsabilidad compartida y ya no exclusiva del primero.

Por otro lado, la participación electoral aparece en la escena nacional como el acto más reciente de los nuevos consensos políticos que se articulan de diversas maneras en torno a los partidos políticos. El contexto electoral es una de las expresiones sociales más recurrentes en busca de mayores espacios de participación ciudadana en la definición de políticas de gobierno.

La alternancia política es una de las expresiones que reúne la participación política ciudadana en busca de nuevos horizontes de gestión pública. Hoy podemos ver gobiernos municipales y estatales gobernados por la oposición que plantean un nuevo marco de relaciones intergubernamentales dentro de un contexto de respeto a sus soberanías.

Pero, ¿cuál es la interpretación que le dan los gobiernos locales ante la modernización del Estado? En este sentido resulta interesante el análisis de la gestión pública municipal a partir de la década de los ochentas por ser el periodo en el cual se redefinió la actividad gubernamental. Para encontrar qué papel desempeña el municipio en el proceso de redefinición de la actividad federal, donde la alternancia irrumpe como una de las características importantes.

En este nuevo sendero gubernamental, las relaciones entre los órdenes de gobierno adquirieron mayor vitalidad como un espacio de expresión que permite redefinir las formas de actuación de los gobiernos locales. Quedando al descubierto el papel mínimo desempeñado por las entidades federativas, pero sobre todo por los municipios en la definición de este escenario de cambio.

Los gobiernos municipales se convierten en actores

Dentro de las funciones y facultades públicas reconocidas a la esfera municipal en el sistema político mexicano (hasta 1999), el municipio aparece dentro de un contexto nacional de transformaciones económicas y sociales como receptor pasivo de las decisiones del gobierno federal. Se desempeña como un instrumento útil para ejecutar las políticas y decisiones centrales y como espacio de reparto de fuerzas políticas (Meza, 1993)

La fuerte presencia del poder federal influyó en la formación de valores y hábitos de actuación de los gobiernos locales, una de cuyas expresiones fue el reconocimiento *de facto* de que los asuntos decisivos del desarrollo no le correspondían a los gobiernos locales, mucho menos a los ayuntamientos.

La ausencia de recursos o la falta de proyectos serios para la explotación racional y eficiente de los recursos existentes, las limitaciones impuestas por el marco legal, las costosas estructuras gubernamentales orientadas a reproducir organismos burocráticos antes que al

desarrollo, condujeron a una subordinación económica de los municipios e indirectamente subordinación política de las autoridades y del aparato municipal.

Dentro de este contexto de actuación municipal y tradición política, los directivos municipales aparecen como empleados o delegados del gobierno estatal y frecuentemente como organizadores de actos políticos. No son reconocidos como autoridad interlocutora, sino que se espera que actúen en nombre del cuerpo político al cual representan.

Ramírez (1993) menciona que la debilidad del municipio reside también en sus restricciones económicas. Las fuentes de ingreso de los erarios municipales son reducidas, habiéndose llegado a esta condición por la absorción de las facultades de parte de los gobierno de los estados, enfocados al control de los recursos destinados a la aplicación de los programas que se ejecutan en el ámbito territorial del municipio, muchas veces sin información oportuna al ayuntamiento y generalmente sin previa consulta para escuchar el criterio acerca de su idoneidad de la obra.

Las tradiciones centralistas del gobierno para la toma de decisiones, sobre todo en aspectos económicos y políticos y la manera en que ha evolucionado el sistema político mexicano ha impedido que los estados y municipios distingan áreas donde podrían participar de modo eficaz en el desarrollo, más allá de las restricciones presupuestales y criterios atados a la ejecución del gasto.

No se ha enfatizado lo suficiente que uno de los problemas prioritarios (aunado al de la estabilidad política, desarrollo urbano e industrial, crisis económica, modernización, lucha contra la pobreza, etc.) es el del centralismo. Estos son factores generales que se oponen a que el gobierno de los estados y en especial de los municipios logren desplegar sus potencialidades

Merino (1993) concluye que los municipios nunca han jugado un papel primordial en el desarrollo: "han sido más un instrumento de control político y un filtro para la demanda, que una instancia ejecutiva capaz de poner en marcha verdaderos programas de crecimiento y de asistencia social".

No obstante su nulidad como generadores de cambios, los municipios han jugado un papel importante en la estabilidad del régimen político al conjugar una relación de subordinación frente al gobierno estatal y federal a cambio de recursos y espacios políticos sobre la base de dominación de una estructura partidista diseminada territorialmente en la cual cobran sus propios beneficios de control político.

La modificación al artículo 115 constitucional¹⁰ otorgó a los municipios una nueva base de autonomía, pretendiendo que contara con capacidad para desempeñar nuevas funciones, se responsabilizara y respondiera a la demanda de servicios y se inscribiera como real promotor del desarrollo local.¹¹

Con dicha reforma se logró un fortalecimiento jurídico-administrativo, político y económico de los gobiernos locales, partiendo de que se aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, que pueden manejar con tanta libertad como les permita la ley; se les otorgaron facultades para expedir reglamentos administrativos; se definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal¹².

Se precisaron con bastante claridad las fuentes de ingreso propios de los municipios, así como el establecimiento de que los presupuestos públicos de los ayuntamientos sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos y ya no por las legislaturas locales. Se les facultó para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

El principio de representación proporcional se amplió para la formación política de los cabildos a todos los municipios del país, independientemente de su población y; se abrió la

¹⁰ Reforma de 1983. Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

¹¹ "...el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa". De la Madrid Hurtado, M., en Gaceta de la administración pública estatal y municipal, No. 5 y 6, pág.65

¹² Agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y, seguridad pública y tránsito.

posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí para la atención de problemas comunes entre dos o más municipios.¹³

Participación ciudadana sustento de los procesos electorales municipales

Por ser los municipios la instancia gubernamental inmediata, influye para que en ella se concentren las expectativas sociales de resolución de sus problemas cotidianos, de una efectiva canalización de las perspectivas de desarrollo y que asume en su proyecto político la expresión colectiva para el logro de un mayor bienestar público. La participación ciudadana adquiere un cuerpo temporal en la expresión política del voto electoral.

El fenómeno experimentado en los procesos electorales municipales en la década de los ochenta tiene su sustento en esta mayor participación y organización social producto de los procesos económico-políticos por los que México ha transitado rumbo a la modernidad nacional que relegó su referente municipal en forma implícita. Los comicios municipales se han transformado en el fenómeno privilegiado de la contienda política, la instancia electoral permite un posible encuentro con la democracia.

Aparece el municipio así como un escenario donde se destruyen los mecanismos de control y negociación entre las cúpulas políticas locales. Estos mecanismos han sido rebasados paulatinamente por el alcance y la profundidad de movimientos sociales respaldados por la emergencia de nuevos actores formados fuera de las organizaciones corporativistas y que escapan a la tutela de las cúpulas políticas locales, tradicionales que durante años encarnaron los líderes sindicales, viejos terratenientes, centrales oficiales adheridas al corporativismo priista, todas ellas instancias gubernamentales mediatizadoras de la voluntad política libre y plural.

El nuevo perfil asignado al municipio en un contexto de mayor participación ciudadana, contempla la necesidad de reestructurar funciones y redefinir las formas de vinculación

¹³ Op. Cit.,pág. 114-115

gubernamental con la sociedad local para dar respuesta a sus demandas como a sus expectativas de desarrollo. Se presenta la oportunidad de asumir mandos y responsabilidades, de corregir fallas en los procedimientos desterrando viejos vicios en la gestión pública municipal y del aparato burocrático.

No es sólo cambio de actitudes sino que se contempla innovar procesos de gestión pública ante la magnitud de los problemas que enfrenta la vida municipal y la carencia de recursos para su solución inmediata. Lo que está en cuestionamiento es la base legitimadora de las formas de interlocución Estado-sociedad¹⁴. La modernización requiere de mecanismos diversos y plurales que permitan la participación ciudadana no sólo en la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas.

Hacia una gestión pública municipal moderna

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. Tenía como objetivo inicial la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. Sin embargo, en México la primera generación de reformas estructurales no generaron cambios positivos, esto debido a la crisis fiscal, al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el problema crónico de la deuda externa.

Por lo anterior, se ha venido promoviendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. Considerando que el Estado sigue siendo un instrumento importante para el desarrollo económico, político y social de nuestro país, aun cuando este debe

¹⁴ Cabrero Mendoza señala que la modernización de la gestión pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado, misma que ha sido provocada por el accionar del aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad; “un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, al desvincularse de la sociedad sometió a una crisis de legitimidad al propio Estado”, no se cuestiona la acción estatal sino al método de acción. Evolución y cambio de la administración pública, INAP, México.

funcionar de manera diferente, es decir, debe conciliar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región.

En primer lugar el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que llevan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo contexto mundial. En segundo lugar, la actuación del Estado debe orientarse hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios públicos, sobre todo de los servicios de salud y educación.

Sin embargo, el gran paso que debe dar el Estado en relación a su papel, se refiere a su intervención, tanto en el plano económico como en el plano político-social; en el primer aspecto, el Estado debe de intervenir como regulador¹⁵, y que de manera paralela trabaje con el sector privado y las universidades, con el fin de desarrollar un entorno de competitividad.

En el plano político-social, debe ser el formulador y financiador de las políticas públicas. En donde, la sociedad civil, las empresas y el Estado trabajen en conjunto y compartan la responsabilidad en la prestación de servicios públicos¹⁶. En este sentido, la implementación de la Reforma gerencial, es de vital importancia para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática de nuestro sistema político en transición.

La modernización del Estado como resultado de la implementación de la reforma gerencial, en donde las privatizaciones, la descentralización, la búsqueda de la eficacia, eficiencia, flexibilidad organizacional y equidad en la gestión, así como la búsqueda de la gobernabilidad y la participación ciudadana logran en un primer momento, la racionalidad estatal, que se fundamenta principalmente en el control ciudadano, de la gestión pública.

En el orden municipal la gestión pública requiere de una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Que esté basada en la aplicación

¹⁵ Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras son parte importante de este proceso

¹⁶ Principalmente los de salud y educación.

de conocimientos y técnicas modernas y apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Propone Ospina que el término de gestión pública se refiere a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas, de donde surge un nuevo estilo de administración pública que permita a las organizaciones públicas pasar de un sistema burocrático e ineficiente a un sistema de tipo empresarial eficiente.

Sin embargo, la reducción del personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales, si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado.

Osborne y Gaebler (1993) sugieren diez principios que definen este estilo de gestión pública: El gobierno sea catalizador más que proveedor de servicios; debe concentrarse en conseguir ganancias económicas más que generar gastos públicos; tener una orientación hacia los resultados más que hacia los procesos de gestión; orientado al mercado; que se acerque a la comunidad, que destaque las necesidades de los clientes, que descentralice con una visión clara y que se anticipe.

La importación de la gestión privada a las formas de realizar la gestión pública exige superar los conceptos restringidos que definen el *management* como una forma de realizar gestión, implica ampliar su discusión no sólo a la eficacia y eficiencia sino incorporar el *management* público. La responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad dentro de un contexto de interdependencia entre la formulación y la ejecución de las políticas de gobierno.

Lo anterior puede surgir no de los fines que persiga el gobierno en su acción sino de los métodos y formas en que desempeñe la acción pública, que sea resultado de la reformulación del sistema de legitimidad de la actuación estatal que involucre a la sociedad. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político.

Hacia una gerencia pública

La reforma gerencial, procura responder con rapidez a los grandes cambios ambientales que se desarrollan en la economía y en la sociedad, adecuándose al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público, considerando que los administradores públicos o gestores actúan de conformidad al interés público.

“La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado... Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas” (Documento del CLAD, Mimeo, 1998)

Puedo establecer un perfil claro del papel del Estado, sin embargo, las bases para llevar a cabo los cambios estructurales propuestos, es decir, el sistema jurídico nacional, no permite una flexibilización administrativa llevando con ello al entorpecimiento de la administración pública.

El CLAD establece las características principales del modelo gerencial, las cuales retomo y emito mi opinión acerca de ellas:

- ✓ Profesionalización de la alta burocracia¹⁷: Es necesario ver al servicio civil de carrera como un sistema de Estado no como un sistema de gobierno transitorio.
- ✓ La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad: Evita la corrupción, debido a que los servidores públicos desempeñan sus funciones bajo un marco de ética institucional y no de un grupo de interés aislado.
- ✓ Descentralización de los servicios públicos: “La descentralización es un eje de acción gubernamental, un objetivo político y una política que debe atravesar los programas e intervenciones sectoriales, los niveles de gobierno y la sociedad civil” (Massolo, 1988). Es decir, el proceso de descentralización debe ir acompañado de un mantenimiento de las

¹⁷ Siendo este el punto de partida para la implementación de un modelo gerencial dentro de la administración pública.

tareas esenciales por parte del gobierno central, pero con una estrecha vinculación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno.

- ✓ Las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central: Esto a través de la desconcentración organizacional, en donde exista una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de las políticas públicas y las unidades descentralizadas, autónomas y ejecutoras de los servicios.
- ✓ La administración pública orientada hacia el control de resultados: Generando con ello un ambiente de confianza, autonomía, seguridad razonable respecto al logro de objetivos y responsabilidad dentro de la cual la administración pública pueda programar, ejecutar, controlar y autoevaluar su desempeño.
- ✓ Mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores , “nuevas formas de control:
El CLAD maneja, la combinación de cuatro tipos de control: *a) Control de resultados:* Partiendo de indicadores de desempeño, los cuales están estipulados por un mandato legal, contenido en distintas disposiciones, partiendo de la misma Constitución política. *b) Control contable de costos:* Con el fin de lograr el mejor uso de los recursos públicos, aplicados para la ejecución de los servicios públicos. *c) Control por competencia administrada:* En donde, el ciudadano es visto desde una perspectiva clientelar, es decir, se busca dar el mejor servicio público, con el fin de acaparar el mercado ciudadano, ya que es el quien consume, compra y paga por dicho servicio. *d) Control social:* Consiste en la evaluación ciudadana de los servicios públicos, en donde, el ciudadano tiene la posibilidad de participar en la gestión de los mismos y de manera paralela tiene la posibilidad de controlar el poder público.
- ✓ La creación de un tercer marco institucional, “ Espacio público no-estatal”: En donde, la capacidad ciudadana para actuar en asociación con el Estado en el suministro de los servicios públicos, ya sea en el control o en la producción, sobrepasa el espacio de lo

público y lo privado. Generando lo que Manuel Castells denomina Estado red (Castells, 1998).

- ✓ Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario: Con el fin de democratizar el poder público, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos.

Para que se logre una verdadera modernización administrativa es necesario hacer una redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de un orden público que involucre a la comunidad en la gestión de las políticas públicas. Con esto no significa que los servidores públicos desaparezcan del mapa, sino que al contrario adquieran mayor autonomía y responsabilidad, primero con los ciudadanos y después con el sistema político.

Puedo concluir que la Reforma gerencial busca aumentar la eficacia, eficiencia y sobre todo incentivar la democratización del poder Público, y con ello lograr un fortalecimiento de la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, el cual se traduce necesariamente en el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo de la región.

Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Dicha reforma busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal¹⁸, y procura mantener las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.

Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Lo anterior bajo un sistema de controles y equilibrios en el seno de la burocracia y en el sistema político. Afirma finalmente que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

¹⁸ El concepto de lo público sobrepasa el concepto de lo estatal y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, o en la producción.

La propuesta adoptada por el CLAD de Reforma Gerencial es esencialmente democrática, ya que presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público. El gobierno toma sus decisiones de acuerdo con los procedimientos democráticos. Por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente, es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático.

Implica considerar valores y conductas asociadas al interés público dentro de una arena de contiendas políticas que rebasan la racionalidad económica y administrativa y consideran aspectos democráticos para su resolución. La complejidad que envuelve readecuar la acción del aparato gubernamental y modificar valores y formas de actuación de las burocracias políticas, incurre en costos que no siempre responden a parámetros de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

Sin embargo, las respuestas públicas no siempre consideran exclusivamente en la toma de decisiones la racionalidad administrativa sino que puede tener mayor peso la racionalidad política. El reto es lograr conjugar un aparato moderno, eficiente, sin perder su capacidad de generar consensos y participación ciudadana.

Conclusión

En la década de los ochentas el municipio se ha visto inmerso en un doble proceso, por un lado se ha caracterizado por la mayor participación y emergencia de nuevas fuerzas políticas y sociales que coinciden en disputar los ayuntamientos para expresar la construcción de consensos sociales, definiendo nuevos gobiernos y formas de ejercer el poder político. Por otro lado, presionado por una reforma del Estado que orienta su nuevo perfil de gobierno a seguir sus parámetros de racionalidad administrativa y económica.

El nuevo estilo de gestión pública municipal se apega al estilo propuesto por Osborne y Gaebler, de ser una instancia menos interventora para dar lugar a un órgano regulador, catalizador de servicios antes que proveedor, no despilfarrador de recursos sino generador de ingresos menos

burocrático y más flexible a las demandas del ciudadano. La importancia de la forma en que es procesada la modernización instrumental del aparato gubernamental para actuar en la realidad en que está inscrita, o si considera vital la participación social y ciudadana en la definición de sus prioridades gubernamentales.

En este sentido, la alternancia política emerge como un elemento que el proceso de modernización canalizó. Se presenta la oportunidad para ver hasta dónde la alternancia política puede contribuir, como un nuevo contexto político e institucional, a un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales, a nuevas formas de articular la acción pública con la participación ciudadana y determinar la forma en cómo se interpreta el proceso de modernización gubernamental por lo nuevos actores en este orden de gobierno.

CAPÍTULO II

ALTERNANCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (1989-2004)

El momento en el que se encuentra nuestro país con respecto a su avance democrático, nos muestra que la alternancia política es el eslabón necesario para lograr dicho avance. Por lo que el análisis de una experiencia como la del municipio de Tijuana es necesario debido a que muestra en un primer momento la ruptura de la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional en el municipio (1989) y posteriormente muestra la pérdida del Partido Acción Nacional (2004) después de quince años al frente de la administración pública municipal de Tijuana.¹⁹

Lo que constituye un laboratorio político que permite conocer de forma regional los cambios, los obstáculos y las inercias a las que se enfrentaría el caso de la alternancia nacional, misma que ya se vivió en el 2000 con el triunfo del PAN. Por lo que estamos frente al proceso histórico, en donde hay una recomposición del sistema político mexicano, es decir, presenta diversas expresiones y una de ellas es el caso de Tijuana, objeto de este estudio.

La alternancia política no es únicamente el cambio de actores con ideologías distintas, que después del proceso electoral y en base a una plataforma política presentada durante la campaña instauran su gobierno y ejercen el poder político. La distinción es mucho más relevante, ya que el problema de fondo de alternancia política es encontrar, las expresiones que asume el ejercicio de gobierno que redefine las formas de gestión municipal. Las transformaciones en el ejercicio de gobierno importantes para este trabajo se relacionan con el cómo se gobierna.

Administración pública de Carlos Montejo Favela

El 2 de julio de 1989, se reconoce el triunfo de Ernesto Rufo Appel candidato de oposición al gobierno estatal, generando con ello una transformación política nacional. Además de la

¹⁹ Siendo después de León, Guanajuato el municipio con más tiempo con un gobierno panista al frente.

gubernatura, los candidatos del Partido Acción Nacional lograron la mayoría relativa en el Congreso del Estado, para conformar el primer gobierno dividido de la historia, aunado el triunfo de los municipios de Ensenada y Tijuana, quedando a frente de este último Carlos Montejo Favela (1989-1992).²⁰

El triunfo de Carlos Montejo se debió en gran parte al efecto ruffista²¹, aunado a lo anterior el rezago de servicios públicos en Tijuana era enorme y que de alguna manera influyó para que la ciudadanía votara por el cambio lo que evidenció la no existencia de un plan de gobierno para el municipio como resultado de la ausencia de un trabajo de equipo a partir de metas conjuntas o de grandes objetivos que permitieran trascender los problemas iniciales de una administración nueva en la tarea de gobernar.

Es importante destacar que fue un gobierno que nació del voto del pueblo, que buscaba acabar con la corrupción e impunidad. En este sentido considero que las aportaciones más importantes de esta administración son: a) Ganarle al PRI en un primer momento. b) Gobernar sin el PRI, esto a pesar de la novatez del grupo político al frente del Ayuntamiento.²²c) Se logra cierto nivel de eficiencia, esto atribuido a las cosas que no se hacían o por hacer las cosas de manera diferente a las administraciones priístas. d) Trabajar bajo el principio de honestidad, siendo éste la bandera con que trabaja esta administración, generando que se trabajara más en la prestación de servicios públicos y en la tributación municipal.

La primera administración panista se caracterizó por la falta de experiencia política²³ y la carencia financiera, aunado a lo anterior la carencia de información acerca de las funciones, avances y logros que realizaban las diferentes dependencias públicas. Sin embargo, el apoyo ciudadano logra mitigar dichas limitaciones administrativas. Negrete Mata (1990) destaca y analiza

²⁰ Contador Público, banquero

²¹ Lo que Negrete Mata califica como el arrastre de la candidatura de Ernesto Ruffo, en donde la población no se vuelve panista sino que busca escapar del PRI y de lo que este representa. Revista *Communicare*, 1990.

²² Ya que la oposición le apostaba a un colapso en el gobierno, cosa que no sucedió.

²³ Expuesto así por el propio Carlos Montejo Favela., Entrevistado el 26 de abril del 2006.

tres aspectos principales del proceso: “a) la relación de poder entre los regidores y el presidente municipal. b) el papel del partido y el gobierno; y c) la relación del gobierno con la sociedad civil”.

Para diseñar su Plan de Gobierno, a través de foros de COPLADEM, se convocó la participación de la sociedad para que manifestara sus demandas y necesidades. Una particularidad de dicho procedimiento fue el hecho de que no asistieron todos aquellos grupos vinculados, asociados o relacionados con el PRI (sindicatos, agrupaciones políticas, organizaciones de vecinos, frentes populares, etc.). Se contó con la presencia de ONG's, organismos y cámaras empresariales, grupos de profesionistas, instituciones educativas y organizaciones gubernamentales. En este contexto se realizó el primer plan de gobierno de Tijuana.

El objetivo general que se estableció dentro del plan de gobierno de esta administración fue el “desarrollo de cada hombre y de todos los hombres del municipio, apegando las acciones de este XIII Ayuntamiento a los principios rectores de nuestro gobierno: la democracia participativa, el gobierno promotor y el municipio libre” (Plan Municipal de Desarrollo, XIII Ayuntamiento, 1990) Fueron tres ideas fundamentales las que orientaron el trabajo de dicha administración.

La primera, fue que el desarrollo no debe reducirse al simple crecimiento económico sino que debería ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a cada hombre que viviera en el municipio. La segunda era que el hombre tenía múltiples necesidades para su desarrollo (material, espiritual o intelectual) las cuales la autoridad debía satisfacer puesto que era su justificación de ser. La tercera idea fue la convicción de que el único método científico y realista en teoría política es el que se ajusta a los hechos, siendo importante la presencia de la población en la toma de decisiones.

Como se observa el objetivo principal de esta administración fue el trabajo continuo con la comunidad tijuanaense, con el fin de lograr su participación en la toma de decisiones, que afectan su vida cotidiana. Dejando a la administración pública como el instrumento de la comunidad para lograr el beneficio colectivo. Sin embargo, prevaleció el enfrentamiento político tanto con su propio partido como con el Partido Revolucionario Institucional.

La disputas entre los panistas²⁴, era en torno de un proyecto concreto de gobierno, así como en concepciones diferentes acerca de lo que significaba gobernar. Por lo que se definieron dos aspectos controversiales dentro de la administración: la independencia del gobierno respecto del partido y la lucha por el poder del cabildo²⁵ frente al ejecutivo.

Administrativamente el ayuntamiento no contaba con un organigrama²⁶ moderno y funcional, ni manuales operativos, es decir, los procedimientos administrativos que se realizaban no se hacían de forma orgánica y sistematizada sino que estaba supeditado a lo que dispusieran los encargados de las dependencias a partir de su experiencia, capacidad y criterio.

Las cualidades con las que contaban los panistas y de las cuales hacían alarde, era su experiencia vivida en el sector privado y su experiencia en la crítica al gobierno. Negrete Mata (1990) define dos grupos de problemas que definen el perfil del gobierno del XIII Ayuntamiento: “a) Integración del equipo de gobierno y su manejo interno o el problema de quién toma las decisiones y cómo; y b) los actos de gobierno o el problema de la definición de una política municipal en relación con la sociedad civil.

El problema de Carlos Montejo era que estaba entrampado entre el asambleísmo de los panistas tradicionales y su propio compromiso de salir adelante en sus proyectos, ya estructurados. El partido Acción Nacional, en manos del grupo tradicionalista, tenía la posición de influir en las decisiones del cabildo y restarle poder al ejecutivo municipal.²⁷ La novatez de los panistas para gobernar no era el problema sino su falta de acuerdo para establecer metas comunes.

²⁴ Debido a concepciones políticas diferenciadas, producto de los dos grupos en pugna: los neopanistas y los panistas tradicionales.

²⁵ Formado por 9 regidores del PAN, uno del PRI uno del PARM y uno del PRD. Cinco de los panistas eran del grupo tradicionalista.

²⁶ Organigrama que realicé en base a la información otorgada por el Plan municipal de desarrollo de Tijuana del XIII Ayuntamiento (1990-1992) y que se encuentra en los anexos.

²⁷ El presidente del Comité Municipal del PAN, Juan Manuel Pimentel, declaró (ABC, 22 de enero de 1990): “ahora el alcalde ya no es un ser omnipotente todopoderoso como lo era hasta hace poco mas de un mes, pues el gobierno municipal esta en manos del cabildo...” El 8 de febrero volvería a reflexionar sobre el tema, diciendo “Desde un principio se fue alejando (Montejo) de la directriz del partido ganador y formó su propio equipo de asesores que trazaron su organización de gobierno y su plan sin tomar en cuenta a los regidores. El alcalde nunca permitió que se le asesorara”...

Otra característica predominante de la administración de Montejo se refiere al conjunto de actos relacionados con los diversos grupos de la sociedad civil. El primer problema al que se enfrentó fue con los comerciantes organizados de la Avenida Revolución, quienes amenazaron con una huelga de pagos en caso de que el ayuntamiento no tomara medidas contra los vendedores ambulantes²⁸. Lo anterior debido a que buscaba lograr un orden urbano a través de permisos.

Montejo respondió a dicha demanda de manera positiva, negando en principio más permisos al comercio ambulante y manifestando su propósito de desalojar a los vendedores ambulantes del primer cuadro de la ciudad. (Negrete, 1990) Sin embargo, de manera paralela propicia un acercamiento con la ciudadanía, realizando acciones tales como, salir a barrer las calles, realizar recorridos por las colonias recibiendo opiniones del pueblo, lo que provocó una excelente respuesta de la sociedad tijuanense al pagar el impuesto predial.

Por lo que es importante hablar de la medición del valor público²⁹ que genera la administración pública, en donde la eficiencia y la eficacia se ven afectados por los procesos políticos. Sin embargo, es difícil esperar que lo político se separe de la administración pública, sino más bien perfeccionar cada actividad en su propia esfera, como lo propone Woodrow Wilson. (Moore, 1998)

En este caso, los administradores públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera coherente en políticas bien definidas, como productos de intensos procesos políticos, y las políticas gozarían de toda legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles. Y dado dicho resultado político, los administradores públicos podrían concentrar su atención en encontrar la manera más eficaz y eficiente de cumplir mandatos y de generar valor público.

²⁸ ABC, 5 de diciembre de 1990.

²⁹ El objeto de la administración pública es crear valor público (valor para los ciudadanos), es decir, es la razón de su trabajo y existencia. (Moore, 1998)

Administración de Héctor Guillermo Osuna Jaime

Osuna Jaime³⁰ llega en una situación difícil a la presidencia municipal, esto debido a las tan reñidas elecciones con su contrincante del PRI (Javier Camarena Salinas). A diferencia de la administración anterior, Osuna instauro su propio equipo de trabajo dejando al margen a los panistas tradicionales logrando con ello cierta autonomía del partido para desarrollar su administración. Dicho grupo se caracterizaba por ser joven y de poca experiencia política lo que generó enfrentamiento con diferentes grupos sociales, en especial con la CANACO, así como con su propio partido.

El principal objetivo del XIV Ayuntamiento era lograr el control urbano, esto a través de inversión en obra pública, esto se logró en colaboración con gobierno del Estado (40 proyectos en total). El Plan de Activación Urbana, es decir, el programa urbano principal no fructificó debido a que no se logró un consenso ciudadano a través del referéndum y no hubo viabilidad financiera. Con lo presupuestalmente logrado³¹ se hacen obras de arreglo y embellecimiento de la ciudad (arreglo del CREA y 4 km. del Boulevard Agua Caliente).

El programa “Manos a la obra”³² fue de gran importancia para esta administración debido a que logró la realización de muchas obras de orden social, esto sin olvidar que no generaban gran impacto en la ciudad sino que únicamente resolvían necesidades específicas de ciertos grupos sociales. Por otro lado, el problema de seguridad pública fue un aspecto relacionado con la novatez del equipo de Osuna, debido a que el secretario de seguridad pública era alguien de su confianza, pero sin experiencia.³³

A partir del gobierno de Osuna Jaime, la planeación estratégica se constituyó como el principal instrumento con el cual se pretendió basar la gestión pública de Tijuana. Sin embargo, los matices del proyecto impiden considerar que la planeación estratégica practicada en Tijuana, haya

³⁰ Arquitecto

³¹ Se hizo un recorte presupuestal del 10% para cada dependencia con el fin de destinar este recurso al PAU.

³² El denominado “PRONASOL azul”, debido a que trabajaba bajo la misma fórmula que el Programa Nacional de Solidaridad.

³³ Federico Benítez López, secretario de seguridad pública fue asesinado.

seguido un proceso coherente. Esto debido a que en muchas ocasiones dicha planeación se ha reducido a una metodología para crear un documento y no ha sido vista como un proceso dinámico, complejo, de acción y ejecución.

La planeación estratégica implementada en esta administración estaba orientada a generar un proyecto de ciudad donde se integraran los componentes sociales reflejados en una buena calidad de vida para los ciudadanos y los componentes económicos. Este tipo de integración solo se puede lograr bajo un sistema de gestión que involucre a los agentes públicos y privados, bajo el liderazgo del gobierno local; y a partir de la base del conocimiento y el consenso de formular políticas y programas estratégicos.

La planeación estratégica fue considerada como un instrumento necesario para el éxito en los proyectos de acción vinculados tanto al desarrollo económico como al social, en donde la colaboración con los agentes locales representaba un factor determinante. Fue una administración caracterizada por la búsqueda de los consensos sociales en torno al futuro de la ciudad, así como de la búsqueda de nuevas inversiones, tanto públicas como privadas, destinadas a la infraestructura y equipamiento de la ciudad.

En cuanto a la estructura orgánica del XV Ayuntamiento de Tijuana, se observa³⁴ la gran cantidad de dependencias con las que contaba dicha administración, esto puede tener su explicación en que por ser un municipio con una dinámica económica y social importante, así como un gobierno eficiente en la recaudación de impuestos, el presupuesto por parte de la federación es alto, lo que pudo haberse traducido en un incremento de dependencias, haciendo compleja la toma de decisiones.

De acuerdo con el organigrama, observamos que dependencias como el COPLADEM adquieren gran relevancia debido a que se encontraba en los primeros niveles del gobierno

³⁴ Véase en los anexos el organigrama del XV Ayuntamiento de Tijuana.

municipal,³⁵ lo que nos permite deducir que en materia de cambio estructural el ayuntamiento comenzaba a dar los primeros pasos, debido a que a través del COPLADEM se busca una mayor interacción con la sociedad.

En esta administración se creó la figura del Coordinador de Direcciones, el cual se encargaría de controlar el gasto público, es decir, aprueba los proyectos impidiendo el gasto desordenado. Este modelo fue tomado del condado de San Diego, sin embargo uno de los problemas que provocó fue el hecho de que se aprobaban todo tipo de proyectos sin importar el impacto real en la sociedad, únicamente con el requisito de que se apegara a los criterios presupuestales, lo que no resolvía el problema de la eficiencia administrativa.

El balance general de esta administración se traduce entonces en un gran avance en el control urbano y mayor efectividad en la prestación de servicios públicos (mayor cobertura en bacheo, basura y áreas verdes), así como gran innovación y modernización administrativa. Sin embargo, se tiende a concentrar responsabilidades y toma de decisiones, esto en cierto sentido debido a la gran polarización que se presentó entre los empleados de primer nivel (empleados de confianza y técnicos especializados, sobre todo en el sector privado) y la burocracia. En el aspecto político se presentó gran autonomía con respecto al partido, lo que genera resultados favorables para la administración pública municipal.

Administración pública de José Guadalupe Osuna Millán

Una administración con mayor experiencia administrativa pero con debilidad política, impregnada de los grupos de poder del PAN. Una administración que buscaba responder a las prioridades de la ciudad, especialmente a las de vialidades (construcción de Bulevares, 40 km.). Destaca el desarrollo de la tercera etapa de la zona Río Tijuana (mismo que había sido postergado por muchos años).

³⁵ Sin embargo, el COPLADEM no está determinado por el municipio, sino por leyes de rango superior para la evaluación del desempeño de las diversas dependencias del gobierno.

Se aplica un modelo con base en la calidad total en el área urbana, social, de seguridad pública, delegaciones y administrativas. Sin embargo, no se completa con éxito debido a que únicamente se atienden asuntos específicos de poco impacto social como una continuidad de las anteriores administraciones.

En lo que respecta al rubro de seguridad pública desarrolla una respuesta integral al cambio en todo el cuerpo policiaco, es decir, se realiza una depuración y a su vez se da un equipamiento a los policías. Lo que nos lleva a concluir que en términos numéricos y estadísticos esta administración se encuentra positivamente calificada, sin embargo, carecía de divulgación social.

Bajo el lema “Tijuana compromiso de todos”, la administración de José Guadalupe Osuna Millán buscaba realizar “un gobierno honesto fundado en la democracia y participación para lograr el desarrollo integral del ser humano” (Plan Municipal de Desarrollo, 1996-1998), es decir, buscaba trabajar con una política incluyente sin discriminación alguna.

El conjunto de planes y programas que se desarrollaron durante esta administración se contextualizaron en cuatro grandes líneas de reforma, lo que implicó cambios estructurales en el quehacer de la administración pública. Estas cuatro reformas fueron: democracia política, eficiencia administrativa, participación social y desarrollo metropolitano.

Este XV Ayuntamiento diseñó una unidad de descentralización al interior del gabinete municipal³⁶, esto con el fin de que la transferencia de funciones y responsabilidades en el marco de la desincorporación de dependencias federales y estatales³⁷ fuese acorde a su capacidad efectiva para asumir la totalidad de sus facultades y considerando su impacto social y presupuestal.

³⁶ Lo anterior sin implicar gasto adicional alguno y como parte de la coordinación entre las distintas dependencias. Vease en el organigrama que se encuentra en los anexos.

³⁷ Existiendo en ese momento el rezago y lentitud para transferir a la esfera municipal aquellas responsabilidades que por decisión constitucional le corresponden y otras que permitieran fortalecer su capacidad de respuesta a la comunidad. Tal es el caso del transporte público (Transportes del Estado), la venta y control de bebidas alcohólicas, el control del mercado inmobiliario (Corette, Inet, Produsta) agua y drenaje (CESPT) entre otras.

Administración pública de Francisco Arturo Vega de Lamadrid

La XVI administración del ayuntamiento de Tijuana a cargo del panista Francisco Arturo Vega de Lamadrid³⁸ (1998-2001) se caracterizó por un gran contacto con la ciudadanía. La ciudadanización de sus acciones de gobierno partían desde su agenda diaria, es decir, en su agenda semanal no podía estar más de la mitad de su tiempo ni en la oficina ni en eventos públicos, la mayoría del tiempo tenía que estar cerca de la comunidad, atendiendo sus demandas.

Lo anterior basado en la oposición a dos ideas: “mucha administración y poca política”³⁹, por lo que le dió vitalidad social y giro por completo a dichas ideas. Sin embargo, esta acción estaba basada en un supuesto que no se cumple ¿cuál es este supuesto? Contar con una estructura eficiente, que lo respaldara mientras él estaba fuera de las oficinas y de palacio municipal, lo cual no lo tenía y generó un liderazgo político pero un deterioro administrativo y por ende un gobierno que se fragmenta.

Dio continuidad a los grandes proyectos de las administraciones anteriores, lo que deja ver que la racionalidad administrativa prevalece, sin embargo, los valores del individuo al frente de la administración permea todas sus decisiones y estilos de administrar. Ya que cada presidente municipal da importancia a los asuntos que considera son prioritarios para la comunidad. En este sentido Francisco Vega, durante su campaña proselitista y en sus primeros 100 días de gobierno recoge las demandas ciudadanas con el objetivo de atender aquellas necesidades verdaderamente prioritarias para la ciudadanía tijuanaense.

Esto a pesar de que dichas necesidades no fueran competencia de la administración municipal, tal es el caso de las 86 estancias infantiles (acción que le compete al Instituto Mexicano del Seguro Social) que se abrieron durante esta administración, el apoyo a la casa de los migrantes (esto debido a la dinámica de la ciudad, como gran receptora de deportados del vecino país), la

³⁸ Administrador de Empresas, empresario.

³⁹ Entrevista con Francisco Vega el 8 de mayo del 2006.

creación de un Consejo Ciudadano en apoyo a los migrantes y al sistema educativo municipal,⁴⁰ así como la instalación de casetas móviles de policía (para cubrir todas las áreas de la ciudad).

Su relación con el sector empresarial, la burocracia municipal y sindicato de maestros fue muy buena, en especial con el primero debido a la reducción de trámites burocráticos para la creación de nuevos negocios, esto con el fin de incentivar al sector privado y reactivar con ello gran parte de la economía tijuana. En relación con el segundo sector, el aumento de salarios para los trabajadores burócratas así como el de los policías se dio sin la necesidad de ningún paro laboral o manifestación. Sin embargo, el sector más beligerante durante su administración fue su propio partido.⁴¹

La estrategia administrativa utilizada por dicha administración fue la de sectorización, es decir, por cada delegación se daba una diferenciación de las demandas, mismas que se atendían de acuerdo a la priorización que la ciudadanía les daba. Dando lugar al cumplimiento de las expectativas ciudadanas con respecto a sus necesidades.

En México, en la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, aún prevalece el sistema presidencialista,⁴² es por esto que las acciones que realiza el presidente municipal permea a todo su grupo de trabajo, independientemente de que éstas sean correctas o no. En este sentido, es necesario que los líderes al frente de la administración pública municipal cuenten con experiencia y capacidad, que sean honestos y responsables, pero sobre todo que tengan sensibilidad social.

¿Para qué sensibilidad social? Para no perderse en lo que él cree que es importante para la sociedad y dejar de atender los problemas que son el verdadero sentir de la población. La administración pública es una tarea tanto normativa como técnica, sin embargo, los valores de los individuos que trabajan en la administración pública y que además son nuestros representantes, se insertan en todas las decisiones que éstos toman, pero lo importante es que sus acciones logren generar valor público para la ciudadanía.

⁴⁰ Tijuana es el único municipio en México que cuenta con un sistema educativo municipal.

⁴¹ Mencionado por el propio Francisco Vega de Lamadrid.

⁴² Donde el poder Ejecutivo es el eje central en el proceso de las políticas públicas.

Hay que resaltar el hecho de que Francisco Vega debido a cuestiones políticas internas a su partido se enfrentaba con el gobierno del Estado⁴³. Gobierno del Estado que compite con el ayuntamiento en inversión, obra y servicios públicos, aunado la falta de transferencia de recursos federales por la crisis económica que vivía el país en ese momento. Por lo que crea el programa de control del gasto, esfuerzo que socialmente no tiene ninguna relevancia pero que administrativamente tiene gran impacto. De manera paralela trabaja en coordinación con la Federación con diferentes proyectos sociales con la finalidad de mitigar la problemática económica.

Administración de Jesús González Reyes

La administración de Jesús González se enfrentó a una ciudad complicada en donde se visualizan fácilmente los rezagos y que crece a gran velocidad diariamente, aunado la falta de claridad de la problemática de la ciudad. Sin embargo, implementó un Plan Estratégico⁴⁴, el cual se basó principalmente en temas urbanos, tales como el transporte público, infraestructura vial y relleno sanitario; de manera paralela creó un modelo de secretarías mismo que se refleja en la estructura orgánica.⁴⁵

Para la implementación del Plan fue necesario que el gobierno municipal pidiera un crédito⁴⁶ al gobierno japonés, mismo que consistía en un financiamiento de ochocientos millones de pesos. Con el fin de no generar deuda se implementan los denominados bonos municipales.

De dicho financiamiento se ejercieron únicamente cuatro millones de pesos destinados a obra pública⁴⁷, ya que se pretendía que el resto de los recursos se destinase a la siguiente administración con el fin de dar continuidad a las obras públicas y programas urbanos.

⁴³ Los primeros años a cargo de Héctor Terán, mismo que fallece y se queda en su lugar Alejandro González. Alcocer adversario de Francisco Vega en la contienda interna del PAN para ser presidente municipal.

⁴⁴ Plan Estratégico para la ciudad de Tijuana. Visión de una nueva Tijuana, 2002-2025.

⁴⁵ Vease en los anexos en el organigrama de la XVII Ayuntamiento de Tijuana.

⁴⁶ Crédito que fue aprobado por el cabildo durante los primeros seis meses de su gobierno. "Entrevista con Jesús González Reyes el 21 de Abril del 2006".

Es evidente que el gobierno genera valor para la sociedad, y para poder hacerlo es necesario que éste se haga de recursos, lo que significa que toda actividad pública tiene un costo. Mantener las calles limpias, brindar alumbrado público, crear infraestructura tanto social, económica y urbana e incluso el cobro de impuestos genera un costo para la administración. El dinero se recauda a través de la aplicación del poder coercitivo de la tributación. Sin embargo, es válido que los gobiernos en aras de conseguir los objetivos se hagan de recursos alternativos, tal es el caso de la petición del crédito por parte de Jesús González.

La administración de Jesús González se enfrentó a problemas con diferentes grupos, tales como el sindicato de trabajadores de limpia (recolectores de basura) esto debido al establecimiento del relleno sanitario y la concesión del servicio de recolección de basura a la empresa GEN. Los transportistas estuvieron en constante conflicto con esta administración, debido a la creación de los denominados “taxis libres” y la afamada ruta troncal.⁴⁸ La justificación que utilizó la administración para la creación de éstos fue la carencia de un sistema de transporte de calidad y precios accesibles.

Lo anterior por la falta de consenso previo a la realización e implementación del Plan Estratégico. El enfoque estratégico de las relaciones entre la administración pública, la sociedad y el mercado es la manera de adecuar la acción pública a los cambios que ocurren en nuestros tiempos. En donde, la acción pública se convierte en una relación de intercambio entre las organizaciones públicas y los distintos actores.⁴⁹

La falta de contacto con la ciudadanía y especialmente con los diferentes grupos sociales, generó gran tensión durante la administración de Jesús González, aunado a los problemas con miembros de su propio partido. Lo anterior debido a la falta de apego a las disposiciones partidistas, puesto que los denominados años electorales (dos elecciones durante dicha

⁴⁷ Específicamente para la construcción de los puentes de la 5 y 10, puente de la Avenida Internacional, el distribuidor vial del “Centenario”.

⁴⁸ Misma que fue interrumpida por la actual administración a cargo de Jorge Hank, lo que demuestra la falta de continuidad de actividades públicas prioritarias por parte de los nuevos actores dentro de la administración pública, especialmente la de Tijuana.

⁴⁹ Isabel Bazaga (1997) “El planteamiento estratégico en el ámbito publico”. La Nueva Administración Pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) Pág. 106

administración) podrían afectar los resultados a favor de Acción Nacional. Lo que demuestra que la eficiencia y la eficacia administrativa se ven afectados por los procesos políticos, que no necesariamente están relacionados con la alternancia política, sino con los intereses partidistas del grupo en el poder.

Los administradores públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera coherente en políticas bien definidas, como productos de intensos procesos políticos, y las políticas gozarían de toda legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles. En dicho resultado político, los administradores públicos podrían concentrar su atención en encontrar la manera más eficaz y eficiente de cumplir mandatos y de generar valor público.

Es la existencia de la gobernanza, en donde, los sistemas administrativos deben examinarse no sólo desde el análisis de la gestión de programas y la toma de decisiones en materia de políticas dentro del gobierno mismo, sino también desde el punto de vista del manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas, “los ciudadanos”. Es la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y los actores económicos o privados.

Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, sin embargo, en apego a este trabajo y considerando a Guy Peters quien señala que “...el gobierno deja de ser actor autónomo y autoritario”.⁵⁰ Por el contrario, se está concibiendo al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos, privados y sociales.

⁵⁰ Guy Peters (2004) “Cambios en la naturaleza de la administración pública: Preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. De la administración pública a la gobernanza. María del Carmen Pardo (comp), Colegio de México.

En base a lo anterior la administración de Jesús González retoma la idea de Osuna Jaime y crea de nueva cuenta la figura del “Administrador de la ciudad”⁵¹, con la finalidad de dar continuidad a los programas y proyectos de la administración pública municipal, a través del control del gasto. Esto sin la necesidad de que esta figura terminara su cargo durante el trienio, sino que permaneciera en dos administraciones, asignado por el cabildo del municipio, es decir, era una garantía para la continuidad administrativa.⁵²

El administrador de la ciudad no cumplía con su función debido a que carecía de un sentido de sistema aunado que el administrador de la ciudad pertenecía a la misma fuerza política de los secretarios lo que provocaba la aprobación de todos los programas que estos deseaban realizar o en ocasiones simplemente pasaban por alto dicha figura. Al final de la administración únicamente se queda con funciones secundarias tales como, coordinación de la supuesta modernización administrativa y la página del ayuntamiento.

Esta última administración panista en el municipio de Tijuana, se enfrentó a grandes conflictos con los miembros de su partido,⁵³ y con los actores sindicales y sociales, lo que influyó en gran medida en los resultados en las siguientes elecciones del 2004, en donde, saldría victorioso el actual alcalde, Jorge Hank Rhon. Un error político de Jesús González fue el hecho de improvisar una clase política que de cierta manera influye en la pérdida de la realidad y complejidad de la problemática que vivía Tijuana.

“Para ganar teníamos que perder” (Jesús González), es decir, Acción Nacional necesitaba una sacudida, una oxigenación, ya que se había presentado un agotamiento, desde los individuos, de su discurso, pero sobre todo de las acciones. De lo que estaban concientes los líderes de Acción Nacional “El PAN necesita despertar, animarse, recoger las lanzas, los arcos y las flechas, y volver a la lucha con entusiasmo y la dignidad con la que pudimos llegar al poder”⁵⁴ (Calderón, 2004)

⁵¹ Originalmente denominado Coordinador de Direcciones.

⁵² Figura que desapareció al darse la reforma administrativa en la administración de Jorge Hank.

⁵³ Mencionado por el propio Jesús González, el 21 de abril del 2006.

⁵⁴ Diario Frontera, jueves 15 de julio del 2004, Tijuana B.C.

Conclusión

Las transformaciones que ha sufrido la administración pública han ocurrido, en parte, con la práctica misma, es decir, los dirigentes políticos, los asesores técnicos y los servidores públicos leales al partido en el poder (Acción Nacional) han creado nuevos mecanismos para alcanzar los objetivos planteados, la mayor parte de estos mecanismos para mejorar el desempeño, por lo que se han basado en la premisa de que la administración pública y la privada son fundamentalmente lo mismo (la noción de administración genérica⁵⁵ o nueva gestión pública).

Siendo estas ideas las que constituyen el rasgo distintivo y exclusivo de la del Partido Acción Nacional. En muchos aspectos, la adopción por parte del gobierno de las ideas de la administración genérica se hizo de manera irreflexiva, aunado a esto la falta de sensibilidad social, contacto ciudadano y consenso político (con miembros de su propio partido y con los diferentes grupos sociales) generaron una característica de la administración panista en Tijuana, la administración de los neopanistas o de los llamados políticos-empresarios.

La administración pública local a cargo de los panistas modificó su acción en relación a su forma de intervención en el plano económico y político, sin embargo, su actuación en el área social no fue prioritaria, sino que simplemente se limitó a cumplir pequeñas demandas de poco impacto social. A diferencia de la actual administración, que ha hecho hincapié en la estrecha relación con la sociedad civil, generando grandes redes sociales que favorecen a los grupos más vulnerables de la sociedad tijuanaense.

Lo anterior expresa que la alternancia política no necesariamente presenta una racionalidad administrativa diferente a la administración local anterior, sino que el directivo público es quién permea a través de sus acciones personales las acciones de gobierno, esto considerando la

⁵⁵ Ensayo de Graham Allison (siglo XIX) sobre esta premisa, en: Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, por Guy Peters.

ideología que lo acoge, valores e intereses personales, así como su formación académica. Inclusive dentro de las mismas administraciones panistas hay discontinuidad en los estilos y formas de gestionar y de llevar a cabo las acciones de gobierno.

Los gobiernos municipales necesitan aprender que: a) la sociedad es lo más importante, son quienes generan la vida municipal, es decir, la sociedad funciona sola y su problemática no cambia (sólo aumenta) en cada ciclo político. b) Lo que hace el gobierno municipal debe estar bien hecho (lo que implica bajo costo, calidad y que genere beneficio), es decir, eficiencia, eficacia y efectividad. c) La correcta separación de lo político mismo que se evalúa en las elecciones (cabildo y presidente municipal) y de lo técnico que se evalúa a través de resultados, en donde la burocracia se somete a un servicio civil de carrera.

Por otro lado, un aspecto importante de considerar es la propuesta de la reelección de los presidentes municipales, ya que ello generaría un compromiso personal, responsabilidad frente a su electorado y a sus demandas mientras le exige total disciplina a su partido, para que éste se mantenga al margen de las acciones de gobierno. Ya que por obedecer a intereses partidarios se deja de atender las necesidades y demandas prioritarias de la comunidad.

La sociedad espera que el presidente municipal resuelva todas sus demandas, espera cambios y soluciones a su problemática, pero por otro lado, ha emitido un voto de conciencia diversificando las cuotas de poder para cada partido. Lo que genera una dificultad en la toma de decisiones (como en cualquier democracia), sin embargo, la fase de implementación es la más difícil, esto debido a la falta de consenso con los actores importantes para determinada política pública y el apego a los lineamientos partidistas.

Por lo que la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos generaría un resultado benéfico en primer lugar a la administración local de Tijuana (instituciones), a la comunidad y a los propios servidores públicos, cuando menos en los siguientes aspectos:

- a) Comunidad: le da la oportunidad de participar en la administración pública sin la necesidad de pertenecer a ningún partido político, logrando el mejoramiento de la prestación de servicios públicos.
- b) Administración pública: es el potencial del mejoramiento de la gestión pública, permitiendo la medición de resultados a través de criterios objetivos. Admite la existencia de una ética institucional incitando a la eliminación de la corrupción.
- c) Servidor público: A través de la consolidación de sus posiciones y del reconocimiento más allá de las remuneraciones salariales y prestaciones de su cargo, es decir, hay una dignificación de los cargos.⁵⁶

⁵⁶ Puede decirse que hay una “reforma gerencial en la administración pública local”, la cual asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad, siendo el punto de partida de este modelo: la profesionalización de la alta burocracia (CLAD, 1998).

CAPÍTULO III

RETORNO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL A LA ALCALDIA DE TIJUANA

La elección del 2004 en Tijuana representó para los principales partidos⁵⁷ una elección única, por un lado, para el Partido Acción Nacional sería la pérdida de quince años al frente de administración en el municipio, y por el otro, para el Partido Revolucionario Institucional sería uno de los primeros pasos para ir recuperando los espacios de poder que en algún momento le pertenecieron.

Hay que destacar que fue una campaña de mucha propaganda por parte de los dos candidatos más importantes, Jorge Ramos Hernández y Jorge Hank Rhon. En donde las promesas eran extremas, irreales e inalcanzables, tal es el caso de “Candidato priísta afirmó que convertiría a Tijuana en una especie de San Diego”⁵⁸ y después de un año y medio de administración priísta se ha podido comprobar que no se ha logrado una Tijuana parecida a San Diego.

Víctor Alejandro Espinoza (2006) explica que el voto duro se manifestó el 1 de agosto del 2004, es decir, “los panistas que siempre han votado por su partido lo volvieron a hacer, incluso en mayor número. Pero del otro lado, los priístas salieron de sus casas para sumarse a la “marea roja”.⁵⁹ Después de tantos años de alejamiento se alinearon con sus candidatos; esto explica el triunfo del PRI⁶⁰ en Tijuana”.

Triunfo que se caracterizó por una gran oferta del llamado gobierno benefactor, en donde el alcalde resolvería todos sus problemas. Ahora bien, el problema no surge con las promesas de campaña, sino en el momento de cumplir dichas promesas, sobre todo en una ciudad que crece aceleradamente, en donde las necesidades urbanas se incrementan y las características topográficas

⁵⁷ En Tijuana la cultura política se ha caracterizado por ser bipartidista –(PAN y PRI)

⁵⁸ Semanario ZETA, del 28 al 3 de junio del 2004, Tijuana, B. C. (Pág. 36-A)

⁵⁹ “Así bautizada la movilización priísta que hizo del color rojo su símbolo identitario; en otras entidades ya se había llamado así a la movilización de militantes. En el caso de Baja California, Jorge Hank Rhon, utilizó intensamente el color rojo para proyectar su campaña”.(Espinoza, 2006)

⁶⁰ Tijuana fue el único municipio donde el PRI no compitió en alianza.

hacen más difícil dicha situación. Un aspecto importante de esta elección fue la poca afluencia de ciudadanos en las urnas. De nueva cuenta el abstencionismo estuvo presente en la comunidad tijuanaense.

Jorge Hank Rhon, candidato del PRI y actual presidente municipal triunfó en 5 de los 7 distritos electorales llevando al PRI a refrendar de manera consecutiva su triunfo en el distrito XVI y recuperó cuatro de los distritos electorales: VIII, IX, XII y XIII; mismos que había perdido en las últimas tres elecciones (1995-2001). Por lo que Víctor Espinoza afirma “que el voto priísta provino de los sectores pobres urbanos”.

Otra de las características que señala Espinoza es que la elección en el municipio de Tijuana se registró el “voto diferenciado”, es decir, el voto no fue homogéneo o unívoco. Hubo quien votó por el candidato del PRI a la presidencia municipal y por los candidatos a diputados del PAN; lo que significa que hubo un fuerte proceso de personalización de las candidaturas. La personalidad de Jorge Hank como candidato a la presidencia municipal se sobrepuso a la de Jorge Ramos.

El cuadro 1 nos muestra que la diferencia entre el candidato del PAN y el candidato del PRI es del 1.65%, lo que muestra una contienda muy cerrada, por lo que puede afirmarse que el municipio de Tijuana es bipartidista, ya que el 94.09% de los votos emitidos durante esta elección pertenece únicamente a dos partidos políticos (PAN y PRI), dato que históricamente ha sido constante: Jorge Hank Rhon, elevó en un 10.30% los resultados obtenidos por el candidato priísta del 2001, Jaime Martínez Veloz, situándose en un 47.87% y en términos absolutos tuvo un incremento de 51,797 votos.

Cuadro 1

Tijuana: Resultados de las elecciones para Municipales, 1995-2004								
Partido Político	Año de elección							
	1995		1998		2001		2004	
	Total de votos	% de votos	Total de votos	% de votos	Total de votos	% de votos	Total de votos	% de votos
PAN	151,854	51.86	116,244	45.46	108,921	46.80	134,428	46.22
PRI	115,296	39.37	98,669	38.59	87,433	37.57	139,230**	47.87**
PRD	10,287	3.51	25,065	9.80	13,928	5.98	9,887	3.39
PFCRN	1,859	0.63	*	*	*	*	*	*
PT	6,012	2.05	7,397	2.89	9,298	4.00	*	*
PVEM	66	0.02	150	0.06	*	*	*	*
PRS	839	0.29	1,439	0.56	*	*	*	*
PPBC	7	0.0	4	0.00	*	*	*	*
PBC	*	*	65	0.03	2,080	0.89	*	*
PSN	*	*	*	*	5	0.00	*	*
AC	*	*	*	*	5,727	2.46	*	*
CONVERGENCIA	*	*	*	*	*	*	2,766	0.95

Fuente: Tomado de: Espinoza Valle con datos del Instituto Estatal Electoral, 2006.

A partir de la década de los noventa la sociedad mexicana y en especial la comunidad fronteriza se ha transformado. Es una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales; mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión. Este reclamo exige replantear continuamente la actuación gubernamental para atender de manera más eficiente, eficaz y oportuna las diversas necesidades de la población.

El contenido de la eficacia de la administración pública está en función del cumplimiento de los objetivos finales. Sin embargo, Dueñas (1982) encuentra diversas formas de eficacia: social, económica y funcional. Las dos primeras se refieren a un ámbito externo y se relacionan con el proceso macroeconómico tanto global como sectorial. Por su parte, a la eficacia funcional le da un ámbito interno y administrativo, siendo ésta la eficacia que importa para este trabajo, es decir, la administración pública en sí, como instrumento del gobierno para lograr el bien común.

Al interior de la administración pública, la pertinencia en la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial, la eventual certeza de la función directriz. Es decir, componen el complejo sistema de la organización: la planeación, estructuración, dirección y el control, lo que logra multiplicar cada una de las áreas funcionales de la administración pública.

En lo que se refiere a la eficiencia, es visto como un concepto que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los insumos aplicados. Este concepto pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones, por tal motivo resulta inadecuado evaluar a la administración pública en función exclusiva de ese concepto.

Lo anterior se debe a que no son los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades las que orientan los objetivos y las misiones confiadas a ellas. Sin embargo, una ventaja es estimar los resultados de la eficiencia a través de efectos de percepción ciudadana, en base a una ineficacia funcional. Dueñas menciona que la eficiencia productiva “significa la maximización de bienes o servicios al mínimo costo”.

La noción más común de lo anterior implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida, se trata pues, del mayor o menor uso del capital requerido en función de cierta cuota de trabajo empleado para la obtención de un servicio. En relación a este tipo de eficiencia productiva, están correlacionados temas como: reducción de la jornada semanal y convenios sindicales referentes a los días de descanso y calidad de trabajo.

Rotación de la burocracia política municipal ¿De qué manera afecta la eficiencia productiva y la eficacia funcional?

En el XVIII Ayuntamiento de Tijuana la rotación de la burocracia política ha sido una de sus características más destacables, es decir, hay una falta de continuidad e improvisación de los funcionarios públicos. Lo que genera problemas de coordinación e identificación, que se traduce en grandes costos, desde la pérdida de experiencia, de aprendizaje e interrupción de programas y políticas públicas.

José Manuel Márquez (2006)⁶¹ sostiene que “para un empleado común sin personas a su cargo, se contempla un periodo mínimo de tres meses para una buena adaptación a un nuevo empleo y de un año para empezar a dar su máximo potencial profesional”. Considerando lo anterior el continuo cambio de la burocracia política en la actual administración genera problemas de eficacia funcional, debido a que no se cumplen objetivos finales y de eficiencia productiva puesto que se utiliza mayor capital humano para la ejecución de las acciones públicas.

Por lo que es necesaria una auditoría administrativa, misma que es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional, las limitaciones y deficiencias administrativas, así como las causas que las originan y que impiden el cumplimiento de las demandas ciudadanas. Jaime Luis Padilla (2000) las agrupa en cuatro grandes temas: capacidad limitada de infraestructura para responder adecuadamente a las demandas crecientes de la ciudadanía; centralismo; deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño, y ausencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, la evaluación de resultados, como un solo mecanismo que permite evaluar el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública local de Tijuana, debe

⁶¹ Periódico Frontera 29 de marzo del 2006. Sociólogo organizacional de la Universidad de Guadalajara presenta en su tesis: “Factores de inestabilidad en plantas laborales de profesionistas”.

concentrarse en los productos o servicios más que en los insumos del proceso administrativo, y por consiguiente en el desempeño de las organizaciones publicas.

Es necesario establecer un sistema de medición de resultados integrados por indicadores, que permitan a su vez mejorar el proceso, facilitar la toma de decisiones, asignar recursos e impulsar la rendición de cuentas que dé mayor transparencia a la gestión gubernamental. Aspecto que actualmente no se ha presentado en la administración pública local de Tijuana. La implementación de un sistema de medición genera elementos de evaluación del desempeño de la institución y permite evaluar el desempeño individual, asegurando una correcta alineación de los objetivos, indicadores y resultados de cada servidor público

La importancia de los indicadores recae en que establecen la base del desempeño de las instituciones para generar información para la toma de decisiones estratégicas, operativas y presupuestales, sustentar mejoras, compromisos de resultados y de gestión; evaluar integralmente el proceso de modernización y reforma presupuestaria; y establecer un sistema de medición para monitorear avances, resultados y el alcance de los objetivos institucionales de la gestión pública.

Generación de valor público

El propósito de los directivos del sector privado es ganar dinero para los propietarios de la empresa, y sabemos que para conseguirlo es necesaria la producción de bienes y servicios que se puedan vender a los clientes a precios que generen un nivel de ingresos por encima del costo de producción. Llevan a cabo dichas tareas a través de medidas financieras de beneficios y pérdidas, es decir, pueden diseñar productos que generen beneficios de manera continua, por lo que suponemos han creado valor.

Por el contrario, en el sector público el propósito general del trabajo directivo no parece tan claro, esto debido a que el valor generado es muy ambiguo ya que es difícil de medir. Moore (1998) propone en este sentido que “el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor

público, del mismo modo en que el trabajo directivo del sector privado es crear valor privado”. El gobierno crea valor para la sociedad, ya que ésta es la razón de su trabajo.

Sin embargo, esta reflexión solo considera los beneficios de la actividad pública, pero no los costos de ésta. Los directivos públicos no pueden conseguir los resultados deseados sin utilizar recursos. Recursos que sabemos se obtienen a través del poder coercitivo de la tributación, es decir, no deriva de la elección voluntaria de cada ciudadano, por lo que este costo de oportunidad se debe comparar con los beneficios (que se traducen en servicios públicos) que deja la actividad pública.

Dado que los individuos no deciden individualmente comprar o contribuir a determinadas actividades públicas, no podemos estar seguros de que quicran lo que el gobierno produce. Por otro lado, hay que considerar que los recursos disponibles para los directivos públicos se generan mediante un proceso de elección voluntaria (el proceso de elección de un gobierno representativo).

La política es una vía para crear o movilizar la voluntad colectiva, ya que el sistema democrático es la mejor respuesta al problema de reconciliación de intereses individuales y colectivos. En este sentido es necesario que los directivos públicos además de crear resultados valiosos que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al costo del consumo como con la libertad del mismo a la hora de producir resultados deseados.

La medición del valor público que genera, la administración pública, en donde la eficiencia y la eficacia se ven afectados por los procesos políticos, para este caso reflejados en la alternancia política. Es difícil, esperar que lo político se separe de la administración pública.

Sin embargo, los administradores públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera coherente en políticas bien definidas, como productos de intensos procesos políticos, y las políticas gozarían de toda legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles. Y dado dicho resultado político, los administradores públicos podrían concentrar su atención en encontrar la manera más eficaz y eficiente de cumplir mandatos y de generar valor público.

La política genera desconfianza en nuestro país y especialmente en nuestra ciudad (Tijuana), por lo que las nuevas tendencias analíticas tales como la evaluación de programas, análisis de políticas, de costo- beneficio (en donde, resultados satisfacen las necesidades de los ciudadanos y los costos del consumo son los adecuados), costo-efectividad, dan como resultado deliberaciones objetivas y datos duros acerca de las aspiraciones colectivas, así como de la efectividad y eficiencia de la administración pública.

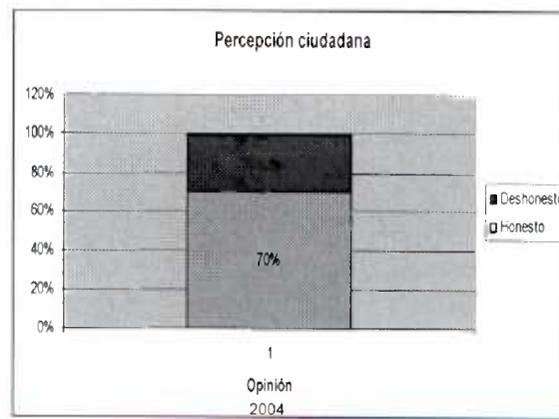
Percepción ciudadana de Jorge Hank Rhon

La percepción ciudadana como reflejo del valor público generado por la actual administración municipal en Tijuana, ha sufrido drásticos cambios. “La alta expectativa generada entre la ciudadanía tijuana al inicio de la gestión del alcalde Jorge Hank se ha comenzado desplomar⁶²”, la octava encuesta efectuada por el periódico Frontera⁶³ para medir la administración del actual presidente municipal arroja que el nivel de popularidad del mismo se encuentra en su nivel más bajo, derivado principalmente de la promesa incumplida de atender el asunto de la inseguridad.

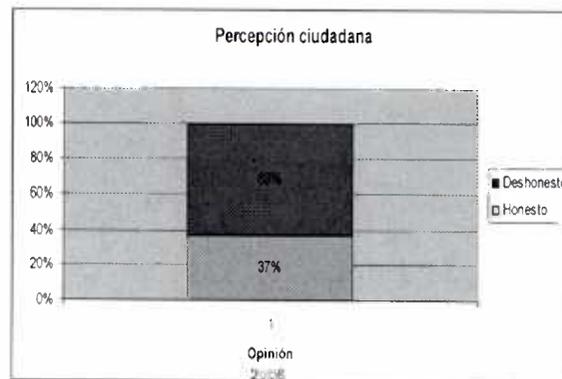
Los datos presentados por el diario Frontera el 23 de mayo del 2006 muestran lo siguiente: En diciembre del 2004 la comunidad tijuana tenía la siguiente opinión de su recién electo alcalde:

⁶² Periódico “Frontera”, Martes 23 de mayo del 2006.

⁶³ Metodología de la encuesta: Se aplicaron 384 encuestas de manera aleatoria en puntos de afluencia (Calimax Soler, Súper Gigante, Calimax Mariano Matamoros, Crucero 5 y 10) Mariano Matamoros, Plaza Las Brisas y Carrusel, Calimax Hipódromo) el levantamiento se llevó a cabo los días 28 de febrero y 1 y 2 de marzo de 2006. la distribución de la muestra fue de manera proporcional a la población. La muestra cuenta con un 95% de confianza y un margen de error de +-5%. Las encuestas fueron aplicadas por un equipo de encuestadores externo a la casa editorial (Periódico Frontera) conformado por: Liliana Gurrola, José de Jesús González y René Cuauhtle. Coordinadora: Rosario Fuentes.



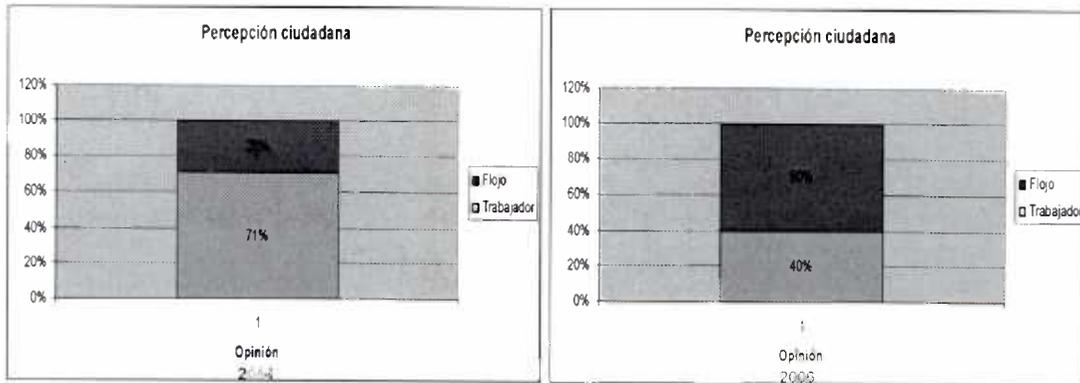
En mayo del 2006 la comunidad tijuanaense opinaba que:



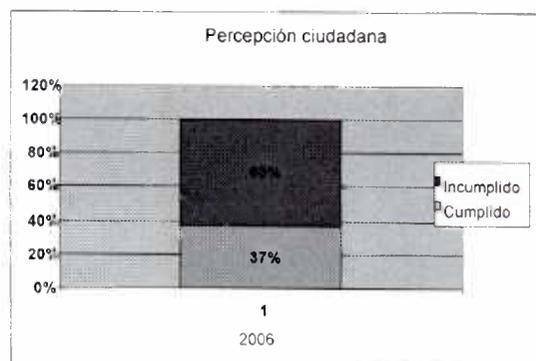
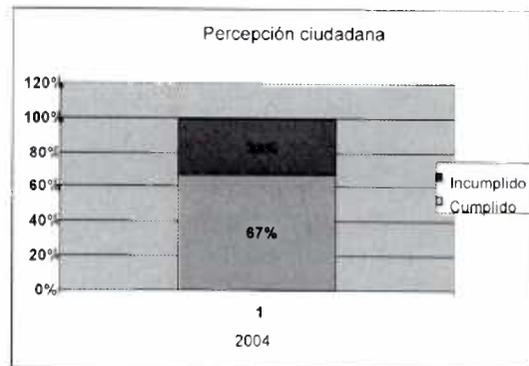
Las graficas anteriores nos muestran que la percepción ciudadana acerca de su alcalde ha variado en un año y cinco meses de administración, de un 70% de honestidad así calificado por los tijuanaenses entrevistados a un 37%, es decir, una disminución del 33% en el rubro de la honestidad.

Por otro lado, su imagen de hombre trabajador se ha visto ensombrecida debido a su constante ausencia en las oficinas del palacio municipal, así como en las sesiones de cabildo, mismas que muestran su falta de compromiso y de responsabilidad. Aunado a lo anterior las altas promesas de campaña y el incumplimiento de las mismas, sobre todo con respecto al rubro de seguridad pública, han generado que la comunidad tijuanaense valore de manera negativa el trabajo realizado por el actual alcalde, calificado deshonesto, desconfiable e incumplido.

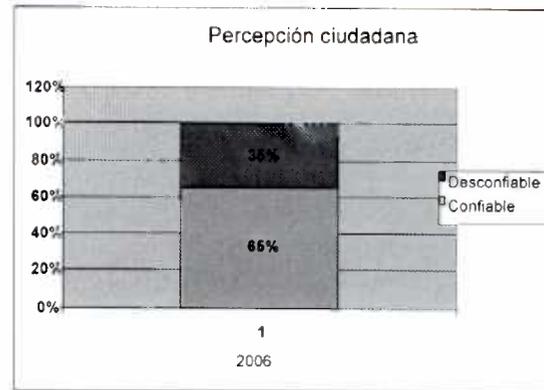
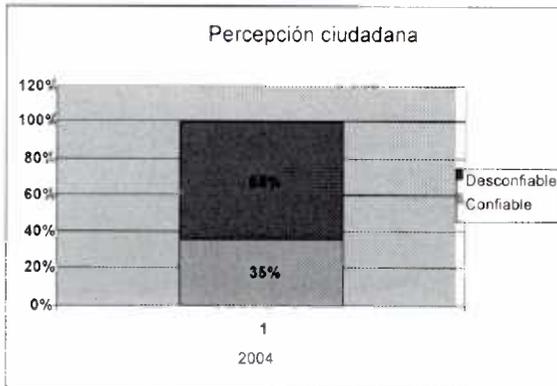
En diciembre del 2004 los tijuanaenses opinaban que el alcalde era un hombre trabajador (71%) a diferencia de la opinión que se tenía de éste en mayo del 2006, ya que el porcentaje disminuye al 40%.



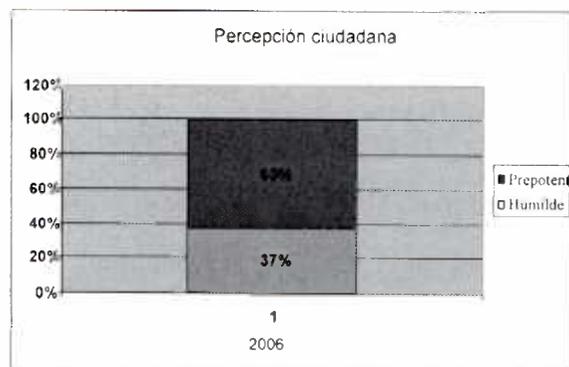
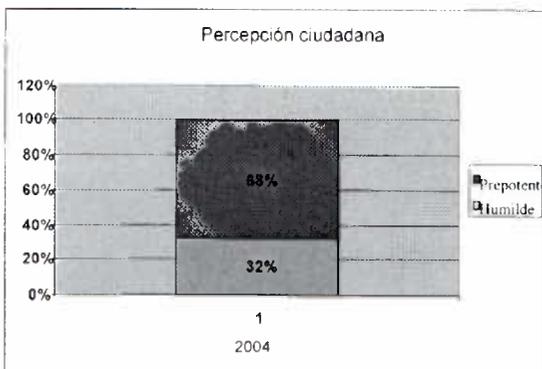
En relación al rubro de incumplido o cumplido, el alcalde era calificado a inicios de su administración como una persona cumplida (67%), cambiando de manera negativa en un 37%, por lo que en el 2006 era calificado como una persona incumplida. Esto debido a las altas promesas realizadas durante su campaña, mismas que por razones financieras o por falta de capacidad administrativa no han sido realizadas lo que desemboca en el cambio negativo de opinión de la sociedad tijuanaense.



De la misma manera, se genera un problema de confiabilidad, ya que los ciudadanos al no ver resultados de una administración cualquiera que ésta sea, presenta un sentimiento de desconfianza como le ha ocurrido al actual alcalde. En los inicios de su administración la sociedad lo consideraba un personaje confiable (65%) y a un año y cinco meses de su administración esta percepción ha cambiado de manera negativa (35%).

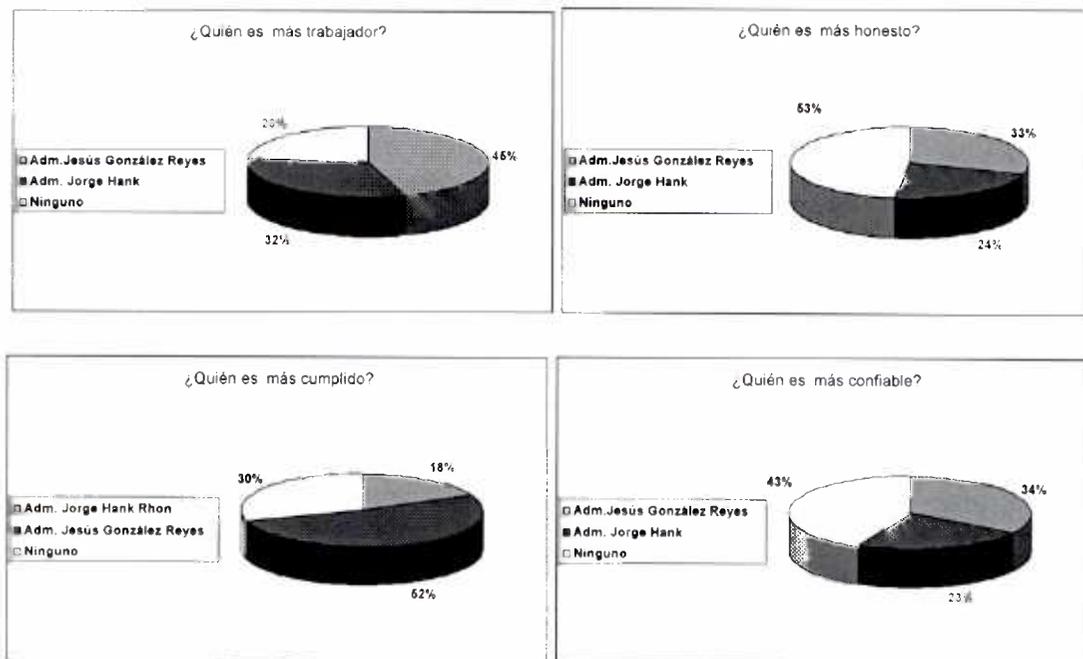


En el 2004 el actual presidente municipal tenía una imagen de poco humilde, sin embargo, al contrario de los demás aspectos juzgados por la ciudadanía se ha mejorado su imagen en este sentido en el 2006 con respecto al inicio de su administración. Lo que nos muestra que la manera en que se ha relacionado con el sector urbano pobre de la ciudad ha repercutido de manera positiva en su imagen.



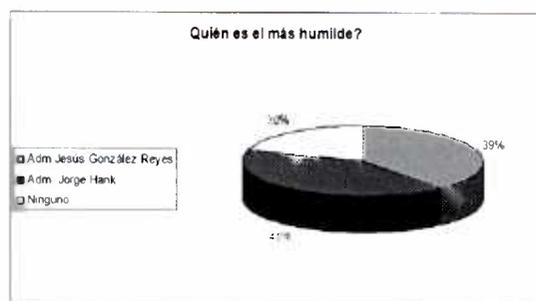
Como parte del trabajo de campo realizado para este trabajo, se aplicó un sondeo de opinión⁶⁴ a cincuenta ciudadanos tijuanaenses, utilizando como base la encuesta del periódico Frontera, pero aplicando preguntas comparativas con respecto a la administración anterior (última administración panista). El único requisito para responder a dicha encuesta era tener una residencia en Tijuana de por lo menos cinco años (para que realmente pudiera hacer una valoración de ambas administraciones).

Dicha encuesta arrojó lo siguiente:



La encuesta muestra que la administración de Jesús González, es decir, el último administrador panista, es considerado en términos generales más honesto, trabajador, cumplido y confiable que el actual alcalde. Sin embargo, al igual que la encuesta del periódico Frontera las personas entrevistadas consideran a Jorge Hank más humilde que Jesús González.

⁶⁴ Aplicadas en: Calle 2da. del centro de la ciudad, en Plaza Río en zona del Río, en Plaza Carrusel en la 5 y 10, en Plaza Americana zona de Otay, y en Plaza Monarca en la zona del gato bronco, de 1 a 4 de la tarde, el sondeo fue hecho de manera aleatoria.



Se presenta una coincidencia en relación a la imagen de humildad que los encuestados tienen del actual alcalde, que como lo mencioné anteriormente se debe principalmente a la relación continua con los sectores más vulnerables de la ciudad.

Es importante resaltar que la medición de la eficiencia y la eficacia administrativa son importantes para conocer el rumbo que está siguiendo determinada administración, sin embargo, la percepción ciudadana o la imagen que ésta tenga del presidente municipal vale más que los procedimientos funcionales.

Es necesario que los propios gestores se definan ¿qué es para ellos obtener mejores resultados? La definición de éxito enfatiza el éxito personal de los propios gestores públicos. Los gestores son exitosos si mejoran su reputación personal o avanzan en su propia carrera. Por lo que si la reputación de un gestor se alcanzara merecidamente, el éxito individual podría ser una medida adecuada del éxito gerencial.

Lo anterior sin olvidar considerar la diferencia y la gran importancia del activismo político y la eficiencia en el desempeño del gestor, ya que una buena imagen pública del gestor puede ser producto de la mercadotecnia y no con el buen desempeño como funcionario público.

La administración de Jorge Hank Rhon ¿Es una administración exitosa? ¿La eficiencia y la eficacia administrativa generan necesariamente valor público?

EL XVIII Ayuntamiento, se caracterizan por la aplicación de una doctrina tradicional, que describe cómo se debe entender y llevar a cabo su trabajo. Dicha doctrina se ha diseñado básicamente para reducir la posibilidad de que los burócratas interesados en sí mismos se envanezcan o conduzcan la sociedad hacia una concepción idiosincrática o errónea del interés público, manteniendo así a los directivos del sector público bajo el control democrático.

Los propósitos y los medios establecidos por los mandatos definen los términos en que los directivos serán responsables y deberán rendir cuentas de su gestión. Por otra parte, se espera que los directivos públicos sean fieles cumplidores de estos mandatos, ya que su deber es cumplir los propósitos establecidos en los mandatos con la máxima eficacia y eficiencia.

Se supone que los directivos públicos debe ser administrativamente competentes, que sean capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que la organización tenga un rendimiento más eficaz y eficiente, y que administren los recursos financieros y humanos que les han confiado. Esta manera de pensar, sin embargo, es de administradores o burócratas y no de emprendedores, líderes o directivos.

Contemplan su tarea como el mantenimiento de una misión institucionalizada frente a los constantes cambios políticos en lugar de contemplarla como la iniciación o el impulso al cambio. Y su principal objetivo de gestión es perfeccionar las operaciones de sus organizaciones en su función tradicional, en lugar de innovar para cambiar dicha función o aumentar su valor para la administración.

Moore plantea que sean gestores exitosos, por lo que deben considerar: “a) la importancia crucial de tener un propósito, b) la necesidad de reconocer la gestión política como la función clave de la gestión pública, y c) la necesidad de redefinir nuestras imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la innovación de varios tipos” (1998)

La actual administración local de Tijuana ha considerado los anteriores puntos, en primer lugar tiene un propósito bien definido que es el reinsertar a la sociedad en la estrategia de gobierno. A través de un modelo de comunidad, es decir, la confirmación de los principios democráticos del desarrollo con justicia social y pluralidad política, cuyos principales atributos son la construcción de consensos y acuerdos.

Es la definición de una sociedad incluyente, participativa y con equidad. En segundo lugar, ha contado con un gran trabajo de gestión política, mismo que le ha facilitado la toma de decisiones. Por último, ha presentado cierto grado de innovación en la implementación de políticas gubernamentales.

Reforma Administrativa

El acuerdo de cabildo que se publicó el 4 de febrero del 2005 en el periódico oficial del gobierno de Baja California, consistía en reformar, derogar y adicionar diversos artículos de los Reglamentos de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, Reglamento interno y de cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno, Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública, Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana.

Lo anterior únicamente dio como resultado cambios en la estructura orgánica del actual ayuntamiento⁶⁵. Generó en un primer momento la desaparición de la figura del administrador de la ciudad, así como el modelo de Secretarías implementado por la administración de Jesús González. La organización municipal cambiaba (Secretaría de Gobierno Municipal, coordinación de asesores, secretarías de sector, consejería jurídica municipal, órganos desconcentrados, direcciones, unidades,

⁶⁵ Vease en los anexos.

subdirecciones, coordinaciones, departamentos y las áreas que fuesen necesarias) por lo que el crecimiento de la estructura orgánica no se dejó esperar.

Aunado a lo anterior resalta la centralidad en la toma de decisiones⁶⁶ que dicha reforma confiere al presidente municipal. Sin embargo, por otro lado aparece la Dirección de Gestión Política⁶⁷ buscando con ello la gobernabilidad, esto a través de la promoción de la participación de la sociedad en las tareas de gobierno, así como apoyar al secretario de gobierno en las tareas de planeación del desarrollo político del Municipio.

Lo anterior muestra cierta ambigüedad, ya que proporciona poder al presidente municipal en la toma de decisiones pero de manera paralela crea una dirección en donde se le da voz a la sociedad, esto sin trascender más de simples opiniones y expresiones populares que se convierten en demandas sociales que no se relacionan con la verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones.

La coordinación de asesores cuenta con el mismo nivel que las secretarías de sector,⁶⁸ lo que nos muestra que sólo es un cambio de nombre y que no es un cambio estructural de fondo, pero que sí contribuye al crecimiento del aparato burocrático del actual ayuntamiento. Lo anterior es una característica en la mayoría de las direcciones de la actual administración, sin embargo, es importante señalar que es una constante en todas las administraciones sin hacer distinción de partido que está al frente de la misma.

La diferencia estriba en la denominada “reforma administrativa”, la cual consistiría en generar cambios estructurales y de fondo que provocaran mayor eficiencia y eficacia administrativa, objetivo que no se logró y que únicamente se limitó a cambios de nombres a las direcciones y a la eliminación de la figura del administrador de la ciudad y así como del modelo de secretarías implementado por la anterior administración.

⁶⁶ Art. 13 de dicha reforma. Título segundo. De la administración pública municipal, capítulo I del presidente municipal.

⁶⁷ Art. 30 BIS de la reforma. Esta dirección esta formada por tres departamentos: Planeación, Participación ciudadana y Desarrollo Político.

⁶⁸ Art. 33. Sección segunda. Del coordinador de asesores y de los secretarios de sector.

Conclusión

Se reconoce la importancia de la prioridad social que le ha dado la actual administración a su estilo de gestión pública. Sin embargo, la eficacia decisional en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales necesitados ha generado grandes costos económicos. Ya que las decisiones consumen recursos públicos.

Lo anterior demuestra que debido a la magnitud de la demanda social inherente a nuestra naturaleza de país pobre y aunado a las características de una ciudad fronteriza como lo es Tijuana (grandes flujos migratorios y crecimiento acelerado de la población) han tenido que ser distributivas y desplegar masivos gastos públicos. Retrocediendo hasta cierto punto al estilo de gestión de los años setenta y ochenta.

El hecho de que se cumplan objetivos sociales para determinados sectores de la sociedad no significa necesariamente la generación de valor público y mucho menos refleja la eficiencia y eficacia de determinada administración. La evaluación de la eficiencia y eficacia de una administración puede realizarse desde dos perspectivas la primera es desde dentro de la propia administración pública municipal y desde fuera a través de la percepción ciudadana.

La primera la realiza la propia administración, partiendo del conocimiento de sus funciones y capacidades reales (incluyendo tareas políticas como administrativas) y de la jerarquía de las dificultades para resolver determinada problemática social, complicándose esto aún más debido a las características de una ciudad como Tijuana. Lo anterior convierte, pues, al gobierno municipal el centro político más importante para la canalización y resolución de las demandas sociales.

Ya que la sociedad se encuentra estratificada en sus demandas al gobierno, por lo que se deben desplegar acciones y programas diferenciadas al respecto: por un lado, programas orientadas a los sectores productivos de la sociedad (y en cierto modo de vanguardia); y por el otro, programas destinados a la atención de los sectores sociales rezagados.

En lo que se refiere a la percepción ciudadana, es decir, desde la evaluación desde fuera, es importante considerar las características sociales de una ciudad como Tijuana, en donde, la mayoría de su población es de clase media⁶⁹ con niveles educativos altos.⁷⁰ Lo anterior provoca poca dependencia del gobierno y al mismo tiempo poca participación. Y por consecuencia a la hora de hacer evaluación de su gobierno, la hace en base a su percepción inmediata, es decir, ¿Cómo se ve la ciudad en su trayecto diario? Cuando la evaluación puede cambiar es cuando los problemas sociales entran a sus hogares.⁷¹

La actual administración es eficaz debido a que cumple con los objetivos finales planteados en su Plan Municipal de Gobierno, el cual se reduce en la satisfacción de las demandas de los sectores populares, esto a pesar de los grandes costos que representa para la hacienda municipal. Sin embargo, el grueso de la población tijuana no se ve beneficiado por estas acciones de poco impacto.

Es importante resaltar que el actual presidente municipal ganó los comicios electorales gracias a la población urbana pobre de Tijuana, sin embargo, estos pequeños grupos no ayudan a gobernar, es decir, la resolución de su problemática no significa la proliferación de beneficio a toda la ciudad y mucho menos la generación de valor público.

Por otro lado, la gran rotación de la alta burocracia ha provocado ineficiencias administrativas que entorpecen el actuar de la propia administración. Esto se debe en gran medida a que es una clase política con poca experiencia administrativa, que improvisa y si a esto se le agregan los compromisos políticos, tenemos como resultado ineficiencias y costos a la administración.

La administración de Jorge Hank en un principio generó gran expectativa y movilización ciudadana de la misma manera que lo generó Carlos Montejó, a diferencia de que dicha expectativa

⁶⁹ Clase media con aspiraciones individuales de progreso, esfuerzo y superación, lo que genera la no existencia de aristocracia.

⁷⁰ Véase en los anexos la gráfica del XII Censo general de población y vivienda 2000.

⁷¹ Refiriéndome con ello a la falta de algún servicio público (recolección de basura, alumbrado público, inseguridad pública "asaltos en sus hogares", entre otros)

duró menos tiempo para el primero. Lo anterior nos muestra que la clave para la administración municipal de una ciudad como Tijuana es la consideración de factores tan comunes pero tan importantes que marcan la diferencia tales como, su orografía, su crecimiento acelerado, el mosaico de culturas sin una identidad definida y de sentimiento de pertenencia a la ciudad, así como la implementación de políticas públicas de alto impacto social y económico para la ciudad.

Aunado a lo anterior la funcionalidad estructural del ayuntamiento se ve modificada, de manera comparativa con las administraciones panistas.⁷² Se presenta una centralidad en la toma de decisiones a costa de las delegaciones. Se convierte de nueva cuenta en un gobierno hacedor de todo. Es una estructura tradicional, es decir, extensa, numerosos estratos jerárquicos articulados piramidalmente. En donde el número de empleados aumenta al inicio de su administración⁷³, personal sin capacidades técnicas, reflejándose con ello la necesidad de un servicio civil de carrera.

⁷² Vease en los anexos el organigrama del XVIII Ayuntamiento de Tijuana.

⁷³ De manera paralela a su primer informe de gobierno se despiden 500 burócratas.

CAPITULO IV

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ESFERA MUNICIPAL

¿QUÉ ES LA PROFESIONALIZACIÓN Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA?

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, profesionalizar significa “hacer de un aficionado un profesional”, alguien que tenga, desarrolle y mantenga las habilidades necesarias para potencializar la rama de trabajo a la que se dedique. En este sentido, la profesionalización de la burocracia va en el sentido de su capacitación y entrenamiento.

Es necesario para la administración pública contar con una burocracia profesionalizada que pueda interactuar con los representantes públicos electos para garantizar la eficiencia, y, por lo tanto, la gobernabilidad. Como propone Farazmand (2000), la “gobernabilidad necesita una administración competente por parte de burócratas profesionales”. De manera paralela es necesario que se establezcan medios de control para la actuación de las burocracias en el ámbito público.

Por otro lado, el concepto de servicio civil es más elusivo, pues tiene varias connotaciones, tales como: 1.- Se refiere al personal que sirve al gobierno, pero que no es militar; 2.- Es el personal remunerado que administra las políticas públicas formuladas o aprobadas por los gobiernos nacionales; 3.- Se refiere al empleo público de manera genérica; y 4.- Es un sistema que establece anti-compadrazgos y anti-corrupción, y que prefiere el mérito para la selección y permanencia de sus empleados (García y Rivera, 2002).

En este sentido, entiendo al servicio civil de carrera como un sistema en donde, los recursos humanos del sector público tienen como característica la permanencia de los funcionarios públicos en la administración pública, independientemente del cambio de gobierno, es decir, el ingreso y mantenimiento por mérito inicial y desarrollado por el empleado público (independiente esto del nivel de que se trate).

Sin embargo, aunque las conceptualizaciones son diferentes, no son mutuamente excluyentes. En conjunto forman una solución factible para generar experiencias valiosas al interior

de las organizaciones públicas que mejoren la calidad de gestión cotidiana de cualquier orden de gobierno, que para el caso específico de este trabajo, me refiero al orden municipal.

Profesionalización de los servidores públicos en la esfera municipal

El panorama de la profesionalización del servicio público municipal en México no es nada alentador. El escenario que predomina es el del cambio trianual de los cuadros directivos de los gobiernos locales, a partir de supuestos basados en la lealtad política hacia los presidentes municipales. El criterio que está detrás de esa dinámica es que los gobiernos municipales responden al liderazgo político de los alcaldes.

Ya que éstos han de contar con la posibilidad de nombrar libremente al mayor número posible de funcionarios para asegurar, durante el breve periodo de gobierno en el que actúan, el alineamiento de la administración municipal a los proyectos que cada uno de ellos encabeza. Este criterio puede ser claramente observado en los casos de los servidores públicos municipales de mayor jerarquía.

Para el diseño y buen funcionamiento de un servicio civil de carrera municipal se requiere conocer las funciones específicas que se desarrollan en esta instancia de gobierno y atender las áreas estratégicas y técnicas que pueden abstraerse del cambiante entorno político. Para el buen diseño de un programa de profesionalización es fundamental conocer las necesidades de recursos materiales, humanos y del entorno político en el cual será implementado el proyecto.

La rotación de la burocracia política en el ayuntamiento de Tijuana genera cambios en los proyectos y dada la falta de experiencia y conocimiento del municipio, éstos se diseñan sin que correspondan a las necesidades de la administración pública local, lo que refleja inestabilidad en la administración pública municipal, así como la dificultad para la implementación de un proyecto de profesionalización.

Citlali Villafranco (2003) menciona que “el gobierno de los municipios depende en buena medida del liderazgo político de los alcaldes; en segundo lugar, en un reclamo de lealtad y confianza plenas hacia el equipo de gobierno que acompaña a los alcaldes; y en tercer lugar, que la tarea principal de esos gobiernos es llevar a buen puerto proyectos útiles para la comunidad municipal, en un periodo de tres años”.

En base a estos supuestos, los gobiernos municipales carecen de incentivos racionales para emprender una política de profesionalización. En este sentido, la búsqueda de un modelo razonable de profesionalización local tendría que partir de la crítica a esos supuestos. Al menos como método de estudio, tendríamos que reconocer que si esos supuestos fueran válidos la profesionalización no tendría sentido.

El argumento es que el servicio civil es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y el desempeño. (Merino, 2003). Sin embargo, no hay que desechar la idea de que la profesionalización en sí misma es un proyecto político deseable. La profesionalización de los funcionarios fortalece la democracia porque favorece las condiciones de identidad, transparencia y, en consecuencia, de rendición de cuentas.

Para gestionar con éxito es necesario crear espacios de interlocución con la sociedad, buscar soluciones fuera del ámbito local y contar con capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería social. Por lo que son necesarios los procesos de profesionalización como un propósito deseable de política pública, por los beneficios que esos procesos podrían traer a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos locales. En donde, el cambio constante de mandos medios y superiores generan un problema público que amerita una solución puntual.

Merino menciona que “la profesionalización está sustentada, principalmente, en una intuición económica basada en costos de transacción: los costos de aprendizaje de los nuevos funcionarios públicos; los que acarrea a los otros niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto

el renuevo constante de los gobernantes; y el costo de oportunidad que se pierde por la incapacidad de esos gobiernos para emprender políticas de largo plazo”

Desde este análisis, la profesionalización sería importante en sí misma para reducir esos costos agregados e imprimir certeza institucional a las políticas. La experiencia habría de sustituir al aprendizaje y la capacitación constantes; la estabilidad de los funcionarios reduciría la incertidumbre y la precariedad de los sistemas de coordinación entre gobiernos; y las políticas públicas podrían contar con una visión de largo alcance.

“En una administración eficiente y sobre todo eficaz deben orientarse los esfuerzos a los resultados y a la satisfacción de las demandas ciudadanas. En este sentido el sistema debiera definir más bien resultados esperados que procedimientos exigidos (Mejía, 2004). Sin embargo, las reglas de ejercicio del poder político local refuerzan la importancia del periodo de gestión (trienio) y, en consecuencia, de los proyectos que realmente se pueden realizar durante ese lapso.

Por lo que la idea de la profesionalización asegura Merino “fracasa cada vez que se propone al margen de esas restricciones a las que se suman, además, la cultura política del país (que no tiende a castigar, sino a premiar la conformación de “equipos” de trabajo articulados sobre la base de liderazgos personales), la competencia partidaria que rebasa las fronteras de los municipios y los costos directos que supone la preparación, la puesta en marcha y la administración de un sistema de profesionalización, de cualquier naturaleza”.

La profesionalización que se ha presentado en algunos municipios ha sido planteada como resultado del apego al marco legal estatal, con resistencias en los espacios políticos locales, o han sido derivaciones de intereses personales de los alcaldes en turno con el peligro de que al siguiente periodo de gobierno esos cambios se cancelen.

Por lo que es necesario que la actual administración local de Tijuana realice un análisis de los supuestos que se oponen al proyecto de profesionalización del sector público en la esfera municipal, tomar consideración de las experiencias que han logrado implementar este proyecto y sobre todo colocar el tema en la agenda de gobierno para, en base a esto, intentar construir un modelo que propicie un ambiente que combata las restricciones que se presenten.

En primer lugar, tenemos que garantizar la viabilidad política del proyecto, si el proyecto como tal no cuenta con dicha viabilidad política, no se puede construir de manera arbitraria. Por lo que si no existen una serie de consensos requeridos en su implementación, y no se cuenta con el apoyo de diferentes niveles de gobierno, y del compromiso directo del alcalde y los grupos, no se avanzará hacia ningún sitio, lo que implica negociación, concertación y apoyo. Es importante considerar que la profesionalización en la esfera municipal es un tema que ha sido colocado en algunas agendas gubernamentales y legislativas de manera paulatina pero sistemática.

En segundo lugar, las experiencias exitosas de profesionalización en algunos municipios no responden al mismo modelo, ni apuntan en la misma dirección. Pero existen y en términos generales han surgido de la experiencia propia de los municipios. “No existe un único modelo al cual respondan los programas de profesionalización implementados en la administración pública municipal” (Merino, 2003)

Modelo de profesionalización del personal público aplicable al gobierno local de Tijuana

La actual administración municipal establece en su agenda municipal y específicamente en su Plan Municipal de Desarrollo, una política pública encaminada al avance cualitativo de la administración pública. Lo anterior a través de indicadores de eficiencia, eficacia, pertinencia y relevancia, capacitación, profesionalización y servicio civil de carrera, así como una adecuada administración, control y evaluación de la gestión de gobierno.

Con la finalidad de lograr la calidad, credibilidad y transparencia de la administración pública municipal. Lo que demuestra que el gobierno municipal está conciente de la importancia y responsabilidad que implica la aplicación de un modelo de profesionalización de los servidores públicos y de un servicio civil de carrera en Tijuana, así como los resultados positivos que este generaría como parte esencial de la gestión pública municipal.

La profesionalización responde a objetivos institucionales previamente definidos y que resulta más o menos exitosa, en la medida en que responde a esos objetivos. En donde, la orientación genérica de la administración pública (nueva gestión pública) en su conjunto puede determinar el tipo de modelo de profesionalización que cada una adopta, es decir, en función del modo en que se quiere orientar la administración pública en su conjunto.

A falta de una referencia teórica universalmente válida, Mauricio Merino bautiza los diferentes modelos de profesionalización con base en los estilos de gestión pública:

a) Modelo vertical tradicional (militar, por sus antecedentes). El servicio civil de carrera nació con la intención explícita de construir un cuerpo de funcionarios capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos civiles del Estado. El servicio civil no sólo no desapareció, sino que se consolidó como una de las herramientas más importantes para afirmar la vigencia del estado de derecho. Y con ese mismo propósito se ha mantenido hasta nuestros días. Los propósitos del servicio civil, en ese sentido, están asociados a los fines más estables que persigue la administración pública.

b) Modelo weberiano (por alusión a Max Weber, obviamente, pero sobre todo a la idea de una burocracia estable atendida al expediente). El modelo que se desprende del planteamiento clásico formulado por Max Weber implica que la administración pública no solamente sabe con claridad qué tipo de desafíos ha de enfrentar de manera cotidiana, sino que además ha logrado establecer un

cuadro de competencias y de responsabilidades para cada uno de los cargos que integran el cuerpo burocrático, así como jerarquías, relaciones laborales sujetas a una reglamentación.

c) Modelo orientado hacia políticas públicas (o de tercera generación, vinculado con la idea de un gobierno organizado por políticas y no por funciones repetidas). Este enfoque transforma la visión anterior de un servicio civil de carrera basado en normas de permanencia y estabilidad, para evolucionar hacia los servicios profesionales que predominan actualmente en las administraciones públicas de Occidente.

d) Modelo gerencial (vinculado con el enfoque derivado de la Nueva Gestión Pública (NGP), que tiende más bien hacia los resultados, la orientación hacia el mercado y la gobernanza). Los criterios que se derivan de la nueva gerencia pública y la gobernanza, que tienen un compromiso explícito con la idea de la *gobernanza*, entendida como una noción según la cual el gobierno se “conecta” de la mejor manera posible con la sociedad civil. Desde el mirador de la NGP el servicio profesional de carrera deja de ser una condición necesaria para la operación del Estado. El servicio profesional tiende a estabilizar los procesos de administración de recursos humanos y puede convertirse en un obstáculo más que en una oportunidad.

En cualquier modelo de gobierno que se adopte, la calidad y la estabilidad de los recursos humanos disponibles es un dato relevante. Y aún en el más tradicional, existe la posibilidad de lidiar con esas restricciones, agregando valor a la administración pública local. No obstante, hasta ahora no hemos podido constatar la existencia de esa doble condición de coherencia externa e interna en la administración municipal. En todos los casos falta algo o algo no se acopla al conjunto.

El servicio civil de carrera no parte, en principio, de una metodología única que pueda ser aceptada universalmente. Se trata de un conjunto de procedimientos que buscan asegurar el desempeño profesional de los funcionarios públicos. Es decir, es un *medio* para garantizar, con la mayor probabilidad posible, que quienes ocupan un cargo público realicen sus funciones con el

mayor apego a los procesos y a los propósitos que ese cargo supone y, al mismo tiempo, con la mayor independencia posible de los intereses y de la situación personal de quien lo ocupa.

Merino (2003) afirma que las primeras pautas para fijar un criterio que ayude a reconocer la implantación más adecuada, y la evolución de un sistema profesional de carrera en el modelo de la nueva gestión pública⁷⁴, es en un primer momento la existencia de criterios de contratación de personal por proyecto y resultados específicos, acotados en el tiempo. Mecanismos de vigilancia pública y abierta (transparencia) sobre los procesos de selección de personal, evaluación del desempeño, capacitación y promoción.

Es imprescindible la existencia de sistemas de evaluación del desempeño (rendición de cuentas) y de sistemas de capacitación basados en capacidades y actitudes, no sólo en cualidades técnicas asociadas a cada cargo. Así como la existencia de sistemas de incentivos relacionados con los resultados.

Los cambios trianuales generan altas rotaciones, por ejemplo, aún la administración pública local en Tijuana se maneja bajo liderazgos trianuales. Estos liderazgos están basados en una lealtad al alcalde o a ciertos grupos que hacen muy difícil calificar realmente la capacidad de los funcionarios que llegan. Que en ocasiones los puestos se convierten en una moneda de cambio para pagar favores políticos que se contraen durante las elecciones. Cuando llega un nuevo Presidente Municipal, existe un compromiso serio para llenar puestos, y eso impide de arranque pensar en la profesionalización como un aspecto viable, persiste también la corrupción, el fraude, el clientelismo, oportunismo e ineficiencia en la gestión.

La preocupación por el personal público de los municipios y sus características se ha generalizado. La conveniencia de gobiernos con distinto origen partidista, como en el caso de

⁷⁴Se alude a este modelo de gestión pública debido a que es el que se apega a las características de estilo de gestión de la administración local de Tijuana.

Tijuana, y el ambiente de cambio, así como la transformación política aceleran este proceso, provocando que los diversos actores implicados con los gobiernos locales (burocracia) definan posiciones e impulsen acciones de mejora.

Aún con sus limitaciones, las propias autoridades municipales deberían realizar esfuerzos a través de propuestas que incentiven la modificación o la innovación para conducir su acción hacia un cambio deseado. Con los esfuerzos desde los gobiernos municipales quizá no se logre cambiar radicalmente las estructuras institucionales y los estilos de hacer las políticas, pero se consigue mejorar sustancialmente las actividades cotidianas, responder con una gestión más organizada a las demandas de la población.

Las grandes transformaciones trascendentales para el municipio, como las modificaciones que se le han hecho al artículo 115 constitucional, destacan sobre todo sus dos últimas adecuaciones, la de 1983 y la de 1999.⁷⁵ Esta última confiere al municipio el carácter de gobierno. Las nuevas responsabilidades que conlleva no sólo administrar, sino la atribución de gobernar conjuntamente con el gobierno federal y estatal, a través de la descentralización, implican el reto de articular respuestas cada vez mejores en eficiencia, eficacia; y abiertas al juicio ciudadano con transparencia y responsabilidad.

Actualmente, la discusión del servicio civil de carrera se centra principalmente en el orden federal. Sin embargo, las implicaciones de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional referentes al ámbito municipal, implica pensar que este orden de gobierno requiere en mayor escala de un sistema de administradores profesionales.

⁷⁵ 1983: Se reserve todo el contenido del artículo para regir la vida municipal, pasando lo relativa al régimen interno de las entidades federativas al artículo 116; genera además mayores posibilidades de acción al Municipio y la posibilidad de cobrar los impuestos relacionados a la propiedad denjándose el predial. En la reforma de 1999: Se le otorga autonomía al municipio al afirmar que “el gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”, además de sustituir el término de administrar por el de gobernar.

Conclusión

La necesidad de instaurar un servicio civil para garantizar la continuidad de la gestión pública con mayores niveles de eficiencia y eficacia, se ha vuelto un tema recurrente en la academia, sin embargo, en el ámbito político no se ha profundizado adecuadamente en las necesidades para su implementación formal.

Es urgente que el gobierno federal se dé a la tarea de plantear un modelo de profesionalización en el orden municipal, teniendo presente la heterogeneidad de los municipios mexicanos, así como la amplia tipología de éstos (urbano, metropolitanos, usos y costumbres, semiurbano y rural) atendiendo así a sus requerimientos particulares.

Dicho modelo debe proponer un cambio que incite a la participación y evaluación de la comunidad local de forma transparente, para que con ello se logre ejercer el poder de cara a lo ciudadanos, sujetándose a los juicios que éstos impongan. Acercándose con esto a una gestión pública eficiente que además cumpla legítimamente los cometidos para los cuales se erigió.

Considerando los aspectos de heterogeneidad municipal lleva a pensar en que la incorporación de cada municipio, partiría de un diagnóstico inicial el cual establecería un plan de avance que cubriera las exigencias de capacitación, definición de los perfiles, normalización, evaluación y permanencia.

Ante la actual realidad de los municipios es apremiante impulsar la capacitación y certificación de competencias, es necesaria la exigencia de la permanente y progresiva profesionalización de los funcionarios públicos y/o autoridades que participan en la administración pública municipal de Tijuana.

CAPITULO V

CONCLUSIONES GENERALES

La esfera municipal es donde se estructuran y entretajan las fuerzas políticas de la sociedad local para la definición de las políticas y acciones de gobierno cotidianas, sus formas de relacionarse con la sociedad y sus prácticas de gobierno, son potencialmente consensuadas en el terreno electoral. La alternancia política expresa procesos de cambio en la percepción electoral de la ciudadanía.

La ciudadanía tijuanaense en el 2004 le dió su voto a la oposición, lo que asentó la construcción de nuevos consensos sociales, que se habían perdido durante la administración panista. Aparece de nueva cuenta el corporativismo, mismo que reconoce en su funcionamiento una red informal de poder que ha servido para articular los sectores sociales en torno a su proyecto de gobierno.

La alternancia política en el 2004, modificó los vínculos de interrelación política entre gobierno y sociedad, incidió para redefinir las formas para dar respuesta a las demandas sociales y ayudó a conformar una nueva tendencia de atender al ciudadano, como actor de las decisiones públicas. Sin embargo, a pesar de la alternancia misma, prevalece una estructura gubernamental heredada de las administraciones panistas, así como un estilo de gestión pública.

El funcionamiento del aparato gubernamental también se ha visto influenciado por el proceso de alternancia al ser replanteadas las prácticas de gobierno, los canales de participación social, los interlocutores sociales y sobre todo la forma en dar respuesta a sus demandas. Respuestas que derivan de acciones públicas, de prioridades gubernamentales acordes a los valores, creencias, intereses personales y políticos, formación académica del presidente municipal.

Se presenta una personalización de la gestión pública,⁷⁶ esto debido a que todas las acciones y actitudes que realiza el presidente municipal permean a la generalidad de su grupo de trabajo y por ende a sus políticas públicas. Sin embargo, no se deja de lado la importancia de la búsqueda de

⁷⁶ Es importante resaltar que el análisis es únicamente de la mitad del trienio de la actual administración.

la eficiencia y eficacia administrativa para generar una mejor prestación de servicios públicos. Eficiencia y eficacia que se ven afectados por la gran rotación de la burocracia política en el XVIII Ayuntamiento de Tijuana.

Rotación que puede ser evitada no sólo por la presente administración sino por todas las administraciones públicas locales de Tijuana, a través de la implementación de un proceso de profesionalización de la administración pública municipal. En un primer momento, la implementación de un proceso de profesionalización y, posteriormente, la implementación de un servicio civil de carrera complementado con una buena administración del personal público, evitaría altos índices de rotación de la burocracia política, generando a su vez eficiencia y eficacia administrativa.

Eficiencia y eficacia que es evaluada por la ciudadanía, y que en el examen final, es decir, en las elecciones de cada trienio califica con su voto. La percepción ciudadana muestra qué tan eficiente ha sido determinada administración pública, que para el presente trabajo, la ciudadanía tijuanaense ha cambiando su imagen del actual alcalde, esto debido al incumplimiento de promesas de campaña. Sin embargo, el carácter social de su administración refleja para los ciudadanos una imagen de humildad resultado de este gran trabajo social, sobre todo con los sectores pobres de la ciudad.

Lo anterior nos muestra que a pesar de las ineficiencias e ineficacias administrativas reflejadas en la rotación de personal y en los grandes gastos financieros, se da la generación de valor público, es decir, se resuelven las demandas ciudadanas y se da una legitimización de la administración por parte de la ciudadanía.

Por lo que se resume que es importante la aplicación de modelos de gestión pública, mismo que aplique planeación estratégica, técnicas de evaluación del desempeño, es decir, la búsqueda de la modernización de la administración pública local en pro de su autonomía. Sin embargo, esto no es suficiente para la sociedad, es necesario que reciban calidad en los servicios públicos pero a su

vez necesitan ser tomados en cuenta, más que una rendición de cuentas se necesita una verdadera participación de la sociedad en la toma de decisiones.

¿Qué administración tiene mayor impacto social y es más estratégica?⁷⁷

Actitud y acción	Administración panista 1989-2004	Administración priísta 2004-2006
Visión (global y sistémica)	Débil (fuerte en la administración de Osuna Jaime)	Moderada
Liderazgo (mando)	Fuerte	Fuerte
Iniciativa	De fuerte, moderada a débil. Cinco administraciones	Fuerte
Proactiva	De fuerte, moderada a débil. Cinco administraciones	Fuerte
Consenso ciudadano (Sinergias)	De fuerte a débil ⁷⁸	Fuerte
Relación sindical	Moderada	Moderada
Innovación	De fuerte a moderada	Moderada
Ideología	Fuerte	Fuerte
Anticipativa (Más contenido estratégico)	De moderada a débil	Moderada
Adaptativa	Moderada	Moderada
Reactiva	Moderada	Débil
Alianzas estratégicas	Moderada	Fuerte
Estructura administrativa	Fuerte	Débil
Organización	Fuerte	Débil

La actual administración es mucho más estratégica que las administraciones pasadas en el sentido de la generación de consensos y alianzas estratégicas con las diferentes asociaciones, así

⁷⁷ Los criterios utilizados para medir a las administraciones: débiles, moderadas o fuertes, fueron: A) Las acciones realizadas por dichas administraciones (entrevistas con los ex presidentes municipales, a excepción del actual alcalde) B) como la revisión de sus planes municipales de desarrollo y C) Revisión Hemerográfica.

⁷⁸ Carlos Montejo = Fuerte, Osuna Jaime = Fuerte, Osuna Millán = Moderado, Francisco Vega = Fuerte y Jesús González débil.

como una mayor relación con la sociedad. Considera a la sociedad como un sujeto de la acción pública, es decir, el ciudadano no desempeña un papel pasivo.

Sin embargo, la estructura administrativa y la organización interna de la administración pública local de Tijuana carece de eficiencia y eficacia, debido en gran medida a la rotación de la burocracia política, misma que genera problemas de interrupción de programas y políticas públicas, así como costos de aprendizaje y experiencia.

Es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia, reconociendo la necesidad de que no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la supervisión democrática de los políticos y sobre todo de la sociedad. Hay que reconocer que no se puede establecer una separación radical entre los conocimientos técnicos y la política, sino que deben aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política.

Es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, para disminuir los clientelismos, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados puede ser la falta de responsabilidad ante los ciudadanos e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

Bibliografía

- Assies, Willem (2003) *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*. Colegio de Michoacán. México.
- Aziz, Alberto (1998) *Territorios de alternancia (El primer gobierno de oposición en Chihuahua)*. Triana, Editores, México, CIESAS.
- Bassols, Mario (2004), "Régimen Urbano y poder" *Elementos teóricos y conceptuales*. UAM – Iztapalapa. México.
- Bazaga, Isabel (1997) *La Nueva Administración Pública*. "El planteamiento estratégico en el ámbito publico". Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.)
- Bobbio, Norberto (1981) *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. México, D.F.
- Booth, Wayne (2001) *¿Cómo convertirse en un hábil investigador?* GEDISA, Barcelona España.
- Castells, Manuel (1998) *¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario internacional "Sociedades e Reforma do Estado". Sao Paulo, Marco.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*.
- Espinoza, Víctor Alejandro (2000) *Alternancia política y gestión pública. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* .Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, Editores. México.
- Espinoza, Víctor Alejandro (2000) *Alternancia y Transición Política*. COLEF. México.
- Espinoza, Víctor Alejandro (1992) *Reforma Del Estado y Empleo público*. INAP. México.
- Espinoza, Víctor Alejandro (2003) *La transición difícil, Baja California 1995-2001*. COLEF, México, D.F.
- Espinoza, Víctor Alejandro (2006) *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*. "Baja California 2004: Abstencionismo y alternancia priísta". Expressa. México
- De la Madrid Hurtado, M., en *Gaceta de la administración pública estatal y municipal*, No. 5 y 6. México

- Dueñas, Jorge (1982) *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década*. "Conceptos de eficacia y eficiencia". Editorial Trillas, México, D.F.
- Farazand (2000) *Administrative form in Developing Nations*, Praeger Publishers. U.S.A.
- García R. y Rivera G. (2002) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo". INDESOL, México, D.F.
- Guillén, Tonatiuh (1993) *Baja California 1989-1992. alternancia política y transición democrática*. El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. México
- Guillén, Tonatiuh y Ordoñez Gerardo (1995) *El municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte*. COLEF. México
- Guillén, Tonatiuh (1996) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la transición política*. El Colegio de la Frontera Norte. Editorial Porrúa. México
- Guy Peters (2004) *De la administración pública a la gobernanza*. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: Preguntas sencillas a las respuestas difíciles". María del Carmen Pardo (comp), Colegio de México. México
- Loeza, Soledad (1993) "La incertidumbre política mexicana". *Nexos*, núm. 186, México.
- Márquez, V. y Godua R. (1983) *Estudios Sociológicos*. "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina". Vol I, No. 2, COLMEX. México
- M. Guell, Antoni (1995) *Metodologías de las ciencias sociales I. conceptos e índices*. Editorial LALA, España.
- Meirel, James. *El mito de la clase gobernante*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Merino, Mauricio (1992) *Fuera del centro*. Ed. U.V., México
- Merino, Mauricio (2002) *Federalismo electoral: varios sistemas y un sólo ciudadano*. México

- Merino, Mauricio (2003) *Reporte de monitoreo y evaluación de experiencias en el país sobre profesionalización municipal*. “Metodológica para el estudio del Servicio Profesional en los Gobiernos Municipales”. CIDE. México
- Meyer, Lorenzo. Prologo en Alberto Aziz Nassif, Chihuahua. *Historia de una alternativa*, México, La Jornada. México
- Meza, G. y Padilla, A. (1991) “Los nuevos electores, actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80’s”. *El Nacional*, México.
- Meza, Montes (1993) *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. “El municipio: pilar de la modernización económica y democrática nacional”. Ed. UAEM, México.
- Moore, Mark H. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*. Editorial Paídos, España.
- Negrete, José. (1990). “100 días de Montejo”. *Revista Comunicare, espacio para el encuentro*. No. 5-6. Impresión Litográfica Tapia Hnos. Pág. 8-12. México
- Ordóñez, Gerardo (1990) “*Participación Política y Administración Municipal*”. Ciudad Juárez, 1980-1989. Tesis de grado COLEF. México.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, U.S.A.
- Ospina Bozzi (1993) *Gestión y política pública*. “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”. CIDE, Vol II, No. 1, México.
- Padilla, Jaime Luis (2000) *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*. “La modernización de la administración pública. Sistema de medición”. Luis Méndez y Uri Raich (coordinadores) INAP, IFE, México, D.F
- Pardo, Ma. (1994) *La modernización administrativa en México*, INAP- El COLMEX. México
- Periódico *FRONTERA*
- Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 1990-1992*
- Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 1993-1995*

Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 1996-1998

Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 1998-2001

Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 2002-2004

Plan municipal de Desarrollo de Tijuana, 2005-2007

Plan Estratégico de Tijuana

Putnam, Robert (1992) *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. U.S.A.

Ramírez Gaxiola, (1993) *El municipio mexicano de cara al XXI*. “El perfil del municipio para el siglo XXI. Participación ciudadana, eficiencia administrativa y federalismo real”. Ed. UAEM, México.

Rousseau, Isabella (2002) *Memoria del Instituto Electoral del Distrito Federal*. “Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México”.

Salazar, Luis (2001) *México 2000, alternancia y transición a la democracia*. Ediciones Cal y Arena. México

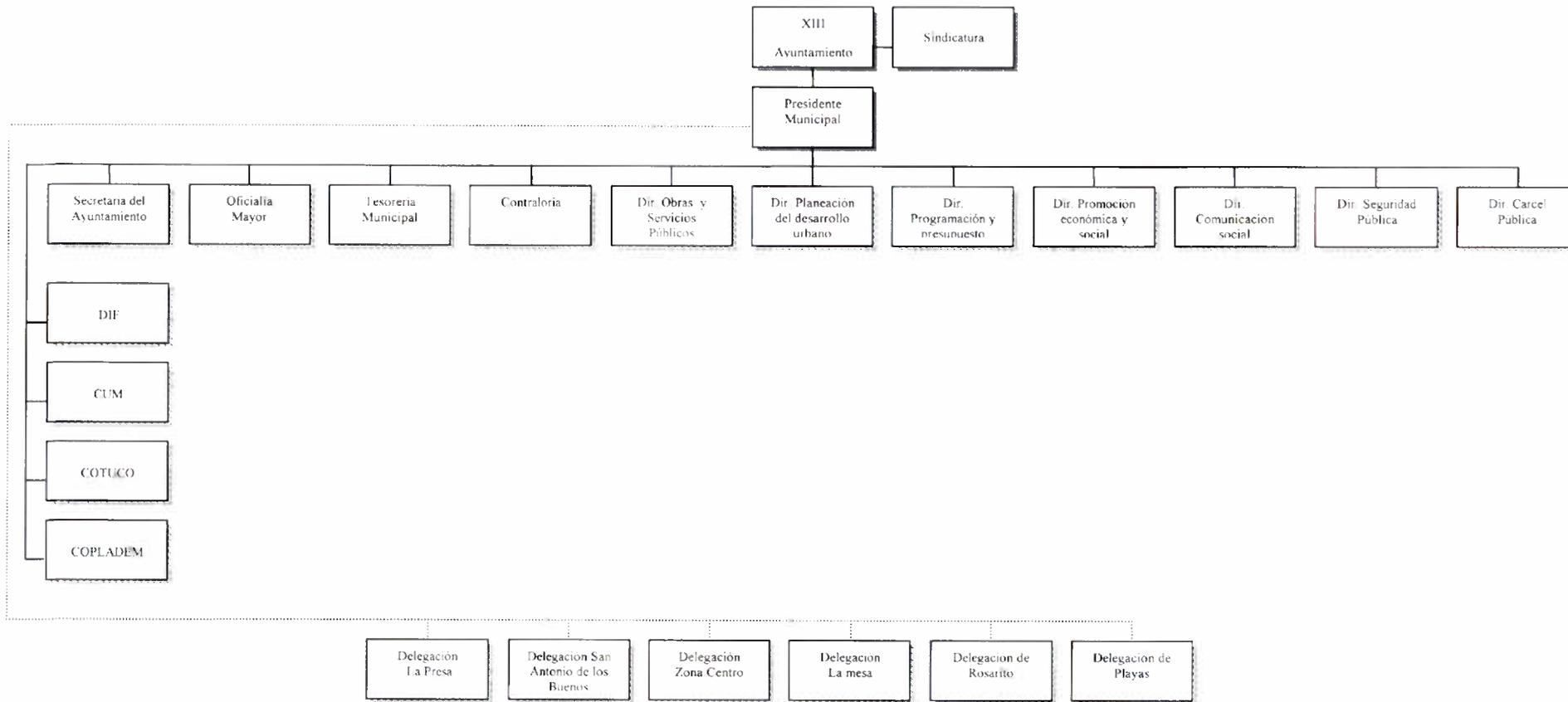
Semanario *ZETA*

Williamson, J. (1990), “What Washington Jeans by Policy Reform”. J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics. U.S.A

038863

ANEXOS

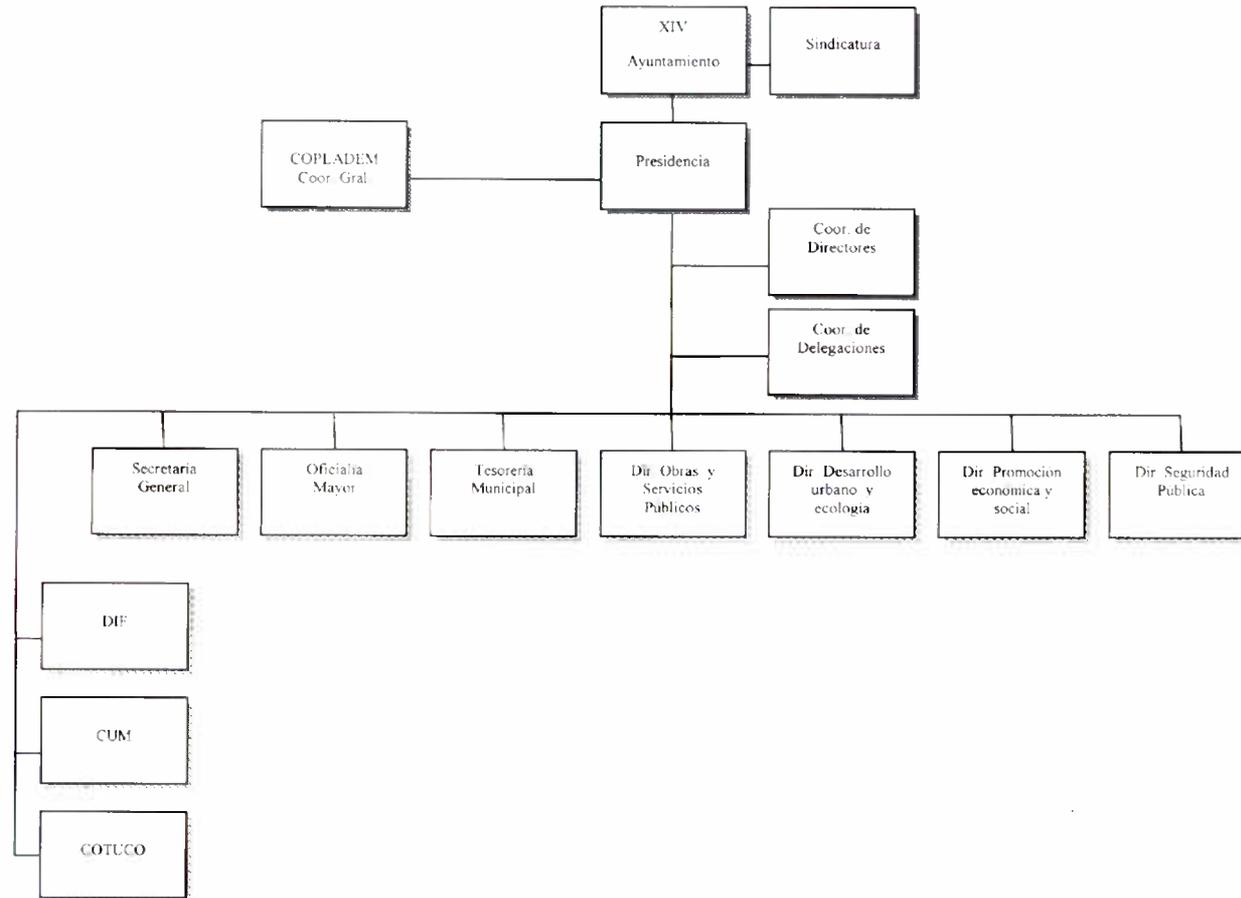
Organigrama del H. XIII Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 1989-1992



NOTA: * El XIII Ayuntamiento estaba formado por nueve regidores de mayoría por el Partido Acción Nacional, en tanto que los de representación proporcional lo fueron por el Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, lo que da al Ayuntamiento características de representación plural y democrática. Las comisiones que trabajaban los regidores eran las de limpia, seguridad, hacienda, obras públicas, turismo, registro civil, rastro, deportes, educación, bienestar social, gobernación y administración pública.

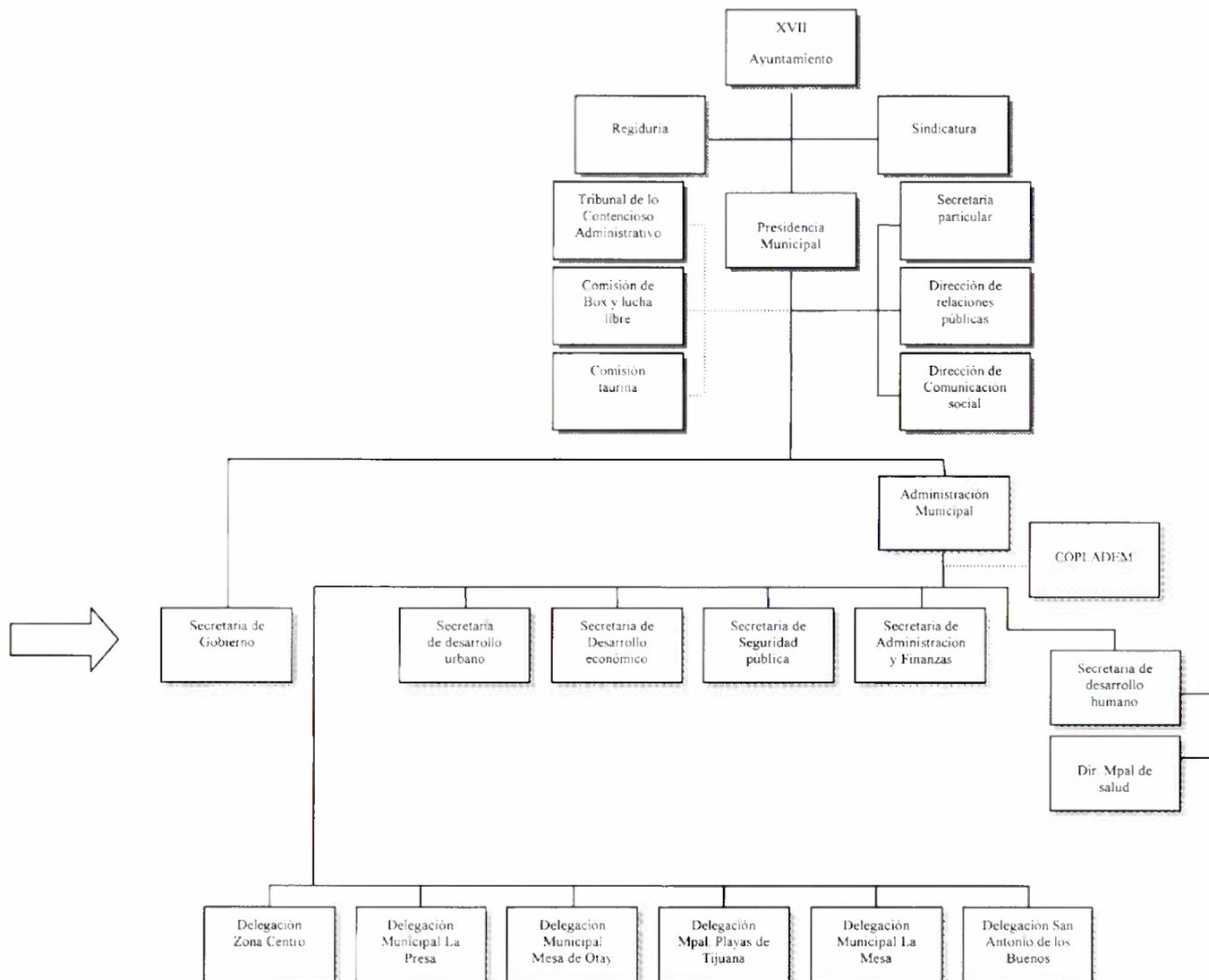
*El síndico era a su vez encargado de la comisión de limpia.

Organigrama del H. XIV Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 1992-1995



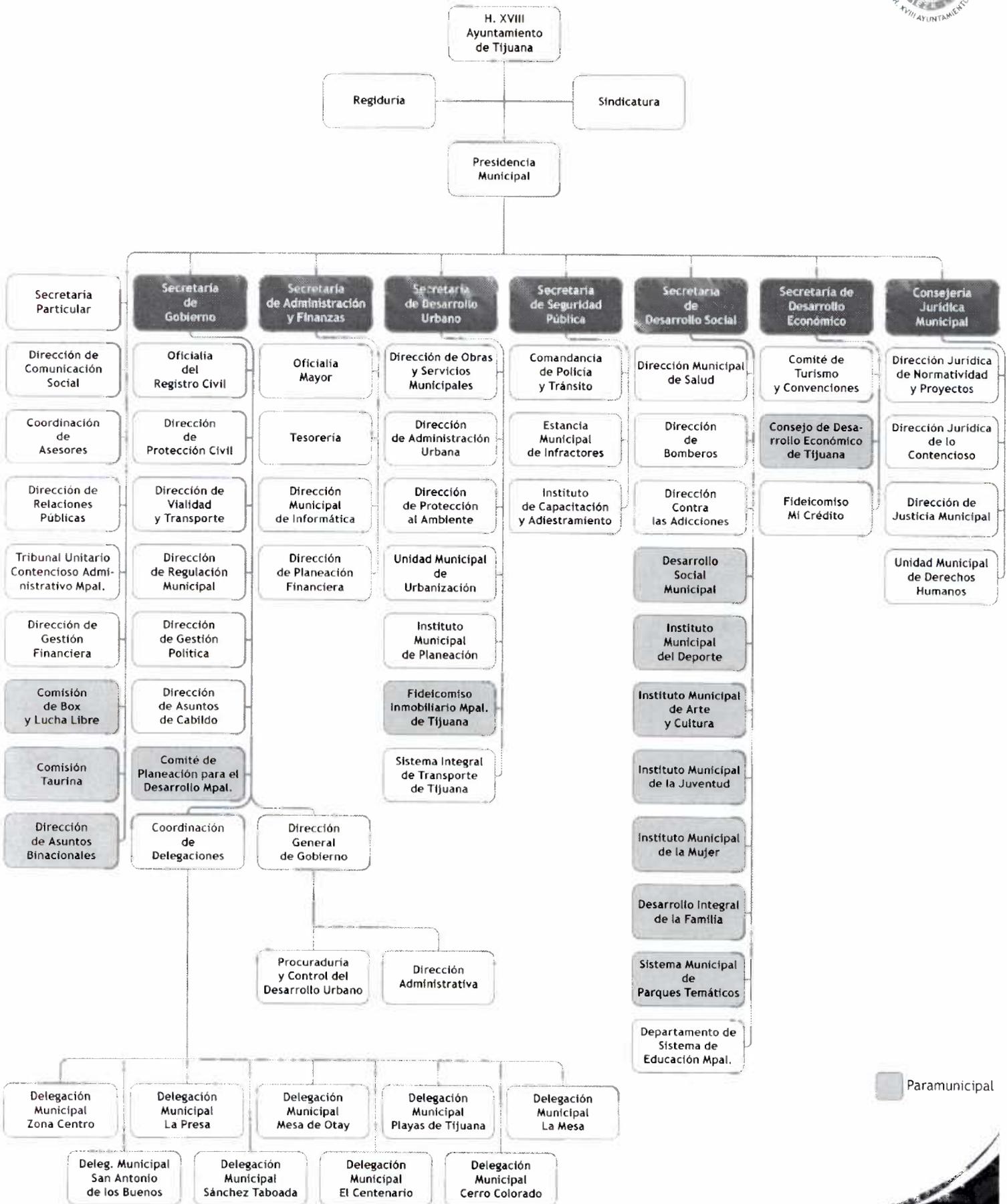
NOTA: Al organigrama aquí presentado, solamente se incluyeron las direcciones de la administración, como parte importante de la estructura orgánica de dicha administración.

Organigrama del H. XVII Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 2001-2004



Únicamente se muestra el modelo de secretarías que implanta Jesús González durante su administración, sin dejar de lado la importancia de las demás dependencias y entidades paramunicipales.

H. XVIII Ayuntamiento de Tijuana Organigrama



Paramunicipal

		XII Censo General de Población y Vivienda 2000/Educación/					
Area geográfica		Total de la población de 15 años y según condición de alfabetismo alfabetas 2000	Total de la población hombres de 15 años y según condición de alfabetismo alfabetas 2000	Total de la población mujeres de 15 años y según condición de alfabetismo alfabetas 2000	Total de la población de 15 años y según condición de alfabetismo analfabetas 2000	Total de la población hombres de 15 años y según condición de alfabetismo analfabetas 2000	Total de la población mujeres de 15 años y según condición de alfabetismo analfabetas 2000
02	<u>Baja California</u>	1 467 148	739 013	728 135	53 694	22 802	30 892
02001	<u>Ensenada</u>	209 861	105 463	104 398	12 476	5 083	7 393
02002	<u>Mexicali</u>	470 770	236 142	234 628	16 830	7 530	9 300
02003	<u>Tecate</u>	43 459	22 088	21 371	1 840	810	1 030
02004	<u>Tijuana</u>	709 932	358 183	351 749	21 138	8 756	12 382
02005	<u>Playas de Rosarito</u>	33 126	17 137	15 989	1 410	623	787