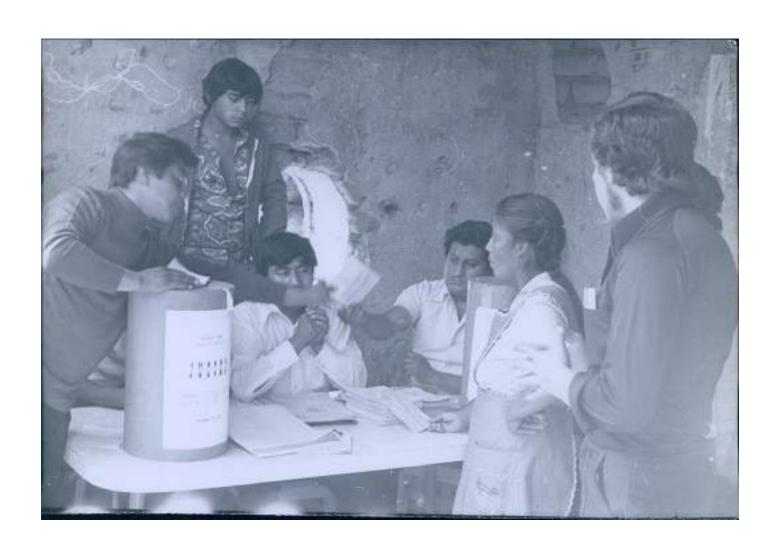
Los municipios hacia una gestión pública







Gabriel Huerta Medina. Compilador

Derechos reservados, 2024 Partido Acción Nacional Av Coyoacán 1546. Colonia del Valle 03100. CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser previamente concertado.

Índice

Introducción	6
Prólogo	7
1 Recuperar la nación desde el municipio	8
2 Constitucionalidad del municipio libre	20
3 Diagnostico de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia	
de evaluación de políticas públicas	26
4 El entreacto político que vivimos: la cuestión sobre el Estado y el Gobierno del futuro	
próximo	38
5 El municipio y Acción Nacional	49
6 El municipio y la política	53
7 Hacia una administración pública transformadora	59
8 La gestión municipal, su importancia en la rendición de cuentas	66
9 La gobernanza como instrumento de cercanía y participación ciudadana en los gobiernos	3
municipales	74
10 Los principios orientadores de la nueva gestión pública	80
11 Hacia una teoría del gobierno	86
12 Lucha por el auténtico federalismo y el municipio libre	89
13 ¿Partidos y política en crisis? Una agenda ciudadana para el siglo XXI	96
14 Políticas públicas y gestión municipal: tres consideraciones para los municipios	
urbanos	106
15 Tesis municipal en el debate de González Luna contra Gómez Morin	117
16 La gestión municipal	122

Introducción

Es importante poder entender la importancia de los municipios en México, actualmente se estan renovando y adquiriendo mas fuerza, pero, con el gobierno, puede ser que se vuelva a caer en ese centralismo tradicional del pasado, y puede decaer otra vez al pasado, sin interesar la nueva sociedad mexicana.

Por tal motivo, es necesario voltear la vista a los municipios, para permitir la acción política, para fortalecerlos a través de mecanismos e instituciones, que por desgracia el propio gobierno esta desapareciendo, y cada día se esta viendo más lejos las garantías de bien común de los municipios en nuestro país.

En este libro titulado: "Los municipios hacia una gestión pública", se tratará de comprender los conceptos y la estructura de lo de la libertad municipal y de la gestión pública, por que como sabemos el municipio debe ser autónomo dentro del ayuntamiento, por que debe ejercer un carácter democrático, dentro de los gobiernos municipales.

El municipio en México, es una institución tradicional y su comunidad, suman sus esfuerzos para poder satisfacer sus necesidades y así tener una mejor calidad de vida, y el municipio es la base de la organización política mexicana.

El estudio del municipio, comenzó en la doctrina del Partido Acción Nacional, porque ha sido el único partido que a estudiado a fondo la importancia del municipio en la vida y en la sociedad mexicana, es por esto que es importante ahondar actualmente en los nuevos rectos y el deber ser de una nueva política municipal, para que los gobiernos respondan más eficiente y efectiva la confianza depositada en la ciudadanía mexicana.

La gestión pública en los municipios, cobra relevancia, debido al conjunto de acciones que de ella provengan, para que a través de esta gestión pueda concretar sus objetivos y metas de la administración municipal.

Prólogo

Las ideas que se reúnen en esta edición son la suma del presente y el pasado, en una unión donde se busca contribuir al debate de un tema que no deja de llamar la atención en nuestros días, para así poder tener nuevos modelos de comprender a la ciudadanía, es a través de los municipios y de la gestión pública, así se podrá obtener nuevas formas de hacer política en los municipios en México.

Este libro intenta una compilación de artículos, de importancia, para que, a partir de aquí, puedas tener distintas visiones teóricas y prácticas sobre: "Los municipios hacia una gestión pública", donde podrán identificar la utilidad de la problemática y los conceptos apropiados que ha tenido una importancia dentro de los gobiernos en México.

Es importante entender que los municipios, desde hace mucho tiempo son reconocidos en la Constitución Política y en la de cada uno de los estados asi como en sus funciones de gestión pública de cada entidad, por eso es la importancia que traer esta investigación y ponerla en las manos de nuestros lectores, para que puedan tener un panorama más claro de la situación y como se ha venido dando la vida de los municipios en México.

Las reflexiones finales pretenden aportar un conjunto de ideas para que se comprenda mejor la gestión pública en los municipios, así lleven acabo su gestión y rendición de cuentas, porque la importancia de la gestión municipal, es para cumplir con la satisfacción esperada por los ciudadanos, en los gobiernos mexicanos.

Recuperar la Nación desde el Municipio

Javier Brown César¹

El hartazgo ciudadano hacia la clase política es evidente, el blanco privilegiado de los ataques han sido los partidos políticos, con el subrepticio objetivo de minar el incipiente sistema democrático, que comenzó a fraguarse a fines del siglo pasado: quien pretenda denostar o desmontar nuestro sistema de partidos, también destruirá a los cimientos de la democracia; no otra cosa es el discurso antipolítico que tanta penetración ha tenido en la ciudadanía.

No obstante, la crisis política es mucho más profunda, apunta a una ruptura en los consensos fundamentales que dieron sustento al Estado mexicano, a una caducidad evidente del nacionalismo revolucionario como religión popular, a la ruptura en el pacto de seguridad que nos dio sustento como Nación, a la camaleónica simbiosis gobierno, ciudadanía y a la desigualdad sistémica que aqueja a la sociedad.

La pérdida de confianza es generalizada: hacia partidos, gobiernos, jueces, ministerios públicos, policías, medios de difusión, empresarios, sindicatos, universidades. Hoy se atribuye la pérdida de confianza a motivos puramente políticos, cuando su naturaleza es de índole moral: lo que se ha perdido es la capacidad de las personas para compartir cierta forma de fe mutua, de convicciones comunes no necesariamente religiosas, pero que deben tener un anclaje claro en valores y principios, ya sean los establecidos en una Constitución o en los consensos fundamentales en torno a los cuales se edifica la Nación como proyecto, y no nada más como eufemismo gastado para justificar el aislamiento y la xenofobia.

Gómez Morin y la ruina municipal

La administración pública municipal es hoy uno de los ámbitos en los que se expresa la falta de confianza en nuestras instituciones, lo que, en términos de la larga lucha de Acción Nacional por fraguar y fortalecer instituciones vitales y permanentes, es un auténtico desastre. Desde su fundación, el PAN nació con una vocación municipalista irrefrenable: "Para el Partido, desde su nacimiento, el tema municipal ha sido básico. De hecho, el primer folleto de propaganda que el Partido editó en 1939, fue el que, bajo el nombre de La Ciudad, planteó desde entonces el tremendo desastre del municipio en México, sus posibilidades inmensas y la premiosa urgencia, por tanto, de una acción municipal como base de un programa de renovación de nuestra vida pública; como medio, el mejor, más llano y más adecuado para la formación ciudadana; y como cumplimiento de un propósito superior que es el de fortalecer la pluralidad de comunidades naturales intermedias entre el hombre y el Estado, para adecuar verdaderamente la estructura jurídico-política de la Nación a su estructura social genuina y para hacer posible, a la vez, la instauración de la autoridad en la amplitud de su carácter propio y la defensa eficaz de las libertades humanas esenciales frente al asalto repetido de las fuerzas que hipertrofian al Estado".

Esta preocupación fundamental por la vida municipal se plasma en los postulados de los Principios de Doctrina de 1939: "La base de la estructuración política nacional ha de ser el Gobierno de la Ciudad, del Municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y de limpieza de la vida pública". Y más adelante se agrega que: "El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo".

El diagnóstico que Manuel Gómez Morin tenía del municipio en 1947 era desalentador: "Ningún aspecto es más deprimente en la rutina diaria de la vida nacional, ninguna carencia de las que México padece es más deplorable, ningún punto de contacto entre el Estado y el hombre es más amargamente doloroso, que el municipio. Su abandono es mugre material y moral, su traición increíble a la misión humanísima que le corresponde, llevan hasta los más apartados núcleos de población de nuestra patria, la repulsión y el asco de la autoridad, la inevitable imprecisión del gobierno como estorbo, exacción, farsa y aprovechamiento ilícito". Diagnóstico terrible si consideramos que para el fundador del PAN: "El municipio, apenas un grado más allá de la familia en la preciosa lista de las comunidades intermedias, es el punto en que se opera la intersección trascendental entre la vida privada y la pública: es todavía el hogar, pero es ya la Patria".

Brown César, Javier. Recuperar la nación desde el municipio. En: Revista Bien Común. Año XXIV. No. 276, marzo del 2018. Págs. 5-21

Desde la consolidación del Estado mexicano en el siglo XX carecemos de un auténtico sistema federal: todavía está por construirse la Federación. En la medida en que desde la periferia las personas busquen recursos del centro o en que se tengan que "bajar" recursos, el centralismo será rey y el federalismo bufón. Esto lo veía con toda claridad el fundador de Acción Nacional: "la misma ciudadanía, durante largos años engañada por la maniobra, llegó a preferir a la increíblemente torpe e irresponsable administración municipal, una centralización que, por su puesto, ni mejoró al municipio ni se detuvo en el quebrantamiento del municipio frente al Estado para impedir o reprimir los excesos peores de los gobiernos locales o municipales... Hemos llegado por este camino a un remedo de federalismo con todos los inconvenientes y sin ninguna de las ventajas del sistema federal y, lo que es peor aún, a una caricatura innoble del municipio, vuelto agente ínfimo del poder político y no solo desvinculado de la ciudad, sino constante y abiertamente opuesto a ella, cambiando su misión de servicio por la de exactor, y su naturaleza de defensor de la ciudad y educador de la ciudadanía, por la de opresor constante y sistemático burlador del derecho ciudadano".



En ese entonces, cuando Gómez Morin hablaba de la caricatura del municipio, todavía no eran tan visibles los daños colaterales que han producido las subsecuentes reformas que pretendieron fortalecer nuestras incipientes instituciones democráticas. A finales del siglo pasado se fijó un esquema de financia- miento, con topes de campaña, que al paso de los años condujo a una grave crisis de representatividad y confianza: hoy las alcaldías tienen precio, al igual que otros cargos públicos, porque la victoria demanda una ingente cantidad de recursos adicionales que, por vías extralegales, llegan a las campañas para financiar victorias que, condicionadas por previos favores, llevan a que las nuevas autoridades cedan en lo fundamental: servicios públicos concesionados al peor postor, desarrollos inmobiliarios irregulares que benefician a los especuladores e incluso pactos secretos en los que la delincuencia organizada impone decisiones; la consecuencia es que quienes no fueron electos pueden decidir a nombre de los electores, sin apelación posible e incluso sin defensa ante la arbitrariedad de un "orden" impuesto arbitrariamente.

Dolor e indolencia

En su ensayo "1915" Manuel Gómez Morin encontró en el dolor humano un elemento primordial y objetivo para el juicio, a la vez que un propósito provisional para orientar la acción. El dolor es la realidad de la existencia que hermana a todos, es multiforme, es una presencia constante en la vida de todo ser humano. Ese dolor que hermana, que solidariza y une ha sido valorado con toda claridad por algunos grandes pensadores: "El dolor de los hombres es la única cosa objetiva, clara, evidente, constante". Gómez Morin se refería a ese tipo de dolor que proviene de las personas, que es el peor, porque es la injusticia causada por las malas decisiones de política pública, por la incapacidad de los seres humanos para organizar- nos; es: "el dolor que unos hombres causamos a otros hombres, dolor que originan nuestra voluntad o nuestra ineficacia para hacer una nueva y mejor organización de las cosas humanas".

El racionalismo cartesiano nos dice: "pienso, luego existo"; el humanismo político nos manda "me duele, luego existo". La solidaridad en el ámbito de lo humano implica que me duele el dolor del otro, porque me veo reflejado en él, en su dolor, y su dolor es mío; ser solidario no es sólo compartir el deber irrenunciable de construir en común el bien común, es también condolerse: doler-se con el otro que, al ser como yo, me transmite su dolor haciéndolo mío.

En el ámbito de la administración municipal, el dolor sólo puede ser percibido y conocido a partir de la proximidad que implica abatir los muros y las paredes que impiden ver al otro en su ser mismo, en sus carencias y en su dolor, que en el fondo reflejan lo que se es como gobernante y lo mucho que se debe hacer para concretar en la realidad los imperativos de justicia social por los que ha luchado Acción Nacional: "La miseria y la ignorancia se deben al desorden moral, económico y político, y sólo podrán evitarse mediante un orden justo, basado en el reconocimiento de los valores espirituales y en la realización del bien común, de acuerdo con las situaciones históricas concretas".

El dolor que nos hermana es multiforme, adquiere diferentes dimensiones que, en el ámbito de la política, puede manifestarse como corrupción, exclusión, autoritarismo, falsa unanimidad, inseguridad, impunidad, terror, represión o tortura, forma extrema de solidaridad, como lo expresó Jorge Semprún en su obra póstuma: "Aunque la vida, la política, la historia nos hayan separado, aunque nos enfrenten, y entonces podemos comprobar, con una especie de alegre terror, de extraño júbilo, que todos nosotros poseemos algo en común, un bien que nos es exclusivo, como un oscuro y radiante secreto de juventud o de familia, pero que por otra pare nos singulariza, nos desliga en ese punto concreto de la comunidad de los mortales, del común de los mortales: el recuerdo de la tortura".

Para ser más claros podríamos hablar del dolor político como el que producen las malas decisiones de la autoridad: "presidencialismo; paternalismo; mesianismo sexenal; centralismo exagerado; servilismo ante los poderosos; resignación y conformismo; ritualismo en los aniversarios oficiales y en los informes de gobernadores y presidentes; pactos entreguistas de alto nivel con poderes transnacionales a espaldas del pueblo; conductas complacientes y alcahuetas de los sindicatos... antesalas a que los funcionarios someten a los demás para darse importancia; transgresiones de los reglamentos. La prepotencia policiaca y su exigencia de "propinas." Y un largo etcétera.

El municipio debería ser el ámbito privilegiado y prioritario para el combate al dolor humano, pero el centralismo ha conducido a enaltecer las cualidades de la institución presidencial: largas marchas de hambre hacia la ciudad de México desde el siglo pasado y concentración de movilizaciones, plantones, mítines y manifestaciones en un auténtico eje de poder que pasa por Reforma y llega a las puertas de Palacio Nacional en la Ciudad de México. y el municipio relegado como apéndice de nuestro sistema político.

Hoy se gobierna de espaldas a valores, principios y virtudes. Mientras en el servicio público no se asuma el imperativo de la incondicionalidad ética, seguirá proliferando el dolor en todos los rincones de la Patria. Incondicionalidad ética que no es otra cosa que dar sin esperar recibir. La acción ética implica servir a los demás sin que exista retribución alguna ajena a la propia acción de servir: el servicio tiene, en sí mismo, su propia recompensa cuando se vive con pasión, intensidad y autenticidad. Otra cosa muy diferente es gobernar para agradar, para mantener apoyos, para lograr votos, ése es un gobierno inauténtico que lo único que logra es aumentar las penas a costa de los votos.

La incapacidad de los gobiernos municipales para remediar males ha convertido en un lucrativo negocio a las asociaciones privadas con fines de beneficencia, quienes ocultan su necesidad de deducir impuestos bajo el argumento de atender a las personas; a mayor ayuda privada mayor visibilidad de las acciones y mayor deducibilidad: todos contentos, menos quienes son los supuestos beneficiarios.

Técnica y mística

Gómez Morin era a la vez un técnico extraordinario y un hombre inspirado, combinaba de

forma inusitada las bondades de la técnica con las excelsitudes de la mística. Fue el más grande experto en finanzas de principios del siglo XX y forjador de instituciones clave de nuestro sistema financiero, a la vez que un patriota muchas veces incomprendido. Para el rector universitario, la técnica era fundamental: Técnica que no quiere decir ciencia. Que la supone; pero a la vez la supera realizándola subordinada a un criterio moral, a un ideal humano.

Técnica que no es tampoco positivismo; que conoce y postula otros valores para el conocimiento y para la vida y sabe la honda unidad que existe entre todas las manifestaciones del espíritu: música y filosofía, ciencia y pintura, arquitectura y derecho.

Conocimiento de la realidad. Conocimiento cuantitativo, ya que el error del liberalismo -no esquivado por el movimiento social contemporáneo- estriba en involucrar un problema de calidad en lo que es sólo problema de cantidad; en pretender resolver problemas de organización, de igualamiento, que son cosa de peso y medida, con elementos y nociones puramente cualitativos; en espaciar problemas de duración, según el lenguaje bergsoniano, tan querido para nuestro 1915.

Dominio, por último, de los medios de acción. Pericia en el procedimiento que haya de seguirse para transformar los hechos según el tipo que proporcione el propósito perseguido".

La técnica implica un alto grado de conocimiento, condición indispensable para lograr pericia, destreza y amor por el trabajo. Si un sastre tiene que aprender las reglas de su oficio después de años de práctica, cuanto más un político; si no dejamos que trabaje la tela cualquier sastre poco experimentado, ¿cómo es posible que deleguemos la tarea de gobernar, tarea que puede comprometer vidas y patrimonios, a una caterva de improvisados, a una camarilla de cómplices mediocres que sólo buscan lucrar con el poder: "no me des pero ponme donde haya"?

La labor técnica comienza tan pronto como se seleccionan los perfiles de los servidores públicos designados: aptos para el servicio, pulcros en su historial de vida, llamados por vocación a servir a los demás, capaces para realizar las tareas que se les encomienden, con experiencia para no llegar a aprender o a improvisar, porque en el gobierno no se puede aprender echando a aprender, porque esto, además de irresponsable, puede tener consecuencias criminales, como la pérdida de vidas o patrimonios. La técnica se manifiesta en actividades como la contabilidad, la fiscalización, el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas; de ahí que no se puede dejar el trabajo de los técnicos a improvisados. Además, se produce un tremendo caos administrativo cuando no se cuenta con instrumentos técnicos vitales para la organización: manuales, políticas, procedimientos, sistemas integrados; si la tecnología de la que se dispone es obsoleta, también lo será el gobierno.

El gobierno municipal no es agencia de edecanes sino la concentración virtuosa de quienes tienen aptitud y actitud de servicio. En las ventanillas de atención al público se conoce la calidad de un gobierno: dime qué tan bien tratan los servidores públicos a la ciudadanía y te diré que tan bueno es tu gobierno. Por ello, la administración municipal no prosperará sin la adecuada selección del personal que habrá de trabajar en el ayuntamiento: si elegimos como jefe de la policía a un golpeador, como director de finanzas a un ludópata, como director de obra pública a un empresario corrupto, como director de planeación y evaluación al amigo desempleado que ni siquiera terminó la enseñanza media superior, y como director de cultura a un político profesional iletrado, iremos al desastre.

Pero de nada sirve que quienes atienden al público tengan una sólida formación en relaciones humanas si falta la infraestructura administrativa y tecnológica mínima: procedimientos claros y públicos, y sistemas integrados y eficaces. Si el elemento humano, por más buena voluntad que tenga, no colabora en una organización bien administrada y con tecnología mínima, sus resultados serán magros y la corrupción estará siempre afuera o adentro de las oficinas de gobierno, bajo la consagrada figura de coyotes.

No hay que confundir el ámbito de lo técnico con el de lo místico: la técnica se basa en el estudio de reglas que hay que saber; la mística en actitudes vitales básicas; una es relativamente aséptica y guiada por afanes de perfección instrumental, la otra se compromete y busca la máxima unidad posible a través del amor y el servicio. La técnica versa sobre los medios, no puede proponer fines, porque esa no es su función, por eso la técnica debe subordinarse a consideraciones éticas, a la captación del bien, que es el fin superior. Hoy el imperio de la tecnocracia destruye los fines en aras de los medios, y al final produce una dinámica de medios sin fin.

En todo gobierno municipal hay aspectos técnicos e ímpetus místicos. Cuando la mística no es acompañada de la técnica se da un mesianismo peligroso, el populismo. Un populista propone políticas atractivas, pero inviables, cuya implementación conduce irremediablemente a un desastre mayor del orden que se pretendía generar. Pero cuando la técnica no es elevada por la mística, se llega al burocratismo aséptico y distante que, incapacitado para percibir el dolor humano, lo ahonda y perpetua.

La primera parte del lema de Acción Nacional, "por una patria ordenada y generosa", expresa una síntesis de aspectos técnicos y místicos: el orden no puede edificarse si no se basa en la técnica; la generosidad demanda mucho más que buenas intenciones o acciones, eleva a la política a suprema actividad espiritual: como actividad terrenal, no tiene como cometido encontrar a Dios en la vida diaria sino encontrar en el servicio a las personas la razón de ser de la vida misma, que no es otra cosa que la mística viva, no contemplativa, sino activa, orientada a la acción transformadora.

Gobierno al servicio de las personas

¿Qué se puede hacer desde el gobierno municipal emanado del Partido cuando no se conocen y menos aún se aplican los principios de doctrina? Usualmente se piensa en la doctrina como una especie de viejo catecismo, olvidándose de la doctrina es palabra viva y vivificante, que llevada a la acción conduce al éxito, sin temor y sin temblor.

Las metáforas sobre el gobierno como pastoreo o como conducción de una embarcación son antiguas, pero no arcaicas, siguen vigentes sus analogías y aplicaciones: un pastor que cuida de sus ovejas e incluso abandona a todas para salvar a una es modelo de un gobierno superior; un capitán que es capaz de conducir a su tripulación para que la embarcación llegue a puerto seguro es la base de ideas principalísimas sobre la conducción del gobierno y las aplicaciones cibernéticas. Lo contrario es el gobierno como lastre, guiado por supuestos iluminados incorruptibles: "Ellos se creen hombres incorruptibles... y hasta piensan que son como los billetes de banco de un millón, que es difícil cambiarlos. Por eso no quieren enterarse de que los gobiernos son velas; los pueblos, el viento; el Estado, la nave; el tiempo, el mar, y ellos, el lastre".

El gobierno municipal se dignifica en la medida en que está al servicio de las personas, y sólo al servicio de las personas, sin excepciones ni privilegios para grupos específicos. Servir a todos por igual y generar bienes y servicios públicos de calidad para todos es la primera condición para edificar el portentoso palacio del bien común. El reto inicial es aniquilar el hambre cotidiana, para que la "dignidad" del voto no radique en el estómago sino en la razón, en la inteligencia que pondera y delibera, que mide y decide: "En la democracia moral un solo voto permite gobernar al ganador, porque cada voto es fin en sí mismo, y quien viola un voto lesiona a toda la humanidad, del mismo modo que quien apalea a un niño apalea a todo lo humano que hay en cada miembro de la humanidad"

La administración pública municipal se integra por personas que idealmente deben estar al servicio de otras personas y no al servicio de sí mismas. La primera parte de la ecuación fundamental es quiénes conforman el servicio público. ¿Amigos del alcalde, del o de los síndicos o de los regidores? ¿Amigos de otros funcionarios? ¿Se trata de un gobierno de profesionales hermanados por la vocación de servicio o de una caterva de amigos unidos por una común concupiscencia por el poder y los recursos públicos?

El gobierno municipal no debe reproducir al interior, el esquema de una sociedad profundamente desigual, que atenta contra el destino y las aspiraciones legítimas de las personas. Suprema aberración es que los altos mandos cobren elevados salarios por no hacer nada, a la vez que delegan en el personal peor pagado todo el trabajo; en última instancia, el mérito se lo arrogan las altas "dignidades" y los errores se los achacan a los mandos operativos, quienes reciben salarios de miseria por hacer el trabajo más rudo y abnegado.

La arquitectura del bien común

Desafortunadamente, la administración municipal suele ser adánica: desconoce lo que existía antes, lo destruye, niega, repudia, para al final reciclarlo con nombres y etiquetas diferentes. De ahí que cada nueva administración reinventa el cosmos municipal e inventa formas nuevas de estropear las cosas que ya han sido probadas previamente y que han llevado a la ineficacia y al desastre.

En la prestación de servicios se han enquistado grupúsculos bien organizados, en ocasiones con larga trayectoria de exacción de rentas estatales. Cuando una administración inicia, puede ser rehén de estos grupúsculos convirtiéndose en un gobierno criminal, que es el que se apropia de los beneficios y las ganancias y transfiere a la sociedad los costos y los lastres. No hay peor política pública que la que, con cargo a los bolsillos ciudadanos, transfiere los costos de la corrupción, el nepotismo y la inseguridad.

Ya que el bien común es de todos y para todos, el servicio debe ser para todas las personas, sin excepciones ni favoritismos, sin crear privilegios. Toda administración que se elige bajo colores, debe gobernar sin distingos de colores partidistas, daltónica en lo político, debe tener ojos de lince para encontrar ámbitos de acción necesarios, donde se da el dolor que se puede evitar con medios políticos y bajo criterios técnicos.

El buen gobierno debe anteponer los fines de las personas sobre los de los servidores públicos: la autoridad se debe a la ciudadanía, tanto a la que la eligió, porque dio su apoyo, como a la que no la eligió, porque con su disenso garantizó la competencia, legitimó al gobierno y le dio la fuerza necesaria para gobernar para todos.

La madurez en el gobierno demanda dar antes que recibir, el gobierno que recauda debe devolver a la ciudadanía lo recaudado con obras y servicios públicos de calidad. Cuando se da una situación asimétrica en la que la distancia entre lo recaudado y lo ofrecido es cada vez mayor, estamos ante un gobierno que no sólo es ineficaz e ineficiente, sino también inepto y usurpador.

La realización del bien común implica la concreción material de diversas esferas de valores que el gobierno municipal está obligado a realizar por mandado constitucional o legal o por lo menos a respetar. Los valores que el gobierno está llamado a realizar comprenden diferentes ámbitos:

Valores ecológicos o mejor dicho ecodúlicos (respeto de la naturaleza), lo que implica la defensa de la vida como el primer valor, ya que la devastación del medio ambiente conlleva la de los medios de vida y de las condiciones de subsistencia de las personas. Al estar la naturaleza al servicio de las personas, se presenta como un imperativo ecodúlico el no horadar ni destruir naturaleza, ya que al hacerlo, se destruye la vida humana misma y se ponen las condiciones para que las ciudades no sean habitables: "Quien destruye la naturaleza cava su propia fosa. Un ecologismo democrático y bien fundado pondrá en el centro de su discurso a la persona. No es el hombre para la naturaleza, sino la naturaleza para el hombre... Un espalda mojada es siempre, incondicional y cualitativamente superior a cualquier otra especie animal -en vías de extinción o no- y como tal hay que cuidarle".

Valores físico-vitales, el cuerpo es el único vehículo que poseemos en esta existencia, de su cuidado depende la prolongación o no de la vida humana. La integridad física es el nivel mínimo de exigencia de la autoridad, si no es posible proteger la vida y la salud de las personas el gobierno será ineficaz. A partir de la protección de la vida se escala hacia el fomento de los deportes, actividades que incorporan a la persona toda en aras de formas de expresión valiosas y edificantes.

Valores económicos que conforman la base para el bienestar material a través de relaciones de intercambio y laborales. El ayuntamiento no es, por sí mismo, un generador de riqueza material pero sí un importante provisor de bienes y servicios públicos que, si son de calidad, conforman la base para una convivencia ordenada al interior del municipio y facilitan el encuentro de las personas: "Por esto, urge pensar en la creación de condiciones materiales una vida municipal humana; condiciones mínimas indispensables para el decoro de esa prolongación del hogar que son los municipios".

Valores sensibles, que son todos aquellos que producen alegría y placer y que se plasman en espacios públicos ordenados, pulcros, que responden a las legítimas aspiraciones de las personas por convivir un entorno grato que responsa a sus anhelos de satisfacción: "para resolver ese anhelo de satisfacción, de limpieza y de comodidad, el hombre aislado, su familia, son insuficientes: es necesario que el hogar esté limpio, pero el hogar no puede estar limpio si hasta él llega la suciedad y el polvo de la calle. Para hogar limpio, calle limpia. Para hogar higiénico, ciudad higiénica".

Valores utilitarios, que son propios del bienestar material y que sirven para realizar actividades humanas: "Porque la familia, aun en sus formas más extensas, llega a ser impotente para dar satisfacción al hombre en sus necesidades de bienestar material, de actividad espiritual y económica, un círculo social más extenso une y organiza a un número más o menos crecido de aquellas, convivientes en la misma localidad. Esta es la primera organización propiamente civil, el municipio. Tiene que dar a sus miembros salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas, o simplemente vivir la vida, que desbordan el recinto del hogar".

Valores sociopolíticos, propios de la convivencia al interior de la ciudad y que configuran lo que se puede llamar civilidad: "Es el Municipio el que acuña y pone en circulación definitivamente el tipo de la relación política general que prevalece en un país y en una civilización dada. De cómo la autoridad municipal trate en la comunidad primera al ciudadano depende cómo las autoridades todas, las formas todas del Estado acatarán u oprimirán o respetarán o explotarán cínicamente a la persona humana y a las comunidades naturales".

Valores espirituales, que no religiosos, los cuales conforman, junto con los valores estéticos y religiosos, la esfera inmaterial del bien común: la miseria y la ignorancia sólo "podrán ser evitadas si la Nación es ordenada rectamente y su vida se funda en el reconocimiento de los valores espirituales y se dirige a la realización del bien común".

Valores estéticos, ordenados a la contemplación y a la acción artística que plasma los ideales de belleza y orden en las obras humanas: "En lo sucesivo la actividad de las generaciones, en relación con su Ciudad, tendrá dos aspectos: uno de conservación del patrimonio recibido; el otro deberá ser de mejoramiento físico, intelectual, estético y moral de la Ciudad recibida en herencia".

Valores religiosos, lo que no significa la promoción de religión alguna, sino la generación de un amplio entorno de libertades en el que las personas puedan dedicarse al culto bajo el marco de las leyes y de las instituciones: "Es necesario que el hogar sea culto, que en él priven los altos valores de la tradición de la familia, moral y religiosa. El problema existe para todas las familias y la ciudad debe importar los elementos necesarios para que esas necesidades sean satisfechas".

La armonización plena de los diversos valores, su recta ordenación y su eficaz realización son elementos fundamentales del bien común. Ningún valor, por sí mismo, es capaz de realizar la plenitud del ser: valores materiales sin valores culturales, espirituales y religiosos llevan a la mercantilización de la vida cotidiana; y en las antípodas, valores religiosos como único consuelo ante la falta de bienes materiales, llevan a la frustración y el resentimiento.

La medida del bien común debe ser el ciudadano en la peor situación: dime si quienes mendigan en la calle lo hacen por culpa del gobierno y te diré qué tan buen gobierno tienes. Una empresa es grande cuando el más pobre de sus empleados no es precisamente pobre, pero si la empresa se precia de ser grande y sus empleados más pobres viven en la miseria, con salarios de hambre y condiciones laborales de esclavitud, la empresa es pequeña, vil y miserable, como lo es la vida de sus empleados peor remunerados.

Así, tenemos el imperativo categórico del gobierno: sólo se deben desarrollar aquellas políticas públicas que podrían beneficiar a toda la población. Corolario: si una política beneficia al 99 por ciento a costa del 1 por ciento, no debe llevarse a la práctica; el progreso de los muchos no debe construirse sobre el malestar de uno solo; por más pequeño, pobre e indefenso que creamos que sea, es persona y no merece que la política sea injusta con ella. La aplicación de este imperativo es una alta responsabilidad de toda autoridad.

Los fundadores de Acción Nacional tenían una gran claridad sobre el problema de la autoridad. A nivel doctrinal, sólo la autoridad que está al servicio del bien común es auténtica, por lo que no necesita mostrarse autoritaria ni impositiva. Hoy siguen siendo válidas las palabras de Manuel Gómez Morin: "He aquí la clave de los problemas sociales y políticos de México. La autoridad, forma de lo social, ha de estar íntimamente vinculada con la sociedad; es ella misma en su estructuración ordenada a un fin. Un desajuste entre sociedad y autoridad, y más todavía una escisión, conduce pronto a la decadencia y a la muerte al grupo humano que las padece. El capítulo más vitalmente importante, en consecuencia, en la preocupación de todos los mexicanos, tiene que ser este de restablecer la vinculación intima de la autoridad con la sociedad, de la Nación con el Estado, del pueblo con el gobierno. Sin ello, quedarán siempre vacíos e irrealizables los programas más completos de gobierno y se frustrarán las intenciones más sinceras".

De ahí que formar al futuro gobernante es uno de los más grandes retos didácticos al que nos podamos enfrentar: hay que blindarlo ante el brillo de las riquezas, del falso amor y del poder sin medida; se necesitan ingentes dosis de humildad para no caer en la falsa impresión de que se es superior, sabio y elocuente, por el hecho de ser servidor público. La soberbia nubla el juicio y hace creer que todo se sabe, que todo se puede; la humildad vacuna contra la ampulosidad, nos lleva a vernos como somos: carentes y limitados, ignorantes e impotentes, y a superar día a día nuestras limitaciones, seamos gobernantes o gobernados. La gran diferencia entre quien gobierna y quienes son gobernados es que los segundos pagan, y el que paga manda, sólo que mucha gente no sabe esto y muchos vivales se aprovechan de esta ignorancia para gobernar sin ser mandatario, o sea, mandadero, ejecutor de la voluntad popular.

A nivel municipal se ha querido erigir una figura análoga a la del presidente de la República: todopoderoso, omnisciente, omnipresente; se atribuyen a una sola persona poderes superiores que antes eran reservados a la divinidad. El nuevo Tlatoani encarna en la figura del alcalde, nuevo héroe de nuestras gestas históricas: instaurador de nuevas instituciones, rodeado de guardias personales y apertrechado detrás de sólidos, sordos y ciegos muros, protegidos por fuerzas de seguridad devenidas en enemigas del pueblo.

Hoy tenemos a la mano muchas caricaturas de alcaldes: alcalde salón de belleza, sólo tiene tiempo para su arreglo e imagen personales; alcalde iPhone, arregla y desarregla todo por teléfono; alcalde magnate, el más común, quien, con el salario y los enjuagues de un mes, gana más dinero que un ciudadano a lo largo de toda su vida, garantizando la prosperidad futura de sus familiares a costa del sufrimiento de miles de personas; y un vasto etcétera.

Errores comunes de las administraciones municipales

Gran error de las administraciones municipales es reducir el gobierno a una actividad material. Pavimentar una calle no es el fin de una administración municipal, pero sí lo es el transformar prácticas sociales a partir de cambios culturales y de la transformación de la normatividad en un instrumento civilizatorio, en vez de ser meramente un mecanismo de control o represión. Un reglamento o bando que sólo contiene mandatos y prohibiciones es un orden que emana de la razón autoritaria y no de la lógica democrática; equivale a una apuesta por el infantilismo de la sociedad, en lugar de promover la plena madurez ciudadana: dinos cómo son tus Bandos de Policía y Buen Gobierno y te diremos si gobiernas o impones, si edificas el futuro o si lo dinamitas por anticipado, si creas civilidad o impones arbitrariedad.

Otro error común es seguir en campaña una vez en el gobierno, buscando la popularidad a toda costa, por encima de criterios de eficiencia, eficacia y economía, que deben guiar el ejercicio de la administración municipal. Y así, la comunicación social se convierte en un propagar por propagar, nada más para llenar el ego de los políticos en turno, lo que constituye un acto criminal, un desperdicio inútil de recursos públicos que debieron destinarse a remediar males. Se deben propagar noticias relevantes, información sobre la forma como el Ayuntamiento recauda y gasta y lo que hace con el gasto. El gobierno no debe comunicar lo que quiere que escuche la ciudadanía, debe escuchar lo que la ciudadanía le tiene que decir, de ahí la práctica de que el cabildo sesione de forma itinerante y abierta y que se instituyan días específicos en los que a través de una mesa de servicios se atiendan los reclamos y demandas ciudadanas, prácticas todas instauradas por administraciones municipales panistas hace más de setenta años.

Otro error grave es rodearse sólo de amigos. Hay quien, desconfiando de todos, se rodea sólo de amigos, bien si los amigos son virtuosos, pero mal si son perversos y maliciosos. Ejemplos abundan de gobiernos que se han construido con base en la camarilla y la complicidad: baste recordar la corrupta administración de Miguel Alemán, rodeado de amigos universitarios que saquearon las arcas públicas hasta la saciedad.

Por último, está la común tentación de atrincherarse detrás del fuero. El fuero se ha convertido en una patente de corzo, destinada a proteger a quienes delinquen detrás del escudo del servicio público. El fuero ha sido garante de impunidad para quienes saltan de un cargo a otro con singular cinismo: "Resulta execrable la pretensión de impunidad política de los gobernantes, que se blindan y se privilegian cual extraterrestres. Esto da lugar a una situación estructuralmente injusta, porque procede de privilegios que llevan directamente al humor negro...

Las sucesivas reformas constitucionales y legales han producido gobiernos obsesos en la nómina, raquíticos en las acciones, ampulosos en sus pretendidos logros y omisos en remediar males, en mejorar la condición de los habitantes. La injusticia social la reproduce el gobierno a nivel micro: salarios de escándalo para los altos mandos y de llanto para los operarios quienes se ven obligados a construir un gobierno que "compensa con mordidas lo que no gana".

Los crecientes recursos públicos destinados a los municipios han resultado en un incentivo perverso para inflar la nómina dándole empleo a amigos y familiares, convirtiendo al gobierno en una agencia de colocaciones de quienes incluso no pueden ser empleados por su falta de conocimientos y habilidades; el gobierno "parece a veces un pulpo omnívoro cuyo perímetro engorda parasitariamente a costa de la sociedad civil, y cuyo final es vivir exclusivamente para alimentar a su propia burocracia."

Los servidores públicos no son precisamente los más preclaros ciudadanos, pero sí deben ser los más humildes y prontos siervos del pueblo: para eso se les elige, para eso se les paga. La avidez por los recursos públicos ha minado sistemáticamente la confianza en el gobierno, la ciudadanía ya no cree en sus autoridades, no les tiene fe, además de que se ha lesionado innecesariamente el tejido social fragmentándolo, dividiéndolo, promoviendo falsos valores. "El buen soberano es precisamente aquel que ejerce el poder ejerciendo al propio tiempo su poder sobre sí mismo; sin ese ejercicio correcto del poder sobre sí mismo no podría pensarse en poder regular el poder sobre los otros. El peligro de dominar a los otros y de ejercer sobre ellos un poder torcido tiene mucho que ver con el hecho de que uno no cuida debidamente de sí y, por lo tanto, se ha convertido en esclavo de sus deseos".

Gobierno solidario

En una sociedad madura se deben anteponer los deberes a los derechos: derechos sin deberes devienen libertinaje colectivo, sociedad amorfa y gelatinosa, expectante y fácilmente sujeta a relaciones y lazos clientelares: "La verdadera fuente de los derechos es el deber. Como humano tengo el deber de trabajar por los derechos humanos para luego disfrutarlos, como inhumano, sólo me quedaría el placer de disfrutarlos sin haberlos defendido. Debemos elegir, pues, entre vivir como humanos humanizando o disfrutar como inhumanos parasitando".

Un gobierno solidario promueve la democracia participativa, lo que implica la construcción en común del bien común, participación que no se limita a los beneficios, sino que implica también asumir los costos; participar en los beneficios sin hacerse cargo de los costos es a la vez irresponsable e insolidario.

El gobierno solidario no deja ni siquiera que el más pequeño e indefenso de los habitantes padezca hambre, frío o ignorancia, es contrario a la miseria que produce un sistema económico injusto y contrario a la opresión que producen gobiernos autoritarios, distantes, clientelares.

La solidaridad implica transformar las relaciones verticales en horizontales, busca igualar a todos en oportunidades, convocar a los plurales con acuerdos e incluir a los disidentes con acciones compartidas en aras del bien común, dejando de lado la visión miope y perversa según la cual "el bien común es el bien que los demás nos deben a nosotros". 30 Sobre los Ayuntamientos

pende una vasta hipoteca social, transmitida de una generación a otra: adeudos, laudos, desvíos, arcas vacías, bienes inexistentes. Cada nueva administración lega a las demás un pesado lastre que mina los inicios del nuevo gobierno y lo ata a compromisos adicionales a los que se adquieren durante las campañas.

Hoy se han roto los principios de la solidaridad intergeneracional, pavimentándose el camino para un futuro no sustentable. Autoridades que, con sus omisiones, transmiten no sólo un mandato sino una deuda que recae sobre las generaciones futuras, graves responsabilidades se transfieren a causa de grandes irresponsabilidades. Así, se han transferido los costos a la sociedad, creándose una gran injusticia, la brecha entre los impuestos cobrados y la calidad de los servicios ofrecidos es cada vez más grande; todos los servicios cuestan, incluso los que, por disposiciones constitucionales y legales deberían ser gratuitos; al final todos extraen rentas de todos, bajo un modelo generalizado de exacción.

En contraparte, el arte del gobierno se configura por una serie prácticamente interminable de actos de amor. Amar a los gobernados es volcarse día a día a ellos a través del servicio, sólo así vale la pena gobernar, lo contrario es amor al dinero, al poder, que aleja de quienes sufren y acerca a aduladores, arribistas y vividores. Solidaridad es cultura, ethos vinculante, implica construir comunidad, como lo que es común, lo que vincula, como lo que comunica. Solidaridad es compartir lo bueno: los valores, los principios, las virtudes, los actos que emanan de lo más profundo del corazón, de lo más íntimo de la persona.

Generar cultura en el ayuntamiento no es otra cosa que crear al interior el tipo de sociedad ideal que se quiere ver reflejada en el exterior. En México, a diferencia de en muchos otros países, el gobierno no es la expresión del pueblo, al contrario, el pueblo llega a ser el fiel reflejo de su gobierno: gobierno corrupto, pueblo corrupto; lo estamos viviendo, negarlo es tanto como hacer lo que el idiota ve cuando su dedo apunta a la luna y sólo ve el dedo. Manuel Gómez Morin lo vio con claridad cuando, al referirse a la Universidad Nacional escribió: "una alta Institución, disciplinada, limpia, capaz de una clara labor, de tal modo que en vez de ser espejo que refleje con mezquindad aumentada las cosas que pasan fuera, sea... una antorcha que ilumine un poco los caminos de la República".

La política no es imposición de decisiones, sino actividad cultural, viva, de promoción del desarrollo humano, de elevación de la condición de las personas en aras de una convivencia que vaya más allá de la mera connivencia, de la relación cómplice o de la sospecha mutua y la desconfianza cotidiana; su fin es hacer superflua la ley y producir una auténtica amistad al interior de la ciudad, amistad entre personas diferentes que coinciden en fines valiosos: "la amistad entre los particulares debe completarse con la amistad entre los ciudadanos, algo que los griegos denominaron 'política'".

Subsidiariedad v proximidad

Los gobiernos convirtieron al asistencialismo en una política pública, lo que antes estaba en manos de la iglesia ahora está en manos de la burocracia; la gran diferencia son los motivos: en el caso del asistencialismo de las iglesias eran y son espirituales, en el caso del asistencialismo público son meramente materiales. De ahí que los lugares de asistencia social, como las oficinas de los DIF municipales, parezcan más reclusorios que ámbitos familiares, les falta ángel, espíritu, son lugares asépticos, en los que quienes están adentro quisieran salir, pero sus carencias no se los permiten, y las personas que están afuera no quisieran entrar, pero se ven obligados a hacerlo por abandono criminal o mendicidad políticamente inducida.

La mal entendida subsidiariedad ha llevado al más crudo paternalismo, generando una ciudadanía expectante y un centralismo asfixiante. El Estado "se ve obligado a intervenir en las cuestiones económicas, incluida la propiedad, y deviene Estado interventor o Estado providencia, o Estado paternalista, pues acostumbra a los ciudadanos cada vez más pasivos a que él lo haga todo: recaude impuestos, distribuya gastos, remedie males y provea futuro bueno. Pero esto hace que los ciudadanos, lejos de convertirse en interlocutores válidos, se tornen de día en día en incompetentes básicos incapaces de asumir su propia realidad; es decir, en ciudadanos pasivos, criticones quizá, pero no seriamente críticos, ni responsables, ni creadores, ni protagonistas".

Lo que no se hace en el municipio simplemente no se hace. El municipio no es sólo la realidad inmediata, tangible, visible, es la única realidad: el gobierno estatal no es otra cosa que oficinas, el municipio es más que oficinas, es vida, espacios públicos comunes, memoria común,

historias comunes, anécdotas comunes. La subsidiariedad manda que los servicios públicos que los particulares no están interesados en prestar, porque no son lucrativos, deben ser absorbidos por el gobierno; pero si el sector privado quiere prestar un servicio y no puede hacerlo, el gobierno puede ayudar por tiempo determinado, bajo ciertas condiciones y criterios.

Las distancias en el gobierno no son esencialmente topológicas, sino morales: se puede tener al palacio municipal a la vuelta de la casa, pero a sus autoridades amuralladas y protegidas de sus gobernados. La distancia se percibe cuando afuera de palacios engalanados por sus fachadas y acabados, se arremolinan ciudadanos que mendigan el diario sustento, con hambre y sed de justicia y poca esperanza en su gobierno: "los opulentos -aislados en sus mansiones y protegidos por complejos sistemas de seguridad e interminables legiones de policías privados- no logran evitar la presencia de los miserables en sus casas de cartón; aunque lo intentan, las fortificaciones particulares de los ricos no pueden convertirse en ciudades-Estado. El gran malestar social se vuelve contra los ricos mismos, quienes terminan clausurados en sus casas para evitar el secuestro: es la democracia boomerang"

Las administraciones públicas actuales generan una distancia inadmisible en el tiempo y el espacio, ahuyentando con ello toda posibilidad de edificar el bien común. Al contemplar el ostento de una clase política obesa, que paga costos tratamientos para adelgazar y se somete a innumerables cirugías para aparentar ser otros, uno exclama: "¡con cuántas lágrimas no se habrá edificado esta casa!".

De ahí que quepa distinguir entre varias dimensiones en las que las distancias y los tiempos deban acortarse. El mejor gobierno es el co-gobierno, el que está cerca de la ciudadanía, el que con toda oportunidad atiende las necesidades ingentes y que no anteponen las obras ostentosas al hambre comunitaria, evitándose con ello lo que sentenció certeramente Octavio Paz: "gobiernos, empeñados en levantar en un parpadeo sexenal babilonias de cemento del tamaño de su vanidad".

En este ámbito topológico las dimensiones cruciales son: cerca-lejos, arriba-abajo y prontotarde. La primera dimensión espacial es la del cerca-lejos: "Como siempre, el humano aún manifiesta para sus próximos afectivos cercanía, confianza y amor; para sus lejanos, sin embargo, indiferencia, difiducia y hostilidad". El municipio es: "el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que traspasan las posibilidades familiares, ya un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad; y nace el pueblo, la villa, la ciudad, el burgo -llámese como se quiera-, la comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar". De ahí la aberración que se da cuando las autoridades tratan a sus propias familias como prójimos y a la ciudadanía como extraños: "Todo sacrificio es justo y necesario en pro de los míos, y ningún gesto de cercanía parece obligarme hacia los tuyos. En este comportamiento parece negado el deseo de hallar una medida común para los tuyos y los míos, y en su lugar rige la ley del embudo: lo ancho para mí, lo estrecho para los demás".

La siguiente dimensión espacial es la del arriba-abajo. No se trata tanto de un estricto lugar físico sino de la forma de relación entre autoridades y ciudadanía: si la autoridad mira hacia abajo al ciudadano se sentirá con el derecho de pisotearlo cual hormiga, pero si lo mira de frente, ambos marcharán juntos en un proyecto común y solidario: "De rodillas sólo ante Dios. Ante el rey, de pie, cubierto y erguido, como los profetas. Ante el necesitado, agachándose para recogerle".

Por último, la dimensión temporal del pronto-tarde, donde también se llega a aplicar, desde la autoridad, la ley del embudo: pronto para mí y los míos, luego si hay tiempo para la ciudadanía: "todos estimamos urgente la satisfacción no sólo de lo razonable, sino incluso de los propios caprichos, pero ponemos en lista de espera las urgencias más perentorias de los pobres, muchos de los cuales mueren antes de que les llegue el auxilio requerido, razón por la cual jamás dejará de haber pobres mientras haya ricos, pues éstos anteponen indefectiblemente sus particulares e interminables necesidades a las urgencias de los desagraciados".

Nadie ha expresado de forma más elocuente la vitalidad de la dimensión temporal del gobierno que Carlos Castillo Peraza: "¿cuál sería, desde la consideración del tiempo en tanto que único
bien absolutamente no renovable, el mejor gobierno, el gobierno que los mexicanos, electores o
no electores, deseamos para el siglo XXI? Sin duda aquél que fuese capaz de organizar y ordenar
la vida en común de manera que cada uno de nosotros pierda el menos tiempo posible o, puesto
en positivo, de modo que cada uno de nosotros pueda disponer de más tiempo para sí, para sus
actividades productivas, educativas, familiares, culturales, de esparcimiento, de descanso y espiri-

tuales. Y ¿cuál sería el peor gobierno y, desde el mismo punto de vista, el más ladrón? Aquél cuya estupidez o cuya maldad constriñera a sus gobernados a desperdiciar o a perder más tiempo. Dime cuánto tiempo me obligas a perder para siempre y te diré cuán mal gobernante eres; dime cuánto tiempo me ayudas a tener para mí, para mis gentes, para mis asuntos personales o sociales, y te diré qué tan buen gobernante eres. Y esto es válido para todos los poderes del Estado, que tanto tiempo nos han hecho perder durante tanto tiempo, y en especial en estos tiempos, haciendo tan largo el tiempo para llegar a una democracia y a un Estado de derecho y de justicia social esperado tanto tiempo y, por su dilatada ausencia, generador de nuestras pérdidas colectivas de tiempo. También lo es para los partidos políticos que, en campaña, parecen otros tantos monumentos al tiempo perdido en trivialidades y contratiempos".



Política y mercado

Las malas decisiones políticas han producido un tremendo dolor humano, han fraccionado al país creando estructuras perversas, que cual rémoras, drenan los recursos del Estado; las decisiones improvisadas y banales han devastado el tejido social, de por sí fracturado por la crisis provocada por la ausencia de un nuevo modelo de Nación inspirador y colectivamente vinculante, que sólo puede construirse desde el municipio.

Hoy se ha dado una gradual banalización y mercantilización de la política. Quienes se dedican a la política lo hacen bajo el lema "para qué estudiar y trabajar, es mejor meterse a la política", banalización extrema de una actividad noble que con ello se ve rebajada a tarea de bandidos; mercantilización porque desde los votos hasta los programas sociales se ven como una gran bolsa de dinero siempre disponible para ávidos e inescrupulosos. Lo usual es constatar la realidad de candidatos que en campaña piden el voto y en lugar de dar la cara, le ven a uno la cara: cinismo extremo de la mercantilización de la política, el voto vale antes de emitirse, pero una vez emitido clientelarmente se trata como desperdicio electoral, como lo llegan a ser las boletas y las actas no usadas.

Las metáforas espirituales que animaron la fundación de Acción Nacional se están transformando: pasamos del "hay que mover las almas" al "hay que mover los recursos públicos" y del "que no falten motivos espirituales" al "que no falten motivos crematísticos": "Hay ministros que venden su país, diputados que venden su conciencia, electores que venden sus votos, generales que venden sus ejércitos al enemigo, jueces venales que venden las absoluciones y las condenas. Hombres influyentes que venden los empleos, las categorías y los privilegios de que pueden dispo-

ner. Abogados, procuradores y oficiales judiciales venden a sus clientes. Porteros y criados venden a sus señores. Hay maridos que venden a sus mujeres. Madres que venden a sus hijas. En esta moderna Babilonia, la mitad del mundo vende a la otra mitad".

La ficción federalista es otro más de nuestros mitos históricos geniales, una coartada para expoliar a la ciudadanía, engrosando las filas de burocracias locales impotentes o sometidas a gobiernos estatales obesos e ineficaces. Lo que falta en nuestro sistema federal es precisamente el sistema, la interrelación entre municipios en aras de un fin común, que no se reduzca a la extracción de recursos públicos para construir calles y avenidas que glorifiquen la memoria de autoridades afectadas de megalomanía. En nuestro mal llamado federalismo prevalece la ineptitud para cooperar con base en acuerdos mínimos que permitan enfrentar los grandes problemas de la metropolización de la vida: basura, agua, transporte, movilidad, seguridad.

Ahora todo entra en el mercado de los votos: se eligen candidatos que pueden lograr votos y no a quienes pueden gobernar con altura de miras, y el resultado es la altamente improbable ecuación: "excelente candidato, gran gobernante", siendo que el resultado suele ser excelente candidato y pésimo gobernante. Al incluir a las candidaturas en el mercado de los votos, se generan los incentivos para comprar alcaldías y al final, alcaldía que se compra se termina vendiendo e incluso rematando. Todo esto produce una terrible miopía política, corta de vista y de alcances: "Las malas políticas que hacen los malos políticos los llevan a pensar únicamente en la próxima elección; pero si fueran estadistas deberían trabajar para la próxima generación".

El mercado de los votos se mueve en el ámbito de la llamada posverdad, en la que prevalece lo políticamente correcto sobre lo verdadero: no se le puede decir ladrón al que roba, usurero al que lucra con altas tasas de interés o corrupto a quien desvía recursos públicos. En el fondo, lo políticamente correcto esconde las más grandes aberraciones sociales: llamarle personas adultas mayores a quienes tienen más de 60 años no oculta el hecho de que se les trata como desechos sociales, se les margina, relega y olvida; si a la violación le llamamos "técnica de seducción mejorada" (Zizek), no por ello deja de ser violación y no por ello quien ha sido violado o violada dejará de serlo y de padecer las consecuencias del acto. Ningún argumento podrá limpiar nuestras conciencias mientras nos obstinemos en encubrir con eufemismos la cruel realidad de los marginados, ultrajados y vejados.

Hoy hay un franco hartazgo ciudadano, y un clamor que surge de la tierra ensangrentada para recriminar a una clase política indolente por sus malas decisiones y acciones. El ¡ya basta! debe ser escuchado y atendido. Recuperemos el valor de la política auténtica, de aquélla por la que vale la pena luchar, vivir y morir. No permitamos que la política siga siendo el arte de "obtener dinero de los ricos y votos de los pobres para proteger a unos de otros", o el arte de "oprimir al pueblo por el pueblo en interés del pueblo", el arte de "no hacer felices a los hombres, sino de depravarlos para oprimirlos". Miseria y opresión, lacras denunciadas por el fundador de Acción Nacional, deben ser realidades residuales y exóticas, y no la norma y lema de municipios cada vez más distantes de las necesidades sociales y cada vez menos eficaces en su acción de gobierno.

Constitucionalidad del Municipio Libre¹

Efraín González Luna Morfín²

Introducción

Voy a tratar de exponer a ustedes, dentro de los límites de tiempo, un marco introductorio de reflexión sobre el municipio; para esto, creo que nos puede ayudar recordar algunas fuentes históricas fundamentales, que nos permitirán captar inmediatamente la identidad sustancial de las tesis de Acción Nacional con las auténticas posiciones municipales de la Revolución Mexicana en su verdadero sentido.

Les propongo usted los siguientes puntos: en primer lugar, ¿dentro de qué ambiente político presenta en el Constituyente de Querétaro (1996-1917) la tesis del Municipio Libre? Aquí veremos el discurso don Venustiano Carranza el 1 de diciembre de 1916, donde hace una fortísima descripción del régimen porfiriano y destaca seis características fundamentales, que en parte siguen, desafortunadamente, teniendo vigencia. En ese ambiente propone Carranza, como jefe del Ejército Constitucionalista, la tesis del Municipio Libre.

En segundo lugar, después de esta crítica al régimen porfirista, presenta dos propuestas municipales. Desde luego, en el propio discurso de 1916 —1 de diciembre—, y luego, ya antes, el 25 de diciembre de 1914, en Querétaro, —casi dos años antes— había hecho una propuesta también extraordinariamente importante sobre municipio.

Segundo punto: dos propuestas municipales de Carranza equivalentes.

Tercer punto: resumen de los contenidos fundamentales de estas propuestas: democracia política con participación de los ciudadanos, la administración municipal con actitud y honradez, el municipio, escuela de virtudes ciudadanas y de formación cívica, y complementariedad del municipio con los gobiernos estatales y con el gobierno federal. De esta manera sacó una conclusión muy importante.

Cuarto punto: el ayuntamiento, como gobierno del municipio, los ciudadanos, como integrantes del municipio deben atender dos peligros fundamentales y hacer dos esfuerzos correspondientes; defender al Municipio Libre frente a los desbordamientos del poder de la Federación, pero también defenderlo frente a los gobiernos de los estados. Este es el esquema básico:

Seis críticas a la constitución de 1857

Primero, pues, seis criticas de Carranza contra el régimen porfirista; segundo, dos expresiones de su propuesta municipal —Querétaro 1916 y Veracruz 1914—; tercero, contenido de estas propuestas; cuarto, doble exigencia de defensa del municipio frente a las amenazas de centralismo,

¹ Realizado dentro del VI Encuentro Nacional Municipalista, efectuado en Guadalajara. Jalisco del 20 al 23 de julio de 1995

² González Luna Morfín, Efraín. Constitucionalidad del Municipio Libre. En: Revista La Nación. Año LIII No. 1935, 04 de agosto de 1995. Págs. 30-32

de gobierno federal o de gobiernos estatales.



Voy a resumir el extraordinario discurso de Carranza al presentar el proyecto de Constitución, en Querétaro, 1 de diciembre de 1916. No leo completo lo que dice sobre cada punto, pero de todas maneras se cae inmediatamente en la cuenta de la profundidad y gravedad de lo que está diciendo. Señala lo siguiente: "Las fallas principales de la situación política de México son carácter general y poco práctico de la Constitución de 1857". Y, "desgraciadamente —dice los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales, que no procuraron llevar a la práctica acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano".

Segunda crítica: "Los derechos individuales son conculcados casi constantemente y se ha desnaturalizado el juicio de amparo". En este punto dice cosas muy serias, que deben tomarse en cuenta en cualquier estudio jurídico bien fundamentado, aunque luego el propio Carranza llega a la conclusión de que, tal vez, no sería político rescatar el juicio de amparo de todas sus deformaciones porque el pueblo ya se acostumbró a ellas y confía más en la justicia federal que la justicia local; pero, señala claramente: "Los derechos individuales de la Constitución de 1857 declara, que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella han sucedido en la República". Es decir, violación de lo que ahora llamamos derechos humanos.

Tercera crítica contra el régimen porfiriano: inexpresividad e ineficacia de la soberanía popular. En efecto, la soberanía nacional que reside en el pueblo no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi de manera rara vez interrumpida; el poder público se ha ejercido no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que ha tenido en sus manos la fuerza pública para invertirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos con el carácter del representante del pueblo.

Cuarta crítica: incumplimiento de la división de Poderes, y señala Carranza el claro predominio del Poder del Ejecutivo. Entonces, explica esto de la manera siguiente: "Todos los Poderes, en abierta oposición con la realidad, han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose, sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo. Entonces la cuarta crítica es el incumplimiento de la división de poderes.

Quinta crítica: irrealidad del federalismo. Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que por regla general, salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque así del Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de los órdenes emanadas de aquel.

Sexta crítica: falta de vigencia de la forma república, representativa y popular de los estados. También ha sido vana la promesa constitucional relativa a asegurar a los estados la forma republicana representativa y popular. Los Poderes del centro se han inferido en la administración anterior de un estado, cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido casi invariablemente la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellos.

Es muy importante esta serie de críticas porque describen un ambiente en el que se presenta, como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana, el Municipio Libre. Repito nuevamente: uno, carácter teórico abstracto de la Constitución: dos, derechos individuales conculcados constantemente: tres, juicio de amparo desnaturalizado —soberanía del pueblo no expresa una realidad—; cuatro, división del ejercicio del poder público, que no se cumple en la separación de Poderes: cinco. Federación, promesa vana, y sexto, falta de vigencia de la forma representativa y popular de los estados.

El panorama descrito es terriblemente negativo y aparece como una propuesta fundamental para ayudar a cambiar esto al Municipio Libre, Fíjense que importante es ubicar la propuesta municipal del Constituyente de Querétaro y en el contexto del discurso de Carranza. Frente a este panorama tan lleno de sombras, se propone algo que más de uno consideraría desproporcionadamente pequeño: municipios libres ¡fíjense nomás! Allí está algo muy importante para recuperar el mantener viva la convicción municipal.

Dos propuestas municipales

Segundo punto: Después de hacer esta descripción en Querétaro, Carranza hace claramente la afirmación del municipio con todo su significado constitucional de cambio democrático, y dice así: "El municipio independiente, que es, sin disputa, una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es base del gobierno libre; conquista que no sólo dará libertad política la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que —oigan nomás— tendrán fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades" —esa era la exigencia original— "sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores". Entonces, primer punto, gobierno libre en los municipios; segundo punto, suficiencia económica; tercero, "y una buena Ley Electoral que mantenga a los gobernadores completamente alejados del voto público y castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo. Establecerá el

Poder Electoral sobre bases racionales, que le permitirán cumplir su cometido de manera bastante aceptable".

Aquí tienen ustedes el municipio independiente, sin disputa alguna, y las grandes conquistas de la Revolución. ¿Cuántas veces, al pensar en las grandes conquistas de la Revolución se concibe —con razón si ustedes quieren, desde luego— en el (artículo) 27, ¿Reforma Agraria, y en el 123, Derecho del Trabajo? ¿El municipio cuántas veces se ha olvidado como exigencia revolucionaria fundamental?

Ya antes la propuesta de Carranza se había visto desarrollada muy bien, en una decisión política que tomó el 27 de diciembre de 1914, en Veracruz, al reformar uno de los artículos de la Constitución de 1857 para revivir el Municipio Libre. Leo unos cuantos párrafos, oigan ustedes esto: "Es insostenible —dice Carranza en diciembre de 1914 dos años antes de Querétaro— la práctica establecida por los gobiernos de establecer como autoridades políticas personas extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión, que se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes".

Y luego, añade este punto fundamental sobre el aspecto educativo—formativo del municipio: "El ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender por experiencia diaria de la vida que se necesita del esfuerzo como para lograr la defensa de los derechos de cada uno y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y de amparo. La autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria, el progreso material por las municipalidades y su florecimiento intelectual, construirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas".

Esto, sencillamente, contradice una mentalidad muy generalizada en nuestro ambiente: la fuente de todos los bienes en México es el gobierno federal. Entonces, los municipios poco o nada tienen que hacer en esa perspectiva de cambio o de progreso. Vean ustedes la tesis auténtica que con toda claridad se presenta y que desgraciadamente no se ha llevado a la práctica en medida y profundidad suficientes. Tienen, pues, seis aspectos de crítica muy seria de Carranza contra el régimen porfiriano antidemocrático no republicano, no respetuoso, dice él, de derechos humanos.

Segundo, dos expresiones de la propuesta municipal, y en ellos se manifiesta un contenido muy importante que resume en el punto tercero.

Democracia política

Este contenido es muy claro. En primer lugar, democracia política. Recuerden la expresión constitucional: el municipio debe ser base de la organización política y administrativa de los estados, pero se habla de política, no sólo de administrativa. Y esto tiene dedicatoria antiporfiriana, contra la frase de "mucha administración y poca política". El municipio se basa, ante todo en participación política democrática, y por eso, puede y debe tener administración pública municipal eficaz y honesta. Este es un primer contenido básico: no separaremos lo administrativo de lo político. Caigamos en la cuenta que el origen, el vigor, la garantía de buenas administraciones en la participación democrática responsable de los ciudadanos municipales.

Segundo aspecto de este contenido fundamental, la proximidad inmediata con la vida del pueblo y en su existencia cotidiana. En el partido, desde siempre, se ha repetido la idea de que el municipio como la continuación natural de la familia. Abren ustedes las puertas de su casa y se encuentran con que la atarjea está tapada y funciona el drenaje al revés, los focos no están prendidos o están rotos, la calle está sucia, no andan ustedes seguros en su calle, y recorren aquello y ven muchas cantinas o —también, a lo mejor— en zonas adecuadas encuentran muchas escuelas abren ustedes la puerta de su casa y se encuentran con el municipio, como realidad inmediata de la vida diaria de las personas.

De allí, tercera característica del contenido de los textos leídos, el potencial formativo y educativo de la vida municipal por las virtudes sociales y cívicas, y la ciencia política auténtica con justicia social. Y esto, ¿por qué?, algún autor señala que el municipio tiene el humilde y fundamental papel que la buena educación primaria y la educación básica. Por favor, metan a secundaria sus hijos sin que sepa leer ni escribir. Y fíjense cómo se ve claramente la interdependencia de las diversas etapas graduales de formación, y allí es donde el municipio debe continuar la tarea de la familia. La primera escuela formadora de personas con conciencia social es la familia, y el municipio debe continuar esa formación en vez de destruirla y convertirla en pesimismo y desesperanza por ineptitud y corrupción.



Contenido fundamental política democrática administración honesta y apta, y escuela viva de formación de virtudes cívicas y de conciencia social, y no tanto por predicas o escritos, sino por ejemplo convincentes. Sobre todo, los niños y los jóvenes le creen al ejemplo, no a la palabra, le creen más al testigo que al maestro, sobre todo cuando el maestro no es testigo de nada que valga la pena. Tienen, entonces contenidos fundamentales del municipio que han sido tradición constante en el partido que deberían ser objeto de mediación de todos y, sobre todo, de presidentes y demás funcionarios municipales.

Cuarto punto y final. Hay que atender a la auténtica independencia del municipio su verdadera libertad —como dice la Constitución— y caer en la cuenta de que esto se puede ver disminuido y al cada atacado por actitudes y actividades equivocadas de gobiernos federales o de gobiernos locales. Un ejemplo, en la federal en 1932 el PNR plantea, a través de su Comité Nacional, un proyecto de reforma con la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión, y el dictamen de la Comisión señala algo muy importante: "La Revolución Mexicana siempre ha combatido —dice— la existencia de jefaturas políticas —jefaturas políticas reparto—, juntas municipales juntas civiles y Consejos Municipales".

La reforma de 1983, ustedes saben, establece y legitima constitucionalmente los Consejos municipales y da facultad a las Legislaturas locales de destituir miembros de ayuntamiento y de acabar con el ayuntamiento entero. ¿No que la Revolución Mexicana siempre se había opuesto a los Consejos municipales? Ahí tienen ustedes un ejemplo de combinación de reforma a la legislación federal dócilmente ejecutada por funcionarios legislativos locales y gobernadores.

Necesidad de atender al Municipio Libre, no con ánimo de ruptura y de división, sino de sana integración en el bien común del país; de tal manera que con naturalidad de veras el ayuntamiento sea gobernante de un Municipio Libre, y el municipio integrante de entidades federativas que constituyan la República Federal, con complementariedad escalonada, con respeto, con voluntad de cooperación para el bien común de cada nivel político y de toda nuestra patria. Muchas gracias.

Diagnóstico de las Capacidades Institucionales de los Municipios Mexicanos en Materia de Evaluación de Políticas Públicas

Benjamín Chacón¹

El municipio es el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones, a la vez que es la escala necesaria para mejorar la gestión pública de modo que garantice el bien común.

El municipio surgió durante la expansión del Imperio Romano, toda vez que se trata de una creación pragmática de los romanos quienes, si bien es cierto contaron con grandes ejércitos para conquistar muchos pueblos, no tenían personal suficiente para gobernar y administrar a los pueblos que iban sometiendo, es así que los romanos instituyeron el municipio como un instrumento para mantener el control sobre los territorios conquistados, pueblos que tuvieron la facultad de autogobernarse conservando sus propias instituciones, leyes y organización gubernamental en un marco de respeto y de reconocimiento absoluto de la autoridad de Roma y otorgando al Imperio un conjunto de prestaciones, tributos o gravámenes, estos eran mejor conocidos como "munus munare". De hecho, la voz latina *M*unicipium significa "el conjunto de los obligados a pagar el tributo, denomina entonces a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios, incluyendo el militar.

A lo largo del devenir histórico del municipio como institución política y de gobierno, han surgido diversas definiciones del mismo. Robles Martínez destaca tres elementos principales del municipio en torno de los cuales pueden plantearse algunas definiciones, a saber: el elemento humano, el territorio y el gobierno. Respecto del primer elemento mencionado, el humano, se dice que el municipio es el espacio en el que se destaca el vínculo social de vecindad. Colín señala en su obra que hay varios autores que aportan a este elemento, por ejemplo, el municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí, se trata de un vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común. Por su parte, Cuesta señala que "el municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la continuidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan". Colmerio aporta a la discusión señalando que "municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes.

El municipio es esencialmente un núcleo de vecinos, de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad. De esta forma podemos ver que el municipio es en sí mismo comunidad natural que surge espontáneamente del proceso de la agregación social del ser humano y de su necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente para cumplir determinados fines comunes.

Los otros dos elementos que mencionamos son el territorial y el del gobierno, a los cuales aportan dos autores de acuerdo con Colín: por un lado, Pola dice que el municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento. Por su parte, Mendieta apunta que el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento. Ambos señalan que el municipio es la porción de territorio básica que da forma a la organización del Estado, en la cual se aglutinan numerosas familias que responden al gobierno del Ayuntamiento.

Una definición de municipio que incorpora los tres elementos ya mencionados es la propuesta por Gamas, quien apunta que el municipio es una unidad política dentro del Estado, comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia y la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. El municipio no está separado del Estado sino, por el contrario, está integrado a su estructura. Entonces, dado que la autoridad municipal administra los intereses locales y provee de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades y anhelos de naturaleza local, entonces

¹ Chacón, Benjamín. Diagnostico de las capacidades instituciones de los municipios mexicanos en materia de evaluación de políticas públicas. Documento de trabajo No. 730, julio del 2017. Págs. 1-46

se convierten en el poder político más cercano a la comunidad, a los vecinos, conociendo así las necesidades más próximas de la población.



De acuerdo con el INAFED, el municipio es una entidad política y una organización comunal, es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación mexicana en su régimen interior; por ende, el municipio es la célula básica de la división política de nuestro país, tal como se estipula en el Artículo 115 de nuestra Constitución Política. El municipio entonces es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y en consecuencia, con capacidad política y administrativa.

El municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social; es precisamente en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y poder entonces vivir y trascender. El municipio, además de ser célula social y política del Estado, es unidad de producción, centro de convivencia humana y cultural. El municipio es la primera forma de la sociedad civil, señala González Luna; es el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que sobrepasan las posibilidades familiares, de manera que un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad. El municipio, continúa González Luna, es comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar.

En la conceptualización del municipio intervienen tres elementos básicos: el elemento humano o la población, el territorio y el gobierno. En este sentido aprovechemos para recordar que el gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, el cual es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal.

El municipio, es una institución política que constituye a la vez un espacio de autogobierno, afirma que la característica que identifica al municipio es su capacidad para autogobernarse y que, en función de la legislación aplicable, sus atribuciones de gobierno serán más o menos extensas. De esta manera es que el municipio se autogobierna por sus propios vecinos, por medio de un órgano colegiado que toma sus decisiones deliberativamente y por mayoría de votos, este órgano se conoce como ayuntamiento.

el gobierno local en donde se gestiona todo lo relativo con el uso y apropiación del suelo urbano, la provisión de los servicios públicos para satisfacer las necesidades colectivas de la población, es en este nivel donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y los ciudadanos. Evidentemente, continúa la autora, el gobierno local debe cumplir con aquellas funciones y competencias que le corresponden, mismas que detallaremos más adelante, representar a la ciudadanía ante los demás órdenes de gobierno, administrar eficientemente los recursos públicos, promover la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente.

El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. Se trata de un órgano de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley establezca. La competencia que nuestra Carta Magna otorga al gobierno municipal será ejercida por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno estatal.

El Artículo 115 de nuestra Constitución es el que contiene toda la regulación referente al municipio mexicano, desde 1917 ha sufrido diversas reformas entre las que destaca la de 1999, reforma con la cual el municipio adquiere su dimensión constitucional al ser ya un nivel de gobierno. Nuestros municipios generalmente tienden únicamente a atender aquellos asuntos derivados de las atribuciones estipuladas en el artículo 115 constitucional en su tercera fracción, entre las cuales se destaca:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Adicionalmente, la fracción segunda estipula que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Adicionalmente, establece las facultados de los ayuntamientos en cuanto a que podrán aprobar los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones de modo que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción quinta del 115 estipula que los municipios están facultados para lo siguiente:

Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por otro lado, en la fracción sexta se establecen las competencias de los municipios en materia de coordinación metropolitana, mientras que en la séptima se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, la policía preventiva deberá acatar las órdenes del Gobernador del Estado en aquellos casos que se juzguen de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

Un tema importante que hay que mencionar es que la agenda de las políticas públicas en

el ámbito municipal se ha estado expandiendo de tal modo que sobrepasa a lo establecido constitucionalmente en el 115. Al respecto, Cabrero¹⁹ nos dice que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, dejando en éstos la capacidad de tejer redes empresariales locales, la audacia para atraer inversiones y el ingenio para lograr integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable.

Los gobiernos locales cada día juegan un papel estratégico en nuestro mundo contemporáneo, toda vez que la economía mundial ha sufrido grandes transformaciones y que el nuevo modelo de desarrollo, que está asociado a sofisticadas tecnologías, así como a la generación y distribución de información, ha ayudado a revalorizar los aspectos ecológicos y las particularidades sociales de los territorios. Las acciones tendientes a generar bienestar y desarrollo se están haciendo más desde el nivel local que a partir de una planificación centralizada, como solía ocurrir. Es de este modo que, complementa la autora, es en los espacios locales y en las regiones donde se deben producir las respuestas y las propuestas para solucionar los problemas locales, son los gobiernos locales los que ahora tienen la enorme responsabilidad de asumir una visión estratégica para promover el desarrollo económico y social.

La discusión sobre la ampliación de la agenda local, nos señala que el fenómeno de las agendas ampliadas se observa en la mayoría de los municipios mexicanos. Esto significa que cada vez más, nuestros municipios están encaminando acciones públicas hacia temas que van más allá de los expresamente estipulados en el marco jurídico - legal, como lo es el artículo 115 constitucional

Es importante señalar en este punto que en el marco del estudio de las políticas públicas la palabra agenda nos refiere a tres tipos: la agenda pública, la agenda política y la agenda de gobierno, las cuales si bien es cierto son similares presentan diferencias en cuanto al tipo de actores que participan, así como los recursos utilizados en cada espacio. La agenda pública es el conjunto de temas o problemas identificados como públicos y susceptibles de ser atraídos por el gobierno para la consecución de posibles soluciones. Por otro lado, la agenda política está constituida por temas o problemas que forman parte de los discursos de quienes, dados sus recursos o facultades institucionales, tienen la capacidad para impulsarla. Y finalmente, la agenda de gobierno es aquella que contiene el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y busca materializar a lo largo de su mandato en beneficio de su población. La definición de la agenda como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal. Entonces, al hablar de la expansión de la agenda a nivel local, nos referiremos a la agenda de gobierno de los municipios.

Ante el imperante escenario global de nuestros tiempos, los gobiernos locales están enfrentando nuevos retos. el bienestar pasa de ser una reivindicación global a convertirse en una mayor demanda personal y comunitaria, que toma forma alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad, espacios hacia los cuales se está trasladando el foco de tensión y desde los cuales se requieren soluciones concretas a través del impulso de políticas públicas locales orientadas al desarrollo económico, la ordenación del territorio, las políticas sociales y la sostenibilidad ambiental. La proximidad en nuestros días se está convirtiendo en un factor integrador de respuestas concretas e integrales a demandas locales de manera que los municipios son ahora espacios vitales para promover el bienestar personal y colectivo.

Algunos de los temas que conforman la agenda local ampliada tienen que ver con educación, salud, deporte, medio ambiente, economía, desarrollo social, seguridad pública, regulación de la convivencia, entre otros.

Vemos entonces que el municipio es cada vez más la piedra angular para el desarrollo, no únicamente local o regional, sino también nacional. Esto se hace cada vez más evidente. Ante tal reto, el pasar de ser simples agencias administrativas a ser unas eficientes instancias de gobierno generadoras de soluciones integrales a los problemas públicos locales, los gobiernos municipales necesitan urgentemente contar con capacidades institucionales tales que les permitan estar a la altura de las circunstancias y superar los retos que están enfrentando diariamente en su gestión y en la procuración del bien común.

Para ello es importante tener en mente que el quehacer de los municipios no ocurre en el vacío. Se da más bien en el marco de las reglas e instituciones en el cual los gobiernos locales

deben atender y dar solución a los diversos problemas públicos que enfrentan. En ese sentido, la pregunta obligada es ¿cuál es la condición actual de nuestros municipios en lo que se refiere a las capacidades institucionales de las que están dotados para hacer bien su trabajo?, pero antes de respondérnosla, cabe hacernos otra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales?

Inclusive antes de respondernos esta segunda pregunta, valdría la pena recordar que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, señala North, son las limitaciones creadas por el hombre mismo para dar forma a la interacción humana estructurando así, incentivos en el intercambio humano, sea de carácter político, social o económico. De hecho, señala North, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, aunque no necesariamente eficiente de la interacción humana que acontece diariamente. Por su parte, en lo que atañe a las instituciones políticas, son reglas compartidas y aceptadas, basadas en un sistema de valores sociales, que permiten a los gobiernos ejercer su tarea de dirección social.

Ahora bien, según el diccionario de la Real Academia Española, capacidad proviene del latín capacitasatis, que refiere la cualidad de ser capaz, la capacidad para el cargo que se desempeña, o bien, la aptitud para el cumplimiento de una obligación determinada.

En general, podemos decir que las capacidades son aquellas habilidades para realizar alguna actividad con base en los objetivos deseados reflejándose en resultados determinados. En la sociedad existe una amplia diversidad de capacidades, en este trabajo estaremos hablando de las capacidades gubernamentales, las cuales son las habilidades de las instancias gubernamentales para cumplir con los objetivos establecidos previamente y operacionalizados en actividades o tareas de manera eficaz, eficiente, innovadora y continua.

Vayamos con nuestra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales? Que la capacidad institucional es un factor posibilitante, como él le llama, y que se concibe como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. Por ejemplo, el autor propone tres categorías distintas de estas capacidades: 1) lo que él llama mano de obra, que más bien se refiere a la profesionalización de los servidores públicos municipales, 2) el capital, es decir, conformada por la infraestructura física de la que dispone el gobierno local, y 3) la tecnología, entendida como el estilo de gestión interna de las agencias públicas locales, es decir, sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como de obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental también hace la diferenciación entre capacidad y desempeño. Por capacidad se refiere, reitera, a las condiciones necesarias para que un gobierno cumpla exitosamente sus funciones; por desempeño alude a los resultados sociales que derivan de la acción de gobierno. El desempeño en la administración pública, se refiere a la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos. Los resultados reflejan los impactos intencionados o no de las acciones gubernamentales. Así, las capacidades institucionales son el conjunto de condiciones que son necesarias para que un gobierno local alcance exitosamente los resultados sociales que se ha planteado.

Los resultados de la acción de gobierno son un elemento esencial en el buen funcionamiento de toda democracia. No obstante, es razonable suponer que la calidad de los procesos internos en la administración pública local influye positiva o negativamente en la eficacia de los resultados alcanzados, por lo que se desprende que la capacidad institucional de un gobierno puede verse como un atributo que pueda traducirse en un mejor desempeño de la organización pública.

Existen muchas otras definiciones de la capacidad institucional y de su aplicación específica a los gobiernos municipales. El concepto de capacidad institucional se origina hacia 1997, cuando Grindle propuso cuatro diferentes tipos de capacidad institucional: 1) la administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para realizar adecuadamente la entrega de bienes y servicios, 2) la técnica, que es la habilidad para manejar las cuestiones financieras y seguir los cursos de acción pertinentes, 3) la capacidad política, concebida como la habilidad para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones, y finalmente, 4) la organizacional, que es la habilidad para establecer y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Así, de acuerdo con Ahuactzin, el concepto de capacidad institucional se apareja entonces a la habilidad de un gobierno para lograr un propósito determinado en el ámbito de la gestión pública.

Existen diversos autores que han estudiado acerca de las capacidades institucionales, la

conciben como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales, agregan que la capacidad institucional es la idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad, que permita la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad determinada, de manera que pueda alcanzar un desarrollo social y económico adecuados. Afirman que las capacidades institucionales se pueden ver como las habilidades de un gobierno para conducir políticas eficientes y efectivas, definición que se alinea a la materia de evaluación, precisamente, de las políticas locales.

Los seis tipos de capacidades institucionales con que debe contar un gobierno local: la profesionalización de los recursos humanos, la capacidad financiera, la reglamentaria, la administrativa, la operativa y la estratégica. Por su parte, Ramírez Pérez alude a dos tipos de capacidades en función de las cuales se dará una mayor o menor autonomía de los gobiernos municipales: la capacidad política y la capacidad de gestión. Por la primera, se refiere a la magnitud de sus atribuciones políticas, ya sea otorgadas legalmente, o a partir del peso que tenga el municipio en el sistema político. En el primer aspecto señalado entran en juego los recursos legales, su posición en el sistema jurídico institucional y el marco legal que le permita realizar sus actividades. En cuanto al segundo aspecto, entran en consideración los elementos políticos informales de la relación del municipio, por ejemplo, mayor o menor acceso al poder central, disciplina partidista, entre otros elementos. Por la segunda capacidad, la de gestión, refiere la autora que es una dimensión negociadora de la autonomía, los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos, que pueden ser del tipo financiero, entre otros. En suma, la capacidad política y la capacidad de gestión supondrían la disponibilidad de los gobiernos para desarrollar un programa político y las políticas públicas que de él deriven.

Ahuactzin identifica cinco dimensiones de la capacidad institucional en el ámbito local: 1) administrativa, 2) organizacional, 3) legal, 4) financiera y 5) política. Vamos a abordar cada una de éstas. La capacidad administrativa refiere al conjunto de competencias con los que cuenta la gestión municipal para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias del municipio. La autora destaca que la modernización administrativa se ejecuta de dos maneras: por un lado, a través de los postulados de la Nueva Gerencia Pública en los municipios metropolitanos y urbanos; mientras que por el otro, se establecen principios básicos de administración en aquellos municipios semiurbanos, rurales e indígenas. Ahora bien, en cuanto a la capacidad organizacional, ésta contempla la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades del municipio de manera sistemática y coherente con los temas relevantes de la gestión pública municipal. Sobre la capacidad legal, es la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones, o sea, los elementos fundamentales del marco jurídico de gobierno que contempla su ámbito de acción a nivel municipal. La capacidad financiera es aquella con la que los gobiernos locales obtienen los recursos económicos que les permitan desarrollar las competencias que le san sido delegadas. Y finalmente, la capacidad política, la cual se concibe como la habilidad de responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la participación social en la realización de decisiones públicas a nivel local.

Por otro lado, en este documento hemos hablado varias veces de las políticas públicas, sin embargo, hay que mencionar con mayor precisión cómo se definen. De hecho, existe una amplia variedad de definiciones de las políticas públicas en el marco de un intenso y fructífero debate, del cual valdría la pena rescatar que, en general, que la política pública constituye el conjunto de acciones de gobierno que tienen la finalidad de realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia. Por su parte, Tamayo afirma que las políticas públicas son el grupo de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. El mismo autor señala que existe un proceso - un ciclo, como también se le conoce por medio del cual se construyen las políticas públicas. Sobre este ciclo Aguilar⁴² dice que consiste más que nada de un dispositivo analítico, construido intelectualmente con fines de modelación, ordenamiento y prescripción de la política. En la vida real estas etapas del ciclo de las políticas interactúan entre ellas, van y vienen a lo largo del tiempo en que se construye una política y no pueden considerarse las etapas del ciclo como eventos sucesivos uno del otro. Aquilar también nos dice que el análisis de las políticas públicas se enmarca en un ciclo de cuatro etapas: la definición del problema, la formulación y diseño de las políticas, su implementación y la evaluación de las mismas.

En esta investigación nos concentraremos en la etapa de la evaluación de las políticas públicas, la cual se puede considerar que es inherente a las sociedades democráticas y de sus gobier-

nos, las tres razones para que esto sea así son las siguientes:

Añade información al inventario de conocimiento que se requiere para la acción pública.

Desarrolla capacidades analíticas en las dependencias públicas promoviendo una cultura del aprendizaje.

Contribuye a fomentar la rendición de cuentas de modo que pueda ayudar a prevenir la corrupción, provee información sobre el desempeño del gobierno y establece formas de corrección de lo que se está haciendo mal.

En realidad, existen tantas definiciones de evaluación de políticas públicas como autores han escrito al respecto; no obstante, ello, podemos señalar que la evaluación de las consecuencias de cualquier política nos remite necesariamente al tema de la causalidad. Así, en esencia la evaluación consiste en establecer que la política o intervención pública produjo una determinada consecuencia o efecto en su población objetivo.

La evaluación es una valoración puntual de una intervención mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados y los impactos o los tres a fin de no solo documentar los patrones sino también de explicarlos y/o comprenderlos. Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sostiene que la evaluación es un escrutinio lo más sistemático y objetivo posible de un programa o política pública en ejecución o ya terminado, en sus dimensiones de diseño, implementación y resultados. Su propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo a través del despliegue de las políticas. La evaluación robusta e independiente de las políticas proporciona información acerca de lo que sí funciona, de lo que no funciona y por qué lo hace o deja de hacer. Esto evidentemente representa un aprendizaje que contribuye a mejorar la efectividad e impacto de las políticas.

Existen varios tipos de evaluación, en función del contenido de las mismas (de diseño, de procesos, de impacto, etc.), según los actores que la promueven (individuales, conjuntas), según quienes las realizan (autoevaluaciones, externas o mistas) o según el momento en que se encuentra la política evaluada (ex - ante, ex - dure o intermedia y expost). Sin embargo, para los fines de la presente investigación no abundaremos en detalles de estos tipos de evaluación. Más bien, enfatizaremos en por qué evaluar la gestión pública local.

La evaluación de las políticas públicas es una condición previa a todo esfuerzo de racionalización de la gestión, permite adaptar sus decisiones a los resultados de la acción gubernamental y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político. Lamentablemente, Los procesos de evaluación no se han institucionalizado del todo, hay ciertos avances por el momento, en los municipios mexicanos de modo tal que actualmente constituyen un reto para la gestión pública local, dada la necesidad de optimizar los recursos y de promover un mayor impacto de las políticas públicas locales en aras de promover una mayor competitividad y bienestar. En esta materia, algunos de los retos que se enfrentan tienen que ver con que no se cuenta con información de todos los municipios del país, nulo o deficiente apoyo computacional y de sistemas, la poca información disponible no se usa para la toma de decisiones en el nivel de gobierno municipal, y una escasa cultura de medición y de evaluación por resultados. A pesar de que existen disposiciones legales de orden federal que amplían al orden subnacional los avances en desarrollo institucional, tanto del entorno como de las capacidades, puede que tales resulten aún insuficientes si no se acompañan de los debidos estímulos o sanciones para su logro.

En las líneas anteriores hemos mencionado que existe una enorme heterogeneidad municipal en nuestro país, con enormes precariedades y deficiencias en todos los campos, lo cual los ha orillado a ser, en su gran mayoría, solamente gestores de apoyos y programas públicos de los órdenes estatal y federal, ni se diga en cuanto a sus capacidades en materia de evaluación de políticas públicas. Si bien es cierto que los municipios cuentan con un marco de gobierno homogéneo y sustentado en el ayuntamiento, sus estructuras de gestión pública y mecanismos de operación son muy diversos. Indudablemente, el binomio planeación y evaluación constituyen un elemento fundamental en la gestión municipal, ya que son la diferencia entre una gestión rebasada por los bomberazos del día a día, sin rumbo ni proyecto, y una gestión orientada al logro de objetivos factibles y deseables para su población en el mediano y largo plazos. Esto suena muy bien, pero su eficacia depende del adecuado desarrollo de las capacidades institucionales municipales, he ahí el reto.

Pues bien, respondiendo a nuestra otra pregunta, es decir, ¿cuál es la condición que hoy en día guardan las capacidades institucionales en los municipios mexicanos? Al respecto, apuntan que existen diversos factores estructurales que generan debilidad en el ámbito municipal de gobierno en nuestro país, por ejemplo, los períodos gubernamentales muy cortos que en lo general son de tres años salvo contadas excepciones en algunos - dos - estados del país; el diseño y las funciones del cabildo no se ajustan a los retos que hoy enfrenta el gobierno municipal; la carencia de sistemas de servicio profesional de carrera municipal y, por ende, endeble profesionalización de los servidores públicos municipales; la insuficiente coordinación metropolitana y de asociacionismo municipal; un inadecuado trato parejo a todos los municipios sin tomar en consideración sus naturales diferenciaciones; y finalmente un federalismo incompatible con el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Nuestros gobiernos municipales no cuentan con las capacidades necesarias para sumir las competencias y funciones cada vez crecientes y que se requieren para hacerse cargo de su propio desarrollo.

Varios elementos que debilitan las capacidades institucionales de los municipios, entre los cuales menciona la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la carencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identifica como los principales problemas estructurales del desarrollo institucional municipal a los siguientes: significativa dependencia de los recursos federales, marco jurídico local insuficiente y heterogéneo, alta rotación de personal e inadecuada profesionalización del mismo, falta de institucionalización de los procesos de trabajo, débiles sistemas de control interno, limitada transparencia y rendición de cuentas de la gestión municipal y debilidades en los procesos de planeación y ejercicio de los recursos. Estas debilidades en las capacidades institucionales del municipio implican un insuficiente cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal. Según la ASF, no existe en los gobiernos locales una cultura de la evaluación con un alcance suficiente ni se ha institucionalizado la evaluación como tal.

Por ejemplo, en el caso de las capacidades inherentes a la evaluación de políticas públicas locales, según la literatura, las carencias son varias en el ámbito municipal mexicano. Nuestros municipios requieren ser más eficientes en el ejercicio de los recursos públicos de los que dispone y más eficaces en el cumplimiento de metas institucionales. De manera particular, se requiere de la institucionalización efectiva de una política de evaluación del desempeño en el ámbito municipal. Uno de los grandes retos que enfrentan nuestros municipios tiene que ver con cómo incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas, tema que no ha sido prioritario para los municipios. En el ámbito local mexicano se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y desarrollo fundadas en procesos de evaluación de la gestión y políticas públicas locales. Además, la ausencia de perfiles con conocimientos de planeación, programación y evaluación en el ámbito local impacta negativamente en el desarrollo de las capacidades institucionales municipales.

Es muy importante fomentar las capacidades locales, en cuanto a estrategias y técnicas administrativas, renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en el ámbito local⁵⁸ a partir del ejercicio de evaluación del desempeño de la gestión local y de sus políticas.

Así, podemos decir que la construcción de capacidades es el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de política.

Los gobiernos deben transformarse radicalmente para estar en las mejores condiciones de dar respuestas rápidas y efectivas a los problemas públicos, las administraciones públicas deben actuar de manera clara, efectiva y honesta, plantear políticas y acciones públicas eficaces y eficientes para que se contribuya a que la sociedad satisfaga sus necesidades, se resuelvan los problemas públicos y se generen condiciones propicias para el desarrollo y un mejor nivel de bienestar de la sociedad.

A todas luces es evidente que nuestros gobiernos municipales requieren fortalecer su gestión, para entonces estar en condiciones de impulsar proyectos de desarrollo viables y eficientes.

Para ello deben contar con las capacidades necesarias.

Sobre el enfoque de construcción de capacidades gubernamentales señalando que en una primera discusión teórica hay autores que conciben la capacidad como una condición mientras que otros como un determinado proceso con resultados.

La capacidad como una condición resaltan su característica estática por lo cual puede utilizarse en el momento que sea necesario. La capacidad, entonces, es algo que se puede tener, construir y utilizar. Por otro lado, quienes perciben la capacidad como un proceso destacan la característica dinámica de ésta. Incorporan al concepto particularidades como la complejidad, la movilidad y la multidimensionalidad asociadas, a su vez, a un determinado contexto. Así, se destaca que la capacidad es un proceso dinámico en función de un contexto determinado, conduce a la obtención de un resultado, éste se puede ganar o perder en comparación a la condición inicial.

La perspectiva dinámica de las capacidades, se puede ver la capacidad como "todo el proceso por medio del cual los valores son reasignados en resultados" adicionalmente, como "la habilidad de una organización para actuar efectivamente con bases sustanciales para perseguir sus objetivos. Muy vinculado con esta perspectiva dinámica de las capacidades encontramos al concepto de aprendizaje organizacional, dado que las organizaciones pueden aprender y atender así áreas de oportunidad en sus estructuras, se refuerza el enfoque de construcción de capacidades mencionado y da soporte a la idea de que "las capacidades se pueden construir, transformar y ajustar atendiendo al contexto en que se desarrolla la organización.

Ahora bien, como se afirmó previamente, en la sociedad existen muchos tipos de capacidades, dado que en esta investigación nuestro enfoque se centrará en los gobiernos municipales, entonces conviene acotar nuestro análisis a aquellas capacidades gubernamentales que están, naturalmente, dirigidas a la gestión pública, entendida como el conjunto de reglas y decisiones orientadas a incentivar y coordinar acciones de las personas plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales para alcanzar los fines de la organización pública (eficiencia y equidad) en el marco de restricciones jurídico-políticas peculiares. Este es el elemento diferenciador respecto de otros tipos de capacidades.

En las capacidades gubernamentales hay tres dimensiones a destacar: la institucional, la de las políticas públicas y la administrativa. La dimensión institucional es fundamental para las capacidades gubernamentales toda vez que definen las reglas del juego, está muy vinculado con el enfoque del desarrollo organizacional. Por su parte, la dimensión de las políticas públicas agrupa las definiciones que conectan las capacidades dentro de las etapas de las mismas, a saber, diseño, implementación y evaluación. Esto es, la habilidad del Estado y de la administración pública para generar valor público y social mediante la puesta en marcha de determinadas políticas públicas. Finalmente, en la dimensión administrativa se entiende la capacidad gubernamental como la habilidad para realizar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad del gobierno y de la administración pública en su operación cotidiana.

Los municipios mexicanos no han podido desarrollar las capacidades básicas para el diseño, la ejecución y la evaluación eficiente de políticas públicas, tampoco han logrado elevar de manera suficiente la recaudación de recursos propios a la vez que no les es posible construir una más sólida democracia participativa con visión de largo alcance en la gestión del gobierno municipal. En cuanto al proceso inherente a la hechura de las políticas públicas, que mencionamos hace unos momentos, en los municipios la definición de un problema de política pública se hace con prisas y visión cortoplacista; la formulación y el diseño de las políticas no se hace con el tiempo suficiente y terminan siendo imitadas iniciativas de otras latitudes; la implementación ocurre con base en una regulación poco eficaz mientras que la evaluación de las políticas carece de procesos fuertes y de tiempo suficiente para su adecuada maduración.

Se piensa que los municipios de mayor tamaño, mayor infraestructura y recursos tendrían más posibilidades de tener más capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas. Esto lo podemos corroborar para el caso de cien municipios del país, desde metropolitanos hasta rurales, pasando por los urbanos medianos, los urbanos pequeños y los mixtos; que fueron analizados en la materia por Arellano y Cabrero⁷⁰, quienes establecieron cuatro elementos inherentes a la planeación y la evaluación de las políticas en el ámbito municipal: 1) misión, visión, objetivos o metas definidos, 2) programa estratégico u operativo, 3) indicadores de gestión o resultados, y 4) panel de control y seguimiento de objetivos. Los resultados nos muestran que son mayormente

los municipios metropolitanos y urbanos medianos los que disponen de instrumentos de planeación y evaluación más completos. El 72% de los municipios analizados plantean en sus ejercicios de planeación una misión, visión y objetivos determinados, pero solamente en el 56% de los casos la planeación deriva en una adecuada programación estratégica u operativa. Además, solo en el 34% de los municipios se construyen indicadores de resultados mientras que únicamente en el 30% se da seguimiento al cumplimiento de los objetivos mediante algún panel de control.

Es importante contextualizar que los municipios metropolitanos son aquellos de una población superior a los 500,000 habitantes; los urbanos medios tienen entre 100,000 y 500,000 habitantes; los urbanos pequeños entre 15,000 y 100,000 habitantes; los mixtos o semirurales tienen entre 2,500 y 15,000 habitantes; mientras que los rurales tienen menos de 2,500 habitantes.

A continuación, presentaremos dos casos de estudios empíricos que arrojan luces sobre la condición actual que predomina entre los municipios mexicanos en torno a sus capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas locales.

Trece municipios del país, seleccionados mediante una combinación de diversos factores como población, grado de marginación municipal y estatal, posición municipal en el ranking urbano de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad, y la posición del estado respectivo en el ranking estatal de competitividad. De esa forma los municipios seleccionados fueron: Aguascalientes, Cancún, Ciudad Juárez, Culiacán, Guadalajara, Mérida, Monterrey, Naucalpan, Oaxaca, Puebla, Saltillo, Tepic y Tlalnepantla.

Posteriormente, a partir de una revisión del marco jurídico municipal vigente en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, el autor estableció que para evaluar el grado en que actualmente se encuentra el desarrollo institucional de la gestión pública municipal es necesario plantear una serie de preguntas en torno de cuatro instrumentos de la gestión: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los Programas que derivan del PDM y los Programas Operativos Anuales (POA) o sus equivalentes, los Informes de Gobierno y, por último, el Sistema de Evaluación de Políticas. Estos cuatro se seleccionaron porque de acuerdo con Pineda, son la mejor y más clara expresión de un proceso de planeación y evaluación de política pública en el municipio. Con la información recopilada en los municipios seleccionados, el autor construyó el Ranking de Desempeño Municipal en Materia de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas, en el cual el desempeño municipal se evalúa exclusivamente con fundamento en la pertinencia, la relevancia, la oportunidad y la idoneidad de los cuatro instrumentos de gestión ya mencionados.



Los resultados nos muestran que solamente un municipio alcanzó la categoría más alta, nivel aceptable de desempeño, mientras que solamente tres municipios mostraron un desempeño limitado y otros tres un insuficiente desempeño; mientras que la mayoría de los municipios, seis, tienen un nivel pobre de desempeño.

Adicionalmente, en su diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de los municipios capitales realizado por el CONEVAL en 2015, se tuvo como objetivo identificar el grado de avance de 31 municipios capitales del país en los diferentes elementos de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas sociales en el año referido; esto con el fin de proporcionar información a los tomadores de decisiones en los municipios sobre las fortalezas y debilidades en la regulación e implementación de monitoreo y evaluación de políticas públicas en sus gobiernos. Se trabajó con los municipios capitales porque es en ellos donde se localizan los poderes estatales y porque ahí se generan las decisiones de mayor relevancia para la gestión pública de cada entidad federativa. Para este análisis el CONEVAL determinó emplear dos componentes: el primero es el componente normativo, el deber ser, se refiere al marco normativo emitido por el municipio respecto de los elementos de monitoreo y evaluación; el segundo es el componente práctico y se refiere a las prácticas de monitoreo y evaluación que considera la implementación de tales elementos en el municipio.

Los resultados nos muestran que, de los 31 municipios capitales, solamente 7 están en los niveles alto y medio-alto, con 2 y 5 municipios respectivamente; 9 municipios tienen un nivel medio de avance y 14 están en medio-bajo y bajo, con 12 y 2 municipios respectivamente.

Por ejemplo, en ambos casos es destacada la presencia del municipio de Guadalajara liderando las capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas ya que en ambos índices se categorizó en el nivel más alto. Otros resultados coincidentes que podríamos observar son los de Puebla y Oaxaca que aparecen en niveles intermedios, igual que Aguascalientes y Culiacán; mientras que en los niveles bajos están municipios como Monterrey, Mérida, Saltillo y Tepic.

Aún falta mucho camino por recorrer en la adopción de la cultura de la evaluación en nuestros municipios, así como en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en esta materia.

Conclusiones

No hay que perder de vista que ante el contexto globalizador que caracteriza a la economía internacional actualmente, aunado a una creciente demanda social por parte de la población en los diversos municipios del país, éstos han visto cada vez más ampliada su agenda de gobierno, entendida como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal.

Y es que esa ampliación de agenda compromete el actuar gubernamental en el ámbito local, en el cual las capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas públicas son aún insuficientes para el tamaño del reto que este nivel de gobierno tiene enfrente, sobre todo siendo el más próximo a la ciudadanía. Es importante también recordar que la evaluación de las políticas nos permite mejorar el diseño y la implementación de las mismas, de manera que el gobierno esté en mejores condiciones de propiciar un mayor nivel de bienestar en su población, en muy diversas materias, como desarrollo social, seguridad, competitividad, por ejemplo. Así, además de promover el desarrollo de una gestión eficiente, la evaluación aporta a la transparencia y a la rendición de cuentas a la par que ayuda a un ejercicio más eficiente de los recursos públicos del municipio.

Se presentaron en esta investigación diversos estudios empíricos - si bien de corte cualitativo, son bastante aleccionadores - de manera que nos ayudan a contar con un panorama más claro de cómo están nuestros municipios en cuanto al desarrollo institucional que se requiere en materia de planeación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas locales. En general, aún falta mucho camino por avanzar hacia la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito local. Un mayor nivel en las capacidades institucionales en la materia que nos ocupa parece estar relacionado con el tamaño en población y con el presupuesto del municipio; entonces, se entiende que a mayor tamaño del municipio se tienen más capacidades institucionales.

Lo que sí es un hecho ineludible es que ante esa insuficiencia en las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de las políticas, es indispensable - y de sentido común - fortalecer tales capacidades. Para ello es menester atender a la gran heterogeneidad inherente a nuestros municipios, continuar ganando conocimiento sobre el fenómeno mediante diagnósticos más precisos que den cuenta de las capacidades institucionales municipales, impulsar una descentralización más eficaz y flexible a la par que fortalecer la gestión intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, es también necesario cuidar al servidor público, es decir, capacitarlo, actualizarlo y certificarlo, asignarlo a sus funciones cuidando que cumpla los perfiles adecuados, establecer sistemas internos de evaluación del desempeño del personal de modo que se mantengan en sus puestos las personas que mejor desempeño institucional hayan evidenciado y no dependa su permanencia de los cambios políticos administrativos. Es importante también reconocer la importancia estratégica de la evaluación en el ámbito local e impulsar una mayor cultura de la evaluación,

Desde el ámbito estatal es necesario fortalecer la relación intergubernamental con los municipios, tendiendo hacia el fortalecimiento institucional de los mismos, y al establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública municipal, como un instrumento de apoyo y de fortalecimiento de tal gestión. Desde el quehacer federal, es menester fortalecer las acciones del INAFED orientadas a fomentar el federalismo y también el desarrollo institucional municipal, específicamente lo que atañe a la capacitación y acompañamiento técnico de los municipios, así como a la implementación y seguimiento del Programa Agenda Desde lo Local. Adicionalmente, el gobierno federal debería ir planteando una estrategia nacional para el fortalecimiento municipal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y sus respectivos órganos legislativos, así como del INAFED, de CONEVAL y de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ampliar las capacidades institucionales del ámbito municipal implica gobernar a la institución, hacer buenas políticas y producir los resultados que sean de beneficio para la población.

Como elementos de una nueva agenda de investigación, podría plantearse un análisis de política comparada a nivel internacional entre aquellos países latinoamericanos que cuentan con una política nacional de fortalecimiento del desarrollo institucional municipal, por un lado; así como profundizar en el diagnóstico de las capacidades institucionales municipales en México para que, de manera complementaria, ambos elementos abonen al fortalecimiento de las mismas en nuestro país.

El Entreacto Político que Vivimos: La Cuestión sobre el Estado y el Gobierno del Futuro Próximo

Luis F. Aguilar Villanueva¹

Después del auge de las transiciones democráticas al final del siglo XX -la tercera ola», «la cuarta ola»- los Gobiernos democráticos no atraviesan por su mejor momento. Muchas de sus decisiones, acciones y omisiones son objeto de cuestionamientos, y crecen las dudas sobre su capacidad y efectividad directiva.

Si excluimos las críticas que no se sustentan en señalamientos comprobables y son desahogos de prejuicios, resentimientos, animadversiones y defensa de intereses en contra de partidos y personajes políticos, dos son los blancos fundamentales de las críticas al Gobierno democrático. El primer blanco es la ilegitimidad y la inefectividad de sus decisiones directivas. Son frecuentes sus infracciones institucionales, sus hechos de corrupción, arbitrariedades y discriminaciones, y también sus datos incompletos, errores explicativos, cálculos incorrectos y acciones sin resultados satisfactorios. El centro del segundo blanco es el desconcierto de los Gobiernos democráticos ante los cambios cognoscitivos económicos, tecnológicos, morales, sociodemográficos, ambientales, geopolíticos que ocurren en la sociedad contemporánea y que evidencian sus lugares comunes y sus embrollos para entenderlos, encauzarlos, ordenarlos y para mitigar los males sociales que causan los acontecimientos sanitarios y climáticos imprevistos y que, aun si previsibles, son incontrolables. Es una situación inquietante. Algunos se preguntan si la sociedad «posmoderna» sea gobernable por la democracia moderna en la que hemos sido socializados o si, en cambio, se requiere avanzar hacia gobiernos socialmente más exigentes e imperativos.

Los cambios multidimensionales y los acontecimientos aciagos cada vez más frecuentes enturbian el ánimo de los ciudadanos. Muchos perciben que sus conocimientos, capacidades y experiencias laborales han perdido valor y que las oportunidades de bienestar de sus vidas y las de un futuro seguro y protegido se han reducido y se han vuelto más costosas e inciertas. Son muchos más los ciudadanos que experimentan que sus situaciones ya precarias de vida se han agravado en los últimos años y se sienten abandonados a su suerte. A ambos grupos inquieta y hasta desespera que no haya agentes públicos y privados que entiendan su situación, contribuyan a solucionar sus problemas y frenen el deterioro y la depreciación de sus vidas.

En contraste, han aparecido nuevos sujetos sociales, nuevas subjetividades, que aprecian e impulsan los cambios en curso, desde los tecnológicos y económicos hasta los valorativos, cognoscitivos y conductuales. El cambio social es la referencia de sus vidas, no consideran que conlleve riesgos funestos, aprovechan sus oportunidades (mayor información y comunicación, dispositivos técnicos más rápidos y seguros de cálculo y gestión, mayores utilidades económicas, satisfacciones personales...), se distancian de las modalidades de trabajo de organizaciones obsoletas, plantean nuevas causas de interés público, les fastidian los hechos de corrupción, arbitrariedad, truismo discursivo, superficialidad analítica y desperdicio de recursos de una clase política demasiado vista, y son indiferentes a las proclamas de los partidos que en su opinión viven en otro tiempo y mundo. Los nuevos sujetos portan otro concepto y otra expectativa de la actividad política y gubernamental.

A pesar de sus diferencias, los golpeados por los cambios y los convencidos en su importancia comparten puntos de vista. Coinciden en que los agentes de la producción del sentido social -los políticos, los legisladores, el Gobierno, las empresas, los intelectuales, las organizaciones civiles, las Iglesias- no están elaborando una visión del nuevo sistema de sociedad en formación y no saben reinterpretar los valores, principios y normas fundamentales de la vida humana en sociedad a fin de comprender, explicar y conducir el cambio y concebir a una nueva forma de sociedad segura, funcional, vivible. Comparten asimismo ambos la percepción de que los Gobiernos democráticos actuales no logran detener la ola insoportable de violencia, extorsiones, abusos y criminalidad ni logran disminuir las discriminaciones y desigualdades que desperdician el capital humano de la sociedad. La frustración y la irritación de generaciones y sectores ante sus Gobiernos que no saben hacer frente a los cambios que los angustian y la impaciencia de los nuevos sujetos ante las decisiones gubernamentales discordantes con el tiempo que se vive han dado pie a que ambos consideren que hay otros modos de gobernar más acertados que el Gobierno democrático establecido

Aguilar Villanueva, Luis F. El entreacto político que vivimos: la cuestión sobre el Estado y el gobierno del futuro próximo. En: Hacia un teoría integral de la gestión pública. México: CLAD, 2023. Págs. 13-38

que no es el mejor Gobierno y régimen, no obstante teorías y peroratas.

Esta introducción acaso de tono dramático tiene el propósito de señalar que generacionalmente nos encontramos en un entreacto político. Entre pros y peros, predilecciones y animadversiones, nos preguntamos acerca de las acciones que hay que emprender para que el orden social de nuestros últimos años se reavive y el Gobierno reconstruya su capacidad directiva y restaure la confianza social o, por el contrario, para que otro ordenamiento social más apreciable y efectivo se configure y otro tipo de Gobierno se haga cargo de la sociedad en el futuro próximo. Oscilamos entre las ideas y propuestas de corrección y reforma del establecimiento institucional actual y las ideas y propuestas de otro ordenamiento de la sociedad de mayor calidad institucional y capacidad directiva. Al mismo tiempo, entre preguntas y dudas, esbozamos los atributos que la gobernanza ha de tener para conducir el desplazamiento de la sociedad presente hacia un eventual nuevo orden e impedir que sea regresivo; refrene libertades y derechos humanos; cancele la división de poderes; polítice la impartición de justicia; militarice sin sentido las actividades de la sociedad.

Nacional e internacionalmente estamos apresados por un inquietante dilema institucional, intelectual, político, económico, geopolítico sobre el orden social futuro y su gobernanza. Son numerosos los que cuestionan el orden político y económico que enmarcó la vida de nuestros últimos cuarenta años y, en sentido contrario, también son numerosos los que cuestionan que el eventual nuevo orden del Estado y modo de gobierno que prometen y practican los nuevos líderes, con condenas tajantes del pasado y centralización de las decisiones, pueda ser un proyecto de sociedad válido, aceptable y duradero.



Dos son los temas de estas reflexiones: 1) la incertidumbre política y gubernamental actual que el cambio pluridimensional en curso causa y que cuestiona además la valía y provecho del arreglo institucional y económico del pasado reciente; 2) las propiedades que la gobernanza democrática actual ha de poseer para ser una actividad confiable de conducción del entreacto político en el que nos hallamos.

La incertidumbre política actual y las interrogantes sobre el reordenamiento del Estado social y el funcionamiento del Gobierno democrático.

Nos encontramos en una situación en la que los poderes públicos, el Gobierno, las corporaciones económicas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, que fueron los agentes que modelaron con sus ideas y proyectos la sociedad en la que hemos vivido en los últimos años, se encuentran en problemas, son objeto de crítica y han dejado de ser creíbles y confiables para numerosos sectores sociales. Percibimos que se estremece el orden geopolítico mundial que se instauró

después del final de la Guerra Fría y del colapso del comunismo soviético, restauró la aceptación social de la importancia de los mercados y dio origen al auge de la globalización económica, cultural y política. Percibimos también que parece terminar el ciclo institucional-gubernamental-político que a fines del siglo pasado reestructuró y reactivó el Estado Social democrático, agobiado por situaciones críticas de ingobernabilidad, y se perfila en su lugar un orden institucional alternativo y otra modalidad de gobernanza, que resulta atractivo y convincente para los grupos e individuos que juzgan que el pasado sistema político, económico y social no les significó beneficios y votan por Gobiernos alternativos con planes diferentes, aun si sus discursos y decisiones directivas no logran acreditar que pueden controlar los problemas y eliminar los males que se imputan al orden político y económico del pasado. Esto ocurre en medio de polarizaciones políticas divisivas y no solo en la región latinoamericana.

En este momento no es posible predecir el orden geopolítico de las próximas décadas, que será seguramente el desenlace de la confrontación entre las autocracias y las democracias, ejemplificada hoy por la guerra de la Rusia totalitaria contra la Ucrania prodemocrática occidental y por las inquietantes prefiguraciones bélicas en Asia (China, Corea del Norte) y Medio Oriente, motivadas por reivindicaciones territoriales, convicciones religiosas, cálculos de oportunidades económicas y dominación. En contraste, las asimetrías reales o atribuidas del orden geopolítico actual y sus tensiones desestabilizadoras han motivado la posición de crear un orden internacional multilateral corresponsable, que contrapese el realismo político de las potencias actuales o emergentes.

Más específicamente, ignoramos el desenlace que tendrán las democracias actuales de los Estados sociales. No estamos seguros sobre si viviremos en una sociedad más acorde con los valores, los principios y las reglas de la vida en común, que la humanidad ha elaborado y justificado racionalmente durante siglos, y que Gobiernos competentes y representativos asumirán su conducción. O si, por el contrario, viviremos en una sociedad cuya estructura y funcionalidad será determinada por gobernantes, acaso democráticamente elegidos, pero iliberales e ilegales al momento de gobernar, ya que están decididos a poner orden, someter a la masa de transgresores y criminales, romper las redes políticas y económicas que reproducen desigualdad y pobreza y que, para lograrlo, están resueltos a restringir o bloquear los controles de los poderes públicos y de la opinión pública, militarizar la Administración pública, coartar libertades y derechos, politizar la impartición de justicia. En muchos países los comportamientos electorales actuales ponen de manifiesto las oscilaciones de los ciudadanos respecto de su visión de sociedad y de Gobierno.

Las cuestiones centrales del entreacto político nacional e internacional presentan numerosas variaciones que son dilemas, reajustes y reequilibrios entre el Estado y el mercado, las élites y las masas populares, el poder público y las libertades de los sujetos asociados, los ecosistemas naturales y las actividades humanas, los desarrollos científicos y tecnológicos y los principios éticos y religiosos, la igualdad de los derechos humanos y la variedad de las desigualdades factuales, la territorialidad de los Estados y Gobiernos y la transterritorialidad de las relaciones entre las sociedades, la democracia electoral y la democracia como gobierno efectivo de la sociedad existente en forma de Estado de Derecho, etc.

En el pasado los mayores, como yo, vivimos otro entreacto semejante, que tuvo como desenlace la configuración del orden social que ha enmarcado nuestras vidas en estos años. En el último cuarto del siglo pasado, convencidos o forzados, ideamos, aprobamos y experimentamos el cambio de un modo de concebir y realizar el Estado social (el Estado de bienestar, el Estado de desarrollo) en el que crecimos y fuimos socializados y nos desplazamos hacia otro modo de concebir su estructura, dirección y operación.

A partir de los años 70 del siglo pasado el Estado social de bienestar y desarrollo de la posguerra afrontaba una crisis financiera, administrativa y política que debilitaba la confianza de los ciudadanos en su ordenamiento normativo, en su arreglo político de soporte, en las políticas y los servicios públicos y en la sustentabilidad del gasto público como el instrumento principal de la conducción social. Después de «los treinta años gloriosos de la posguerra» en Europa, que fueron los años esperanzadores del desarrollo en América Latina, ocurrieron hechos de ásperos cuestionamientos políticos y movilizaciones de inconformidad a consecuencia de la parálisis del crecimiento económico con estanflación, desinversión, desempleo, empobrecimiento, deterioro de la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos, que dieron motivo para cuestionar las políticas económicas y sociales de los Gobiernos democráticos de los Estados sociales de la posguerra y para preguntarse acerca de sus limitaciones directivas en sociedades estructuradas por el sistema económico capitalista, y para auspiciar la creencia de que el régimen comunista o socialista está mejor equipado para crear la sociedad justa y próspera que el Estado social y el régimen democrático proclamaron que es su razón de ser y misión.

En esos años preocupantes se llegó a pronosticar «la crisis de la democracia». Se juzgó que los Gobiernos democráticos estaban cercanos a una situación de ingobernabilidad por no disponer de los recursos financieros, legales, políticos y administrativos para dar respuesta a la demanda masiva de los ciudadanos que entonces (y también ahora) esperaban exclusivamente del Gobierno las respuestas para resolver sus problemas, satisfacer sus necesidades y realizar sus aspiraciones, sin preguntarse sobre las implicaciones de sus intereses particulares para el logro del interés general y sobre sus responsabilidades personales o grupales.

Para evitar la crisis por ingobernabilidad se innovaron diversas instituciones del Estado social democrático y buena parte de las políticas gubernamentales y cambió el modo como los Gobiernos democráticos entendían, valoraban y regulaban la función social de los mercados libres y de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Se instauró un nuevo equilibrio institucional entre el Estado y el mercado, entre el Estado y la sociedad civil y se reconoció que los derechos sociales a la educación, salud, empleo, seguridad social pueden respetarse y cumplirse a través de las actividades de agentes sociales, externos al Gobierno, y no únicamente mediante las actividades que el Gobierno realiza a través de sus burocracias administrativas. Se reformaron las regulaciones económicas, se redujo el ámbito de la intervención estatal, se redimensionó el tamaño del Gobierno y del número de las entidades y programas de la Administración pública, se modificó la forma y el contenido de la gobernanza de la sociedad, abierta a una mayor participación de los ciudadanos en la elaboración e implementación de las políticas públicas. En nuestra región latinoamericana el gobierno del Estado social de desarrollo comenzó a asumir una configuración democrática («Transición Democrática»), opuesta al autoritarismo gubernamental que, después de la inicial aclamación social por su empresa histórica de industrialización y modernización de la sociedad, terminó por estancarse, desfigurarse y llegó a alcanzar niveles inaceptables de represión en los años 70 a consecuencia de las implicaciones conflictivas de la Guerra Fría en la región.

Al nuevo orden institucional y funcional de las décadas a la vuelta del milenio se le llamó «reforma del Estado», «reinvención del Gobierno», «reactivación de los mercados», «resurrección de la sociedad civil», «nueva gestión pública». Fundamentalmente fue una política de ajuste, que tuvo dos dimensiones. La primera dimensión fue el ajuste financiero entre el ingreso y el gasto público, entre los costos y los beneficios del masivo gasto gubernamental, a través de múltiples reformas legales, fiscales, presupuestales, administrativas, políticas. En función y en respaldo del saneamiento y reequilibrio de las finanzas públicas, la segunda dimensión, de fondo, fue el ajuste entre el Estado y el mercado; mediante des y regulaciones financieras, comerciales, industriales, laborales, fiscales se redujo el ámbito del intervencionismo estatal y se extendió el ámbito de los mercados, de sus inversiones y sus procesos productivos y comerciales con alcances transferritoriales, globales. Se extinguieron los innecesarios monopolios económicos estatales y las empresas públicas deficitarias, se despolitizaron las decisiones gubernamentales fundamentales con la instauración de agencias autónomas de ciudadanos expertos y se redireccionó el torrente de la demanda social centrada en el Gobierno hacia los bienes y servicios que producen las corporaciones y las organizaciones de la sociedad civil, aligerando al Gobierno de «la sobrecarga» que le imponía la demanda social gubernamentalmente dependiente.

En estos últimos cuarenta años, hemos trabajado y vivido en el marco institucional de una nueva economía política y gobernanza, que hemos llamado «neoliberal» (con tono descriptivo o tono crítico) y que generó una visión diferente del Estado, del Gobierno, de la Administración pública y del mismo funcionamiento de la sociedad. Después de medio siglo de Gobiernos desarrollistas intervencionistas, lo característico de gran parte de mi generación fue reconocer la necesidad, importancia y urgencia de los Gobiernos democráticos y al mismo tiempo reconocer la necesidad e importancia que tienen las empresas económicas competitivas de mercado y las organizaciones sociales solidarias para sostener el crecimiento y el desarrollo de la sociedad y reducir las brechas de pobreza, retraso, subdesarrollo y desigualdad. Construimos otra idea del Gobierno y de su gobernanza de la sociedad.

Se mantuvo firme la posición de que el Gobierno es y debe ser el garante de las libertades y los derechos humanos de sus ciudadanos, vigilar el cumplimiento de las normas legales, garantizar el orden y la seguridad pública y debe ser el proveedor de los bienes y servicios públicos funda-

mentales, los tangibles y los intangibles, para todo el conjunto de los ciudadanos sin exclusiones y discriminaciones. No obstante, en el ámbito de las actividades económicas, se exigió que el Gobierno del Estado sea un agente regulador, coordinador y facilitador de las actividades económicas y al mismo tiempo un vigilante activo y sancionador de los abusos y transgresiones de empresarios irresponsables, pero que renuncie a ser el dirigente único y el determinante incuestionable de las políticas, inversiones, impuestos, empresas, bienes, servicios, precios, salarios, pensiones.

No faltaron los intelectuales y políticos extremistas, entusiastas del cambio institucional y económico en curso, quienes afirmaron que la regulación y el progreso de la sociedad puede realizarse predominantemente por los mercados, governance by markets, o por la sociedad civil organizada, governance by selforganized civil society y propusieron, en consecuencia, un Estado mínimo, un Gobierno reducido, regulatorio, enfocado exclusivamente en preservar y proteger las libertades de sus ciudadanos y en asegurar los bienes y servicios públicos que los ciudadanos requieren y a los que tienen derecho, pero en el entendido de que la producción y provisión de los servicios pueden encomendarse a las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales que pueden producir con menores costos y mayor calidad y cobertura los bienes y servicios tangibles e intangibles. En la exaltación se afirmó que el nuevo orden social es «El Fin de la Historia» y «El último Hombre», una posición aclamada por medio mundo.

Otra posición, sostenida por muchos colegas, entre los que me cuento, fue la consideración de que tanto el Estado con sus poderes públicos como los mercados con sus corporaciones competitivas e innovadoras son indudablemente agencias indispensables e importantes para acordar el rumbo de la sociedad y realizar los objetivos sociales de mejores condiciones de vida, pero que disociados son insuficientes para la labor directiva y enfrentados condenan a la sociedad a la decadencia. Ni los poderosos Gobiernos ni las poderosas empresas pueden ellos solos, por sí mismos, ser los dirigentes supremos de la sociedad y asegurar el orden, la justicia, la prosperidad y la seguridad. Aun si los Gobiernos y mercados poseen recursos ingentes y poderosos, no poseen todos los recursos que se necesitan para conducir y coordinar a la sociedad. El orden, la justicia, la seguridad, el bienestar, la prosperidad no es posible y sustentable solo con la lógica del poder político o con la lógica de los negocios o con la lógica de las causas de las organizaciones no gubernamentales o con la lógica del conocimiento experto. La dirección de la sociedad no puede ser más que una obra social conjunta en la que participan, colaboran y se involucran los poderes públicos, las entidades gubernamentales de la Administración pública, las corporaciones económicas, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de la inteligencia social, las asociaciones de trabajadores, las redes de la solidaridad y cooperación de las familias y los agrupamientos de las comunidades locales.

Desde esta perspectiva se construyó el concepto de gobernanza, que integra las agencias y los recursos que existen en la sociedad y se opone a reproducir las trilladas concepciones antagónicas («revolucionarias») en contra el Estado o en contra el mercado y la sociedad civil, aunque sin creer ciegamente que el Estado o el mercado o la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, sin la concurrencia y la colaboración de las demás agencias, posee los recursos (éticos, jurídicos, cognoscitivos, financieros, organizativos, tecnológicos, discursivos, coactivos...) que son necesarios para instituir el orden social, causar la prosperidad y sostener la estabilidad. La gobernación de la sociedad se entendió como co-gobernanza, como una actividad asociada, colaborativa, concertada intergubernamental, gubernamental-social, público-privada, internacional, como lo propone y declara la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La nueva relación entre el Estado y los mercados, la nueva economía política, tuvo su auge a la vuelta del milenio y fue el origen de la globalización económica y cultural, que se entendió y proyectó como el nuevo orden internacional postnacional. Sin embargo, su funcionamiento ha mostrado fisuras, reveses y daños a lo largo de los años que han motivado su crítica. Ha sido objeto de los cuestionamientos ambientalistas que le imputan la destrucción de ecosistemas terrestres y marinos y la crisis climática mundial con sus amenazas frecuentes a la vida humana. Ha sido también el blanco de los cuestionamientos sociales que lo reprueban por haber generado una cultura social y política utilitarista, materialista e individualista y por haber agravado la desigualdad entre las naciones, entre las regiones y sectores de las naciones y entre las personas, aun si se reconoce que en muchos países hizo crecer la riqueza social, mejoró la productividad y el bienestar, amplió las clases medias y disminuyó la pobreza. El acaecimiento de la crisis financiera global del 2008 con sus daños económicos se imputó a sus desregulaciones económicas, a la débil vigilancia gubernamental de las transacciones financieras internacionales o a su negligencia y acaso condescendencia con las firmas bursátiles, bancarias y fondos de inversión.

En sentido contrario, el sacudimiento mundial de la pandemia covid de estos años, a pesar de su ruinoso impacto sanitario y económico, restauró la importancia del Gobierno. Se entendió que el agente gubernamental es el único que gracias a sus poderes y recursos constituidos puede organizar y movilizar a la sociedad y detener la amenaza a su supervivencia y bienestar; cuidar a los ciudadanos perjudicados en su salud, empleo y negocios; normalizar la vida económica (control de la inflación, incentivos a la inversión, subsidios a los afectados...) y reemprender el crecimiento.

Ante los males y problemas sociales y los cambios disruptivos de estos años ha sido lógico que los ciudadanos nos preguntemos si el modelo neoliberal de Estado y sociedad debe continuar o si es obligado su reordenamiento o, más radicalmente, su reversión, su eliminación. Nacional, regional y mundialmente nos encontramos en un entreacto político inestable y confrontativo. Dos modelos de economía política y sociedad se sobreponen, influyen y enfrentan en la deliberación de la sociedad. Hay políticos y ciudadanos que valoran y defienden el arreglo neoliberal del Estado y otros que exigen su desaparición total o parcial. Unos optan por la defensa y preservación de un Estado de derecho con Gobierno democrático, mercados libres regulados y una sociedad plural y abierta, mientras otros optan por un estatismo dominante de la vida social y prefieren o no les preocupa un Gobierno autoritario, resuelto a poner orden, terminar con las transgresiones y el crimen organizado, hacer crecer y distribuir la riqueza y, si necesario, establecer el «estado de excepción» de la sociedad, suplantar con sus decretos personales las normas legales que regulan las libertades y los derechos, controlar la división de poderes públicos y la opinión pública independiente, militarizar la función pública. El desenlace del entreacto no es previsible ni nacional ni regional ni internacionalmente.

El primer desenlace del entreacto puede ser la decisión política de continuar la relación ya experimentada entre el Estado, las libertades económicas de mercado y las libertadas políticas, intelectuales y conductuales de la ciudadanía, aunque es obligado corregir sus errores, fallas, limitaciones, desviaciones y anular sus abusos, discriminaciones y daños. Hoy en el sector privado mundial existen movimientos autocríticos que promueven el proyecto de «El Gran Reinicio» (the woke capitalism, con expresión de otros intérpretes) y exigen una gobernanza corporativa que reactive su responsabilidad social e incorpore convencida los principios ambientales, los de la «economía verde» y la transición energética, y los principios sociales de la equidad y la inclusión: las corporaciones «ASG / ESG». Se reconocen asimismo los excesos y descarríos de la globalización financiera, productiva, comercial, tecnológica y se recupera la importancia de las cadenas de provisión de insumos y productos de los productores locales y circunvecinos en vez de una globalización comercial anónima, indiferente a los valores de la integración social que consolidan los intercambios económicos regionales.

Se denuncian también las complicidades entre algunos Gobiernos y empresarios que dieron origen al «capitalismo de amigotes, de compadres» (crony capitalism) y se reprueba la incuria ambiental y el aumento de la exclusión y la desigualdad social, que se juzgó optimistamente que era solo una etapa pasajera. Son innegables estos rasgos oscuros inaceptables, aunque la autocrítica no puede llegar a desconocer o menospreciar la importancia de las libertades económicas e intelectuales de los ciudadanos, básicas para fines de crecimiento y bienestar, y renunciar a oponerse con buenas razones a toda forma de regresión hacia un estatismo que determine imperativa y coactivamente las actividades económicas de las organizaciones y personas, restringa o bloquee libertades e iniciativas, desaproveche la inteligencia y creatividad de la sociedad y la convierta en un mundo de empleados subordinados a un agente gubernamental supuestamente sabelotodo y omnipotente.

El segundo desenlace del entreacto puede ser la redefinición de la relación entre el poder político, las libertades económicas y sociales y las situaciones precarias de vida de varias o numerosas poblaciones de la sociedad y, por ende, la decisión de reformar las áreas en las que son evidentes las transgresiones institucionales de los poderes públicos y su inacción ante problemas sociales injustos, y es asimismo evidente la insensibilidad de las corporaciones económicas a los problemas, abusos y daños que padecen sectores sociales particulares. La redefinición de la estructura estatal de la sociedad y del modo de gobernarla es la condición que hace posible la existencia de un proyecto de sociedad que va más adelante en la plasmación social de los valores y principios humanos de libertad, dignidad y justicia universal que son constitutivos del Estado de derecho y la instauración de una gobernanza democrática de representatividad incluyente. Es un proyecto de sociedad sin desigualdades injustas, que concilia la exigencia de igualdad con la exigencia de libertad de los individuos. Más que eliminarlas regula con mayor inteligencia las libertades políticas,

económicas e intelectuales de los ciudadanos con referencia a los valores incontrovertibles de la justicia y la dignidad humana y no reproduce la historia social estéril de uniformar las preferencias e ideas de las personas, condenando sus sociedades a la división, el conflicto y el retroceso por la asfixia de las diferencias.

En el escenario de la refundación de un orden social alternativo se presentan y conocen dos posiciones políticas. Una se enfoca en eliminar las deformaciones del régimen democrático del Estado de derecho y del sistema social actual a través de reformas institucionales políticas, económicas y sociales genuinas, efectivas y en muchos casos profundas. Pero también existe la posición resuelta a eliminar el establecimiento social actual y pasado mediante la acción autoritaria de un líder plebiscitario y sus incondicionales que imponen su visión del orden social y del gobierno por la credulidad esperanzada de los ciudadanos o por su imposibilidad de resistencia.

El entreacto puede conducirnos dialécticamente a un tercer desenlace. La descalificación crítica de las condiciones negativas de los órdenes sociales por sus posiciones erróneas y las situaciones degradadas e injustas de sectores de la población ha favorecido siempre la creación social de nuevos conceptos y mejores proyectos de vida en común y han derribado el edificio de sociedades inaceptables. La historia humana muestra la productividad de las críticas fundadas y contundentes de individuos y grupos a las condiciones negativas de su vida asociada y los cuestionamientos a las creencias y los sistemas valorativos de su sociedad, a sus normas de convivencia, figuras y ejercicios de autoridad, clases sociales, regímenes de propiedad, condiciones de trabajo, discriminaciones injustificadas. Los cuestionamientos a la deformación y disfuncionalidad del establecimiento social han sido siempre las causas que transforman la estructura y el funcionamiento de las sociedades y generan niveles de convivencia de calidad superior, aun si la crítica destructiva y constructiva ha provocado divisiones, conflictos y enfrentamientos.

La confrontación intelectual y política entre las dos propuestas y situaciones que se presentan en la actualidad, entre la neoliberal reformada y la reestatal (con formatos populistas o autocráticos), puede concluir en la configuración de un ordenamiento más avanzado y convincente de sociedad y en una nueva gobernanza. El debate político e intelectual entre los dos proyectos de orden social y Gobierno seguramente señalará y cuestionará los supuestos y conceptos erróneos de ambos, sus problemas irresueltos, sus situaciones limitantes de bienestar, sus abusos excluyentes, y exhibirá su invalidez, inestabilidad e inaceptabilidad. Pero, también el debate llevará a reconocer la validez de algunos o muchas de sus concepciones sociales e instituciones de la vida en común y la efectividad de algunas de sus políticas económicas y sociales que han probado ser conducentes para atender los problemas crónicos de subdesarrollo, injusticia, pobreza y desigualdades de varios tipos. La reflexión y el debate sobre los dos ordenamientos y gobernanzas tienen propiedades negativas a eliminar y aspectos potencialmente positivos que pueden afirmarse en otro orden social y otra gobernanza, que sea más coherente y verosímil con su concepto de sociedad humana y su sistema valorativo, sin arrastrar contradicciones, incompatibilidades y simulaciones discursivas y reales.

El procesamiento de las realidades de los dos órdenes sociales contrapuestos nos hará descubrir y criticar racionalmente sus contradicciones, limitaciones, desviaciones, males y daños y rechazarlos por irracionales, inadmisibles e injustos, pero también nos conducirá a descubrir, apreciar y rescatar las normas valiosas y las políticas públicas satisfactorias de cada uno de los dos órdenes y nos hará entender, reconocer y apreciar que pueden ser los componentes constitutivos de un superior ordenamiento estatal de la sociedad a construir, que entre otras características distintivas no reproduce las cansinas oposiciones infundadas que hemos establecido entre el Estado y el mercado, entre las normas legales y las libertades personales, el interés general y los intereses individuales, el establecimiento y el cambio, las diferencias y la desigualdad. Obviamente no será un orden social perfecto, pero tampoco uno que repite contradicciones insufribles, injustas y opresivas.

Las propiedades de la gobernanza democrática en un tiempo incierto y conflictivo de cambio social.

Cuando se piensa en cualquier escenario político futuro, la cuestión principal del entreacto político se centra en la averiguación de los atributos que la gobernanza de los Gobiernos democráticos ha de tener en el contexto actual de la sociedad, a fin de que puedan conducir los cambios multidimensionales en curso, gestionar sus problemas y dar respuesta a las inquietudes y desconciertos de los ciudadanos. La cuestión implica también interrogantes e investigaciones sobre las

causas que originan y agravan los problemas directivos de los Gobiernos democráticos actuales y, en correspondencia, sobre las propiedades que el gobernar ha de tener para estar a la altura de la gestión del cambio pluridimensional y de sus múltiples problemas y «multicrisis».

Los escritos sobre el riesgo de crisis de los Gobiernos democráticos en las condiciones sociales actuales han sido numerosos en estos años y caracterizados por ser analíticos y explicativos. El foco de un buen número de estudios han sido las deficiencias del diseño constitucional de numerosos Estados y el diseño institucional de los regímenes democráticos, cuyas omisiones, imprecisiones o incongruencias normativas dañan el ordenamiento normativo del Estado, la estructuración estatal (federalismos, unitarismos, autonomías), las atribuciones de los poderes públicos, las prerrogativas y el ejercicio del poder ejecutivo (diversos tipos de parlamentarismos y presidencialismos...), las relaciones intergubernamentales, las normas de las libertades políticas de opinión, asociación, participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y sus libertades económicas e intelectuales, el régimen democrático, el proceso electoral. Otros estudios, articulados o no con los defectos del ordenamiento estatal, se han enfocado específicamente en las fallas institucionales del agente gubernamental. Señalan que muchas democracias son únicamente electorales más que legales y liberales al gobernar, e indican sus conductas de ilegalidad, arbitrariedad, corrupción, representatividad selectiva y discriminatoria, su opacidad decisional, el ocultamiento de la información de naturaleza e interés público, sus narrativas falsas de la historia y situación social, sus dádivas a específicos sectores para disponer de clientelas políticas manipulables y, más peligrosamente, la represión de los ciudadanos disconformes con sus discursos y decisiones directivas, así como sus complicidades con organizaciones criminales o con empresas rentistas para obtener utilidades particulares exclusivas.

Otras investigaciones se han enfocado en las propiedades ejecutivas del gobernar y han explicado que su desempeño bajo o irregular con resultados insuficientes o precarios se debe a su desinformación sobre el origen y la composición de los problemas sociales, a sus errores de cálculo de los efectos y los costos de las acciones que deciden, a su desarticulación con la inteligencia de la sociedad para mejorar datos, análisis, prospecciones, cálculos y evaluaciones, además de las torpezas de gerencia y el diseño defectuoso de los procesos de sus entidades administrativas.

Otros análisis han ido más a fondo y se enfocan en el sistema social, económico y político contemporáneo, al que imputan el debilitamiento de las autoridades sociales y de la autoridad política. Han señalado las limitaciones de la ciudadanía actual, su baja cultura de la legalidad, sus incumplimientos fiscales, su incuria de los bienes públicos y su individualización autoreferida que comporta desinterés en la política, en los asuntos públicos, y desfigura el concepto de interés público, pensado en función de sus utilidades y beneficios personales sin consideración de los problemas y los beneficios comunes. Se menciona también recientemente la explosión de las redes sociales digitales con su inclinación a la posverdad, a la emocionalidad de las opiniones y preferencias, que terminan en discrepancias frecuentemente inconciliables e inadmisibles por no ser compatibles con los valores y las prescripciones del ordenamiento normativo del Estado y con la esperada racionalidad de la comunicación y discusión democrática.

Otras publicaciones explican que las dificultades de los Gobiernos democráticos y las críticas de los ciudadanos a sus políticas y regulaciones son el efecto de la diferenciación estructural y funcional del sistema social actual, de su complejidad. Las actividades fundamentales de la sociedad actual (economía, política, ciencia, tecnología, arte, religión, familia, vida afectiva...) tienen lógicas de acción diferentes y procesan sus relaciones con las demás agencias de acuerdo con sus fines, reglas, expectativas y situaciones. Algunos productos son insumos útiles y relevantes para sus propósitos y otros son desfavorables o perjudiciales que desdeñan y descalifican. Es evidente además la desterritorialización de sus actividades y relaciones más significativas, la incorporación del conocimiento científico y tecnológico en sus cálculos y operaciones y el uso masivo de los dispositivos digitales de información y comunicación con el veloz desarrollo de la inteligencia artificial.

Ante el entramado de relaciones del diferenciado sistema social actual, los actores políticos, económicos e intelectuales no tienen más opción que reconocer que la gestión de la sociedad ya no puede ser el producto de la inoperante vieja gobernanza que gobiernan por mando y sumisión social y es obligado a configurar un modo nuevo de entender y ejercer la relación del Gobierno democrático con la ciudadanía. Se exige una gobernanza que, sin contradecir los valores y principios del Estado de derecho y del régimen democrático, amolde sus regulaciones y directrices a las nuevas condiciones sociales diferenciadas y cambiantes; reelabore los supuestos, instrumentos y prácticas

de su modo establecido de gobernar; remodele el discurso gubernamental y lo libere de sus truismos; lo haga creíble, reforme las conductas de las entidades administrativas públicas y acepte la pluralidad de las preferencias y expectativas de los ciudadanos, sin permitir que la pluralidad comporte y justifique la desigualdad y la exclusión. Solo el cambio institucional y gubernamental acorde con las transformaciones sociales pluridimensionales puede reconstruir la capacidad y efectividad directiva de los Gobiernos democráticos, recuperar la confianza social y contrarrestar la atracción que algunos sectores sienten por líderes populistas y dictaduras autócratas.

La remodelación de la gobernanza pública implica tres tareas esenciales: la observancia del ordenamiento normativo del Estado para fines de su legitimidad, la utilización del sistema social de conocimiento para su efectividad directiva y el establecimiento de nuevas relaciones políticas del Gobierno con la ciudadanía para fines de aceptación social de sus regulaciones y políticas.

Políticamente no es una exigencia inédita. En las sociedades del pasado, con referencia a mitos fundacionales, creencias religiosas, relatos históricos, principios éticos ancestrales, argumentaciones racionales, se ha exigido que los Gobiernos sean legítimos, eficaces, respetables y abundan las evidencias de que los Gobiernos pierden autoridad, se repudian y se derrumban todas las veces que sectores de la sociedad no los juzgan legítimos, responsables, competentes, productivos, útiles. Lo complicado de nuestro tiempo es que la exigencia de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social del Gobierno se ha vuelto más problemática debido a la complejidad del sistema social, a la diferenciación de las preferencias, actividades e interacciones de sus agentes.

El sistema social actual se caracteriza por la complejidad de la composición, causalidad y relacionamiento de sus actividades, relaciones, productos, hechos, realidades. Las realidades sociales son multidimensionales en su composición, multicausales en su origen, y son relacionales, existen y funcionan gracias a la relación que mantienen con otras realidades y otros actores sociales. La complejidad del sistema social contemporáneo se debe a que los hechos sociales son efecto de la pluralidad de decisiones que toman los agentes sociales de acuerdo con la variedad de sus preferencias y objetivos y que las diversas actividades que emprenden para realizarlos tienen lógicas de acción intrínsecamente diferentes. Por ejemplo, hacer negocios no es igual a ejercer la autoridad política e interesarse en el bien común ni la lógica de acción de la política es igual a la de la investigación y la producción de conocimientos y obras de arte o a los comportamientos solidarios de servicio y ayuda a consocios en problemas o con necesidades. La complejidad se debe asimismo a que los agentes sociales, sean públicos o privados, reconocen la insuficiencia de sus recursos propios para realizar los objetivos intencionados de sus decisiones personales independientes y, por ende, la necesidad de establecer relaciones mutuas de interdependencia de recursos con los demás sujetos de su entorno social mediante intercambios, colaboraciones, asociaciones. Heterogeneidad < = > Insuficiencia < = > Interdependencia < = > Complejidad. La independencia de las decisiones de los sujetos sociales conforme a sus preferencias y, al mismo tiempo, sus relaciones de interdependencia con los individuos y asociaciones de su mundo de vida a fin de disponer de los recursos que carecen para poder realizar sus objetivos son la causa de la complejidad del sistema social contemporáneo.



El ordenamiento y la gestión de la complejidad del sistema social contemporáneo suscita perplejidades y debates. Ciertos políticos e intelectuales consideran que lo que procede es el tajo del nudo gordiano con un solo golpe, que ponga fin al enredado entrelazamiento de la ley, el poder, el conocimiento y la libertad de los sujetos de la sociedad contemporánea. Esta posición expresa el encanto simplista del decisionismo de un líder soberano, que reduce la complejidad social y restaura o crea un orden social uniformador por la magnitud de su poderío sin contrapesos. En sentido contrario, otros políticos e intelectuales afirmamos que el ordenamiento que hace compatible, complementario y beneficioso el entrelazamiento de la ley, el conocimiento, la libertad y el poder en la sociedad contemporánea no puede ser sino producto de la interlocución de los agentes gubernamentales y sociales, un modo intergubernamental, gubernamental-social, público-privado, internacional colaborativo, interdependiente, asociado, una forma de gobernanza por cogobierno, cogobernanza. La acción directiva del Gobierno necesita los acuerdos, los conocimientos, las capacidades, los recursos de las corporaciones económicas, las organizaciones sociales, los centros de la inteligencia social, existentes en las naciones e internacionalmente, para poder definir la naturaleza de los problemas sociales nocivos, explicar su origen, elegir los objetivos y futuros sociales de valía y, en consecuencia, para elaborar las leyes que regulen y controlen las acciones de los sujetos causantes de los problemas y para seleccionar las políticas públicas que aminoren los daños de los problemas y los resuelva bastantemente.

Sin embargo, sabemos que los sujetos gubernamentales y los sujetos sociales coautores no poseen siempre la información suficiente y el conocimiento probado en muchos asuntos públicos importantes, aun si han compartido y puesto en común sus datos, conocimientos causales, sus experiencias y habilidades, sus recursos. Por causa de la complejidad y la evolución del sistema social en el que viven, trabajan y deciden, los agentes gubernamentales y sociales no pueden más que aceptar los límites del conocimiento y, por tanto, reconocer los límites del poder político y económico, que coartan la gestión efectiva de buena parte de los asuntos de interés común o la hace inefectiva.

Las limitaciones del agente gubernamental y de los agentes sociales son fundamentalmente cognoscitivas. Las bases de datos, los conceptos, los conocimientos causales son básicos para entender y explicar los asuntos de interés común y para elaborar los objetivos, las acciones, las reglas, las coacciones que la gestión de los asuntos y circunstancias sociales comporta. El poder no puede sin el conocimiento. En muchos asuntos y circunstancias, los agentes gubernamentales como los sociales no poseen la información suficiente y ciertos razonamientos para entender la diversidad de las preferencias sociales de los ciudadanos, elaborar las leyes apropiadas para regular las conductas y coordinar las relaciones de los ciudadanos, justificar la coacción a los trasgresores, seleccionar las acciones que eliminen los daños y males de los problemas y avanzar hacia una solución aceptable. Ningún agente, gubernamental, económico, ciudadano puede evadir la «racionalidad limitada» de la razón humana, que limita la calidad regulatoria de las normas legales y la calidad ejecutiva de las políticas públicas y obliga a tomar decisiones de riesgo en varios asuntos y circunstancias.

De todos modos, cualquiera que sea el escenario que ocurra, ya sea el neoliberal reformado o el reestatal (el populista o el autócrata), no nos es permitido aceptar, justificar y respaldar Gobiernos sin legitimidad, que no respeten los valores y principios de la vida humana racionalmente fundamentados, sean indiferentes a la defensa de los derechos y libertades y transgredan ostensiblemente el ordenamiento valorativo y normativo de la sociedad existente en forma de Estado. Tampoco nos es permitido aceptar y justificar Gobiernos discursivos, predicadores, encantadores, pero ineficaces y costosos. Menos aún justificar relaciones políticas que manipulan y ablandan la participación ciudadana o que la descalifican y la reprimen cuando cuestiona las creencias y los dictados gubernamentales infundados.

Una observación conclusiva Es racional reconocer que los Gobiernos democráticos, aun si suman la inteligencia social y los recursos de las corporaciones, las organizaciones sociales, los centros de conocimiento y los organismos internacionales e incluso si hacen suyas suficientemente las demandas de la ciudadanía, jamás podrán ser Gobiernos perfectos, totalmente satisfactorios. No podrán ofrecer soluciones efectivas en todos los asuntos sociales y circunstancias para todos los ciudadanos y los Gobiernos tampoco serán totalmente respetados y apreciados por todos en todo. Solo en sociedades de pensamiento único y de preferencias uniformes obligadas eso es tal vez posible y también indeseable. En las sociedades plurales, abiertas y transterritoriales en las que vivimos, somos prácticamente todos sujetos autorreferidos, portadores de diferentes posiciones,

objetivos y proyectos, poseedores de dispositivos y sistemas tecnologizados de acceso a múltiples fuentes de información, de modo que es imposible que los Gobiernos, por más legales y efectivos que sean, satisfagan enteramente la variedad de las preferencias y expectativas de los ciudadanos en buena parte de los asuntos de su interés. Las limitaciones de conocimiento y la heterogeneidad de las preferencias ciudadanas hacen improbable la existencia de un Gobierno con potestad plena y efectividad indefectible en todos los asuntos sociales.

Como toda actividad humana, el gobernar del gobernante, aun si asociado y cooperativo, es una acción limitada, tiene defectos, define inexactamente los problemas, desacierta en su cálculo de efectos y costos, elige acciones inadecuadas que hacen irrealizables los objetivos intencionados, se estanca, se desvía, falla y, por ello, el Gobierno no deja de aprender, reformarse e innovar. Aun si es innegable su necesidad e importancia social directiva, el Gobierno no es un sujeto divino omnisciente, todopoderoso, providencial, paternal, benefactor. Se impone una laicización de la creencia en el poder del Gobierno.

Gobernar es «reintentar lo imposible», en expresión del maestro Max Weber. A pesar de altibajos, impedimentos y frustraciones, la gobernanza genuina es la que intenta sin descanso que los fines que preferimos, racionalmente fundados y justificados, lleguen a ser hechos reales de la vida asociada y personal. Los mejores Gobiernos y los mejores ciudadanos no renuncian jamás a idear, explorar y recorrer los caminos que pueden llevarnos a realizar las situaciones sociales en las que los fines de valor irrenunciable de la acción humana y sus efectos reales no se contradigan y se acerquen. Seguramente se mantendrá abierta la brecha entre los valores imperativos humanos que nos motivan y los hechos que nuestras acciones efectúan, pero no se renunciará al propósito humano político, moral e intelectual de conciliarlos, acoplarlos. Es la historia sin fin de la humanidad.

El Municipio y Acción Nacional

Abel Vicencio Tovar¹

Es necesario tener presentes los antecedentes del municipio para entender su naturaleza. El Partido Acción Nacional ha cumplido en sus 52 años de existencia, en relación con el municipio, su papel como partido político nacional: ha estudiado la institución, ha propuesto soluciones, la ha defendido; ha participado en el gobierno municipal y colabora en apuntes de solución de los nuevos problemas que el municipio está confrontando.

Así, el partido ha desarrollado, desde sus principios doctrinarios, toda una enseñanza sobre el municipio. El PAN ha actuado en apoyo del municipio en la actividad legislativa, desde 1946, defendiendo la institución en los debates y en la formulación de las leyes, y ha presentado tres iniciativas de ley específicas. Se ha protegido la institución municipal a través de las luchas municipales, que han sido numerosas.

Se ha hecho uso de recursos legales, como el amparo o la petición de la Suprema Corte de Justicia respecto a controversias entre poderes de un mismo estado.



Con la actuación de la mayor parte de los presidentes municipales, se ha dado ejemplo y pauta de administración municipal honesta y eficaz. En los pocos casos de incumplimiento con el deber del gobernante, el partido los ha investigado y no ha opuesto resistencia a que se finquen responsabilidades. Actualmente se vigila la problemática relacionada con el municipio y se proponen soluciones.

¹ Vicencio Tovar, Abel. El municipio y Acción Nacional. Encuentro Nacional El Municipio En: Revista La Nación, Suplemento. Año L No. 1854, 18 mayo 1992. 32 Págs.

Doctrina

El municipio emerge como institución, al mismo tiempo que el Estado modem. Por tanto, Entre otras funciones, es trinchera de defensa a los excesos del poder central.

Por su naturaleza el municipio es célula cívica y social, política, centro de cultura y de educación, y unidad de producción. Es célula cívico-social, porque es el primer agrupamiento natural, después de la familia, donde se realiza la convivencia y se pueden fortalecer las virtudes. Los lazos sociales se imponen sobre los políticos y los económicos, inclusive sobre los ideológicos. La comunidad municipal surgió antes que el Estado y que las propias leyes.

Además, la articulación de los municipios no es intergremial ni sectorial, sino territorial. Por ello, el agrupamiento municipal puede ser interclasista y es una oportunidad para la oposición, porque en el ámbito municipal se margina la organización corporativa.

El municipio está para suplir deficiencias y no para sustituir esfuerzos. Las relaciones entre la familia, el municipio y el Estado deben estar regidas por el principio de la subsidiariedad a partir de la autonomía municipal.

Efraín González Luna fue uno de los principales expositores de la doctrina municipal: "Después de la familia, célula social primigenia, en segundo grado y con una importancia vital, el municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del procedimiento sociológico de la agregación social. Es en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y alcanzar la perfección relativa en la atención de sus funciones, como son las de proporcionar sustento material y aliento espiritual en multitud. de aldeas.

El partido considera que lo electoral no es punto de partida, sino de llegada; pero es necesario que este principio se aplique en los municipios, preparando los triunfos electorales con una acción cívica y social que agrupe y fomente la solidaridad.

Importancia del municipio

La importancia política y social del municipio fue, además, reconocida por el partido, cuando en el año de 1986 cambió la base de la organización partidista de los comités distritales a los comités municipales.

El municipio es centro de cultura y de educación, porque el conjunto de valores y de bienes que la constituyen sólo puede generarse en la convivencia armónica y la relación entre. los hombres. Los valores que llegan a ser nacionales tienen su origen en la comunidad municipal, y en ocasiones, cuando por la modernización y por la cosmopolitización se da la pérdida de los perfiles de la identidad nacional, es en el municipio donde puede persistir la última trinchera, al mismo tiempo la más poderosa, para la defensa: de la cultura y los valores nacionales.

En cuanto a educación, la mejor que puede concebirse deberla ubicarse en los municipios, con orientaciones nacionales de tipo general y el apoyo económico y material subsidiario de los gobiernos estatales.

El municipio también puede ser unidad de producción. El desempleo debe ser atacado desde un municipio autónomo y desarrollado. Las inversiones de pequeñas y medianas unidades de producción, que han demostrado su viabilidad en algunos municipios y el establecimiento de grandes empresas, generarían

empleos, riqueza y bienestar a los municipios si éstos tuvieran el control de la estructura legal y administrativa que rige la actividad empresarial.

Desde 1946, los legisladores y funcionarios panistas han defendido a la institución municipal y han expresado sus puntos de vista en todos los foros relacionados con esta institución; además, se han presentado tres iniciativas de ley en defensa de la institución municipal:

La primera, el16 de diciembre de 1946, pidiendo la reforma del115 constitucional para que el municipio estableciera su estatuto, manejara su Hacienda y disfrutara de personalidad jurídica.

La segunda, el 30 de octubre de 1951, para reformar el artículo 73 de la Ley de Amparo, para que los funcionarios municipales tuvieran derecho a dicha protección cuando fueran destituidos de su cargo por causas que no constituyeran responsabilidad oficial o delitos graves.

La tercera, el 12 de noviembre de 1985, para reformar el artículo 115, de manera que los municipios tuvieran a su cargo todos los servicios públicos Y los estados Intervinieran en ellos sólo a petición de los ayuntamientos.



Las reformas al artículo 115 que se realizaron en el *año* de 1983, recogieron, tanto en lo general como en lo particular, la mayor parte de las propuestas panistas. El PAN, a través de sus funcionarios, ha hecho uso de recursos legales en defensa de la institución municipal.

En 1985, los alcaldes de Chihuahua y de Ciudad Juárez pidieron amparo en contra de la Ley Orgánica Municipal, que frustraba algunos avances logrados con la reforma al artículo 115 constitucional, y también pidieron juicio constitucional para que la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, resolviera la controversia planteada entre los municipios gobernados por panistas y el Gobierno del estado.

El gobierno ejercido por las autoridades panistas en los diversos municipios ha sido en términos absolutamente mayoritarios, eficaz, honesto y ha logrado el reconocimiento ciudadano.

Han resistido dignamente los acosos de los gobiernos estatales que les han negado o retrasado sus participaciones en los impuestos recaudados por la Federación y distribuidos a través de los estados. Hubo presidentes municipales que pudieron rechazar con dignidad las proposiciones de abandonar al partido, a cambio de posiciones o de dinero en efectivo. Han sabido resolver el doble juego que, por un lado, reconoce el triunfo y se proclama el respeto a los municipios y, por el otro, se les impide y obstaculiza el cumplimiento de su función.

En la actualidad, el partido gobierna 68 municipios y tiene 1 ,074 regidores, y en 21 de los 32 estados tenemos al menos un municipio gobernado por el partido.

Actuación panista

El cambio que ha provocado la actuación de las autoridades panistas es innegable y forma parte del proceso democratizador de México.

En el caso de los cambios logrados por los municipios panistas, se ha logrado un verdadero crecimiento ciudadano y los cambios institucionalizados en la estructura política nacional son prácticamente irreversibles.

En todos los casos la prioridad en el ejercicio del gobierno es el bien común nacional sobre los intereses partidistas. Las buenas administraciones panistas también han servido al Pals, provocando en sana competencia la emulación de' los ayuntamientos del partido oficial.

Muchos son los nuevos retos que la Institución municipal tiene en estos días, destaca la tentación de la metropolización y la aplicación del Programa de Solidaridad.

En cuanto a lo primero, el crecimiento gigantesco y desordenado de las principales ciudades en México ha suscitado la tentación de ver en el renacimiento de la vida municipal un sueño bucólico e imposible de realizarse.

En cuanto al Pronasol, los recursos previstos para 1992 superan en mucho a los de 1991. El reto para las administraciones panistas es aprovechar los recursos, defendiendo en toda la institucionalidad del municipio. Hay que asimilar recursos sin compararse a la nueva forma del control político centralista.

Con los ojos abiertos hacia el futuro, la experiencia riquísima, que como ninguno tiene nuestro partido, nos permitirá afrontar con éxito los nuevos retos.

El Municipio y la Política

Carlos Castillo Peraza¹

Ya que voy a hablar del municipio y no del ayuntamiento, quisiera comenzar haciendo un homenaje a Guadalajara, ciudad cuatro veces y media centenaria. El 12 de febrero celebró ella los 450 años de su fundación, en la cual se dio algo que es el tema que nos ocupará en los siguientes minutos. Ustedes saben que la primera comunidad que se asentó por estas latitudes no lo hizo aquí en el Valle de Atemajac, sino que fue esa comunidad la que decidió que aquí fuera el asentamiento de Guadalajara, arrostrando al temible Nuño de Guzmán.

Muy curiosamente -y lo digo como ciudadano de Mérida, municipio gobernado por una mujer-Guadalajara se fundó gracias al grito de Beatriz Hernández, hace 450 años, por voluntad de los hombres y las mujeres de aquí y a la voz de una mujer valiente, decidida y ciudadana. Gracias, Guadalajara, por tu historia, tu ejemplo y tu carácter hoy de anfitriona de esta histórica reunión de Acción Nacional.

Ningún partido político tiene -como Acción Nacional- inscrito al municipio en su acta de nacimiento. En efecto, en el acto mismo de la fundación del partido, en septiembre de 1939, quienes elaboraron el proyecto de Declaración de Principios, hoy nuestro folleto de Principios de Doctrina, y quienes discutieron ese proyecto de declaración, emitieron su dictamen y lo presentaron a la asamblea constituyente del partido, y luego los asambleístas mismos dieron a Acción Nacional, como capítulo número XII de sus principios, el tema del municipio.

Oigamos lo que los fundadores de Acción Nacional establecieron entonces: "La base de la estructuración política nacional ha de ser el gobierno de la ciudad, el municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública; el gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea del municipio mismo; sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico; sólo así puede enviarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes y, sobre todo, puede evitarse la degradación de la vida política nacional".

Historia y realidad

Si ustedes analizaran línea por línea, palabra por palabra, esta expresión del 39, ya no tendría yo que dar esta charla. Ahí está Integra. Sin embargo, el20 de marzo de 1942, en la Segunda Convención Regional de Jalisco, aquí en Guadalajara, don Efraín González Luna a bordó magistral e insuperablemente el tema que fue el de la convención misma; al día siguiente, 21 de marzo, en el discurso de clausura de esa convención, y ya discutido el asunto por los convencionistas, el propio González Luna volvió a ahondar en la doctrina, la historia, la realidad y el ideal del municipio mexicano. Hace exactamente medio siglo, el4 de abril de 1942, en el número 25 de la revista La Nación aparecían los textos de González Luna sobre el municipio mexicano: se cumplen 50 años de doctrina municipal del Partido Acción Nacional, precisamente el día de hoy.

¹ Castillo Peraza, Carlos. El municipio y la política. Encuentro Nacional El Municipio. Revista La Nación, Suplemento. Año L. No. 1854, mayo 1992. 32 Págs.



¿Y qué dice ese desarrollo doctrinal que hace González Luna sobre el municipio mexicano? No me voy a equivocar inventando. Eso consta en documentos del partido. El municipio, dice, es una extensión espontánea de la familia. El municipio, dice, es un organismo urbano que dará a todos los habitantes lo que cada uno no podría tener por sí; no sólo, implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común. Hay, pues, concluía don Efraín y con él la Convención de Guadalajara, "una política municipal necesaria y obligatoria de la que nadie puede honradamente desertar, y esta es precisamente la política que no se ha hecho en México". Parecería que estamos hablando hoy, y todo esto se escribió hace medio siglo.

En cambio, continúa, "una odiosa explotación del municipio para finalidades politicas extra tías ahoga su vida, frustra su propia e insustituible tarea local, roban a los habitantes todos de nuestros pueblos y ciudades lo que sólo la auténtica gestión municipal puede darles, porque en vez de construirse la vida pública nacional de abajo hacia arriba, se trata de construirla de arriba hacia abajo".

Municipio libre

González Luna narra cómo desde el poder central, desde el poder que negaba en su ejercicio el federalismo y en sus orígenes la democracia, se trató de hacer del municipio y de los ayuntamientos simples peones de un centralismo prácticamente sin máscara y de toda brutalidad. A grado tal, dice González Luna, y esto vuelve a ser actualísimo, que los ayuntamientos que son los servidores legítimos, cuando legítimamente son electos, de las comunidades municipales, carecen de libertad política y administrativa proclamada en los ideales de la Revolución, e incluso desde el gobierno central no existe una verdadera política municipal y sí la promoción de la dependencia y de la corrupción.

Sin embargo, el municipio, en teoría sana y en doctrina de Acción Nacional, es el primer peldaño en la subida hacia la plenitud social que es la nación; no hay institución política, añade de Acción Nacional por boca de este fundador, "que nos toque más de cerca que el municipio, porque sus fines son inmediatos y son locales, son los que afectan directamente a la comunidad". Y claro, medularmente corrompido, añade González Luna, como consecuencia de la infección política que sufre todo el organismo nacional, agobiado "bajo la carga de tareas que le son extrañas, consumi-

do en la indigencia fiscal carente de recursos indispensables para la atención eficaz de servicios elementales, queda jurídicamente inerme y desamparado respecto a las exigencias y embestidas de los gobiernos estatales".

Sé que hoy esto no es en todas partes así, pero también sé que es común que suceda a los ayuntamientos y los municipios que no están eslabonados a la gran cadena de la opresión Sistemática y centralista del gobierno federal.

Desarrollada esta doctrina en estos textos maravillosos de González Luna y una vez que el partido había ganado ya algunos ayuntamientos y ejercido el poder municipal, en 1965 el partido, al revisar sus Principios de Doctrina, al volverlos a ver, al proyectarlos a una actualización para el tiempo en ese documento que se llama "Proyección de los Principios", elaborado en el año que cité, nos afirma: "El municipio es la forma primera de la sociedad civil con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia social y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.

Posibilidad constitucional

"Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del gobierno federal o del de los estados. Para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas; los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional, en muchos casos la tiene, aunque a veces las prácticas la hacen nugatoria, de recurrir a las leyes o actos de otras autoridades que lesionen su autonomía o le niegue los medios necesarios para cumplir sus funciones".

Esta es la doctrina de Acción Nacional en torno del municipio. Dicho de otro modo, esta es la doctrina, estos son los principios que desde el municipio y desde los ayuntamientos que han sido electos bajo las banderas del PAN debemos promover y defender como ciudadanos y como panistas.

Pero la realidad está lejana de la teoría. Está lejana de la teoría en general, por la continuidad y permanencia de los vicios ya señalados desde hace 50 años; y está también lejana de la realidad por nuestras propias incapacidades e insuficiencias como personas, como partido político; hay que tener la honestidad de reconocerlo. Entonces, tenemos que conocer la realidad para ver partir de dónde y cómo hemos de afrontar los desafíos que nos plantean nuestros nobilísimos ideales.

Esto me mueve a hablar de la política. Se entiende hoy la política no sólo como los mecanismos de aritmética electoral que deciden quién debe ejercer la autoridad, sino más allá de éstos, como sistema de vida. Un sistema de vida que podría caracterizarse de la siguiente manera: es la definición dialogada o polémica de un orden vinculante, capaz de generar bienes públicos. Trataré de explicar la definición.

La política es un arte

Decimos "definición dialogada o polémica", es decir, en el diálogo o en el debate llegar a definiciones, a establecer algunas cosas. Y decirnos que esta definición dialogada o polémica lo es de un orden vinculante. Esto significa que hay partes diferentes que ingresan de pleno derecho y para cumplir deberes éticos y políticos, a la elaboración, a la formulación de la definición. Es decir, política es un arte que se desarrolla desde la pluralidad y no desde la monotonía aberrante, hegemónica y uniforme. "Orden vinculante" quiere decir que, una vez formulada la definición por las partes diferentes, vincula, es decir, relaciona con obligación para las partes que intervienen en la elaboración de la definición. Pero no es la definición vinculante cualquier tipo de definición,

sino la de un orden; y no la de cualquier orden, porque podríamos dedicarnos a definir en forma dialogada o polémica tratados de metafísica, sino de un orden capaz de generar bienes públicos.

A gotas, antes de 1988, y ya con un cauce pequeño, pero seguro, a partir del terremoto político que se dio en esa ocasión, en ese año comenzamos en México la edad de la política así entendida. Y qué bueno que así sea. Cabe decir, sin vanagloria, pero con verdad. que si en México ha empezado a haber este tipo de política se ha debido precisamente a la terca insistencia en el campo de la política del Partido Acción Nacional a lo largo de su cincuentenaria existencia.

Nosotros, en Acción Nacional, hemos sabido usar de manera indistinta los términos "régimen" y "sistema" para referirnos a todo lo que hemos tenido enfrente: gobierno, Estado y PRI. Tenemos ahora que introducir una distinción que nos permita una mejor comprensión y, por tanto, una mejor capacidad para actuar, y me parece que debemos empezar por distinguir los términos y los conceptos de "régimen" y "sistema".

Bien, para simplificar tomemos para efectos de nuestra reflexión de hoy el uso del término "régimen" para designar las leyes e instituciones que existen, independientemente. de que nos parezcan buenas o no; son las que existen y son las vigentes; eso es para nosotros, en esta reflexión, "régimen".

Tomemos la palabra "sistema" para englobar el conjunto de prácticas que, más allá, más acá, e incluso en contra de las normas escritas, regulan el ámbito de la realidad social. Esto nos permitirá entender algo muy importante: en México, régimen y sistema han sido diferentes. Esto ha facilitado al grupo en el poder un juego doble, una acción en dos terrenos de acuerdo con sus necesidades, conveniencias o intereses, y combinar arbitrariedad y legalismo con base en la fuerza, independientemente de que tenga o no autoridad para hacerlo.

Reforma a paso de revolución

Nuestro partido dio la batalla siempre en los terrenos del régimen dentro de la ley, incluso cuando hizo resistencia civil, porque acepta las consecuencias legales de no acatarla. Pero nunca pudo entrar a la definición de un orden vinculante fuera de los terrenos del régimen, es decir, en el interior del sistema. Sin embargo, la política real ---€n el campo de la obtención, conservación o pérdida del poderse hacía en "el sistema, no se hacía en el régimen, Y así, aunque tuviésemos la razón en el alegato electoral o en la propuesta legislativa o de gobierno, carecíamos de fuerza suficiente y de oportunidad para influir en las decisiones públicas. 'Aceptábamos el régimen, es decir, las leyes y las instituciones, pero no al sistema y, sin embargo, esto quería decir que aceptábamos algo.

De ahí que el partido no fuese considerado nunca, con toda verdad, un partido revolucionario, sino un partido reformista, incluso legalista, En nombre del respeto a la ley, que en este caso es al régimen, se aceptaron las reglas del juego para poder impulsar la desaparición del sistema. No se apostó por la desaparición de las leyes y del Estado, es decir, del régimen, sino por su vigencia como condición de posibilidad para transformarlos y para que no hubiera sistema, sino sólo Estado de Derecho.

El régimen ha sido el adversario, algo que hay que cambiar

Por esto nunca tuvimos, como tuvieron otras filosofías políticas, o fue difícil y sigue siéndolo, consumir una sociedad civil galvanizada contra un solo enemigo precisado. El régimen-sistema nunca actuó como si fuera irreformable; el PAN tampoco lo consideró así, puesto que mantuvo su decisión de participar a viento y marea. a dar una batalla de otra manera, y llegaron a su momento crítico en 1988, cuando el deterioro de la legitimidad del poder público privó a éste de las fuentes de consenso que le garantizaban la gobernabilidad como régimen y, al mismo tiempo, la gran movilización ciudadana lo obligó a abrirse como sistema. El contexto internacional ayudó y el régimen-sistema se abrió a la política, es decir, tuvo que aceptar la conclusión de un agente externo en la tarea de definir en el diálogo o en la polémica el nuevo orden vinculante capaz de generar bienes públicos. Es decir, para Acción Nacional 1988 es una victoria en la que lo que aparece como novedad es que la política mexicana empieza a abrirse, o si se quiere, empieza en el México postrevolucionario a haber indicios de una verdadera política. Por esto Acción Nacional se ha jugado por esta relación tensa, difícil y arriesgada de diálogo que está logrando modificaciones en el régimen y el retroceso en muchas partes del sistema.

Política integral

Acción Nacional entendió que tenía que practicar en el ámbito electoral una política integral que incluyera lo jurídico, lo político, la movilización popular, la presencia en la opinión pública nacional e internacional, el diálogo con otras fuerzas políticas y con el gobierno mismo; descubrió que tenía que actuar en el sistema y en el régimen, y que poder hacerlo era una conquista suya y no un regalo; una conquista de su labor tenaz, paciente, comprometida y a veces heroica. Si utilizamos la fórmula de Gallegos Rocaful, el momento puede caracterizarse como uno en el que la ley ya no es verdad y la verdad todavía no es ley, es decir, en el que no se puede salir sólo legalmente de situaciones a las que se llegó ilegalmente.

En este momento las reglas del juego no están plenamente definidas ni en el régimen, ni en el sistema, y son objeto de una dura lucha en la que no podemos abandonar campo alguno y menos en el ámbito municipal; es tiempo de lo que se ha llamado "soluciones políticas". Es cierto, esto todavía no es lo mejor, pero estas soluciones, como lo hemos visto en los tres últimos años, no se darían en el sentido y la dirección positivos si Acción Nacional hubiera sido incapaz de aportarle al sistema pruebas válidas y presión suficiente, para que el régimen cambiara o empezara a cambiar y el sistema empezara a retroceder.

Tratamos, como dijo don Luis H. Álvarez en el Consejo Nacional, de salir de un sistema político para entrar a un régimen democrático, y esto, amigos, se empieza a hacer en el municipio. Aquí, Acción Nacional también ha corrido el riesgo de apostar a la democracia, sin perder de vista que un pueblo siempre tiene en cuenta y aprecia el orden, la gobernabilidad.

El proyecto gubernamental se ha visto obligado a romper con su pasado, al menos en el discurso. Apenas hace unos días, y por boca del presidente, reciba una nueva fundamentación dizque doctrinal para darle basamentos. Se ha visto constreñido a fundar su discurso y sus argumentaciones en razonamientos cercanos a los de Acción Nacional. la paradoja consiste en que en la medida que lleve a la práctica las medidas que así está justificando, adquiere parte del consenso que había perdido. Esta es una realidad que hay que tomar en cuenta; no podemos cerrar los ojos o lanzarnos sólo a una crítica por la crítica misma.



El sistema aún no renuncia a ser sistema; el aparato político se ha ocupado de restaurar y reconstruir la autarquía PRI-gobierno y centra su esfuerzo menos en la democratización que en la credibilidad, menos en la democracia que en la imagen democrática -sobre todo externa- y de estabilidad política como aspectos de interés para quienes desde fuera y desde dentro lo observen. De cualquier modo, el gobierno se ha visto obligado a equilibrar su proyecto con fuerzas externas e internas, ha renunciado a su discurso tradicional, realiza rectificaciones electorales casuísticas y no todas las exigidas. Para el PAN todo esto es una victoria ideológica, cultural y política, y ha significado un avance indiscutible; Acción Nacional ha dado un paso, un salto cualitativo como fuerza política y como fuerza electoral. las pruebas son todos los que están aquí y los demás funcionarios municipales que no vinieron.

El ayuntamiento es para todos

En el municipio donde ustedes ocupan lugar fundamental en los ayuntamientos, vivimos en el régimen, en el mundo de las instituciones y de las leyes vigentes, aunque sean imperfectas. Es entonces en el municipio donde hay que claro una batalla fundamental para parar al sistema. ¿Cómo? luchando por la vigencia de las leyes e instituciones vigentes y por su transformación, para sacamos a nosotros mismos del sistema. El partido, que en el municipio no es el ayuntamiento, porque el ayuntamiento es para todos, debe combinar su acción con la de los ayuntamientos para apoyar esta salida del sistema. Vía sistema y vía apoyo al ayuntamiento en el ámbito del régimen, tenemos que dar la batalla en los dos campos, si no este país no va a cambiar, y el país, este país nuestro, como lo veíamos al principio, parte o debe partir de la política municipal. No hay fórmula mejor de fortalecimiento nacional, escribía González luna "que la que preconiza una vida municipal sana, auténtica y libre; son los buenos municipios los que salvarán a México y, en cambio, jamás será posible tal salvación por medidas periféricas que no remedien la mortal descomposición de las unidades vitales que son precisamente las municipales". Esta es la tarea del partido, tanto en el gobierno cuanto como partido en los municipios que gobernamos.

Termino como empecé, con la Guadalajara originaria y González luna. Cuando a esta ciudad llegaron los oidores de la Audiencia, Andrés de Villanueva, a la sazón regidor de Guadalajara, les dijo: "Sois enviados aquí para nuestro amparo y servicio" y les exigió comportarse como tales. Nuestros ayuntamientos y nuestros municipios tienen que ser los que le digan al gobierno estatal, de la manera más enérgica, en el ámbito del sistema y en el del régimen, que está para nuestro amparo y servicio, no para venir a reaccionar al municipio y despojarlo de sus derechos y de sus legítimos servicios. González luna decía: "Se engallan quienes piensan que la ciudad puede pasar inadvertida para las fuerzas del mal y defenderse en el silencio y la pasividad".

Los ciudadanos de los municipios y las autoridades municipales electas por ellos -como en el caso de quienes están aquí- no pueden defender a la ciudad en el silencio y la pasividad, la tienen que defender hablando, escribiendo y actuando. Actuando en una política integral, en todos los campos donde haya que dar la batalla. "Esta fórmula no es metáfora -dice González luna-, es historia. No es poesía, es realidad sociológica: las ciudades no se defienden solas, necesitan que sus moradores las defiendan: nosotros mismos, nuestras conciencias, nuestros ayuntamientos, nuestros brazos, nuestra decisión".

Hacia una Administración pública Transformadora

Fátima Fonseca¹

En el mundo de hoy es fundamental reflexionar sobre el aprendizaje continuo, los roles desempeñados por los Gobiernos y las Administraciones públicas, así como sobre la capacidad de superación de las personas que trabajan en ellos.

Es necesario trazar un camino de modernización e innovación que se base en aspectos compartidos por los países democráticos y modernos. Este camino debe tener como objetivo principal colocar a las personas en el centro de la agenda, garantizando una vida digna en una sociedad justa. Debemos asegurarnos de que cada país encuentre su lugar en el mundo, con una economía sólida e innovadora capaz de destacar en un entorno cada vez más digital; también es preciso asumir el aporte a una agenda común y global, que vincule a los países con los objetivos y desafíos del desarrollo sostenible.

¿Por qué nos embarcamos en este camino? Porque somos conscientes de la importancia que tiene el buen funcionamiento de la Administración pública, ya que consume buena parte del Producto Interno Bruto en empleo, organización y producción de bienes y servicios. Porque es fundamental para la sostenibilidad del Estado de bienestar. Porque proporciona a los ciudadanos bienes como educación y salud, así como infraestructura y servicios que permiten la construcción de un entorno propicio para los negocios y el desarrollo económico del país.

La buena gobernanza de la Administración pública no solo es esencial para el progreso social y económico, también es fuente de legitimidad para el Estado. Las organizaciones públicas se fundamentan en la capacidad de proporcionar servicios, pero también por su contribución a la creación de una sociedad mejor, lo que a su vez fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Por eso afirmamos que las políticas de transformación de las Administraciones públicas tienen una naturaleza coevolutiva entrelazada con los cambios de la sociedad.

La Administración pública debe ser eficaz e impulsar la evolución de la sociedad a la que sirve. Se materializa así una agenda común que une a ciudadanos y países: contribuir a la creación de un mundo mejor para las generaciones presentes y futuras.

Este desafío, ahora asumido explícitamente en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plantea cambios profundos en el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las sociedades. Y la Administración pública es uno de los actores más relevantes para lograr las transformaciones necesarias.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) destaca el papel de las Administraciones públicas en los informes más recientes sobre el sector público y la Agenda 2030, preparándose para evaluar cómo los arreglos institucionales adoptados por los Estados están contribuyendo al logro de los ODS.



Fonseca, Fátima. Hacia una administración pública transformadora. En: Hacia una teoría integral de la gestión pública. México: CLAD, 2023. Págs. 39-56

La Agenda 2030 es, sin lugar a dudas, una sólida iniciativa que respalda la innovación en la gestión pública.

Comprometido con esta Agenda, el Gobierno portugués cree que el proceso de construcción de la Administración pública del futuro es dinámico, continuo y colaborativo, que nunca termina y nunca se decreta. Más bien, necesita una energía transformadora basada en fortalecer la capacidad de los servicios públicos para gestionar proactivamente las soluciones a problemas complejos. Esto se buscará combinando jerarquías formales con modelos de organización más horizontales y procesos de gestión más orgánicos, transversales y colaborativos, sin perder nunca de vista la necesidad de una gestión presupuestaria racional, decisiva para la sostenibilidad de los servicios públicos y del Estado de bienestar.

La pandemia ha confirmado la importancia de profundizar y arraigar la capacidad de innovar como clave del éxito no solo de las Administraciones públicas, sino de los modelos de gobernanza de nuestros Estados.

Desarrollar esta habilidad es uno de nuestros mayores desafíos, porque innovar significa ir más allá de la capacidad de respuesta rápida y de adaptación, que es hoy una necesidad básica y evidente para todos, porque se asume como un componente central de la resiliencia tanto de los Estados como de las sociedades.

Más que reaccionar, es necesario anticipar y liderar los cambios. Esta capacidad de innovación anticipatoria es la que nos prepara para los desafíos futuros. Se trata de una tarea permanente e interminable, porque los desafíos seguirán existiendo y es fundamental dedicar gran parte de nuestro tiempo y recursos a fortalecer esta capacidad individual y colectiva, personal e institucional.

Esta capacidad exige: Evitar el conformismo ante las normas y procesos, porque rápidamente pueden dejar de servir; Saber leer las señales, decodificarlas y preparar a las personas y organizaciones para actuar proactivamente de manera diferente; Preparar soluciones que aseguren la resiliencia de las organizaciones ante escenarios desfavorables, prototipando soluciones que puedan movilizarse rápidamente; Por eso afirmamos que el futuro se construye en el presente, desarrollando en las personas y organizaciones del sector público la capacidad para innovar en las respuestas y procesos, anticipando, con agilidad y menores costes sociales, la inevitabilidad del cambio.

Este es uno de los «compromisos bandera» asumido por el actual Gobierno portugués: modernizar, simplificar, digitalizar, colaborar e implicar a la sociedad en la Administración pública.

Este es un camino que viene siendo recorrido desde hace algunos años, lo que nos permitió acelerar las respuestas durante la emergencia pandémica y garantizar que los servicios públicos siempre siguieran funcionando. Incluso desde la distancia, siempre estábamos en el trabajo.

Bajo el lema «Estamos *on»*, desplegamos en poco tiempo una campaña publicitaria masiva que permitió informar a la sociedad sobre la acción gubernamental y las respuestas de los servicios públicos a ciudadanos y empresas en el contexto de la covid-19. Esta velocidad fue crucial durante la primera ola de la pandemia, y no ocurrió por casualidad.

Este camino de modernización e innovación se aceleró a finales de los años 70. En ese tiempo, varias opciones legislativas permitieron reforzar la apertura de la administración, la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y participación, las garantías ciudadanas ante la Administración pública, la desburocratización, la alteración del vínculo del empleo público más cercano al derecho privado, las leyes de organización administrativa, el estatuto de los dirigentes, la evaluación del desempeño individual y organizacional, y la contratación pública.

Solo después de que los principios fundamentales fueron consagrados en la ley comenzó a adoptarse un enfoque más gerencial -con la modernización de la atención- para cambiar la forma en que los servicios se relacionan con los ciudadanos. Un ejemplo de esto es la creación de tiendas ciudadanas, hace 20 años, y el enfoque a la sociedad de la información y al gobierno electrónico.

Durante los últimos 15 años esta dinámica de transformación de los servicios públicos ha sido evidenciada particularmente por el Programa Simplex.

Los tiempos que vivimos permiten comprobar el retorno de la inversión de años en capacitación y modernización tecnológica de la Administración pública. Los servicios públicos se adaptaron

rápidamente a un momento inédito de confinamiento generalizado, ofreciendo respuestas rápidas para mantener las funciones esenciales del Estado; llevó masivamente a sus trabajadores al teletrabajo y reforzó el uso de servicios digitales.

Para acelerar la recuperación económica y, al mismo tiempo, garantizar la cohesión social, es imprescindible seguir simplificando y racionalizando la actuación de la Administración pública. Por eso, aun en medio de una pandemia, construimos el nuevo Simplex 20-21, expresión clara de una visión de modernización basada no solo en los recursos materiales y tecnológicos, sino también en el componente humano, cultural y relacional de las personas y las organizaciones.

Simplex facilita la vida de personas y empresas, así como el cumplimiento de obligaciones; reduce interacciones innecesarias mediante la reutilización segura y responsable de los datos, y actúa proactivamente con base en estos datos para que las personas no necesiten activar una solicitud de un servicio.

Además, ofrece soluciones basadas en la colaboración entre servicios, entre sectores y entre personas, ya que involucra sistemáticamente a trabajadores, ciudadanos y socios externos en el diseño de medidas y en la evaluación de sus resultados.

Organizado en torno a los ejes Mejor Servicio Público y Administración Pública Moderna e Innovadora, Simplex 20-21 cuenta con más de 158 medidas, que se unen a las más de 1500 ya implementadas desde 2006 y a las muchas decenas establecidas excepcionalmente en respuesta a la pandemia de covid-19.

Este programa, que representa el sello distintivo de la política de simplificación, modernización e innovación en la Administración pública en Portugal, ha inspirado también a otros países.

No es casualidad que Portugal sea ahora considerado un país «fuertemente innovador»; de hecho, es el duodécimo país más innovador de la Unión Europea según la edición 2020 del Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación. También es uno de los países con mayor número de medidas en respuesta ante la covid, según la OCDE.

Las medidas que integran sucesivamente las distintas ediciones de Simplex, siempre con tasas de ejecución superiores al 80 %, generan ahorros para el Estado, los ciudadanos y las empresas.

Este es el camino que el actual Gobierno se ha propuesto reforzar, porque los desafíos globales y su complejidad requieren acciones consistentes por parte de las instituciones, los Gobiernos y las sociedades, traducidas en medidas innovadoras y muchas veces urgentes. Y, al mismo tiempo, hacen emerger nuevas oportunidades para desarrollar soluciones y formas de actuar más efectivas, con un impacto positivo en la vida de las personas, en el medio ambiente y en la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Para conducir el proceso de transformación de la Administración pública, el XXII Gobierno Constitucional creó el área gubernamental de Modernización del Estado y de la Administración Pública (MEAP), afirmando la centralidad de las políticas de innovación y modernización en el proceso de transformación continua de la acción del Estado, capaz de promover un enfoque holístico e integrado, en colaboración con quienes trabajan allí y con los demás stakeholders.

Asumimos este abordaje, y para impulsarlo en julio de este año aprobamos la Estrategia para la Innovación y Modernización del Estado y la Administración pública 2020-2023, que une a todas las áreas de gobierno en un propósito común: transformar la Administración pública y posicionarla para mejorar las respuestas a los desafíos permanentes de una sociedad en constante cambio.

Se trata de una estrategia fiel a la matriz de desarrollo de las personas que defendemos, definida de forma ampliamente abierta mediante talleres de participación a principios de este año, y que supone una hoja de ruta para la transformación de la Administración pública basada en cuatro ejes: Invertir en las personas; Desarrollar la gestión; Explorar la tecnología; Reforzar la proximidad; Si, por un lado, la crisis pandémica mundial puso a prueba el concepto, también confirmó que este era el camino correcto a seguir: una estrategia amplia centrada en lograr nuestra visión: desarrollar una Administración pública transformadora, motivada y capacitada, lista para generar respuestas adecuadas y rápidas, a través de servicios públicos integrados, digitales, seguros e inclusivos.

No tenemos una fórmula científica para generar resultados, sobre todo porque las solucio-

nes siempre son sensibles ante el contexto, pero hemos recorrido un camino que nos ha aportado evidencia positiva y creemos que la reforzaremos con un conjunto integral de nuevas inversiones en personas, organizaciones e instituciones.

A continuación, presentamos algunos de los ejemplos más significativos de medidas previstas en cada uno de los ejes estratégicos.

Invertir en las personas. Los principales desafíos consisten en movilizar y valorar a los trabajadores e incluir a líderes renovados, dinámicos y moviliza- dores, desarrollando las competencias y la motivación de todos para crear valor para la sociedad. Esto requiere la adquisición de nuevos conocimientos a lo largo de la vida, en diferentes funciones y entornos laborales donde prevalecen los valores del servicio público.

Creemos que la transformación de la Administración pública se basa en las personas que trabajan en ella. Por eso sabemos que -aunque las herramientas tecnológicas apoyan los cambios en los procesos productivos y en los servicios que se prestan- la innovación es una capacidad humana que debe ser desarrollada e incorporada por las entidades públicas en sus modelos de gestión.

Esto presupone una estrategia orientada a atraer y mantener a los trabajadores, en particular los más calificados, y en una participación activa de estos con el objetivo de desarrollar su motivación y aplicar sus conocimientos para mejorar los servicios públicos.

En esta movilización los líderes asumen un papel central. Por ello hemos identificado medidas para consolidar una estructura de aprendizaje de liderazgo en el sector público, ampliar el modelo de formación correspondiente y enriquecer sus rutas de aprendizaje a través de la experiencia internacional.

Destaco aquí un proyecto central para esta dimensión: el Centro de Desarrollo de Liderazgo (CDL), creado en junio de 2019 en la Dirección General de Calificación de los Trabajadores de la Función Pública (INA). El CDL constituye un polo de aprendizaje, creación y difusión de conocimiento sobre liderazgo en un contexto público, que habilita a los trabajadores presentes y futuros, preparando así la sucesión de dirigentes.

Entendemos el liderazgo como un proceso de aprendizaje y no como una característica innata o el resultado del ejercicio formal de una función. Por eso el CDL de una oferta formativa diversa, desde itinerarios más convencionales hasta modalidades más disruptivas, como el Programa de Mentoría para la Innovación y el Liderazgo o incluso los laboratorios de liderazgo, que permiten compartir y difundir conocimientos y experiencias potencialmente inspiradoras para los participantes, porque no todo es aprendido mediante los libros.

Desarrollar la gestión. Se requiere fortalecer la capacidad de gestión para potenciar estratégicamente a los trabajadores y mejorar el desempeño. Esto se logra a través de modelos de negocio enfocados en la creación de valor, basados en la innovación, la simplificación, la participación y la colaboración interna y externa. A su vez esto permite alinear las misiones organizacionales con los objetivos políticos para lograr resultados medibles, obtenidos con eficiencia, involucrando a todas las partes interesadas y rindiendo cuentas por los medios utilizados y por los resultados obtenidos.

El fortalecimiento de la capacidad de desempeño también está necesariamente vinculado con el fortalecimiento de una cultura centrada en la simplificación administrativa y la innovación en procesos, productos y servicios. Todo se suma para mejorar la calidad del desempeño, que pasa a ser un marco de referencia que incluye no solo la evaluación de la satisfacción ciudadana, sino también elementos como el impacto ambiental o la perspectiva de género.

Ya cumple tres años de existencia el Laboratorio de Experimentación de la Administración Pública (LabX), un proyecto de la Comisión Europea que forma parte de una red internacional de Laboratorios de Innovación. El LabX se centra en el diseño de servicios y la mejora de la experiencia del usuario, y opera en estrecha colaboración con las partes interesadas del proceso, probando soluciones en el terreno e interactuando con el público objetivo.

Después de crear el laboratorio, fuimos más allá y ampliamos los incentivos para la innovación en toda la Administración pública, así, hace aproximadamente dos años se creó el Sistema de Incentivos a la Innovación en la Gestión Pública (Siigep).

Siigep es un aglutinador de iniciativas para fomentar la innovación basadas en la capacitación, la experimentación y el reconocimiento que ha involucrado ya a 34 000 participantes en sus más de 300 actividades. Actualmente estamos trabajando para escalar estos resultados.

Apoyamos el desarrollo de proyectos experimentales, desde su concepción hasta su implementación, mediante talleres de co-creación y programas de tutoría. En ellos fomentamos el uso del derecho al desafío para probar soluciones innovadoras que impliquen cambios legislativos, en un ambiente controlado, aprobando un régimen temporal para que los equipos puedan probar el proyecto propuesto antes de promover un cambio legal global si los resultados son positivos.

Por otro lado, promovemos el trabajo colaborativo, que es verdaderamente la nueva normalidad, ya que permite a la administración jerárquica encontrar nuevas formas de funcionar sin necesariamente deconstruir sus estructuras. Los indicadores son positivos: los dirigentes que participaron en los dos planes de trabajo colaborativo, que surgieron casi orgánicamente durante el confinamiento, asumieron el compromiso personal de promover la colaboración en cualquier función que desempeñen a través de la firma y divulgación pública de una «declaración» propuesta por ellos mismos.

Por supuesto, no podemos referirnos a todos estos procesos y a los avances que hemos logrado en términos de modernización, simplificación y digitalización sin hablar de tecnología digital.

Explorar la tecnología; Fue gracias al trabajo que se ha realizado en este campo que pudimos superar rápidamente el cierre de servicios públicos presenciales, responder al aumento de la demanda de servicios digitales y realizar ajustes en el funcionamiento de los servicios, incluso en términos de organización del trabajo.

Se distinguen tres objetivos estratégicos: Reforzar la gobernanza global de las tecnologías con una visión de conjunto y conciencia de los desafíos para que la Administración pública no avance a diferentes velocidades; para ello reactivamos el Consejo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Pública (CTIC); Mejorar la interoperabilidad y la integración de servicios aclarando las dependencias entre servicios, procesos y tecnología (lo que los expertos llaman «Arquitectura Empresarial»); o definir marcos comunes, por ejemplo, para el diseño y desarrollo de servicios digitales, o para reforzar los niveles de ciberseguridad de las Administraciones públicas o incluso promover el uso de la plataforma de interoperabilidad (iAP) para la integración de servicios y la reutilización de datos.

Durante el último año la iAP incrementó la disponibilidad de servicios digitales en un promedio de 19 % respecto a los valores de años anteriores, reforzando su papel como elemento central para la el establecimiento de los principios de «solo una vez», «compartir & reutilizar» e incluso «servicio cero» -servicios prestados por el Estado. Esto permitió simplificar gestiones y facilitar al ciudadano el disfrute de un derecho o el cumplimiento de un deber, como puede ser tener acceso a la tarifa social de energía.

Por otro lado, profundizaremos en el sistema alternativo y voluntario de autenticación de ciudadanos, denominado Chave Móvel Digital (CMD). Mediante el CMD exploraremos la posibilidad de la autenticación biométrica, proporcionando a los ciudadanos medios de comunicación más eficaces y rápidos con los servicios de la Administración pública con la garantía de seguridad de los datos respectivos.

El hecho de que ya dispongamos de soluciones maduras en materia de interoperabilidad e identificación digital, que presentan el máximo nivel de seguridad asignado por la Unión Europea, es fundamental para agilizar la respuesta del Estado; no solo permiten cumplir con todos los requisitos de seguridad y privacidad, sino también contribuir a la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos digitales.

Finalmente, gestionar el ecosistema de datos con seguridad y transparencia refuerza la garantía de privacidad y, al mismo tiempo, elimina la necesidad de que los ciudadanos envíen los mismos datos más de una vez. También trabajaremos para que los datos no personales estén disponibles en formatos abiertos y en tiempo real, aprovechando nuevas sinergias con el sector privado, la academia y la sociedad civil. Con el se objetivo se dará un nuevo impulso al portal dados.gov como portal de transparencia en la Administración pública y también como plataforma que facilita la valoración económica de los datos.

Reforzar la proximidad. Promovemos la toma de decisiones y una actuación más cercana a la ciudadanía mediante procesos de desconcentración, descentralización y participación, a través del diseño de políticas e implementando medidas más eficientes, inclusivas y adecuadas a las realidades locales y regionales.



Un Estado más presente en el territorio es más eficaz en la implementación y más eficiente en la gestión, porque al transferir el poder de decisión a niveles más cercanos a los ciudadanos adapta las respuestas según las necesidades y recursos de los que dispone y los involucra en la búsqueda de soluciones.

Destacamos dos dimensiones muy relevantes en proximidad: participación y servicio. Consideramos fundamental reforzar el compromiso del Estado y de la Administración pública con la participación del ciudadano. Es imperativo incorporar sistemáticamente su voz y su presencia en la definición de los niveles de respuesta de una Administración pública que, en cualquier nivel de gobernanza, existe para servir al país y a las personas.

Con este fin estamos completando la renovación del Presupuesto Participativo de Portugal (OPP), un proceso a escala nacional destinado a garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones relevantes para su comunidad y su país, integrándolo en un ecosistema participativo amplio. También lo convertiremos en un instrumento que permita promover la democratización territorial de la participación garantizando el acceso de todas las personas al proceso. Reforzaremos la capacidad de llevar a cabo los proyectos elegidos por la ciudadanía, eventualmente dirigidos a ámbitos o políticas públicas específicas, aprovechando la existencia de más de 150 presupuestos participativos de alcance local en el territorio nacional.

En materia de atención, vamos a fortalecer la capacidad de dar respuesta a las diferentes necesidades de los territorios y las personas. En alianza entre diversas áreas de Gobierno y con el apoyo del nuevo centro de competencias en atención, promoveremos una visión integrada de estos servicios, así como su mejora, independientemente del canal donde se preste. Trabajaremos con la integración y la inclusión como valores fundamentales para crear modelos de atención, tanto digitales como presenciales, que lleguen a todos, propios de una sociedad justa.

Ofreceremos más Tiendas y Espacios Ciudadanos con atención digital mediada, en colaboración con las autoridades locales, estaciones de servicio móviles y servicios de asistencia con capacidad para atender a personas con necesidades específicas, como la población mayor. Se trabajará para expandir el acceso a los servicios públicos, al tiempo que se ayuda a desarrollar las capacidades digitales de los ciudadanos.

Para promover la inclusión lanzamos el nuevo Portal de Accesibilidad, una herramienta orientadora para facilitar el uso de los sitios web a usuarios con dificultades visuales o auditivas. Se hará énfasis en el acceso a mejores prácticas y herramientas para garantizar que las personas con discapacidades sean incluidas en la transformación digital del Estado.

Estamos probando nuevos modelos de prestación de servicios, como la posibilidad de recoger el Documento Nacional de Identificación en Kioscos Ciudadanos, que son ventanillas temporales para atender necesidades urgentes, o su entrega directamente en domicilio.

Estos ejemplos demuestran que la innovación ha sido una práctica constante en el sector público. Pero hay que reforzarla para que constituya una dinámica intrínseca y natural que permita trabajar en el presente preparándose para el futuro.

La Gestión Municipal, su Importancia en la Rendición de Cuentas

Rosa María Solís Salazar¹

Gestión pública municipal

La acción municipal implica gestión política y gestión operativa, la primera consiste en proyectar y conducir la agenda de los dirigentes en función de las necesidades de los ciudadanos, definir objetivos de carácter público, establecer alianzas y consensos, comunicar y buscar la legitimidad de las acciones de un gobierno, ahora bien, la gestión operativa tiene que ver con los medios y la organización, es decir, poner en movimiento la maquinaria administrativa con la finalidad de que los instrumentos y recursos estén al servicio de la organización, y ésta, a su vez, al servicio de la política. Los miembros que integran el ayuntamiento de un municipio desarrollan un trabajo que se basa en conocer, analizar, diagnosticar, elegir, asignar, distribuir, actuar, evaluar, corregir, consensuar y comunicar. Por lo tanto, los líderes políticos han de aplicar una estrategia en su Gestión Municipal. Los responsables municipales al aplicar estrategias en su acción de gobierno parten de ciertos fundamentos, conocimientos o por lo menos inquietudes políticas compartiendo preferentemente una creencia común, una ideología, un programa electoral, una militancia de partido, un objetivo social, un modelo de ciudad o de gestión pública.

Los ayuntamientos son organizaciones administrativas que precisan adoptar estrategias en el marco de la acción política y en la gestión diaria municipal, el concepto de estrategia se entiende como un modelo permanente que da sentido a negocios o beneficios de la organización, a las metas, los objetivos, las políticas y los planes de acción, gracias a esta se conoce la situación en la que se encuentra la organización, así como las circunstancias presentes y previsión y evaluación de situaciones futuras. Trazada la estrategia se procede a la implementación de las acciones que conforma el siguiente paso a seguir en la organización. Los ayuntamientos del municipio operan en ambientes dinámicos.

El ámbito municipal en México

Se atribuye a los Municipios la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal, se puede especificar cuáles con los fines que las administraciones públicas deben atender. Estas administraciones no solo disponen de los medios del poder público, sino también de medios privados, para atender el interés público, los medios privados los utilizará cuando tenga que remediar necesidades o atender fines que previamente el Legislador no haya calificado como públicos.

Agrupando solamente ciertas materias en razón de su importancia en la esfera de la acción municipal, se enuncia a continuación una guía sobre la competencia municipal, basándose en que el municipio es un nivel de gobierno y como tal debe tener en su estructura, perfectamente delimitadas sus funciones: Ejercicio de la Función Legislativa: Expedición de reglamentos y disposiciones internas. Ejercicio de la Función Judicial o Sancionadora y del poder de policía. Ejercicio de la Función Administrativa: Control de Patrimonio Municipal Regulación del sistema económico y financiero del municipio.

En materia sanitaria: salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud. En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.

De las costumbres: moralidad pública; corrupción sexual, su prevención y represión; juegos; espectáculos públicos; censura teatral entre otros.

En materia de trabajo: atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución de la República.

Solís Salazar, Rosa María. La gestión municipal, su importancia en la rendición de cuentas. En: Revista Horizontes de la contaduría en las Ciencias Sociales. No.17, julio-diciembre del 2022. Págs. 12-33



Fomento de la actividad cultural: escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, etc.

Incremento de asistencia social. Para el niño, el anciano. Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.

Régimen de transportes. Servicios urbanos y/o dentro de la circunscripción del Municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.

Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, espectaculares, etc.

Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aires, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc.), agua.

Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.

Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.

Descentralización política y administrativa en tres órdenes: Unión, Estados miembros y Municipios.

La autonomía municipal es uno de los principios constitucionales de la Unión.

La discriminación de los impuestos, o sea, la distribución de la competencia tributaria en materia específica de la Constitución.

Existencia de poderes constituyentes en tres esperas de gobierno: Unión, Estados miembros y Municipios.

Una de las más importantes implicaciones de esta teoría es la autonomía de los Municipios, que se asegura por:

La elección popular directa, de los miembros del Ayuntamiento.

La libre administración, propia en lo que concierne a sus intereses particulares, y especialmente:

El ejercicio pleno de su competencia tributaria y en algunos supuestos de su potestad tributaria.

La organización de los servicios públicos locales.

La observancia de una su Ley Orgánica para regular su funcionamiento.

Gestión Pública Municipal

Es la actividad que desarrolla un ayuntamiento para atender y solucionar asuntos que demanda la ciudadanía, por medio de ellas se atienden y resuelven sus solicitudes estableciéndose relaciones del gobierno con la comunidad, así como con las instancias administrativas de los gobiernos estatal y federal. Aún y cuando el concepto de gestión municipal no está definido, la Real Academia Española lo define como acción y efecto de gestionar y acción y efecto de administrar, sin embargo, administrar y gestionar debido a que, acción y administrar denotan el mismo obietivo no son sinónimos. En materia del término municipal, se comprende que es relativo al municipio, gobernado por quien ejerce la autoridad municipal. La gestión municipal comprende acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminada al logro de objetivos y cumplimento de metas establecidas en los programas de trabajo, mediante la interrelación de recursos humanos, materiales y financieros, quien ha de ocuparse del cuidado de la gestión y administración de las necesidades del municipio, denotando eficiencia y eficacia en ese proceso para solventar las necesidades del municipio en forma integral. Se puede entender entonces que la gestión municipal se ocupa de quiar y orientar la detección y satisfacción de las necesidades del municipio. La administración municipal se ocupa de obtener los recursos idóneos y su correcta asignación en forma eficiente y eficaz. Entonces la gestión municipal es una herramienta para la administración municipal, que a la vez que cuida el cumplimento de sus deberes para con el municipio, Armas Vallejo propone hacer una combinación de ambas definiciones y la define como "un conjunto de acciones orientadas al logro de una administración eficiente y eficaz de los recursos del municipio para la mayor satisfacción de las necesidades de su población.

Principales Indicadores de Gestión Municipal

Al abordar el tema de indicadores de Gestión Municipal se habla del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y por lo tanto del diseño de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que es una herramienta que permite vincular distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación de programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico.

Cuando se habla de gestión por Resultados se establece la necesidad de hacer más con los mismos recursos, y rendir cuentas cada vez más rigurosas en materia de eficiencia, en la asignación y uso de recursos públicos, como resultado de este enfoque surge el enfoque de Gestión por Resultados (GPR).

La GPR es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. También como se hacen las cosas, cobra mayor relevancia "qué se hace", "qué se logra" y "cuál es su impacto en el bienestar de la población", es decir, la creación de valor público.

Para la ciencia administrativa, la Gestión por Resultados, significa que, al establecer objetivos, dicha gestión pública se debe organizar de forma eficiente para alcanzarlos, el GPR se fundamenta en cinco principios: Usar la información sobre resultados para aprender apoyar, la toma de decisiones y rendir cuentas.

Alinear la planeación, programación presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.

Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.

La rendición de cuentas en la Gestión Municipal

La Rendición de cuentas es una obligación de los Servidores Públicos de informar los resultados de la gestión que les ha sido encomendada, se relaciona con el termino Accontability, siendo este el que conforma la técnica de registro de operaciones de manera sistemática para dar informes respecto del resultado generados por las actividades llevadas a cabo en una organización privada o un o ente público.

Para el sector gubernamental, Guillermo O'Donell, aporta dos enfoques de rendición de

cuenta el vertical y el horizontal, en la primera los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas, como también ser evaluados, al ser elegidos a través de un proceso democrático, la forma horizontal tiene injerencia en los "controles", que la organización gubernamental debe mantener a fin de que se vayan cumpliendo las acciones en las dependencias gubernamentales, lo que hace imprescindible contar con un elemento como es la trasparencia en manejo y disposición de los recursos, a fin de prevenir usurpación de funciones y corrupción.

La transparencia por su parte tiene atributos que deben cumplirse, entre los que se encuentran.

Un elemento que da fuerza a la rendición de cuentas es el sentido ético, es de suma importancia que quienes están al frente de las decisiones y las acciones tengan un embalaje de valores que apoyen su conducta en el cumplimiento de la responsabilidad conferida, correcta y buena de relacionarse con los demás. Los supuestos indispensables de toda indagación ética son corolarios de un principio esencial: los seres humanos somos libres, podemos elegir distintas formas de acción en función de una serie de insumos objetivos tales como las circunstancias, la información y los medios e instrumentos disponibles, y de otra serie de elementos subjetivos como los intereses y deseos, las capacidades personales (dejamos ahora de lado la cuestión de si se trata de capacidades percibidas o reales),10 la visión del mundo y las convicciones personales". Lo anterior lleva a una reflexión en donde lo más complejo poder llegar a controlar el comportamiento humano, puede tener la capacidad de hacer su trabajo, pero los intereses que tenga o le hagan tener terceros, puede violentar su razón.

Un punto que favorece la rendición de cuentas es el establecimiento de mecanismos para ello, por lo que se requiere contar con procesos de control que vayan conduciendo la realización de las acciones (actividades), induciendo a la vez al comportamiento ético, estos procesos son en primer lugar el establecimiento de un sistema de control interno y el sistema de información en donde se reciben los datos que procesa el sistema de contabilidad.

Procesos Administrativos en Gestión Municipal

Con la modernización de la Administración Pública se dieron importantes cambios en los mecanismos de control, partiendo en lo relacionado con la normatividad gubernamental, cuyo sustento está en el art. 73 F XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 73 F XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Siendo este el punto de partida se aprueba la ley reglamentaria "Ley General de Contabilidad Gubernamental", para dar las directrices de todo lo concerniente al registro y control de las operaciones de los tres niveles de gobierno a fin de crear una contabilidad armonizada, en ella se señala al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), quien en lo sucesivo y de manera permanente da a conocer los acuerdos sobre materia de registro y control contable-financiero, que deben observarse, siendo un mecanismo de control, sin embargo para que este mecanismo puede funcionar adecuadamente, se necesita del diseño de un modelo de control interno que le apoye y sea su suporte, lo que origina la aprobación del Marco Integrado de Control Interno.

En la propuesta del Marco Integrado de Control Interno (MICI) se señala "la implementación de un Sistema de Control Interno efectivo representa una herramienta fundamental que aporta elementos que, promueven la consecución de los objetivos institucionales; minimizan los riesgos; reducen la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción y fraudes, y consideran la integración de las tecnologías de información a los procesos institucionales; asimismo respaldan la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, y consolidan los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamentales.

Por lo tanto, el sentido del control toma relevancia en la medida que se logre el entendimiento de los responsables de la gestión financiera en los entes gubernamentales, de la corresponsabilidad de prever que toda acción tiene un efecto, siendo en este caso el impacto de lo que se haga bien, en el momento que se debe hacer e impactando a las mayorías, que por tanto se estaría cumpliendo con el "bien común".

"El Bien Común es definido de su forma racional de la siguiente *manera* "es la unión de los integrantes de la comunidad", lo que conlleva situaciones implícitas como la capacidad para estar unidos, como enfrentar problemas y también compartir experiencias. El bien común es y está en la compañía de los seres humanos".

El Estado se forma de un conjunto de prácticas administrativas, que en la operación se van dejando registradas las acciones emprendidas, por tanto, es el soporte que validara toda acción gubernamental, llevada a cabo, sin embargo, constituye un aparato complejo y bastante amplio, en toda organización es necesario verificar que los procesos sean adecuados y pertinentes para captar las operaciones, lo que lleva al diseño de mecanismos de control que va ir monitoreando que las transacciones se reflejen y respondan a la consecución de objetivos y metas que se señalan en un plan de gobierno.

Para asumir sistemas de control es necesario que quienes van a estar inmersos cuenten con preparación adecuada y actualizada en el manejo de sistemas administrativos de control, armonización contable en todo su contexto, finanzas públicas entre otros, lo que da la pauta a visualizar y materializar los que beneficios que brindan los controles en el logro de los objetivo planteados, con la subsecuente referencia de la forma en que se llevó a cabo y la posibilidad de ser evaluado en cualquier momento, por otra parte, es importante considerar que en el Estado Mexicano ante el incremento de casos de cuenta corrupción se deben promover prácticas exitosas de rendición de cuentas, de ahí la relevancia y obligatoriedad de los municipios de implementar este mecanismo de control MICI.

El MICI se basa en el modelo internacional The Committee of Sponsoring Organizations (COSO) (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión de Normas), cuya misión es: "Proporcionar liderazgo intelectual a través del desarrollo de marcos generales y orientaciones sobre la Gestión del Riesgo, Control Interno y Disuasión del Fraude, diseñado para mejorar el desempeño organizacional y reducir el alcance del fraude en las organizaciones

El Modelo de Control Interno debe garantizar que todos los servidores públicos tengan apego a los procesos que deben seguirse, pero además con la seguridad de que pueden cumplir con la rendición de cuentas independientemente de puesto público que ocupen, fomenta la adhesión a principios éticos y a la mejora continua.

El gestor municipal en el Estado de Puebla

En relación a los Gestores Municipales, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en el artículo 46 establece que los Ayuntamientos están integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que son designados por elección popular directa, acorde a una planilla que haya obtenido el mayor número de votos, la misma ley en su artículo 48 establece que para ser miembro electo de un Ayuntamiento se requiere: ser ciudadano poblano en el ejercicio de sus derechos; ser vecino del Municipio en que se hace la elección; tener 18 años cumplidos el día de la elección; y cumplir con los demás requisitos que establezcan los ordenamientos aplicables. El artículo 77 en relación a los acuerdos de los Ayuntamiento, dicta que se tomarán por mayoría de votos del Presidente Municipal, Regidores y Síndico, y en caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad. En relación a las atribuciones de los ayuntamientos en su Capítulo VI, en su fracción VII establecer sistemas continuos de control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, así como dictar los acuerdos para cumplir con los obietivos, estrategias, líneas de acción derivados de los Planes Regional, Estatal y Nacional de Desarrollo que correspondan al municipio"; en su fracción VIII, presentar para su aprobación la iniciativa de la Ley de Ingresos ante el Ejecutivo del Estado"; en su fracción IX, la aprobación el Presupuesto de Egresos que se ejercerá en el siguiente año; en su fracción XII, la revisión y aprobación de la cuenta pública correspondiente del Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior; en su fracción XXV, "Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor Municipal y al titular o titulares de las ramas del cuerpo de seguridad, quienes serán servidores públicos de confianza.".

Acorde a lo que dicta el artículo 78, dentro de las atribuciones del ayuntamiento, en el caso del nombramiento a propuesta del presidente municipal del Secretario, el artículo 135 (Gobierno del Estado de Puebla, 2019), dicta que en su fracción I, "Ser ciudadano Mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.", en su fracción III, considerando la población de hasta 2,500 habitantes, el requisito por conocimientos es haber concluido la Educación Primaria; en Municipios de 2,500 hasta 25,000 habitantes, hace concluido la Educación Media y en los municipios que tengan más

de 25,000 habitantes, haber concluido la Educación Media Superior; en caso de ser profesionista no podrá ejercer su profesión en la municipalidad; y sus facultades y obligaciones serán en apoyo al Presidente Municipal.

El capítulo XV, de la Tesorería Municipal, a partir del artículo 163 y hasta el artículo 167 (Gobierno del Estado de Puebla), no menciona cuales deben ser los requisitos profesionales del que ocupe el cargo, establece que será nombrado y removido por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, sin embargo por los lineamientos establecidos en esta misma ley, acordes a las funciones que debe realizar, se entiende que debe conocer sobre temas de Finanzas Públicas, de Política Hacendaría Municipal, de Legislación Hacendaria, de Administración Pública, de Contabilidad Gubernamental, de Normas Internacionales de Información Financiera, de Derecho Municipal, por nombrar algunas competencias necesarias.

Por otra parte, el cargo de Contralor Municipal, en la misma Ley Orgánica del Estado de Puebla, a partir de artículo 168 y hasta el artículo 170, establece también al igual que el Tesorero Municipal que, que será nombrado y removido pro el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, también con base en lineamientos establecidos en esta misma ley, acordes a las funciones que debe realizar, se entiende que debe conocer sobre temas de Finanzas Públicas, de Política Hacendaria Municipal, de Legislación Hacendaria, de Administración Pública, de Contabilidad Gubernamental, de Normas Internacionales de Información Financiera, de Derecho Municipal, de lo que marca la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de Auditoria Gubernamental, también solo por nombrar algunas competencias necesarias.

Como podemos observar estos cargos de liderazgo, son los que deben fijar el rumbo y las acciones para subsanar las necesidades de los ciudadanos (demandas sociales) y promover el desarrollo de la región, es muy importante que se establezca el perfil de estos cargos, donde se determinen los requisitos mínimos a cubrir para asumir el puesto, debido a que estos tienen a su cargo el ejercicio, aplicación del gasto y remitir, en el plazo, forma y término que le soliciten las autoridades competentes las información relativa a los instrumentos de rendición de cuentas; proporcionar de manera puntual y oportuna la información relativa a las Plataforma digital Nacional y Estatal en los términos que le sean requeridos, cuyos datos han sido analizados en esta investigación, plataforma que no muestra en el mejor de los casos, valores porcentuales de cumplimiento, más no existe evidencia del impacto real de estas acciones en favor de los ciudadanos, según datos que señala el CONEVAL.

Metodología: teórico-cualitativa con las técnicas de Investigación: análisis (observación, descripción, descomposición de del fenómeno, el ordenamiento y su clasificación) y síntesis (separación del todo en sus partes).

La metodología utilizada en esta investigación posibilito la detección de las fallas en la Gestión Municipal, realizando la extracción y compendio de las fuentes de información en este caso CPEUM y LOMEP, se parte entonces del método histórico, citando a Teresita Rendón; el del análisis y síntesis de punto de vista de autores como ODonnell y Hernández Baqueiro. Este procesamiento de información permite construir un nuevo conocimiento en él se basan los resultados y conclusión de esta investigación.



La Administración Municipal debe ser promotora del bienestar para sus ciudadanos a través del ejercicio del recurso público que se señala en su presupuesto anual, para tal efecto se requiere compromiso y conocimientos de los gestores que tendrán que llevar el proceso de rendición de cuentas, al analizar la información contenida en la Ley Orgánica Municipal para ser Tesorero o Contralor Municipal solo se señalan los nombramientos de estos puestos, se otorgan a propuesta del Presidente Municipal. En cuanto al Tesorero Municipal, el artículo 163 y el Contralor Municipal en su artículo 168 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, nos dice que los requisitos serán los mismos que las señaladas para el Secretario del Ayuntamiento, que en el artículo 136 dice (Gobierno del Estado de Puebla).

No haber sido declarado en quiebra fraudulenta no haber sido sentenciado como defraudador, malversador de fondos públicos o delitos graves, ni haber sido inhabilitado por sentencia o resolución judicial administrativo firme.

En municipios que tenga una población de hasta 2,500 habitantes, haber *concluido la Educación Primaria*; en Municipios de 2,500 hasta 25,000 habitantes, hacer concluidos la Educación Media y en los Municipios que tengan más de 25,000 habitantes, hacer concluido la Educación Media Superior.

No ser cónyuge o concubinario, pariente consanguíneo en línea recta sin limitación de grado o colateral hasta el cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo grado, del Presidente Municipal, Regidores o Síndico correspondientes.

Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Los cuáles serán nombrados y removidos por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

En otro sentido la labor de fiscalización que lleva cabo la Auditoria Superior del Estado de Puebla (ASP), revela en su informe General de las Cuentas Públicas Municipales, en donde se señala (Auditoría Superior del Estado de Puebla, 2019) " la rendición de cuentas del Estado y los Municipios constituye una de los contrapesos previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para asegurar la plena división de los poderes y el control de la gestión del presupuesto por parte de los representantes de la ciudadanía", es la ASP la responsable de llevar a cabo la función de fiscalización, bajo los siguientes principios: legalidad y confianza. En el informe correspondiente al año 2017, los resultados mostrados de la rendición de cuentas son los siguientes:

Se determinaron 1816 de observaciones preliminares, fueron atendidas por los entes fiscalizados 377, quedando 1439 observaciones, de la cuales hubo 796 pliegos de observaciones, 10 solicitudes de aclaración y 633 recomendaciones, los datos muestran que no existe una adecuada rendición de cuentas.

En el informe se da un especial énfasis a los riesgos que representan vulnerabilidad en la administración municipal y que por consiguiente afecta su operación, no alcanzando los objetivos planteados, como el uso apropiado de los recursos públicos. el riesgo, su descripción y las áreas que deben trabajar, donde no todas las administraciones municipales ha venido desempeñando una gestión municipal eficientes, lo que lleva a considerar un perfil no adecuado a las necesidades de cumplimiento en las acciones que deben llevarse a cabo, debido a la falta de conocimientos y experiencia, revisando los perfiles señalados en la Ley Orgánica Municipal no se contempla un nivel de Licenciatura y tampoco conocimientos materia de finanzas públicas, administración pública, armonización contable o bien funciones de control y evaluación, al no estar reglamentado el perfil, la consecuencia es la capacitación en marcha que no siempre se logra y los resultados son administraciones municipales deficientes.

Conclusiones

En concordancia, lo anteriormente señalado es de suma relevancia para mejorar la Gestión Municipal, en materia de Rendición de Cuentas, por lo tanto , en la medida que se logre que los gestores responsables de la Administración Municipal asuman la corresponsabilidad de que toda acción tiene un efecto, siendo en este caso el impacto del nivel de satisfacción de la población, en el momento de rendir cuentas de los resultados de su gestión, considerando que se carece de un perfil idóneo de los puestos de Contralor y Tesorero Municipales, los cuales deben de cubrir perfiles

más altos que los que se señalan en la actual Ley Orgánica Municipal, los resultados que se muestran en el informe de General de las Cuentas Públicas Municipales 2017, emitido por la Auditoria Superior del Estado de Puebla, es un punto de observación recurrente a las áreas en la estructura administrativa municipal donde los riesgos asociados son: Información financiera-contable incorrecta o insuficiente, vulnerabilidad en las finanzas públicas, obra pública no concretada y vulnerabilidad del control interno, donde los resultados muestran que debe haber mayor atención de los gestores hacia la mejora de sus resultados, lo que requiere mayor experiencia y capacitación, por lo que es necesario que en los puestos de Contador y Tesorero se tenga una preparación universitaria y conocimientos en Administración Pública, Finanzas Públicas y Armonización Contable.

La Gobernanza como Instrumento de Cercanía y Participación Ciudadana en los Gobiernos Municipales¹

Introducción

La democracia liberal se ha convertido en un paradigma mundialmente aceptado como un régimen político y una forma de gobierno encaminada a garantizar el eficiente y legítimo ejercicio del poder público. No obstante, existen nuevas exigencias de mayor participación por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones, trasparencia y rendición de cuentas, que obligan a los gobiernos a diseñar nuevos mecanismos que le permitan tener un mayor acercamiento con la sociedad civil.

En esta dinámica, los gobiernos locales humanistas hemos adoptado el modelo de gobernanza humanista como un conjunto de acciones, procesos e iniciativas que fortalecen el sistema democrático mexicano, y que definen el actuar de las dependencias que conforman a la administración pública municipal, poniendo al ciudadano en el centro de sus actividades, rompiendo con las estructuras rígidas y burocráticas de los gobiernos tradicionales, que se han caracterizado por su distanciamiento del pueblo.

El presente artículo tiene por objetivo explorar la naturaleza de la gobernanza en estos procesos de democratización, las ventajas que este contiene, así como los avances que han tenido los gobiernos municipales en la implementación de nuevos instrumentos de democracia directa, y finalmente poner en la mesa las propuestas que ha formulado e impulsado la ANAC para construir una política de cercanía con la gente.

La democracia directa

La demanda de nuevas formas de gobernar en democracia coloca a la gobernanza como una alternativa viable para responder a los retos actuales a los cuales se enfrentan los gobiernos locales, tanto en el cumplimiento de sus funciones como en la distribución de los servicios públicos que le son otorgados constitucionalmente.

En el contexto de la democracia, esta descansa sobre ciertos principios como la garantía y protección del ejercicio pleno de los derechos de libertad de prensa, de asociación, de expresión y de acceso a la información; la instalación de un sistema pluripartidista; el derecho universal a ejercer el voto; la celebración de elecciones de manera periódica; la oportunidad contribuir al debate público; y la toma de decisiones colectivas.

México, como producto de una lucha histórica por la transición democrática, cumple con todos los estándares mencionados, sin embargo los obstáculos que se presentan están relacionados con buscar nuevas formas de incentivar la participación ciudadana para que las personas tengan una mayor injerencia en la definición de los asuntos públicos, así como de acercamiento para conocer las necesidades y problemáticas que los quejan.



Asociación Nacional de Alcaldes. La gobernanza como instrumento de cercanía y participación ciudadana en los gobiernos municipales. En: Revista Bien Común. Año XXIV. No. 276, marzo del 2018. Págs. 22-30

Hablando sobre democracia en un sentido estrictamente político, esta tiene un doble carácter, debido a que esta se ejerce de manera representativa o directa. En la primera, los ciudadanos eligen de manera directa a sus gobernantes, mediante la emisión del sufragio durante procesos electorales; estos actores que resultan electos se convierten en consecuencia en sus representantes políticos ante las diferentes instancias como el poder Ejecutivo y Legislativo en el orden federal, estatal y municipal, abogando y actuando en todo momento por los intereses del pueblo, es decir, son delegados de la soberanía de una nación.

A diferencia de las formas monárquicas de gobierno, en donde el rey se asumía como representante popular, producto del derecho divino, la democracia representativa permite que exista un electorado a quien debe su cargo, que los gobernantes o legisladores han de ejercer durante un tiempo determinado y con base en lo preestablecidos en las leyes.

Por su parte, la democracia directa puede ser definida como una forma de gobierno en la cual "el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder". En este sentido, la ciudadanía participa en la deliberación de políticas y decisiones gubernamentales sin la existencia de intermediario alguno, ya sean órganos u otros actores.

Si bien el caso mexicano garantiza que exista una democracia representativa, su principal preocupación política debería ser transitar hacia nuevas formas de democracia directa, empoderando a la sociedad civil mediante diferentes instrumentos que pueden ser constituidos legalmente o que también dependen de la versatilidad de los gobiernos para impulsar que exista esta participación.

Como lo señala Bobbi, "la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa". La democracia no puede limitarse a que los ciudadanos acudan a ejercer su voto en las urnas cuando hay elecciones, sino que debe convertirse en una práctica cotidiana y un estilo de vida que coadyuve a constituir buenos gobiernos.

El caso más remoto sobre la utilización de este tipo de medios se remonta a la Antigua Grecia, en donde sus habitantes participaban y se expresaban a través de asambleas que se llevaban a cabo en la ciudad-Estado de Atenas a principios del siglo VI a.C.; a pesar de ello su democracia era restrictiva porque las mujeres de esta comunidad no gozaban de dichos derechos.

Gobernanza y políticas públicas

La participación ciudadana en las cuestiones gubernamentales le es inherente a los sistemas democráticos, teniendo dos vertientes principales: el ejercicio efectivo del voto durante procesos electorales y otra mediante la influencia que tiene la población por vía de las instituciones públicas, ya sea en la administración pública o el Poder legislativo.

Es por ello que gran parte de la literatura dedicada al estudio del ejercicio de la democracia ha enfocado su análisis en un modelo emergente como la gobernanza y las políticas públicas. La gobernanza se ha consolidado como una etiqueta del ejercicio de gobierno actual, pero su natura-leza es normativa, debido a que postula una serie de principios, procesos y objetivos mediante los cuales se considera debe actuar la administración pública en el marco de la democracia del siglo XXI.

Paulatinamente, el término gobernanza ha ido sustituyendo al término gobernación o gobernar, sin embargo, va más allá debido a que se plantea como "un proceso en el que gobierno, las organizaciones privadas del mercado y la sociedad civil interactúan para decidir, coordinador y llevar a cabo la dirección y gobierno de su comunidad".

En un principio la literatura correspondiente a la gobernanza tiene una acepción de este concepto en términos del proceso de la toma de decisiones y los actores, grupos y organizaciones que interactuaban en él, poniendo énfasis en los individuos en los que residía esta facultad y de qué manera lo hacían; sin embargo, el centro de atención se ha puesto en la interacción que existe entre el gobierno y actores no gubernamentales en la definición de los asuntos públicos.

Cabe destacar que la gobernanza como un conjunto de principios ligados a la forma de actuar de los gobiernos no busca reemplazar a la democracia, sino que la gobernanza está inserta dentro de ella y define la manera en que deben conducirse los gobiernos de modo eficiente, eficaz,

transparente, abierto y con cercanía a la ciudadanía.

Dentro de este paradigma y en un esquema de colaboración, el gobierno crea las condiciones políticas, administrativas y económicas favorables, mientras la sociedad civil se organiza para influir en las determinaciones de carácter público, y el sector privado a través del mercado genera oportunidades de empleo para la población.

La gobernanza se convierte en un proceso de carácter permanente, teniendo como fundamento la interlocución constante entre actores del sector gubernamental, público, privado e integrantes de la sociedad civil, donde la opinión de todos los estratos y grupos de la población debe ser considerada, incluyendo a aquellos minoritarios o en situación de vulnerabilidad.

En la gobernanza, el gobierno ya no funge un rol predominante y unilateral en la dirección política y administrativa que asume, en donde se le consideraba como el actor central de la gestión de políticas: más bien se convierte un agente más en la orientación e instrumentación de estas y de los servicios públicos, dentro de una lógica de redes en donde interactúan distintos personajes con distintos intereses de carácter público e incluso diferentes visiones de los problemas y cómo deben resolverse.

La ANAC desde su Agenda para la Gobernanza Humanista de los Gobiernos Locales asume la concepción de Aguilar Villanueva en su modelo de gobernanza, en tanto "moverse de un centro a un sistema, pasar de un orden jerárquico centralizado y vertical a uno asociado e interdependiente, coordinado y no subordinado, definiendo objetivos preferentes y actividades para lograr".

Uno de los principales instrumentos que tiene el modelo de gobernanza para garantizar estas características en su ejercicio de gobierno son las políticas públicas, entendidas como "las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes".

A diferencia de las políticas, programas y planes gubernamentales, las políticas públicas son "aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos".

En el marco de la democracia, llevar a cabo la gobernanza mediante políticas públicas se distingue por la participación activa de la ciudadanía en su formulación, ejecución y evaluación, abriendo espacio al debate público y la generación de propuestas viables desde un enfoque de abajo hacia arriba, y no de arriba hacia abajo en donde el gobierno es el único responsable.

Si bien la dirección o curso de acción de las políticas públicas sigue dependiendo de la capacidad administrativa y política de los gobiernos, estas surgen como respuesta ante determinadas situaciones y se materializan con instrumentos concretos, teniendo como razón de ser la apertura y cercanía hacia la ciudadanía, mediante la construcción de acuerdos con el fin de resolver problemas públicos emergentes.

Las ventajas que conlleva la adopción de las políticas públicas como un instrumento de gobernanza son la comprensión de las problemáticas reales que afectan a la sociedad, dejando de atender los intereses de ciertos grupos; la proposición de rutas alternas para solucionarlos; y la implementación de acciones específicas que sean medibles en recursos y objetivos alcanzados.

Lo anterior requiere de dos condiciones, tanto para el gobierno como para la sociedad civil, el primero debe ser abierto y transparente, mientras que los segundos deben informarse y contar con incentivos para participar, lo cual necesita de una serie de acciones de gobierno que puedan generar esquemas propicios en los que exista una relación intrínseca entre ambas partes.

Las políticas públicas corresponden a un determinado ciclo, es decir, un conjunto de pasos que tienen un determinado periodo de tiempo: La Construcción de la Agenda es la parte en la que la esfera social hace ver al gobierno un problema o este mismo lo identifica como una situación prioritaria para atender. Debe tomarse en consideración que la capacidad institucional de los gobiernos son limitadas, en el sentido de que deben seleccionar con preocupación los problemas que merecen solución inmediata. Esta agenda se convierte en una especie de filtro, ya que pueden existir diversas demandas por parte de la población, pero solamente la mayoría de ellas son seleccionadas.

En esta parte se realiza un diagnóstico detallado sobre los factores que interfieren en el pro-

blema, como lo pueden ser las causas, sus elementos y consecuencias, tratando de comprender la razón del mismo.

El diseño de la política pública está vinculado con la instrumentación de la misma, en tanto la definición de estrategias y líneas de acción que contribuyan a la solución del problema, al igual que el presupuesto, marco normativo y actores inmersos, por lo cual deben platearse varias alternativas con el fin de elegir la más óptima.

La implementación es la ejecución de aquellas acciones previstas en la fase del diseño, a través de los diversos grupos y actores que participan, con el fin de cometer los objetivos planteados, respetando las actividades y procesos del diseño.

La última fase, que corresponde a la evaluación, es la parte en la que se valoran los resultados alcanzados en función de las acciones, metas y objetivos planteados, los cuales pueden ser medibles a través de indicadores. La evaluación es una oportunidad de retroalimentación para conocer si se está realizan la acción correcta o no, así como para que la ciudadanía apruebe o cuestione lo que se ha venido realizando.

En este contexto la gobernanza fortalece a la democracia mexicana mediante actividades que nutren a la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, así como la cercanía de las autoridades gubernamentales y representantes populares ante sus comunidades.

Cercanía y participación ciudadana municipal en México

Las tendencias que ha tenido la apertura y transición democrática, al igual que las reformas descentralizadoras de las funciones gubernamentales en los tres órdenes de gobierno en México, han colocado al municipio como la base político-administrativa de toda la Federación, lo cual quiere decir que es necesario construir instituciones locales que permitan conocer de manera inmediata las problemáticas y necesidades de la población, y corresponder con acciones que den respuesta de la misma forma.

Debido a esto, los gobiernos locales se han preocupado por construir puentes y nuevos canales de comunicación con el fin de contribuir a dos cuestiones fundamentales: La eficiencia, basada en resultados que sean tangibles para la ciudadanía, en términos de mejores servicios públicos, condiciones de mejoramiento en obras, seguridad y espacios públicos.

La confianza que tiene la ciudadanía en sus gobiernos locales, derivada, sí, de la capacidad que tienen los ayuntamientos para corresponder a sus expectativas, pero también en los instrumentos que este impulsa para generar espacios de participación, transparencia y rendición de cuentas.

Es el mismo Artículo 115 constitucional en su fracción número II en que otorga a los ayuntamientos la obligación de asegurar la participación ciudadana y vecinal. En consecuencia, los congresos locales han creado y aprobado una serie de leyes de participación ciudadana con el propósito de crear mecanismos que estimulen la influencia del ciudadano en las determinaciones públicas.

A su vez, estas leyes exigen a los municipios a construir reglamentos en la materia, sin embargo, esta premisa no ha sido acatada por todos los ayuntamientos del país, de la misma manera no se han presentado iniciativas de acuerdos en el tema ni tampoco se ha decretado la creación de comisiones, dejando de lado esta tarea tan importante para la democracia.

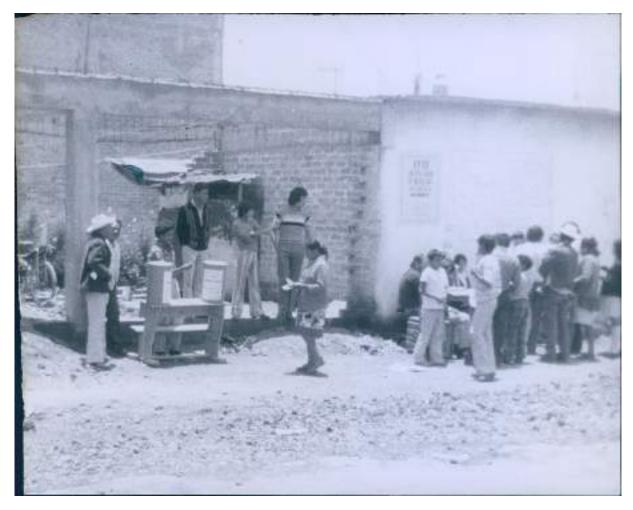
Los municipios referentes en la publicación de reglamentos municipales de participación ciudadana son los que conforman a los estados de Jalisco, México, Guanajuato, Michoacán y Nuevo León, siendo que estos marcos normativos son el principal instrumento de política pública que puede fijar las estrategias y mecanismos necesarios para generar las condiciones de acción pública ciudadana.

De acuerdo con los datos más recientes publicados en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 del INEGI, podemos ver que los municipios de Veracruz, Puebla, México, Jalisco y Oaxaca son los que mayores iniciativas presentadas, aprobadas y discutidas han desarrollado al interior de sus cabildos.

Como se puede observar, son los estados de Veracruz, Puebla, Jalisco, México y Michoacán los que tienen un mayor número de Comisiones de Participación Ciudadana en sus ayuntamientos, lo cual resalta ya que se coloca como un tema prioritario a atender por parte de estos.

Estas estadísticas se convierten solamente en un referente de las actividades que realizan las autoridades de los ayuntamientos con el fin de incentivar gobiernos locales que se distingan por sus acciones tendientes a la participación ciudadana y cercanía con la gente en el marco de la gobernanza.

Algunas de las disposiciones que prevén los reglamentos, iniciativas y comisiones de participación ciudadana municipal en todo el país son: el plebiscito y referéndum, la iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencia pública, el cabildo abierto, presupuesto participativo, observatorios ciudadanos, autoridades auxiliares, organizaciones de la sociedad civil, órganos auxiliares, unidades de quejas y denuncias, ratificación de mandato, comités ciudadanos anticorrupción y políticas públicas.



Existen buenas prácticas por parte de los gobiernos municipales humanistas en los cuales se han implementado políticas de cercanía con el ciudadano como el Alcalde Itinerante, donde este tiene contacto y escuchan a la comunidad; el Miércoles Ciudadano con un gobierno de puertas abiertas con la finalidad de recibir y atender las demandas y problemáticas de la ciudadanía; los Observatorios Ciudadanos como espacios de fiscalización y evaluación del desempeño gubernamental; y las Jornadas Intensas de Trabajo, donde se impulsa la recuperación de espacios públicos junto a la sociedad civil.

De acuerdo con el mismo INEGI, estos instrumentos y espacios de participación y consulta ciudadana son principalmente aplicados a temas de obras públicas, seguridad pública, desarrollo social, planeación y evaluación, transparencia, servicios públicos, protección civil, asignación de recursos, vigilancia y denuncia de servidores públicos, contraloría y desarrollo urbano, en orden jerárquico.

Entendiendo que una de las prioridades es el fortalecimiento de nuestra democracia para el logro del bienestar y desarrollo social, los gobiernos humanistas hemos adoptado como nuestro el modelo de gobernanza, en tanto una forma cotidiana de actuar de una manera cercana con la ciudadanía y creando espacios para el debate público que generen mayor confianza en nuestras instituciones.

Con base en la Agenda para la Gobernanza Humanista, y enriqueciendo sus pilares, desde nuestra posición en la ANAC hacemos las siguientes propuestas en materia de participación ciudadana y cercanía de los gobiernos locales: Garantizar la creación, aprobación y publicación de reglamentos municipales de participación ciudadana en todos los municipios del país.

Convocar a plebiscito aquellas acciones que piense llevar a cabo el ayuntamiento y que sean de gran trascendencia para la comunidad.

Convocar a referéndum aquellas disposiciones normativas que busquen ser creadas, reformadas o derogadas y que requieran del respaldo ciudadano.

Incentivar y promocionar el mecanismo de iniciativa ciudadana, con el cual se conceda a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar iniciativas de reglamentos y normas municipales.

Crear foros de consulta pública para conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a determinados temas.

Definir el modelo de Cabildo Abierto, el cual sesione por lo menos una vez cada dos meses.

Insertar en la Agenda de gobierno la audiencia pública, en donde los ciudadanos puedan exponer al Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y Directores municipales problemáticas específicas que los aquejan, así como propuestas encaminadas a resolverlas.

Adoptar el mecanismo de presupuesto participativo en cada ejercicio de planeación presupuestaria con el propósito de que la ciudadanía pueda decidir el uso y destino de algunas partidas del presupuesto a la realización de obras y proyectos.

Promover la creación de observatorios, contralorías, organizaciones y comités de participación ciudadana que puedan dar seguimiento, evaluar y dar propuesta a diferentes ramos de la administración pública municipal.

Crear obras de co-participación con la colaboración del sector privado.

Acelerar la aprobación e integración de los Comités Ciudadanos de los sistemas municipales anticorrupción.

La participación ciudadana y la cercanía de los alcaldes, regidores, síndicos y funcionarios de los gobiernos locales resultan un tema prioritario para la democracia mexicana, siendo que "la construcción del Bien Común es participable, en cuanto todos los miembros de la comunidad pueden y deben cooperar a integrar el conjunto ordenado de las condiciones sociales, gracias a las cuales las personas pueden cumplir su destino material y espiritual".

Los Principios Orientadores de la Nueva Gestión Pública

Andrea López¹

No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Gravita en torno a ella el supuesto -o creencia- que su ejercicio "conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos". En el marco de este emprendimiento, el paradigma de la Nueva Gestión Pública se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta.

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como "un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella", el denominado "modelo convencional" de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como "una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-". En correspondencia con esta definición básica, la etapa inicial de la reforma se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.



En esencia, los principios y técnicas que configuran el "management público" se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su "neutralidad política". Sobre todo, en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de "public management" como reemplazante del término "administración pública", se destacaban los beneficios que traería aparejada "una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general". A diferencia, en Francia, Alemania y los países nórdicos, los especialistas continúan utilizando con mayor asiduidad la expresión "administración pública", lo que sugiere cierta resistencia al uso del nuevo concepto, basada en la desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional.

López, Andrea. Los principios orientadores de la nueva gestión pública. En: La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie I. Desarrollo institucional y reforma del Estado documentado. No. 68. México: INAP, s/f. Págs. 9-12

Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la obra conocida como la "Reinvención del Gobierno". El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el "Análisis de la Actuación Nacional' (NPR), con el objeto de impulsar "un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario."

El primer diagnóstico de los analistas de la NPR recalca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental "llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existen..." Mientras que las burocracias estatales centralizadas se corresponden con los patrones culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización). De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.

Lawrence R. y Thompson han sistematizado los diversos conceptos que tuvieron mayor influencia en el modelo estadounidense, partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro "Reinventando el Gobierno". Los principios que, según los autores, guiarían la acción modernizadora son las denominadas "Cinco": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención" / Realineación y "Reconceptualización".

"Reestructurar" significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La consigna "el gobierno debería eliminar lo que no necesita" implica afrontar el arduo desafío de resolver «qué cosas» debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. En principio, se apunta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación (incluida la superposición de programas) y la eliminación tanto de «privilegios y que propone, en esencia, «empezar de nuevo», más que tratar de «arreglar» los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el "papeleo" innecesario y redundante. La consigna «trabajar mejor» va de la mano del «coste menos» pero, como pone de manifiesto un autor, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera, creando un grave contrasentido: "buscar un gran ahorro a corto plazo puede socavar un esfuerzo mayor de mejorar la gestión e incrementar los costes a largo plazo". Aún más, el énfasis puesto en la reducción del gasto puede atentar contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque, al decir de Pollit y Bouckaert, esto dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta marcha.

"Reinventar" es crear en el seno de la administración pública una "cultura de espíritu empresarial" que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Ahora, las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas. "Colocar a los clientes en primer lugar", según prescribe el Informe NPR, implica captar su punto de vista (a través de encuestas u otras técnicas de esta naturaleza) como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios. En los casos en que el monopolio estatal fuera inevitable, las

organizaciones deberían adoptar un perfil más acorde con el de las "empresas de negocios" (Aberbach y Rockman, 1999).

A la reinvención le sucede la "Realineación". Definida la estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. Realinear a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual "la estructura sigue a la estrategia". "La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvención. Sin embargo, mientras que la reinvención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización" (Lawrence R. y Thompson, 1999: 263). Las experiencias en la administración estadounidense indican que el paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar.

La noción de "Reconceptualización", apunta básicamente a mejorar en todas sus dimensiones al ciclo de aprendizaje organizacional. Reconceptualizar es desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. De este modo, podrá crearse una cultura diferente en la gestión pública, que involucre a sus agentes en lo que ha dado en llamarse una "visión compartida sobre el futuro". Para alcanzar un proceso de reconceptualización exitoso es imprescindible reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de "gerentes públicos" con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera tal de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos.

En términos generales, los documentos de la OCDE rescatan estos principios, aunque cuestionan la "versión restringida" del New Public Management, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía economía, eficacia y eficiencia) y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Sin embargo, la OCDE alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como "bastante abstractos". Así, podrá ser conveniente reformas más profundas, o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y alternativas, adoptando un enfoque "pragmático" antes que "dogmático"

La reconceptualización planteada podría explicar el progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma (economía, eficiencia y eficacia), bajo el auge del neoliberalismo y las sucesivas presiones por la reducción del gasto público para resolver la crisis fiscal. Paulatinamente, cobran sentido los preceptos de "adaptabilidad", "innovación", "representación" y "participación" como ideas fuerza para la configuración de un "paradigma post-burocrático" que, como se intentará dejar reflejado en los puntos siguientes, no necesariamente podrá escoger del ámbito privado todos los recursos convenientes para su alcance.

El amplio abanico de posiciones aquí mencionadas expresa gran parte de los argumentos a favor y en contra de la nueva propuesta "gerencial" para la administración pública. Mas allá de las valoraciones, en la práctica la NGP se impuso como tendencia quizá, como advierte Nickson, porque su definición "ambigua, amplia y desordenada" hace de la visión managerial un "paradigma más transferible". Sin embargo, no puede soslayarse el necesario debate impuesto por esta oleada reformadora en torno a los valores tradicionales del sector público y el progresivo deterioro de los mismos. En rigor, la plena vigencia de valores fundamentales tales como la imparcialidad, la justicia, la equidad, y el derecho de un procedimiento justo, como tareas propias de toda administración pública en una democracia, ha sido objeto de profundos cuestionamientos, acordes con las nuevas implicancias que el término "interés público" posee hoy para la sociedad.

Como síntesis, puede apreciarse que, aún los planteos que cuestionan a la NGP, dan por descontado su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero muestran bastante escepticismo respecto al logro de un "mejor gobierno" en gran escala. Las mayores restricciones derivan del conjunto de condiciones que se imponen como necesarias para introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma, y que resultan de dificil alcance en la práctica. En primer lugar, el liderazgo consensuado y sostenido en el tiempo de una única autoridad o un grupo de personas clave y una considerable capacidad de organización, a fin de planear y llevar a cabo los desafíos operativos propios de la propuesta de cambio. Otras condiciones no menos importantes involucran al personal del sector público, quien deberá contar con nuevos conocimientos y habilidades, y a los propios ciudadanos, comprometidos -sobre todo - con la aprobación de las reformas que afectan la "primera línea".

En otro plano, también existe un amplio consenso en torno a que los resultados de muchas reformas de la gestión dependieron, en gran medida, de la naturaleza de los sistemas político-administrativos en los que tuvieron lugar y de las preocupaciones y prioridades locales de los políticos y los actores privados más comprometidos e interesados en el proceso de reestructuración. En este sentido, Pollit y Bouckaert proponen un modelo para el análisis de la reforma que tome en cuenta "las interacciones entre las influencias socioeconómicas del entorno, las presiones políticas y las características del propio sistema administrativo que se desea modernizar".

El primer grupo de factores socioeconómicos representa un conjunto general de fuerzas que, como la globalización de los mercados de capitales, el crecimiento de las empresas transnacionales y el comercio internacional, no sólo han debilitado el control que pueden ejercer los gobiernos nacionales sobre las políticas macroeconómicas, sino que se constituyen en un elemento de presión central a la hora de justificar las reformas generalizadas del sector público. Otro condicionante de importancia considerable es el cambio socio-demográfico que, generalmente, activa un aumento de la demanda que recae sobre los servicios proporcionados o financiados por el Estado, con su impacto correspondiente en las políticas socioeconómicas.

El segundo conjunto de factores que influyen en las reformas de gestión está relacionado con el sistema político. Además de las nuevas ideas sobre el management (que ya han sido referidas), poseen influencia las visiones de los partidos políticos sobre aquellos aspectos de vital relevancia en la definición de las propuestas, tales como privatizar, desburocratizar o descentralizar. Un tercer factor dinámico está representado por la presión que ejercen los ciudadanos, aunque para Pollit y Bouckaert su alcance es todavía muy limitado. Por sobre el conjunto de fuerzas, se desplaza el foco de interés del análisis en el proceso de toma de decisiones de la élite, cuya gravitación se considera decisiva. Esta afirmación expresa una de las presunciones clave de los autores: "la mayoría de los cambios que nos interesan se han producido, en su mayoría, de manera «verticalista», en el sentido de que fueron concebidos y ejecutados por políticos ejecutivos y funcionarios de alto rango".

Respecto del sistema administrativo, se rescata -en primer término- el contenido de los paquetes de reforma, como resultado de la interacción entre lo deseable y lo factible, sin perder de vista que, cuando se anuncian, estos paquetes procuran establecer, o bien reforzar, los discursos que apoyan los cambios institucionales en consideración. En este sentido, acotan los autores, la mayoría de los países puede proporcionar al menos algunos ejemplos de cómo la retórica política fue mayor que los logros alcanzados. A su vez, el proceso de implementación es una etapa particularmente importante de la reforma, ya que "se aprende mucho cuando se intenta poner en práctica las ideas reformadoras y, con frecuencia, una parte de ese aprendizaje termina desviándose del diseño original". Finalmente, deberán constatarse los eventuales logros del proceso de reforma, para medir la brecha existente entre los logros alcanzados realmente y las metas establecidas en la planificación original.

La apertura hacia estas dimensiones le imprime un carácter más complejo a la trayectoria de las reformas, a partir de la incidencia de una serie de aspectos distintivos del sector público, y de baja implicancia - a la vez- en el ámbito de la gestión privada. Como plantea Kettl, "por mucho que los reformadores incorporasen modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, el gobierno no es ni será una empresa" y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial. Aún más, podría plantearse hasta qué punto no entrarían en contradicción la "eficiencia política" y la "eficiencia en la gestión", si en esta última se sobrevalora la reducción de costos indiferentemente de los resultados.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse el conjunto de consideraciones apuntadas por los especialistas, a la hora de evaluar la posible implantación de la NGP en América Latina. En los textos consultados, las características predominantes en las administraciones públicas de la región, con "exceso de informalidad" y sistemas de tipo clientelar o patrimonialista, constituyen factores de riesgo para el alcance exitoso de las reformas de tipo gerencial. Así, Shepherd destaca que más allá de la proliferación de normas formales y coherentes con el modelo jerárquico y centralizado, las reglas, en muchos casos contradictorias entre sí, se infringen o se tergiversan. El resultado es un "estado de derecho débil", con ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados. Por tal motivo, para el autor tiene tanta o mayor prioridad la reforma política que la reforma administrativa.



Nickso, por su parte, enfatiza los rasgos clientelares y la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de "discontinuidad" y "pérdida de memoria institucional". Asimismo, aparecen como desventajas la rigidez del sistema presidencialista que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, conlleva menos armonía para encarar los cambios legislativos necesarios para las reformas fundamentales, y la tradición del derecho administrativo de la región, que prioriza los insumos por sobre los resultados, acotando la emergencia de los sistemas de rendición de cuentas. De este modo, (...) "si las estructuras y los sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad'.

En consonancia con estos criterios, Prats i Catalá entiende que el desafío para América Latina reside en la construcción de "verdaderas burocracias modernas", regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas¹². Bajo este marco, en la orientación de las reformas ocupa una posición privilegiada la formación de "culturas de servicio público" apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en "la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida".

La cuestión cultural también es rescatada por Oszlak como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Desde su óptica, las reformas de "segunda generación" resultan mucho más complejas que aquellas que- como las que dominaron en la primera etapa- perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado. Mientras que en las reformas de "primera generación" se contemplan principalmente "consideraciones de tipo jurídico y financiero", en las de "segunda generación", (...) "las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante".

Básicamente, las estrategias a encarar para la mejora de la gestión pública ponen en contradicción la "racionalidad técnica" en que se fundan y la "racionalidad política" que interfiere su efectiva aplicación, en la medida en que dichas reformas orientadas desde sus fundamentos a la búsqueda de la recomposición de valores tales como el mérito, la responsabilidad, la capacidad, la equidad y la transparencia afectan un conjunto de intereses (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas) de difícil reversión por su grado de arraigo en la cultura político-administrativa de la región. De tal forma, (...) "el punto ya no es si las tecnologías "sirven" a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden "forzar" su adopción y así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables", tarea que, para el autor, es eminente responsabilidad de los líderes políticos.

De la consideración de estos propósitos se desprende que, además de mayor eficiencia y calidad de la gestión, la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad, constituye una tarea ineludible para la transformación estatal en Latinoamérica. En esta línea, los arquetipos de reforma destinados a "publificar la administración" deberían propender a enfrentar tres ejes: "la apropiación privada del aparato público, la actuación autoreferenciada y la falta de responsabilidad pública". Particularmente, se remarca que la tendencia a la "actuación autoreferenciada" del aparato del Estado deviene en déficit de capacidad institucional para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos, con serios riesgos sobre la efectividad de la actuación gubernamental. En cuanto a la ausencia de responsabilidad pública, se intenta exponer los peligros ya mencionados de sustitución de la responsabilidad política por la responsabilidad mercantil. Otro desplazamiento, denominado como la "solución tecnocrática", conlleva la posibilidad de diluir el carácter público de los servicios y bienes implicados, tras el debilitamiento de su conexión con la ciudadanía misma.

Tales emprendimientos no resultan sencillos, en tanto muchas de estas reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, incidiendo sobre un conjunto de intereses de diversos grupos con larga trayectoria en el sector público. Además, la reestructuración del Estado en América Latina no puede soslayar las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente -de manera vertiginosa- los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas. Por lo tanto, la articulación de coaliciones democráticas comprometidas con la superación de los problemas socio-económicos más graves de la región se convierte en el soporte sustantivo de los nuevos patrones institucionales que, más allá de "reformar" o "reinventar", consoliden un Estado "utilizable" para la sociedad.

Hacia una Teoría del Gobierno

Abigail Sánchez¹

El reconocimiento de la insuficiencia directiva de los Gobiernos cuando asumen la responsabilidad exclusiva de generar beneficios sociales es un asunto que ha sido superado, tanto en la teoría como en la práctica. Décadas de historia política de los Gobiernos latinoamericanos han evidenciado que esta forma de gobernar no es efectiva y, sobre todo, no es representativa de la sociedad, que demanda apertura e inclusión.

Sabemos que en la actualidad los Gobiernos que comprenden, promueven e impulsan procesos participativos para la toma de decisiones públicas tienen mayores probabilidades de producir futuros sociales de valía general. Si bien hoy en día la teoría política ha logrado articular las características de las nuevas formas de interacción entre el Gobierno y la sociedad, será fundamental que en los próximos años se siga generando literatura que contribuya a la operacionalización del concepto «gobernanza pública», que guíe la identificación de aquellos elementos que pueden contribuir a garantizar su efectividad.

Actualmente, se ha trasladado la cuestión de la legitimidad a la efectividad del Gobierno, en el entendido de que «la efectividad del gobernar implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad». En este sentido, es y seguirá siendo fundamental la existencia de Gobiernos legítimos, aceptados socialmente y reconocidos como garantes del Estado de derecho, pero también deberán demostrar su capacidad para la resolución de los principales problemas sociales.



Desde hace años, la corporación Latinobarómetro viene constatando la percepción negativa de la mayoría de los latinoamericanos acerca de la satisfacción en sus países de un conjunto de garantías socioeconómicas. Ellas son, en orden creciente de insatisfacción: la protección de la propiedad privada, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección del medioambiente, la

México: CLAD, 2023. Págs. 57-59

Sánchez, Abigail. Hacia una teoría del gobierno. En: Hacia una teoría integral de la gestión pública.

solidaridad con los pobres y los necesitados, la seguridad social, la igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual, la protección contra el crimen, las oportunidades laborales y la justa distribución de la riqueza.

La insatisfacción social de larga data en torno de esas cuestiones se asocia con la disposición que tiene cerca de la mitad de la población de nuestra región a soportar Gobiernos autoritarios «si resuelven los problemas». Y con la percepción de que el poder no está (solo) en el Gobierno, sino que se encuentra repartido con sectores y grupos organizados, a los que las mayorías sociales perciben como beneficiarias principales de las acciones del Gobierno (en oposición a «todo el pueblo»). Se ha señalado que las dificultades de los Gobiernos para producir los resultados comprometidos en torno de esas y otras cuestiones son institucionales y administrativas (endógenas), a lo que se suman factores tecnológicos, económicos y culturales (exógenos). Dentro de esa complejidad, ¿qué condiciones serían necesarias para asegurar la efectividad de la gobernanza? Las respuestas sucintas y provisionales que se proponen en este documento se ofrecen como un intento de aportar a nuestra comprensión del fenómeno: Un contexto nacional en el que prevalezca una efectiva procuración de justicia (legal, social, ambiental, etc.), que genere confianza de la ciudadanía en el agente gubernamental como garante de todos sus derechos humanos, civiles, políticos, ambientales, etc.

La laxitud en la aplicación de la ley, la baja efectividad de las autoridades para exigir y garantizar su cumplimiento, y los altos niveles de impunidad consecuentes son elementos que pueden desincentivar la disposición de los diversos actores sociales a cooperar, dialogar, negociar con el agente gubernamental. Puede prevalecer el sentimiento de impotencia en la sociedad, en el que se pensaría que de nada sirve llegar a acuerdos o hacer compromisos conjuntos si no hay forma efectiva de que el Gobierno exija su cumplimiento aun en contra de los poderes fácticos, o de que aplique sanciones cuando hay incumplimientos.

Coincidimos con la postura del profesor Aguilar respecto de la necesidad de establecer claramente requisitos institucionales y generar normas más robustas para garantizar la calidad de la participación social, pero se reconoce que aun con la posibilidad de contar con un marco jurídico-institucional ideal hará falta que el agente gubernamental, en pleno ejercicio de sus poderes, haga cumplir las leyes.

Cuando la sociedad se ve representada adecuadamente, cuando el proceso de intercambio entre sociedad y Gobierno logra traducirse en programas o acciones específicas, se genera un sentido de confianza pues se sabe que sus intereses (comunes y particulares) son factibles porque existe un contexto que así lo permite; contexto en el cual los actores de poder tienen un entendimiento general acerca de las preocupaciones del día a día, y que con gran empatía proponen cursos de acción que tienen como objetivo aminorar o eliminar los problemas y afectaciones sociales.

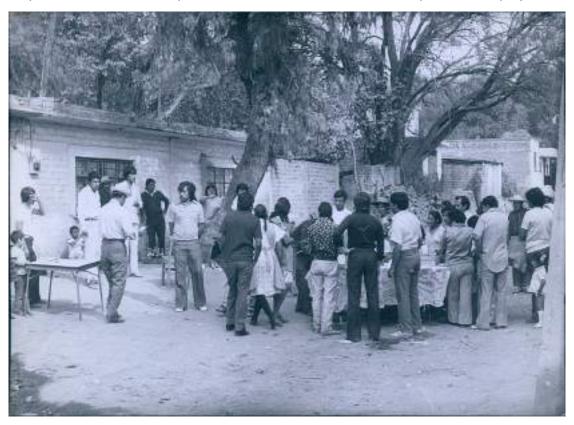
En este sentido, será fundamental generar un ambiente de confianza de la sociedad hacia el agente gubernamental, y dar certezas de que la procuración de justicia llega a sus últimas consecuencias y que la impunidad no es tolerable/aceptable en nuestras sociedades. En países como México esto ha sido sumamente complicado, pues sigue muy presente la herencia de la corrupción, del nepotismo, de la primacía de los intereses particulares o de grupo por encima del bienestar general.

En un país en el que la comisión de delitos de diversa índole no es perseguida con efectividad, y donde se tocan niveles de impunidad que, en algunos casos, superan el 90 %, es difícil que haya disposición social para la participación. Ha quedado demostrado que los mecanismos que se han establecido para la rendición de cuentas y transparencia en distintas organizaciones gubernamentales aún no son suficientes, puesto que no logran crear el sentimiento de confianza que la sociedad necesita para dar validez y legitimidad a las acciones del Gobierno.

La internet y la tecnología asociada a ella, la inmediatez y abundancia de información, los mayores espacios públicos para la manifestación de necesidades e intereses sociales parecen estar alimentando un individualismo creciente, provocando la disociación social y el no sentido de comunidad, más allá de una pequeña comunidad de gustos, imágenes y palabras. No hay un sentido de comunidad más allá de esas tribus que solo sirven para reafirmarse, oponerse, luchar entre sí; mientras permanece ausente una cultura de la elección y la decisión por el bien común.

Es necesario fomentar cursos de acción que incentiven la participación social, que hagan un

llamado a la integración de distintos y variados sectores, comenzando desde los niveles más próximos de la vida social mediante la búsqueda de un objetivo que les sea común a todos. Un objetivo en el cual, si los esfuerzos se dan de forma equitativa, los beneficios se distribuyan de igual forma, y dados los resultados positivos se abra paso a la generación de vínculos de apoyo y confianza entre pares, para que de esta forma se pueda combatir el individualismo que tanto aqueja a la sociedad.



La región latinoamericana es heredera de una larga tradición de Gobiernos paternalistas y sociedades que les exigen a los poderes públicos la solución de casi todos sus problemas, sin que hasta el día de hoy hayamos reparado en la necesidad de asumir un nivel de corresponsabilidad en los asuntos públicos. Especialmente en un contexto en el que es sencillo identificar a los actores y a sus intereses, incluso dentro de los Gobiernos y las corporaciones.

Seguimos buscando la forma de encontrar marcos jurídicos-institucionales que permitan una mayor autonomía social, particularmente de aquellos sectores cuyas necesidades socioeconómicas los exponen y predisponen singularmente al dominio paternalista y a las prebendas asignadas con criterios electora- listas. La total falta de ética en el proceder de los políticos y de las autoridades, que asumen como principal función otorgar uso electoral a los recursos públicos, es sin duda causa eficiente de la participación ciudadana en las políticas públicas que -hasta ahora- supimos conseguir.

En este sentido, consideramos que la efectividad de la gobernanza depende en gran medida de una transformación cultural que considere de alto valor el respeto a las leyes y las instituciones, que dé un lugar prioritario al comportamiento ético por parte de las autoridades públicas y de la sociedad, que permita el reconocimiento de la otredad y de las necesidades comunes.

La transformación cultural es, en sí misma, un tema muy amplio sobre el cual se ha generado una enorme cantidad de literatura desde una vasta diversidad de enfoques. En relación con el asunto que nos ocupa, la efectividad de la gobernanza supondrá la identificación y operacionalización de aquellos aspectos de la transformación cultural que impulsarán su consolidación.

A manera de cierre, consideramos que será necesario seguir trabajando en la integración de una teoría sobre la gobernanza que ofrezca alternativas prácticas a los Gobiernos de nuestra región y que involucre a la sociedad como un actor proactivo y corresponsable. Asimismo, será fundamental impulsar procesos de transformación cultural, promoviendo el reconocimiento del valor de la honestidad, la ética y el sentido de beneficios colectivos como los nuevos valores ideales a los que deberemos aspirar todos, Gobiernos y sociedades.

Lucha por el Auténtico Federalismo y el Municipio Libre

Marcela Cebrián V.1

"Se trata de la realización plena del Municipio Libre que, aunque consagrado en el artículo 115 de nuestra Constitución, históricamente ha sido atacado en nuestro país, por lo que hoy el PAN con más de 215 presidentes municipales que constatan el atropello se reúne aquí para denunciar, hacernos más fuertes y sembrar la esperanza, denunciar las agresiones que padecen las autoridades estatales y municipales y que afectan directamente a cada uno de los habitantes en todos los rincones de México. Agresiones que realiza un sistema que no entiende que, sin soberanía municipal, sin federalismo, no hay orden y mucho menos desarrollo. Estamos aquí para hacernos más fuertes concretando la capacidad, no sólo de los que estamos aquí, sino de todos aquellos ciudadanos que los presentes —válgase— representan. Se trata de hacernos fuertes a partir de trazar una ruta y de animar nuestros presupuestos, para dar con ánimo, con alma la batalla", señaló Luis Correa Mena, exalcalde de Mérida, Yucatán, y excandidato a la gubernatura de dicha entidad, en la apertura del evento "Municipio Libre, ciudadanos libres", auspiciada de manera conjunta por varias Direcciones de Área del Partido Acción Nacional.

Teniendo como marco el teatro de la ciudad de Puebla y como espectadores a cientos de miles de panistas diseminados en toda la República Mexicana, gracias a la transmisión simultánea vía satélite, sentenció: "La esperanza, que de ninguna manera pueda ser ilusión, sino que es certeza de que el futuro puede y debe ser diferente y mejor, y los panistas de México lo vamos a hacer mejor", ante el Comité Ejecutivo Nacional, Consejo Nacional, así como legisladores y crecientes municipales.

Cabe destacar que ese mismo sábado 7 de septiembre en las 32 entidades federativas los Comités Estatales celebraron reuniones similares. Ello, debido a que Acción Nacional de con extrema preocupación la postración en que muchas veces el gobierno Federal y los estatales priistas mantienen a los municipios, por lo que se propuso presentarle a la nación entera una serie de iniciativas a fin de corregir tan lacerante situación, que ha generado en la realidad un cerco económico y político. Ello, no obstante, el discurso del "nuevo federalismo" a muchos municipios y ciudadanos del país, adoptado por los oficialistas del sistema político.

Federalismo: estrategia del México Siglo XXI

"La democracia no se realiza solamente con procesos de elecciones libres, el ejercicio más pleno de los principios democráticos reclama la distribución equitativa de capacidades y decisiones en responsabilidades; la centralización extrema en que vivimos impide el desenvolvimiento de la ciudadanía que habitan los municipios del país y bloquea, asimismo, la operación eficiente de sus órganos más cercanos y naturales de gobierno", asentó en su intervención el asambleísta y secretario de Estudios del CEN, licenciado José Francisco Paoli Bolio.

Manifestó que siendo el municipio la comunidad más natural de gobierno, "nuestro partido lo concibe como la asociación que extiende la búsqueda del Bien Común más allá de las familias en su prolongación", recordó que Alexis de Tocqueville la presenta como una asociación que existen todos los pueblos, cualesquiera que sean sus gustos y leyes, y agrega: "es el hombre el que forma los reinos y crea las repúblicas", además, este parece salir de las manos de Dios.

¹ Marcela Cebrián V. La lucha por el auténtico federalismo y el municipio libre. En Revista La Nación. Año LV No. 1964, septiembre de 1996. Págs. 4-7



Sin embargo, denunció que durante este siglo el gobierno federal ha centralizado las atenciones, las decisiones y la utilización de recursos nacionales, lo que dijo contribuyo de notable manera a la configuración del presidencialismo autoritario en que vivimos, cuyo régimen ha ido fortaleciendo en su práctica acaparadora exactamente lo contrario de lo que prescribe el principio de subsidiariedad. Esta antítesis su subsidiaria ha logrado una enorme deformación.

De esta suerte, lo que pueden hacer las comunidades menores lo están realizando sólo o fundamentalmente las mayores, en tanto que las primeras, sobre todo las más pequeñas, no sólo no se fortalecen, sino que quedan postradas, deprimidas e impotente se acaban cediendo las pocas facultades que aún tienen, a través de convenios y acuerdos, a niveles mayores de gobierno, cayéndose, por tanto, en la subyugación.

Misma que, perpetrada por el poder nacional historia de México contemporáneo, urge a ser revestida por la fuerza democrática, en lo que los municipios son los actores centrales para lograr esa reivindicación fundamental, la que el PAN se propone realizar sustancialmente y cuya posibilidad se acerca cada día más.

La reforma del Estado que propone Acción Nacional, continuó, exige el fortalecimiento de las entidades federativas y de los municipios; hay qué atribuirles con seguridad facultades que los hagan responsables y hay que entregarles los recursos que permitan cumplir con sus tareas fundamentales, por lo que se habrá de impulsar la realización de la doctrina que sostiene que el municipio es la célula básica de nuestra sociedad política, en tanto que representan el más portantes y primer orden de gobierno al que naturalmente acuden los ciudadanos para la solución de sus problemas. Es, en síntesis, piedra angular de nuestra estrategia política democrática... en ellos y por ellos a de librarse la lucha que decidirá el destino nacional, concluyó.

Municipio y pobreza

Por su parte, el ex regidor, exalcalde y exgobernador del estado de Guanajuato licenciado Carlos Medina Plascencia, precisó que "el municipio toma la vida a partir de que se busca la satisfacción a las necesidades del hombre: materiales, biológicas y espirituales", por lo que "debe ser autónomo, libre, y debe de contar con los recursos suficientes". Sin embargo, denunció que hoy vivimos un asfixiante centralismo político y económico en muchos estados de la República, llegándose así al centralismo en el manejo de los recursos fiscales hasta tener hoy postrados a los municipios.

Ante la "ausencia completa del federalismo" demandó el "auténtico federalismo", tema recurrente durante sus funciones públicas, ya que "no podemos aceptar como excusa o pretexto lo dicho por el gobierno federal, que no hay confianza en los gobiernos o en los alcaldes para aplicar los recursos económicos que legítimamente le corresponden". Por lo que refuto: "Esa descentralización a la que el gobierno federal le llama el "nuevo federalismo", no es más que pasar atribuciones administrativas a los gobiernos estatales o municipales, pero en ninguna forma se puede comparar o se puede decir que ese es el federalismo que estamos buscando en Acción Nacional".

Puesto que agregó: "Lo que buscamos es que se reconozcan las atribuciones y facultades que les corresponden a los municipios y gobiernos estatales. Está postración de los municipios en 1996 ha sido una larga historia de diferentes modificaciones, aparte de la democracia, en la cuestión fiscal del país".

A principios del siglo el 66 por ciento de los recursos totales fiscales los tenía la Federación, el 24 los estados y el restante 13 los municipios; para 1980 el gobierno federal contaba con el 90 por ciento, los estados con el nueve y apenas el uno para los municipios, y para 1996, si bien se ha avanzado en que el municipio tenga ya nuevamente el cuatro y los estados el 16 por ciento de los ingresos federales, sin embargo, siguen administrando directamente ellos el 80 por ciento de todos los recursos.

Por lo que señaló que hoy la bandera de Acción Nacional es cambiar el sistema de coordinación fiscal que se viene aplicando con sus modificaciones desde 1980, ya que "no puede ser que más del 82 por ciento de los ingresos que tiene los estados de la República vienen de las participaciones federales, no puede ser tampoco que más del 60 por ciento de los ingresos de los municipios viene de las participaciones federales, y cuantos casos no tenemos en el país cuando los propios gobernadores retienen sin ninguna atribución —como sucede en la ciudad de Puebla— esos recursos que directamente le corresponden al municipio.

Se pronunció entonces por el federalismo fiscal, que constituye la piedra angular del desarrollo, no sólo municipal, sino del país entero, por lo que hay que luchar por la reforma fiscal que lleve a la justicia y equitativa distribución de los recursos entre municipios, estados y Federación. Al fin de que los primeros puedan responder a las exigencias ciudadanas, puesto que no podemos permitir que sigan etiquetando los recursos con manuales únicos del gobierno federal, para que no digan cómo debemos hacer las cosas con tanta tramitología en cada uno de los municipios, como si todos fueran iguales, inclusive dentro de una entidad federativa.

Como ejemplo de la pobreza que viven en la actualidad los municipios, refirió que en 1989 la deuda total de los municipios era de 2,013 millones, para 1994 son 26,416,000, millones tres veces más de lo que hoy están endeudados los municipios.

Cuestionó, entonces: "Si hay tantos problemas federales para los deudores, a quienes han tenido que socorrer y apoyar por sus erróneas políticas económicas de las administraciones federales, la pregunta es: ¿cuándo sale el programa para los municipios, para todos los municipios del país que están entrampados en una enorme política fiscal? Por eso hablar de federalismo es hablar de municipalismo, y tal vez hoy, con más énfasis, con mayor entrega y dedicación debemos entender esta lucha por el Municipio Libre".

Para poder tener "estados en donde apoyen el desarrollo y fortalecimiento de los municipios y que podamos decir con mucho orgullo en México que tenemos tanto municipio como sea posible y sólo tanta intervención del gobierno Federal y estatal en cuanto sea necesaria".

Posteriormente, algunos de los "renovados luchadores", "la banda viva de Acción Nacional", como denominó Correa Mena a los alcaldes panistas, tomaron la palabra para en turnos alternativos dejar constancia de sus experiencias en la administración municipalista, quienes dieron a conocer a la opinión pública sus personales experiencias acerca de los tropiezos y restricciones, cuando no tajantes y llanos abusos por parte del poder estatal y federal en diversos casos.

El primero de ellos, Patricio Patrón Labiada, presente municipal de Mérida, manifestó que la principal forma que tiene el sistema para controlar el Municipio Libre, panista, es el manejo de los recursos, mediante el cual busca ahogar al ayuntamiento. Ejemplificó: si en 1990 —último año del ayuntamiento priista— el 50 por ciento de las participaciones se le entregaban al ayuntamiento, hoy, en 1996, y sólo el 39 por ciento, a pesar del crecimiento de los habitantes y la población flotante.

En cuanto al Ramo 0026, en una fórmula totalmente dirigida contra el municipio de Mérida, de 128 millones de pesos repartidos entre los municipios sólo le tocaron cinco al ayuntamiento de Mérida, es decir, el 3.9 por ciento del total, señalado a Mérida como un municipio sin ninguna marginación y sin respetar señalamientos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y la misma Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), que la consideran como de alta marginación.

A cada habitante de fuera de Mérida le tocan 250 pesos y a los de ahí sólo 102, y si comparamos a los Ayuntamientos panistas con los priistas la diferencia en beneficio de estos últimos sería mucho mayor. Añadió que, en cinco ciudades medidas, en cuyo programa supuestamente está incluida Mérida, en seis años este municipio no ha recibido ni un solo peso del programa.

Además, de que, pese a que el 12 de abril se firmó un convenio con la Federación y el gobierno del estado para entregar 18 millones de pesos a los municipios para la construcción de las escuelas, hasta hoy ni un centavo recibió el ayuntamiento de Mérida, aunque sabemos que el gobierno del estado está haciendo las obras a pesar de los pesares, abundó.

Por ello señaló que es clara la intención de decirles a los municipios que las cosas no pueden cambiar y "en tanto nosotros busquemos ser cada vez más eficientes, ellos con su terquedad de demostrar que no podemos gobernar y de quitarnos dineros".

El licenciado Diego Alonso Hinojosa, presente municipal de Tampico, ocupó su turno para compartir con la nación las experiencias del primer ayuntamiento panista en dicha localidad, sobre cuyos casos de construcción estatal ya dimos oportuna cuenta, con motivo de su demanda por el impedimento en su libre administración, lo que es violatorio de los preceptos legales en diversos órdenes. Cabe destacar que ello aún está en trámite.

Asimismo, planteo el rescate de la Laguna de Chairel, y recordó que durante este año Caminos y Puentes Federales del Ingreso (CAPUFE) y el gobierno del estado hicieron un convenio, así esto se convierte en una graciosa concesión en la que el gobierno puede o no ofrecer los recursos, y aunque lo ha ofrecido en dos ocasiones ante todos los miembros del Cabildo, hasta el momento se sigue sin recibir nada.

Igualmente, denunció las anomalías del Programa de Empleo, las del Programa para el Rescate del Centro Histórico y la deuda pública heredada de la anterior administración, entre otras, por lo que sintetizó: "En Tamaulipas se divide un centralismo asfixiante de los recursos económicos, que abarcan el agua, el tránsito y hasta algunos patronatos", por lo que se pronunció en sentido paralelo a sus homólogos, "porque juntos hacemos el cambio".

"El gobierno federal afirma que el 65 por ciento de los recursos del ramo 0026 del presupuesto nacional es manejado en forma autónoma por los municipios del país, pero yo vengo a dar testimonio, como presidente municipal, que esa afirmación no es verdadera; ese aparente alto 65 por ciento del Ramo 0026 significa tan sólo en realidad 1.29 por ciento del Presupuesto de Egresos", refutó Eugenio Elorduy Walther, munícipe de Mexicali.

Por lo anterior, alertó: "No nos dejemos confundir y engañar con cifras habitualmente manejadas", ya que todo el Ramo 0026 no representa ni el 2 por ciento del gasto federal; "la única terrible verdad que tenemos en cara diariamente en los 2,400 ayuntamientos de México, de la de tratar inútilmente de hacer milagros con un raquítico cuatro por ciento de todos los impuestos".

Respecto a la "supuesta" autonomía, inquirió: "Cuál autonomía puede haber en las decisiones municipales cuando éstas son impuestas desde el centro del país, a través de un complicado documento de 140 páginas, denominado. "Manual Único de Operación".

El problema que enfrentamos no es de forma, sino de fondo, porque el auténtico federalismo es reconocer, ante todo, la dignidad de la persona humanas, respetar sus derechos y sus capacidades, y luchar como gobierno porque los ciudadanos gocen de su libertad, Estado de Derecho y oportunidades para progresar, definió finalmente.

El anfitrión del evento Gabriel Hinojosa Rivero, presidente municipal de Puebla, tras dar la bienvenida informó que durante los siete meses de administración ha sufrido ataques idénticos, y sistemáticos y organizados, para obstaculizar su gestión, y que por medio de lo que él llamó "ingeniería política financiera" les han asignado una pírrica cantidad del Ramo 0026, en los correspondientes 200 millones sólo 17, mismos de los que apenas recibió siete esa semana.

Reclamó para los municipios una mejor distribución de los recursos y una verdadera independencia en el manejo de ellos; el reto se llama municipalismo, que significa la salvación para México, por lo que anunció que el día anterior el ayuntamiento que él encabeza, con la ausencia de regidores y Cabildo, asumió la decisión de presentar una conversación constitucional relacionada con estas restricciones, porque lo que está en juego no es el agua de Puebla, sino si se va a dejar crecer el municipio de una vez por todas.

En esa virtud llamó a sus similares a unirse y comunicarse entre todos, porque es una lucha que no la podemos dar solos, pero además "con un liderazgo decidido y claro que no puede salir de otro lugar que, de nuestro partido, de nuestro presidente el licenciado Felipe Calderón Hinojosa", dijo.

Carlos Páez Falcón, con una gestión municipal crepuscular en Monclova, quien desde fines de 1993 ha tenido que hacerlo frente a todas las deudas que dejaron administraciones pasadas —cuyas recaudaciones fiscales por cierto eran casi nulas, en los que su administración agilizó los procesos—, pese a lo cual ha demostrado que si puede avanzar en las condiciones de vida de sus municipios, además de realizar muchas inversiones y gestionar obras públicas, así como crecer en productividad, entre otros.

Rosario Castro Lozano, munícipe de Lerdo, arremetió contra la política pro troglodita, en toda la sinrazón produjo total iniquidad y las presiones fueron el sistema, pero también donde el municipio sobrevivió sólo en paz, gracias a la valentía de la ciudadanía y a la confianza en el poder del servicio, que es para servir a otros y no a nosotros mismos.

Se refirió a la lucha dura, pero fructífera que ha dado la ciudadanía junto con el ayuntamiento para liberar recursos en favor de la población, quien se ha manifestado públicamente, ya que sólo con la participación de ésta y su organización democrática a través de diversos mecanismos es posible llevar adelante obras en beneficio de todos.

En Lerdo, tras larga lucha, dijo, "logramos que, efectivamente, la representación en nuestro Consejo fuera auténtica y democrática, para que la gente pueda participar en la gestión de la obra pública priorizada por los ciudadanos en las diferentes colonias y comunidades".

En cuanto a la estructura administrativa, informó que está llevando la política de que los rezagos cero recargos, y es ahí donde la ciudadanía ha respondido fuertemente en la recaudación de los recursos, mismos que se han incrementado en 49 por ciento con respecto al año anterior, por lo que se ha cumplido con los compromisos de pasivos, por además hacer dos clínicas en materia de salud.

Apuntó en torno a la importancia de los medios de comunicación, para que éstos, en su cotidiano quehacer político, mantengan informadas a las respectivas comunidades.

La conjunción de estos factores, señaló ella, son los que generan la confianza, por lo que en su mensaje privilegió la esperanza y la sobrevivencia, ya que destacó que la contrición a los municipios ni siquiera es a ellos mismos, sino lo que es más grave, quienes pagan el precio son los mismos ciudadanos.



Por eso, y en servicio del pueblo, conmino a toda la fuerza del conjunto de presidentes municipales de Acción Nacional, a los diputados y senadores, a que trabajen por el sueño enorme que es la democracia.

En este bloque, finalmente se abrió paso el gran luchador por el federalismo, Francisco Villarreal Torres, quien hoy extinto en cuerpo sobrevive en sus experiencias y por el testimonio logado por esta causa, como munícipe de Ciudad Juárez, en una etapa histórica que parece que fue hoy.

Municipio libre: cimiento y clave

"Nosotros vamos hacer que el presidente cumpla con la palabra que le tiene empeñada (a Francisco Villarreal Dávila, es munícipe de Ciudad Juárez, hoy extinto)", advirtió el líder nacional del PAN licenciado Felipe Calderón Hinojosa, al principio de su alocución, en el que tomamos como punto de referencia los postulados intrínsecos de Acción Nacional y las brillantes aportaciones de don Efraín González Luna paso a la disección de la situación política del Municipio Libre, cuya precisión de que es "cimiento y clave", hecha hace medio siglo en Guadalajara, es hoy tan vigente como entonces, porque es aún objeto de prostitución por las fracciones monopolizadores del poder, cuya degradación con el paso del tiempo se incrementó hasta estar ahora en tan sólo el cuatro por ciento de los recursos públicos.

Ello, cuando es precisamente el municipio liberado por los votos y no en el "poder del Estado" donde reside la semilla de un México más libre y justo. Por eso abundó el joven líder: "Aunque se esfuercen en endosar al PAN y a sus gobiernos toda la bochornosa historia de corrupción —dijo—, debemos demostrar que no sólo somos mejor partido político, sino somos mejor opción de gobierno", así como de crear un nuevo estilo de convivencia comunitaria y de democracia participativa.

Por eso, para lograr el auténtico federalismo propuso la consecución de cinco estrategias fundamentales: transformación y ejercicio del gasto público; subsidiaridad administrativa, política, financiera, social e informativa; creación de un sector meso económico vinculante entre el orden macro y micro; erradicar el cerco económico y político construido en torno de las autoridades legítimamente electas y, finalmente, la recomposición de condiciones y contextos que creen lo basamentos de la real reforma de Estado sustentada en la democracia, federalismo y Municipio Libre y Estado de Derecho.

"Solamente queremos decir que el Municipio Libre y el federalismo subsidiario y solidario son la puerta de acceso al siglo XXI; casi todas las otras puertas sin aquéllos, nos conduce al abismo", finalizó

¿Partidos y Política en Crisis? Una Agenda Ciudadana para el Siglo XXI

Carlos Castillo¹

No es exagerado afirmar que nuestro tiempo no es precisamente el que más valora la necesidad de algunas de las instituciones democráticas. Y esta falta de valoración tiene que ver con una profunda indiferencia frente a la complejidad de todo un sistema que es sin duda perfectible, pero que precisamente por tener conciencia de esa perfectibilidad, tiene entre sus capacidades la vocación de revisarse, de mejorarse y de adecuarse a una realidad siempre cambiante.

Por eso la democracia es, como se ha dicho tanto, el mejor de los sistemas políticos inventados y en constante construcción por parte de los seres humanos: porque nada en democracia es para siempre, porque en democracia todo es posible revisarlo y cambiarlo, hasta el extremo en que hay ocasiones, tristes ocasiones, cuando la democracia se destruye a sí misma por la vía democrática.

Venezuela es el más lamentable, cercano y doloroso de esos casos. Pero corren por la misma vía Bolivia, Ecuador o Nicaragua. O incluso Estados Unidos con Donald Trump, aunque ahí el equilibrio de poderes y la fortaleza institucional y de los medios de información son un dique que ahora demuestra su necesaria existencia.

Todo lo anterior es muestra de que esa fortaleza de la democracia, que es su flexibilidad, depende siempre de que los actores políticos y sociales se desempeñen con responsabilidad y altura de miras, sentido de futuro y certeza del enorme esfuerzo histórico que tiene tras de sí un régimen como el que vivimos. Porque el conflicto, las diferencias, las discrepancias, los distintos puntos de vista ideológicos o programáticos pueden procesarse con justicia a través de la democracia.

Incluso, tanto el conflicto como las diferencias son necesarios e indispensables para que la democracia exista. Hay que tener cuidado, aunque de eso hablaremos más adelante, con quienes pretenden eliminar el conflicto a través de la ciencia, la academia u otras razones que sin duda son de suma trascendencia, pero que en su afán totalizante -1 + 1=2 no acepta debate- dejan de lado el diálogo, el debate y el acuerdo, que son parte sustancial de todo proceso político donde todas las opiniones deben ser recibidas.

Este proemio va enfocado precisamente a destacar la importancia de que ustedes estén hoy aquí, para concluir un proceso de aprendizaje. Proceso, que es una palabra que no indica un final sino más bien el eslabón de una cadena que debe seguir extendiéndose, fortaleciéndose y contribuyendo así a que nuestras democracias cuenten con cada vez más, por llamarlo de algún modo, materia prima: y la materia prima de la democracia son los demócratas.

Demócratas que quiere decir no solamente votar a ir a casa a esperar resultados. Demócratas que quiere decir no solamente ser agentes pasivos de los procesos legislativos. Demócratas que quiere decir no solamente receptores indiferentes de información. Demócratas que quiere decir actores que le infundan nuevos horizontes, nuevos retos, nuevos desafíos y vida renovada a la democracia.

Y para poder responder a ello es necesario, precisamente, la formación y el interés de construir una ciudadanía activa, exigente y cívica, que dé un paso al frente cuando hay que alzar la voz para estar en la primera fila de las decisiones y acciones del orden público, de la construcción de comunidad, de defender aquello que nos es común a todos y que nos involucra a todos, y que es la política.

Formación versus improvisación

Formación, entonces, para combatir uno de los grandes lastres de nuestros países, que es la improvisación. Formación para enfrentar con argumentos a quienes solo ofrecen ocurrencias. Formación para reivindicar la complejidad de los procesos democráticos, frente a quienes quisieran que todo fuera instantáneo e inmediato.

Para quienes no lo sepan, la Fundación Rafael Preciado Hernández, que es donde yo

Castillo, Carlos. ¿Partidos y políticas en crisis? Una agenda ciudadana para el Siglo XXI. En: Revista Bien Común. Año XXIV. No. 276, marzo del 2018. Págs. 31-42

trabajo, es el espacio de reflexión académica, el think tank, del Partido Acción Nacional, en México. Un lugar donde es posible dejar a un lado la escaramuza de lo inmediato para pensar el presente y el futuro del país.

La idea de tener un centro de estas características es herencia del fundador del PAN, Manuel Gómez Morin, quien diez años antes de que el partido viera la luz como institución política, en 1939, escribió acerca de la urgencia de que la política y quienes a ella se dedican pusieran un alto o, en términos más institucionales, fueran un contrapeso ante la improvisación.

La improvisación, señalaba en aquella etapa posrevolucionaria Gómez Morin, era, y por desgracia todavía es, el mayor de los lastres de la política, porque permite que aquellos que piensan que las cosas del orden público son sencillas ofrezcan soluciones milagrosas, autoritarias o demagógicas a los problemas que enfrenta una nación.



El milagro, que es inmediatez, el autoritarismo y la demagogia son, por cierto, las raíces en donde nuestro muy vigente populismo se yergue para atentar contra la democracia. Y para combatir esos lastres es que Gómez Morin proponía dos soluciones: en primer lugar, la técnica, que citando de memoria, no quiere decir ciencia -porque en esa alternativa está el positivismo-, sino que quiere decir conocimiento puesto al servicio de una idea mayor.

Y esa idea mayor, que es la segunda solución, la llamó el dolor evitable. Para el PAN desde entonces, la política debe servir para solucionar el dolor evitable, que es aquel que los seres humanos se propinan los unos a los otros. Es decir: hay dolores que no pueden evitarse, como un temblor, un huracán o incluso una crisis económica que viene de otro país. Pero incluso ante esos dolores inevitables, la técnica nos proporciona herramientas que ayudan a reducir los males causados por circunstancias inevitables.

Así, frente a un temblor, el tener dispositivos y alarmas de aviso, cuerpos de rescate efectivos y entrenados, un sistema de salud eficiente y protocolos de emergencia modernos y actualizados, no evitará el temblor, pero sí ayudará a paliar sus desastrosos efectos. Lo mismo frente a una crisis económica: finanzas sanas, economía sólida, deuda pública controlable y capacidad de reacción son indispensables para mitigar los efectos de un fenómeno que muchas veces no puede ni siquiera preverse.

Cuando la política cede a la improvisación, estas situaciones arrasan con los países. Lo vemos en Haití, lo vimos en España, lo vimos también en Grecia: irresponsabilidad de la política que genera daños a la población que podrían evitarse si la política tuviese como objeto primordial evitar el dolor evitable: aquel que por acción u omisión los seres humanos generan a otros seres humanos. Lo vimos en México entre 2006 y hasta el día de hoy: que distinto hubiera sido enfrentar al narcotráfico con un sistema de justicia libre de corrupción, con fuerzas del orden preparadas, evaluadas y libres de sospecha, con una ciudadanía consciente del enorme problema que representa ser un país productor, de consumo y de paso de sustancias ilícitas; con una sociedad civil consciente de su papel como agente de cambio y no entorpecedora de procesos de mejora gubernamental.

Técnica nos faltó entonces y nos falta todavía hoy para un fin mayor: evitar el dolor evitable.

Diagnóstico de una crisis

Dicho lo anterior, entraré de lleno al tema de esta conferencia, que tiene que ver con la actual crisis que en nuestros días padecen los partidos políticos en lo particular, y en lo general la política que se ha mal llamado "tradicional".

Y digo mal llamado porque esa política "tradicional" no puede ni podrá ser de otro modo: conflictiva, a veces lenta, siempre polémica y sobre todo contingente. Contingente que quiere decir que las cosas que resuelve la política siempre pueden resolverse de otro modo al elegido por los actores que la encabezan.

Si esta "tradición" la ponemos en tela de juicio, entonces lo que estamos haciendo es tergiversar los mecanismos que hacen posible la política democrática como tal; incluso, a lo que estamos contribuyendo es precisamente a pervertir lo que debe ser el fin último de la política, que es la búsqueda en común del bien común.

Lo que sí podemos cuestionar, y es urgente hacerlo, es el modo en que los partidos políticos, los gobiernos de los distintos niveles, los representantes, los medios de información y la propia sociedad civil se desempeñan en el espacio público, esto es, la manera en que cada actor político actúa y se desenvuelve frente a la sociedad.

Entonces, y quiero dejar esto como reflexión ante ustedes, lo que enfrentamos no es una crisis de fondo sino todo lo contrario, es una crisis de forma. Confundir esto es sumamente peligroso y es, insisto, el suelo fértil donde florecen las diversas formas de antipolítica que, con el populismo como muestra suprema, terminan en totalitarismos.

Crisis de partidos. Un primer diagnóstico es la llamada "crisis de partidos", que tiene manifestaciones claras y profundas en prácticamente todo el mundo democrático.

Es así como actores que incursionan en la competencia electoral más allá de los partidos tradicionales, o sirviéndose de partidos nuevos para las campañas, cobran un auge inédito en nuestro tiempo.

Macron en Francia, Trump en Estados Unidos, Jimmy Morales en Guatemala, Macri en Argentina, Chávez en Venezuela, el llamado "Bronco" en México, Pablo Iglesias en España, entre otros, tienen hoy una aceptación y un prestigio indudables y que vale la pena analizar, no para eliminarlos, sin duda, sino más bien para entender qué ha llevado a esta tendencia que si bien a veces atropella la institucionalidad, es una opción que la gente acepta y elige.

Para este análisis parto de las reflexiones que Peter Mair, en su libro Gobernando el vacío ofrece para explicar lo que a todas luces es una crisis de representatividad: esto es, que los partidos políticos establecidos ya no son el puente que solían ser entre el poder y la ciudadanía.

Durante años, y por motivos de estructuración social que no alcanza el tiempo para detallar, los partidos fueron receptores de diversos grupos que, bajo la afinidad ideológica, encontraron en sus filas espacios para la participación política.

Conforme el poder de los partidos se estableció, esta situación sufrió un cambio radical, y fue el que las fuerzas políticas que otrora estuvieron abiertas a recibir a quien compartiera algunos vínculos doctrinarios o programáticos, se institucionalizaron hasta el punto de convertirse en aparatos complejos, como lo es toda institución, con burocracias cerradas, como lo es toda burocracia, y un nivel de especialización tal en lo electoral o el gobierno que dejaron poco espacio para que nuevas

bocanadas frescas tanto de juventud como de sociedad civil tuvieran acceso a sus filas.

Es decir, los partidos se profesionalizaron y esto, en principio, no es malo, porque la labor de gobierno se hizo cada vez más compleja y especializada, al punto de que ya hasta la política se considera más una ciencia que un arte. Lo malo vino cuando en ese afán de profesionalismo se rompió el puente entre el ciudadano, digamos "de a pie", que tiene interés en sumar su voz, sus ideas o su trabajo a la actividad partidista. Como ese ciudadano es en principio un "outsider", entonces tiene poca o nula cabida en un mundo de expertos, con largas carreras o presencia longeva en un partido.

Se le mira, así, con el desdén de quien antes de que lo que pueda aportar, llega a intentar robar un lugar ya asignado. Esto convirtió a los partidos en maquinarias especializadas en el poder: en su administración, en su obtención, en conservarlo, en repartirlo entre sus cercanos, rompiendo un vínculo crucial con la ciudadanía que se quedó fuera y que durante años tuvo, si no un paso directo, sí mecanismos para acceder a los partidos y poder desempeñarse en la arena pública.

Y lo más grave: prescindieron, prescindimos, dejamos fuera al ciudadano. ¿Qué pasa cuando los partidos se distancian de la ciudadanía? Es decir, cuando dejan de representar intereses diversos para solamente poner al frente su propia agenda. Pasa que esa agenda deja de ser representativa de los intereses colectivos para serlo solamente de una elite, algún grupo determinado, una fracción reducida que vela por sus propios intereses. Esto es, una oligarquía.

Pasa, además, que los partidos pierden contacto con la realidad, con la cotidianidad del ciudadano, y entonces caemos en las grandes abstracciones, en hablar de lo macro para dejar de lado lo micro, en señalar la generalidad para ignorar la particularidad. Y sobre todo: los partidos dejan de renovarse, tanto en sus representantes como en los temas que abordan, de suerte tal que un grupo determinado ostenta las banderas de siempre, y se llega así al voto duro en exclusiva, sin renovación ni de nombres ni de agendas, recordando y añorando las épocas doradas e incapaces de mirar al presente y, por ende, al porvenir.

Nostalgia de lo que fue e incapacidad de ser nada más que la memoria de viejas glorias: ¿cuántos partidos tanto de la democracia cristiana como del socialismo han dejado de existir o han sido reducidos a un dígito de las preferencias electorales por esta tendencia a vivir de un pasado que desaparece cuando el último de los dirigentes fallece?

Esto, por lo que toca a los partidos. Pero también es importante hablar de la sociedad civil, que ante la cerrazón partidista lucha y abre campos para participar en y de lo público.

La sociedad civil. Hay diversas épocas en que la sociedad civil resurge y ocupa un lugar protagónico en la vida de un país. En Guatemala, por ejemplo, tuvo un despertar reciente que sacó a la gente a la calle y la convirtió en actor político de primera fila, sumándose así a un impulso que desde el ámbito judicial puso freno a una red de corrupción que involucró incluso al presidente de la República.

Esta suma de trabajo institucional (el caso del poder judicial) y de empuje ciudadano tiende a ser una fórmula sumamente exitosa, pero es también y cada vez más difícil de alcanzar no sólo por la distancia que existe entre partidos y sociedad sino, además, por una dispersión de los centros de poder que distingue a nuestro tiempo.

Moisés Naim, en su libro El fin del poder, describe estos cambios en las estructuras jerárquicas como uno que trastoca prácticamente todo el orden social e institucional al que estuvimos acostumbrados por años. Y ustedes pueden comprobarlo de manera cotidiana: el poder ya no es lo que era.

El poder, que se expresa como autoridad, ha ido diluyéndose poco a poco e incluso aquellas figuras más verticales en su ejercicio tienden a adoptar formas y figuras cada vez más horizontales, más participativas, menos impositivas y con un empoderamiento de actores nuevos y emergentes.

Así, la autoridad de gobiernos, partidos, academia, empresariado e incluso de la Iglesia católica va tomando nuevas y no tan rígidas dimensiones a las que no estamos siendo capaces de responder, me parece, de manera óptima.

Incluso adentro del seno familiar, el poder del padre debe ser mucho más de convencimiento que de imposición. Y más allá. Me parece que la última figura de autoridad incuestionable, que es

el médico, padece estos cambios. Por ejemplo, antes uno iba al doctor, éste le diagnosticaba el mal y le recetaba algún remedio, que uno consumía para después sanar.

Hoy, en cambio, uno llega al doctor con un prediagnóstico propio, es decir, ya no simplemente dice "me duele aquí" sino que a ese dolor le añade una causa probable que leyó en internet. El doctor entonces diagnostica una medicina y uno vuelve a internet, revisa el fármaco recetado y se da cuenta que ha desatado alergias en algunos pacientes del Amazonas, o que tiene efectos secundarios y contraindicaciones que un químico naturista que tiene un canal de YouTube describe como consecuencia del abuso de las compañías farmacéuticas que solo buscan ahorrar en componentes y sustancias.

Y uno regresa con el doctor para cuestionarle y decirle que le parece una irresponsabilidad su receta, que por favor le recete algo más, o de plano va con otro doctor para que le proporcione un nuevo medicamento. En resumen: incluso esa autoridad incuestionable que era la del médico hoy podemos someterla a escrutinio, a revisión y a crítica a través de una herramienta: internet.

Para Naim, esta digamos "democratización" del saber, esta facilidad para acceder a la información y al conocimiento es una de las grandes causas del fin del poder.

El otro tiene que ver con la rapidez con la que el ascenso social ocurre en nuestros días, y uno más está relacionado con la cada vez mayor facilidad que existe para desplazarse de un lugar a otro en nuestro Planeta.

Quedémonos con el tema del internet y sus implicaciones en la actividad política o, en términos de esta conferencia, en cómo ha impulsado este creciente escepticismo de la ciudadanía ante los partidos y la política.

Yo tengo la idea de que el primero en trastocar la política a través de las redes fue Barack Obama y su primera campaña por la Presidencia de los Estados Unidos. En ese momento, una estrategia absolutamente inédita apareció, y fue el uso de las redes sociales como elemento aglutinador de una ciudadanía que a través de estos nuevos medios encontró una forma de participar, de tener sentido de pertenencia, de involucrarse en un movimiento cuyo mayor eslogan eran tan simple como para incluir en un hashtag: hope, esperanza.

Obama proyectó así, junto a otros elementos también de gran importancia, como la imagen, el discurso y la narrativa, una imagen de frescura, de que todo era posible, incluso que un afrodescendiente llegara a presidir el país que doscientos años antes esclavizó a los de su origen étnico.

El siguiente gran fenómeno que dio un nuevo impulso a las redes sociales fue la primavera árabe. Recordarán ustedes cómo en esa ocasión, fueron varios los dictadores que cayeron bajo la ciudadanía que se arrojó a las calles a exigir el cese de gobiernos autoritarios, tiranos o francamente asesinos.

Una vez más, el mundo se fascinó ante la posibilidad de organización y despertar social que ofrecía internet, dando un nuevo empuje a la certeza de que todo era posible, incluso derribar a presidentes.

Y el tercer gran fenómeno que de nuevo demostró ese poder fue el movimiento Ocuppy Wall St., cuando en varios países de Occidente –sobre todo España y Estados Unidos–, se organizaron acampadas en calles y plazas, al igual que manifestación multitudinarias, exigiendo el cambio de un orden económico que generaba aquella cifra que hoy todos sabemos: el 1% más rico de la población mundial acumula más riqueza que el otro 99%

Lo irónico e incluso absurdo de estos hechos es comprobar sus resultados hoy, ya con una cierta distancia: la Primavera árabe terminó en el cambio de un dictador por otro, en el mejor de los casos, y en el peor, en una guerra como la siria, que ha generado el drama migratorio que todos conocemos; Occupy Wall St, por su parte, no ha generado cambio alguno en el orden económico mundial, al menos hasta el día de hoy. El movimiento social aquí, en Guatemala, llevó al poder a Jimmy Morales, y el éxito en las redes de Obama terminó con un presidente que a través de su cuenta de Twitter hace más dañó al orden mundial que todas las pruebas de misiles que haga Corea del Norte.

Es decir, lo nuevo que llegó no es necesariamente distinto ni mejor de lo que se fue. Lo que sí quedó demostrado y que permanece es la capacidad de las redes sociales para organizar a la ciu-

dadanía, es decir, para unir lo disperso; de igual modo, quedó también demostrado que el acceso al conocimiento a través de internet puede poner el jaque incluso a más ducho de los especialistas.

Recapitulando un poco entonces: la línea transversal que une estos tres eventos fue la misma: la posibilidad del despertar de la ciudadanía, la capacidad de acción y frente a la autoridad tradicional que podía alcanzar la ciudadanía organizada, que es lo que llamamos sociedad civil.

¿Y cómo es esta sociedad civil? Para empezar, es una sociedad que cada vez se especializa más en temas más específicos, siguiendo esa ruta que facilitan las redes de unir lo disperso y de profundizar en temas cada vez más complejos.

Así, tenemos organizaciones de la sociedad civil no sólo monotemáticas sino además hipermonotemátizadas, que en una frase quiere decir: organizaciones que saben casi todo de casi nada.

Especialistas en los derechos de los migrantes; especialistas en el cultivo del musgo capaz de captar las partículas contaminantes que produce el uso de combustibles fósiles; especialistas en el daño físico y psicológico que produce en un toro la llamada "fiesta brava"; especialistas en adopción de animales callejeros, especialistas en el cuidado y conservación de incunables producidos en la Universidad de Oxford durante la Edad media... Y así, un infinito y prácticamente inabarcable etcétera.

Y esta hiperespecialización no es mala, sin duda, porque me parece que mientras más a fondo se vaya en el estudio de un problema, más sencillo será, a partir del conocimiento exhaustivo, hallar una solución más compleja.

Lo que es un serio problema es el modo en que se unen estos monotemas en una agenda que sea capaz de incluirlos en la arena pública. Ahí es donde esta sociedad civil da la espalda y reniega de la política, porque sabe que su agenda propia jamás será incluida como centro de una agenda legislativa, por ejemplo, y que si eso llegara a pasar, deberá ser discutida, modificada y votada, es decir, sometida a los procesos de la democracia, lo que en pocas palabras requerirá modificaciones, negociaciones y acuerdos donde el todo o nada no tienen cabida

(Un paréntesis: si a esto añadimos la cerrazón de los partidos que vimos anteriormente, la relación entre ambos se convierte en un choque constante donde es más útil y cómoda la indiferencia que la búsqueda de interacción).

En fin, esta tendencia a la especialización da pie, además, a que la sociedad civil sea sumamente autoritaria y poco tolerante ante quien no piensa lo mismo que ella. Y entonces, cuando alcanza, por sus temas o por su capacidad de organización, una cierta presencia en el ámbito público, se convierte en un grupo de presión poco dispuesto a ceder y casi nada proclive a negociar, porque tiene el conocimiento, porque sabe que lo suyo es impostergable, porque conoce a fondo la urgencia de sus monotemas.

En México esto es muy latente, por ejemplo, en grupos de derecha reunidos bajo el mote "Frente Nacional por la Familia", cuya agenda prioritaria es combatir lo que ellos llaman "ideología de género", y que no es sino oponerse a todo tipo de unión parental que no sea entre hombre y mujer.

Bueno, en las últimas elecciones de este año, el Frente que menciono realizó una evaluación sobre el modo en que los candidatos respondían a su agenda, que era prácticamente saber si los partidos estaban a favor o en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Entonces, bajo un cuadro de análisis que calificaba como emojis, sí, con emojis, la postura de cada candidato, este frente exigió el compromiso para con su agenda, y más allá de eso, exigió también que ese compromiso fuese expresado en los términos que ellos decidían e incluso en el tono que ellos consideraban adecuado para manifestar la urgencia de sus asuntos.

Este autoritarismo donde nada se puede negociar, donde todo es tal y como lo dicen unos y de ninguna otra forma, a mi perdonarán, pero me parece francamente antidemocrático, hasta lindar con un franco radicalismo que, insisto, no tiene cabida en un sistema como el nuestro.

¿Y qué pasó entonces, para terminar la historia? Bueno, pues el frente este decidió apoyar al candidato del PRI, ese que significaba corrupción, fraude, compra de votos, entrega de dádivas, feminicidios, incapacidad en el gobierno y otros lastres que tienen al estado donde hubo elecciones

en los niveles más altos de violencia y en el más bajo desarrollo humano de todo el país.

Pero eso sí, con la promesa de que esa mono- temática agenda será cumplida, promesa hecha por un partido que lo mejor que sabe hacer es mentir y, con cinismo, ufanarse de su mentira.

Para terminar con este diagnóstico, y poder pasar a las consecuencias, puede afirmarse que la crisis a la que hoy se enfrenta la política, los partidos, tiene mucho que ver con su incapacidad de articular lo disperso, de unir lo que está distante y atomizado, de incorporar a su agenda aquello que es complejo y laborioso estructurar, y que ha encontrado en otras formas de participación espacios si bien no del todo efectivos, sí capaces de generar la sensación de que esas voces pueden ser escuchadas y atendidas.

Es decir: lo que nos falla es la representatividad, porque aquello que hay que representar es cada vez más difuso, complicado y difícil de asir bajo una sola plataforma.

Consecuencias de la crisis. Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene este divorcio entre la sociedad civil y la política? ¿Qué precio paga la sociedad en su conjunto frente a esta crisis de representatividad?

Antipolítica- Una de las más peligrosas consecuencias es la aparición de la antipolítica, que no es lo mismo que el populismo, aunque todo populismo es sin duda antipolítico.

La antipolítica es la presencia de actores en la vida pública que buscan hacerse del poder por la vía democrática mediante estrategias y acciones que atentan contra la calidad de la democracia, pero que no buscan ni destruirla ni atentar contra ella sino más bien cuestionan algunos de sus procedimientos o fuerzan al extremo algunos de sus mecanismos.

Estos actores antipolíticos aprovechan esa falta de contacto entre la política y la sociedad y se ofrecen como puntos intermedios, como solución a veces efectiva, otras no, ante el distanciamiento de la ciudadanía de la clase gobernante.

Tenemos así, en primer lugar, la antipolítica moral, que es aquella donde el líder se asume poseedor de la verdad, de una verdad superior que él representa y ante la que toda oposición resulta falsa, no digna de consideración o francamente merecedora del vituperio.

Esta antipolítica busca evitar el debate, la argumentación, el intercambio de ideas, para así dar la vuelta a las supuestas lentitudes del proceso deliberativo, y uno de sus más claros ejemplos podría ser Andrés Manuel López Obrador, en México.

Si bien esta antipolítica no es populismo, cae fácilmente en él, pero por sí sola no es populismo porque para serlo requiere de otros elementos que la refuercen y la llevan al extremo. también se busca evitar el proceso deliberativo en nombre de una ciencia o un conocimiento que no acepta debate porque pretende ser completo y sin lugar a discusión.

Esta antipolítica es la de gente como Pablo Iglesias, de Podemos, que en nombre de una teoría económica busca ostentar también una razón superior que ningún alegato puede poner en tela de juicio.

No llega, sin embargo, a ser populismo, porque cuenta con un programa que puede ser realizable, pero empieza a ser populismo cuando ese programa busca imponerse más allá de la deliberación democrática.

Otra forma de antipolítica es la de la imagen, que es lo que Mario Vargas Llosa llamó la política del espectáculo. Esta antipolítica es la que hace del ejercicio democrático algo como una puesta en escena, donde todo es una trama que sustituye el conflicto por la historia con final feliz.

Ejemplos de ello son Jimmy Morales o Enrique Peña Nieto, en México, y tampoco caen en populismo porque al final de cuentas respetan el orden institucional, aunque banalizan la profundidad de la actividad política.

Estos tres modos de conducirse en la esfera pública tienen, decíamos al inicio de esta charla, en el populismo su extremo más radical y peligroso, y me parece de suma importancia estudiar las diferencias entre lo que es una forma de la actividad pública para distinguirlo de aquello que es auténticamente un atentado contra las instituciones que hacen posible el orden democrático. Dice Flavia Freidenberg que si todo es populismo, entonces el populismo como categoría no funciona, porque entonces todo lo que sea opuesto a lo que uno hace, piensa o dice, cae en esa categoría.

Populismo. El populismo es, así, la suma de todos los elementos antipolíticos en una sola persona, y si

Otro tipo de antipolítica es la amoral, que es lo que se ha llamado tecnocracia, donde bien tiene mucho de espectáculo, mucho de mesianismo, mucho de autoritarismo, mucho de moralidad, su mayor rasgo distintivo es que carece de un programa serio para el presente y para el mediano plazo.

El populismo mira a algún pasado idílico como referencia de lo que el país pudo llegar a ser, y promete un futuro lejano de pureza, de transformación radical, de esperanza absoluta pero incapaz de sostenerse en una ruta clara para alcanzarlo. Para el populista la solución al problema que él enuncia es él mismo, sin necesidad de nadie, y enfrentará enemigos a los que llamará "el sistema", "el viejo orden", "los ajenos o los extraños", "los de fuera", "lo tradicional", a quienes ni siquiera considera como dignos de contar con derecho de representación en el espacio público.

De igual modo, para el populista no hay intermediarios entre esa entelequia que llama "pueblo" y sus decisiones, porque él representa a ese pueblo, lo lleva a cuestas, asume su dolor como propio y llegaría al sacrificio con tal de sanar los males causados por sus enemigos

Para el populista, así, todo es blanco y negro, vencedores y vencidos, agraviados y victimarios, buenos y malos, reduciendo la pluralidad democrática y la diversidad de una nación a quienes están con él o quienes están contra él.

El populista es lo más cercano al héroe del romanticismo, solitario, entregado y puro, y lo más lejano a una democracia donde es la ciudadanía quien debe tomar su propio destino en las manos y trabajar en común por el bien común, donde cabe el error y la rectificación, donde los procesos deliberativos exigen sacrificar un poco de lo propio para ganar en lo colectivo.

Todo populismo, por las razones expuestas, termina en totalitarismo, porque sin deliberación, con un solo poseedor de la verdad, con un único dictaminador del bien y del mal, con una sola forma de resolver los problemas, se anulan, en ese orden: el poder legislativo, la prensa, el poder judicial y la ley, los partidos políticos, la sociedad civil y el ejercicio ciudadano, que son en conjunto los pilares que hacen posible a la democracia.

De ahí su peligro. De ahí, también, la urgencia con la que se buscan atajar los triunfos de personajes como Marie Le Pen en Francia o López Obrador en México. De ahí, además, el riesgo que representa también Donald Trump.

Decía Zygmut Bauman que nuestro tiempo, líquido como él lo describió, llena de inmediato todo vacío con algo nuevo, y si bien el populismo no es nuevo -ya Platón en La República advertía contra los tiranos y Cicerón se lamentaba de la pérdida de institucionalidad de la República romana con la llegada de César-, sí es verdad que el populismo está llegando para llenar los vacíos de representación que sienten quienes han quedado excluidos de los partidos, quienes han quedado marginados del sistema económico, quienes se sienten a la deriva sin gobierno eficaces que contribuyan a resolver sus problemas, de quienes, en fin de cuentas, padecen del desencanto o del miedo, que es el mayor y más irracional caldo de cultivo donde se produce ese populismo.

Cuando se actúa y se decide con miedo, cuando la política y los actores políticos son incapaces de proporcionar las certezas que nos ayudan a sentirnos seguros, entonces hay una falla en cuanto al objetivo central de la actividad pública.

Y a mi parecer hay tres principales factores de miedo entre las sociedades: el de la seguridad, el de la economía y el de la salud. Porque no hay escena más atroz que la de un padre que en la madrugada recibe la llamada de un secuestrador que le avisa que tiene cautivo a su hijo. Por que no hay escena más indignante que la de una madre que por alimentar a su familia llega a la humillación o a la deshumanización. Porque no hay escena más cruda que la de un hijo que en busca de paliar el dolor de la enfermedad de cualquier familiar, se encuentra con servicios de salud insuficientes, malos o francamente atroces.



Si la política, si la actividad pública ni siquiera es capaz de asumirse como representante y abanderada de esas causas, entonces sí hay una crisis, sí hay una falla, sí hay un conflicto mayor que cualquiera con un discurso bien elaborado y con una personalidad arrolladora será creíble en su oferta de esperanza.

Para salir de la crisis y paliar sus consecuencias

¿Como salimos entonces de esta crisis, de esta distancia, de este oportunismo que aprovechan quienes solo buscan el poder por el poder?

Un primer paso es, a mi parecer, dejar atrás la dicotomía liberales - nacionalistas, que es la herencia bipolar de la guerra fría donde a falta de categorías nuevas aún nos intentamos acomodar. Y quien mejor ha logrado demostrar en nuestro tiempo la importancia de redescubirir ese centro político -antaño llamado tercera vía- es Emmanuel Macron en Francia.

Macron venció al populismo y al desprestigio de la política incluso siendo un actor político que, con la sensibilidad, la personalidad, el proyecto de país y la narrativa adecuada, logró ser representativo tanto de la izquierda como de la derecha, porque tuvo la capacidad de garantizar certezas, de despertar ilusiones, de ofrecer realidades y de integrar las causas sociales con las libertades.

Evitó así los extremos, e incluso los sobrepasó, para reivindicar la capacidad de la política de solucionar el dolor evitable a través de la técnica, como mencionaba yo al principio. En otros tiempos, la alternativa de Macron se hubiera inscrito en lo que se llamó "lo popular", que no era sino el esfuerzo por sanar las distancias entre clases mediante un programa político que, enfocado en los más necesitados, en los marginales, pudiera asimismo incluir intereses diversos que ofrecieran seguridad y certezas.

Esta alternativa, este centro político, esta opción popular, este humanismo, tuvo en el siglo XX y en Latinoamérica grandes exponentes: el Caldera venezolano que sucedió a la dictadura militar; el Frei chileno que busco estructurar las sociedades intermedias que ayudarán a abatir la marginalidad económica, y la marginalidad de quienes ni siquiera piensan en asociarse para solucionar sus problemas colectivos porque no tienen resueltas sus necesidades primarias. También Patricio Aylwin, que fue la opción para transitar de un régimen dictatorial a la estabilidad y prosperidad que distinguen hoy a Chile.

Si se mira al otro lado del Atlántico, el centro político de Adenauer fue la opción elegida para que en una década Alemania volviera a ser una potencia que resurgió literalmente de los bombardeos de los aliados y de la segunda guerra mundial. En esa misma tierra, fue Helmut Kohl, recientemente fallecido, quien fue capaz no de derribar un muro, pero sí de resolver un conflicto tan complejo como la reunificación de lo que en ese momento era literalmente el encuentro de dos culturas: la socialista dictatorial y la democrática.

Y también con Alemania como telón de fondo, Merkel es hoy quien ha sido constantemente reelecta para enfrentar crisis continuas de migración, de liderazgo mundial, de vacíos de poder, de un orden que ha sido capaz de sostener contra viento y marea. No es casualidad que sea el centro político la opción que prevalezca en momentos cruciales de la historia. No es casualidad porque en ese centro se superan antagonismos y divisiones para volver a lo común, a lo que devuelve certezas y esperanzas a la comunidad. No en un futuro idílico ni añorando un pasado remoto, sino más bien desde un presente que tiene claro su papel reivindicador de la política, de la buena política.

Conclusión

Y ese es, me parece, el principal de los retos de la política de hoy: volver a esa buena política, a esa política de profesionales que de la mano con la ciudadanía, pueda mostrar, con orgullo, con sentido de trascendencia, con vocación de servicio, un rostro nuevo a la sociedad.

Y para lograrlo, quiero compartir, para terminar, cinco puntos que me parecen clave para lograr ese objetivo.

El primero es el que el sociólogo francés Pierre Rosanvallon llamó "el reconocimiento", que no es sino volver a dotar de rostro, de humanidad, a quienes hemos transformado, bajo eufemismos despersonalizantes, en electores amorfos y solo representativos de un voto, y nada más. Es decir, una democracia que trascienda el hecho electoral para convertirse en una actitud cotidiana, tanto de partidos como de ciudadanos.

El segundo es entender a los partidos como grandes vertebradores de una sociedad civil que está dispersa, que anda atomizada y encerrada en sus monotemas.

Para ello, el tercer punto, que es la construcción de un programa, resulta crucial, pues es en ese programa, que no es una plataforma sino un auténtico día a día de los partidos, donde eso que se ha separado puede volverse a unir.

Por supuesto que ese programa ya no puede exclusivamente tener a los partidos o a los gobiernos o a los diputados como protagonistas únicos: habrá que entender que hay veces en que a la sociedad le toca estar al frente, y otros en que estando a la par, podemos construir una fuerza mayor que la suma de las partes.

Para esto, un cuarto punto es el municipalismo, volver a lo local, porque ahí es donde de manera más efectiva y constructiva podemos acercarnos a esa sociedad, a esa ciudadanía, que en ese ámbito son vecinos, amigos, colegas, gente que no verá a la política o al poder como ajeno sino como un espacio accesible. Esta apertura, para el gobierno y para los partidos, traerá rostros nuevos, temas nuevos, actuales, los que importan y son más urgentes para la comunidad.

Como último punto, es de primer orden comprender que los problemas de la democracia no se resuelven con cerrazón, con varitas mágicas, con espejismos o con pasados idílicos: se resuelven con más democracia, con más participación, con más y mejor ciudadanía, con un renovado entender y aprehender el sentido de lo público.

La apuesta de la democracia debe ser, siempre, siempre, siempre, más y mejor democracia.

Políticas Públicas Y Gestión Municipal:

Tres Consideraciones para los Municipios Urbanos

Guadalupe Robles Hernández¹

A pesar de las diferencias políticas, geográficas, sociales y poblacionales de los municipios urbanos en México, existe un piso común de problemas: insuficiencia en los recursos financieros; falta de planeación urbana; alto grado de endeudamiento y por lo tanto mínima capacidad para obtener créditos; insuficiencias en la prestación de servicios públicos; baja recaudación de ingresos propios; deficiente atención al ciudadano; problemas con el pago de pensiones y excesivo gasto corriente, entre otros.

Esta prolongada lista de problemas demuestra que los actuales diseños institucionales del municipio y las formas de ejercer los gobiernos tienen serias dificultades para responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia, principalmente en la prestación de servicios públicos, atención al ciudadano y la obtención de recursos propios. En síntesis, existen serias dificultades para gobernar por políticas públicas.

Esta realidad ha abonado a crear un generalizado fenómeno de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos por su escasa capacidad para mantener en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias. A ello hay que añadir la creciente urbanización, que ha producido una cultura urbana con mayor capacidad de cuestionamiento a sus gobiernos.

Esta desconfianza genera un círculo vicioso, que impacta la convivencia ciudadanos-gobierno, que desemboca en un deficiente entendimiento y colaboración, así como en la necesidad de reorientar los pactos de organización y gestión entre los actores político-gubernativo con los ciudadanos.

Sobre el concepto de políticas públicas

Las políticas públicas es uno de los conceptos más referenciados actualmente por gobiernos, servidores públicos, legisladores y académicos. Sin embargo, su significado varía de acuerdo al interés con que se utiliza.

En el escenario académico-político, las políticas públicas son definidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social. De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, al hablar de políticas públicas se hace referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Las políticas públicas se desarrollan siempre y cuando sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Las fases de las políticas públicas son: integración de la agenda, diseño, hechura, implementación y evaluación.

Con base en esta definición, diremos que para que sea posible una política pública determinada en un ayuntamiento, debe existir un marco jurídico que la regule; un diseño correctamente elaborado; una base de apoyo de actores público-privados; las áreas administrativas para implementarla y por supuesto, se cuente con recursos económicos para que no termine sólo en una buena intención o en una acción de propaganda gubernamental.

Es importante hacer notar que, a diferencia del sector privado, donde el incentivo es la ganancia para evaluar el grado de eficacia de las personas y la propia empresa, en el sector público hay una ausencia de criterios para saber en qué ha impactado en la mejora del bienestar individual y colectivo.

Otro aspecto a considerar es que las políticas públicas exigen apoyo político continuo pues la dinámica obliga que se vaya renovando a la par de las condiciones de implementación los pactos de los autores involucrados en el proceso de políticas públicas.

El concepto de políticas públicas tiene como referente que a principios de la década de

Robles Hernández, Guadalupe. Políticas públicas y gestión municipal: tres consideraciones para los municipios urbanos. En: Revista Ra Kimhai. Vol. 9. No. 2, mayo-agosto del 2013. Págs. 99-112

los años sesentas, en Estados Unidos se puso en marcha una serie de políticas sociales que no siempre tuvieron resultados favorables. Este hecho suscitó que un grupo de investigadores se preocuparan por las razones, el origen y el impacto que tenían estas políticas, por cuanto a que consumían una gran cantidad de recursos materiales y humanos, así como grandes esfuerzos y tiempos institucionales.

La realidad evidenciaba a los gobiernos: no todo salía bien una vez que se tomaban ciertas decisiones, se invertían cuantiosos recursos y se ponía en movimiento a una abultada burocracia. "Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defecto de implementación de las políticas.

Esta historia por supuesto que no es exclusiva de Estados Unidos. Latinoamérica tiene un legado de amargas experiencias de políticas mal diseñadas, mal operadas y que dieron origen a amplias redes de complicidad y corrupción.

Harold Lasswell, utilizó por primera vez el término policy como un aspecto programático de la acción de gobierno y por desarrollar una ciencia al servicio de la democracia. Hasta ese momento, la ciencia política y la sociología, habían estudiado los más diversos aspectos del poder y del Estado, pero no la manera de cómo los gobiernos construían y tomaban sus decisiones, y por supuesto, las consecuencias de éstas.

Luego de haber experimentado los más diversos enfoques, el estudio de las políticas públicas se retomó en los años ochenta la propuesta inicial de Lasswell e incorporó además el tema de la evaluación. Comenzó lo que era un gran auge de los estudios sociales llevados a cabo por investigadores y académicos estadounidenses, y el gobierno comenzó a basar sus decisiones en ellos.

Sin embargo, los resultados de las políticas en materia de vivienda, educación, desarrollo urbano, empleo, salud, decepcionaron por sus resultados, haciendo evidente que el asunto de las políticas públicas no estaba en el diseño, que como muchas veces sucede es impecable, sino en la implementación.



En algunas ocasiones, la solución de un problema genera otros de igual o mayor intensidad. Los gobiernos fascinados en ocasiones por el diseño que sus equipos les presentan para la solución de las necesidades sociales, dejan de lado aspectos fundamentales que tienen que ver con asuntos más terrenales como la falta de objetivos claros en los implementadores, el desvío de recursos económicos para los fines inicialmente propuestos, la desmotivación del personal, las inercias e incapacidades burocráticas, y por supuesto su gran invitada de honor: la simulación.

Por ello, el análisis de las políticas públicas es una actividad política y social, pues es indispensable conocer las condiciones en que se elaboran, los contenidos y la implementación, el diseño y la estructura institucional, los actores que participan, sus fases, todo ello para poder medir los impactos que tienen en un sistema político democrático.

El análisis de políticas es más que un arte una ciencia, pues se basa tanto en la intuición como en el método. Más allá de que sea considerado como un *método mecanicista*, ha desarrolló una técnica conocida como *El camino de los ocho pasos*, con aspectos todos ellos opcionales para la aplicación del estudio: 1. Definición del problema. 2. Obtención de información.3. Construcción de alternativas; selección de criterios. 4. Proyección de los resultados. 5. Confrontación de costos. 6. ¡Decida! y 7. Cuente su historia.

Reforma reglamentaria y el desarrollo económico

El reglamento está compuesto por reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para indicar bases explícitas respecto de la aplicación o ejecución de un orden jurídico; es decir, supone la existencia de una ley, la cual detalla y delimita funciones, obligaciones y derechos. En el ámbito municipal, los reglamentos son conjuntos de normas expedidas por el ayuntamiento para establecer bases explícitas respecto de la ejecución o aplicación de ordenamientos jurídicos o disposiciones normativas en el ámbito municipal.

Los reglamentos suponen la existencia de normas de mayor generalidad y detallan y delimitan funciones, obligaciones y derechos. Pueden agruparse en cuatro tipos: los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento; los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio; los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servidores públicos y los que establecen y regulan las actividades de la vida comunitaria.

Las responsabilidades orgánicas de los gobiernos municipales, han variado a través de la historia. En el virreinato, por ejemplo, tenían la obligación de garantizar el abastecimiento de víveres y de diversos artículos de primera necesidad, y vigilar que tanto mercancía y precios fueran justos al nivel adquisitivo de la población municipal.

En las condiciones actuales, los municipios deben ir más allá de ser un simple prestador de los servicios públicos tradicionales, como alumbrado, aseo y limpia, parques y jardines, entre otros y pasar a ser, un ente central en el desarrollo económico.

Una de las conclusiones que muestra un estudio realizado en México sobre el alcance y el diseño de las regulaciones que fomentan la actividad empresarial y aquellas que los restringen, es que la mayoría de los estados necesitan un buen número de reformas para ganar competitividad a nivel internacional.

En los ayuntamientos y gobierno de los estados del país los empresarios e inversionistas se enfrentan con una serie de enredos burocráticos y legales ya sea para registrar una nueva empresa, para el cumplimiento de los contratos, el registro de la propiedad o el registro de garantías para la obtención de un crédito.

Aun los estados con mayor desempeño en este tipo de asuntos no pueden competir con países como Tailandia donde los trámites para el registro a la propiedad sólo llevan dos días, contra los 18 que se requieren en Aguascalientes y los 21 de Sonora y Zacatecas.

Los estados de la federación en México comparten un marco regulatorio común,⁶ pero no así su implementación. Los requisitos son muy diferentes en distintas ciudades; el registro de una propiedad puede variar de 4 a 21 días; el impuesto de transferencia (llamado sobre adquisición de

bienes inmuebles), varía de 0.75 a un 2 por ciento. Los gastos notariales pueden ir de 7 a 54 por ciento de los costos de la transferencia de una propiedad. Hay que enfatizar la sobretramitación, genera además del retraso y costo para el inversionista. invariablemente una oportunidad para la corrupción.

No hay una explicación del porque los gobiernos estatales y municipales al compartir un marco federal en este tipo de asuntos las implementaciones son tan dispares. Para homogeneizar este tipo de trámites, no son necesarias reformar emprendidas por el Congreso federal, bastaría (colgándose del propio conjunto de leyes antes descritas) algunas medidas administrativas y reglamentarias para corregir este asunto, y con ello aumentar la competitividad de las ciudades. Ello mientras los actores políticos logran los acuerdos para modificar la política social que para lograr un crecimiento más rápido y brinde mejores empleos.

El estudio antes mencionado recomendó por segunda ocasión la implementación de trámites electrónicos, el establecimiento de puntos de acceso único, la reducción de los impuestos y gastos y la ampliación del acceso al registro tributario en línea sin tener que recurrir a una notaría.

Es indudable que los obstáculos legales, institucionales, programáticos y los inherentes a la voluntad política, siguen obstaculizando el cambio en la acción pública urbana y los gobiernos no están dispuestos a reconocerlo o a caer en la cuenta de ello.

La modernización de los cabildos

Los cabildos en México están compuestos por el presidente municipal, el síndico o síndicos y por regidores. Todos ellos forman un cuerpo colegiado de gobierno al que le compete la definición de las políticas generales de la administración municipal en los términos de las leyes aplicables. Quien ejecuta esas políticas es el presidente municipal y los servidores públicos nombrados por él o por el ayuntamiento.

El cabildo expide acuerdos y resoluciones administrativas, entre los que se cuentan reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, presupuesto de egresos, iniciativa de leyes y decretos, disposiciones normativas de observación general y de carácter particular, así como acuerdos económicos. Con frecuencia, se utiliza el término de cabildo y ayuntamiento como sinónimo.

Se ha dicho con insistencia que el municipio es la escuela de la democracia y no falta razón en ello. Es precisamente en el espacio municipal donde la pluralidad política comenzó a echar raíces en México. Ahí por primera vez los partidos se mostraron ante el elector como reales alternativas políticas. En 1947 se otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en elecciones municipales. En 1977 se integró el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran 300 mil o más habitantes. En lo que ha constituido la reforma municipal más importante, en 1983, durante el régimen de Miguel de la Madrid, se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios, sin consignar mínimos poblacionales. Regidores de las distintas fuerzas políticas comenzaron a integrar todos los cabildos de México.

Las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, efectuadas en junio de 1999, integraron aspectos relevantes en la definición del municipio. En la fracción I se estableció que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Antes de esta reforma, la mayor parte de los estados contaban con la figura del síndico en los cabildos, con excepción de los estados de Jalisco, Chihuahua, Yucatán y Sinaloa, quienes finalmente la incluyeron.

Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal, existen en el país casi 17 mil regidores y más de 2 mil 200 síndicos.

El Estado mexicano tuvo en el centralismo la base para su constitución y su desarrollo. El México legal ha tenido sus distancias considerables con el México real. De esa realidad han sido ejemplo los municipios de México. De ahí que Merino (1998), considere al municipio una de las instituciones perdidas, derrotadas por el centralismo.

El cabildo, esa especie de parlamento municipal, no ha sido ajeno a los cambios que ha vivido el en las dos décadas recientes. Al igual que las cámaras legislativas, ha tenido un desarrollo tardío en el sistema democrático de representación; ello es comprensible, pues a pesar de ser una

de las instituciones de gobierno más antiguas del mundo, en México hasta antes de las reformas de 1977 y 1983, su carácter era más que todo testimonial.

Acotados por la legislación y por su realidad política, los cabildos no desarrollaron por mucho tiempo sus facultades deliberativas y de representación. Aunque su formación plural comenzó a generar una nueva dinámica, ésta no fue suficiente y los viejos esquemas de concentración política ejercida por los alcaldes, así como la relativa eficacia del marco normativo, volvieron difícil el tránsito hacia la conquista de sus facultades y peso político de que los dotaba la propia ley.

Cuando la apertura democrática alcanzó a los cabildos, su accionar no fue conducido hacia la reivindicación de sus atribuciones jurídicas y políticas, sino más bien hacia el reclamo de las excesivas facultades con las que contaba el presidente municipal; más que tender a consolidar-se como órgano de representación popular, regidores y síndicos buscaron restarle facultades e influencia al alcalde. Entre que los presidentes reconocían la nueva realidad y entre que los otros integrantes del cabildo reivindicaban sus espacios hubo un periodo de ajustes institucionales que retardaron los acuerdos y desembocaron en conflictos, que muchos de los municipios del país pueden testimoniar.

Las luces y sombras de estos órganos de discusión y deliberación convierten a los cabildos en centro de críticas algunas veces justificadas y otras no. De la pasividad al exceso, los cabildos de México también viven su transición.

Entre los integrantes originales de los cabildos, el síndico o síndico procurador, los regidores y el alcalde, son quienes han resistido el paso del tiempo (de los siglos, para ser exactos) en las instituciones de gobierno local.

La función central de los regidores es analizar, supervisar, vigilar y proponer soluciones a los problemas del municipio por medio del trabajo que deben desempeñar en las comisiones. La función central del cabildo es expedir acuerdos y resoluciones de naturaleza administrativa.

En las comisiones se encuentra la parte más importante del trabajo y la responsabilidad de los regidores y el síndico o síndico procurador. Si bien es cierto que el cabildo como espacio de discusión y deliberación encuentra en los pronunciamientos, declaraciones ante los medios y posicionamientos políticos su legítimo ejercicio de expresión como órgano de gobierno, su responsabilidad se centra en el trabajo que le permiten leyes y reglamentos.

Podemos afirmar en sentido figurado, utilizando una expresión muy socorrida en la ingeniería civil, que en las comisiones de cabildo se hace la *obra negra* del trabajo central de los regidores, y que las sesiones de cabildo serían una especie de rendición de cuentas sobre lo realizado previamente en aquéllas. Es frecuente encontrar que la agenda de las sesiones es ocupada, en mayor medida, por los asuntos que tienen carácter coyuntural y que no siempre son los más importantes, además de que pudieran ser tratados en otras instancias u otros espacios.

El nuevo rol de los regidores

En la actualidad los regidores no cuentan con facultades ejecutivas. De ahí que su agenda se acote al trabajo propio de las comisiones del cabildo y los trabajos de gestión o gestoría. Eso representa un problema para ellos mismos, pues conforme al testimonio de algunos, el asistir a las reuniones de cabildo, que pueden ser una o dos por mes, y trabajar ocasionalmente en las comisiones no llena por completo su agenda de trabajo. Sin embargo, a diferencia del presidente y los funcionarios de la administración municipal, el regidor no tiene una agenda propia.

En algunos municipios, el presidente municipal delega algunas funciones administrativas en el síndico municipal o síndico procurador, ¿por qué no hacer lo mismo con los regidores? ¿Por qué no dividir el municipio en delegaciones conforme al número de regidurías y conformar órganos ciudadanos encabezados por el regidor nombrado por el presidente municipal?

El trabajo en comisiones requiere especialización, conocimientos administrativos y jurídicos. Por ello, su realización necesita personal con un aceptable grado de competencia en los asuntos que toca conocer a los cabildos. Pero generalmente los cabildos carecen de instrumentos propios para tratar los asuntos de su responsabilidad. Esta función de apoyo es desarrollada generalmente por la secretaría del ayuntamiento o por las direcciones de asuntos jurídicos.

Por estas y otras razones es pertinente la creación de un área de apoyo técnico y jurídico que

dependa directamente del cabildo para que trabaje en asuntos exclusivos de su responsabilidad.

Para evitar las tentaciones de que esta área sea ocupada por personas que más que una probada capacidad técnica y profesional representen compromisos de campaña de los propios regidores, sus integrantes deban ser sometidos a concurso y exigirles requisitos profesionales, además de inscribirlos desde el inicio en el servicio profesional de carrera para que no estén sujetos a los criterios e intereses políticos de cada administración.

La modernización de los cabidos pasa necesariamente por la creación de este tipo de instrumentos. Evidentemente, estos asuntos no pueden tener el mismo tratamiento en todos los ayuntamientos. Se deben buscar los mejores métodos para la elección de este cuerpo de asesores para el cabildo. Y como no siempre se tienen los recursos para la creación de estas áreas, debe considerarse que parte del personal con capacidad, preparación profesional y experiencia en la administración municipal se encuentra laborando en los ayuntamientos, por lo que no necesariamente se tendrían que hacer contrataciones nuevas. Se trata finalmente de abrir espacios de profesionalización para una correcta codificación de los asuntos que enfrenta un gobierno municipal.

Estas áreas de nueva creación tienen que vivir un proceso. Hay que evitar que sean onerosas y grandes. Hay que ir de menos a más. Que sea su creación una gran ventaja y apoyo al cabildo y no motivo de desencuentro. Para ello, habría que dejar muy bien establecidas sus funciones en los reglamentos interiores del ayuntamiento o de administración o, incluso, crear uno para el caso.

Por otra parte, por medio de las comisiones del cabildo, y no de manera individual, pues no tienen autoridad directa sobre los funcionarios, empleados o servidores públicos municipales, los regidores deberían solicitar periódicamente información para los asuntos de su competencia a las diversas áreas.

Lo ideal sería también que tanto funcionarios, empleados y servidores públicos de la administración municipal comparecieran ante las comisiones, cuando así se requiriera, con el objeto de informar, orientar o aclarar asuntos de competencia del área respectiva. En estas reuniones podrían estar presentes ciudadanos interesados o directamente involucrados en el asunto a tratar, si eso fuera lo más conveniente para la reunión.

El municipio, como toda institución del Estado, necesita de la implantación formal de un servicio profesional de carrera. Más aún cuando se reconoce como el gobierno más cercano a la población y, por tanto, al que se le exige con mayor prontitud resultados tangibles.

Hace cerca de diez años, en el país había aproximadamente 450 mil servidores públicos en los municipios; de ellos, 90 por ciento no tenían más de tres años de experiencia. Cada año, miles de servidores públicos se van de los ayuntamientos, llevándose consigo un cúmulo de conocimientos que adquirieron en el ejercicio de sus funciones y que, en muchos casos, costó directamente a los contribuyentes.

Si bien es cierto que algunos de los servidores públicos son mantenidos en sus puestos después de concluida una administración, la mayor parte de los ayuntamientos tienen que comenzar con un proceso de aprendizaje del cual sabemos poco cuánto cuesta por todo lo que implica, pero que, podemos imaginar, es mucho. En esas condiciones ¿qué grado de efectividad tienen las políticas públicas municipales?

El ritmo de rotación de servidores públicos municipales, que se observa cada vez que hay un cambio de administración, es vertiginoso. La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, no ha ayudado en gran medida a resolver esta situación.

El servicio profesional (también llamado civil) de carrera no es la panacea, y puede también esconder algunos inconvenientes, que es pertinente advertir, sobre todo a quienes piensan que permanencia es sinónimo de éxito en la gestión, por lo que el servicio profesional de carrera deberá constituirse como un mecanismo que provoque la calidad en los servicios, ante el riesgo de su prescripción utilitaria a favor de la continuidad de los funcionarios. Un sistema rígido asegura espacios para el estancamiento o ensancha los riesgos de la inmovilidad. Habrá que asegurar la preeminencia de la continuidad sobre el continuismo.

Es decir, ante este tema es necesario establecer un criterio que conjugue la permanencia con la flexibilidad, que no implique poner candados a la puerta para dejar adentro a los que ya es-

tán, sino promover el concurso de los cargos públicos, equilibrando las facultades que tienen los presidentes municipales y los ayuntamientos de nombrar a servidores públicos de su confianza con los perfiles requeridos para los cargos.

Un buen número de estudios, ponencias y ensayos destacan el papel casi marginal que han jugado los municipios en México. Carencia de recursos económicos, desorden y fragilidad en las estructuras administrativas, falta de preparación en los servidores públicos y debilidad institucional forman parte del diagnóstico casi general. La medición del rendimiento institucional, entendido como la capacidad de las instituciones públicas para dar respuesta a las necesidades sociales, es una de las tareas pendientes.

Las carencias y necesidades de los municipios son reales y no se deben negar. Sin embargo, romper con las estructuras paternalistas a las que han estado colgados los municipios implica enfrentar realidades desde un nuevo catálogo de decisiones que vayan encaminadas a revertir la fragilidad del marco normativo (55% de los municipios del país no cuenta con un reglamento interno básico); la reconversión de los sistemas administrativos obsoletos; revertir la precariedad que se padece en la prestación de los servicios públicos, así como la deficiente profesionalización de los servidores públicos y la falta de planeación.

La transparencia municipal

La transparencia ha dejado de ser sólo un elemento cosmético en el discurso del poder; no es un asunto sólo de moral pública o de imagen institucional. Se relaciona con una serie de prácticas encaminadas fundamentalmente a elevar la calidad de los gobiernos. Es conveniente observar las experiencias innovadoras que se han desarrollado en México en ese sentido.

Un estudio de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de México, hoy Secretaría de la Función Pública, junto con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), recolectó una serie de experiencias para promover prácticas de transparencia en los municipios.

Las actividades en áreas críticas, así como en la contratación, despido y promoción del personal; informar sobre los proveedores del municipio, los ingresos municipales y la deuda pública; las obras de infraestructura y programas sociales; los ingresos totales del alcalde, regidores y servidores públicos en general; publicar los gastos de comunicación social y de representación; crear un manual ciudadano de corresponsabilidad; difundir información sobre trámites y servicios municipales y los reglamentos municipales; brindar atención de calidad a la ciudadanía; crear y poner en acción los consejos municipales, procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia y reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.

La democracia municipal

Las leyes y reglamentos sobre participación ciudadana contemplan una serie de figuras que sin duda muy pronto serán integradas en Sinaloa. Entre estos instrumentos de participación ciudadana se encuentran el derecho de petición, la audiencia pública, el cabildo abierto, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

La participación ciudadana es aquella en la que los individuos, específicamente ciudadanos con derechos y obligaciones, deciden tomar parte de los asuntos del Estado. Ello supone una relación activa de los ciudadanos con éste.

En muchos casos, las formas de participación están reglamentadas o enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación. Ello implica, de igual forma, el ejercicio de las libertades ciudadanas, por lo que incluye todas las iniciativas particulares o colectivas. La participación social y la participación comunitaria son formas de participación ciudadana, aunque en muchas ocasiones sean expresiones utilizadas como sinónimos.

En los gobiernos locales existen diversas formas de participación ciudadana que pueden ser ejercidas de manera individual o colectiva, como son, por ejemplo, las elecciones, la participación en las decisiones del gobierno local, control y fiscalización, información, cogestión y descentralización.

El derecho de petición es el derecho fundamental que tiene toda persona para presentar solicitudes de diversa índole ante las autoridades o ante las organizaciones privadas que establezca la ley. Tiene como finalidad obtener una resolución expedita a un asunto previamente determinado, ya sean quejas, manifestaciones, reclamos o consultas.

Este derecho puede ser utilizado de manera particular o grupal para que las autoridades inicien una situación administrativa, permitan el acceso a la información sobre archivos, programas, presupuestos, resoluciones, etcétera, o exigir un pronunciamiento oportuno sobre un tema específicamente solicitado. En sentido amplio, el derecho de petición es el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes sobre las materias de su competencia, por lo que, de entrada, habría que señalar que el referido derecho se caracteriza por las siguientes notas: a) limitaciones en cuanto al sujeto pasivo: las peticiones sólo pueden dirigir a los poderes y sólo a determinados poderes públicos; b) en cuanto a la materia: sólo cabe formular peticiones en el ámbito de las competencias del órgano público.

Este derecho está establecido en el párrafo primero del artículo 8o. de la Constitución mexicana, que a la letra dice: A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Para el ámbito municipal, el derecho de petición es la facultad que tienen los ciudadanos para dirigirse por escrito a los poderes públicos y a dependencias públicas de carácter estatal y municipal para plantear, de manera individual o colectiva, asuntos de interés general o privado, debiendo obtener respuesta a su petición.

La audiencia pública es el mecanismo de discusión para establecer la interacción entre las autoridades y la población. La forma de ejecutar la audiencia pública es convocar a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que expresen sus opiniones respecto de algún plan o programa de acción que el ayuntamiento pretenda realizar.

Las audiencias públicas son una modalidad antigua de la participación directa de la ciudadanía, que es retomada en las reformas municipales y asociadas a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local.

La audiencia pública tiene varias modalidades y se ha utilizado de diferentes maneras; en países como Argentina, Venezuela y México, la audiencia pública ha sufrido cierto desgaste. En México, este instrumento sirvió, la mayor parte de las veces, para simular que los gobiernos prestaban atención a las proposiciones ciudadanas, sobre todo en una época en que había necesidad de legitimar a algunos gobiernos recién electos y que habían pasado por procesos electorales dudosos.

De manera formal, puede decirse que la audiencia pública es instrumento o procedimiento de consulta e información de los ciudadanos para que las autoridades tengan referencia de la demanda ciudadana ante la toma de decisiones en la formulación, implementación y desarrollo de las políticas públicas, así como su evaluación. Esta figura opera en algunos países como cabildo abierto o audiencia municipal.

Generalmente, la audiencia pública es convocada por la máxima autoridad; en el caso del municipio, obviamente por el presidente municipal, previa convocatoria en los medios de comunicación en donde se informa del objetivo general, la agenda, el orden del día y el lugar de la realización.

La forma de organizar una consulta cambia, pero hay varios aspectos comunes que las identifican. En primer lugar, se debe establecer el tema de manera precisa y por diversas vías comunicarlo a los posibles participantes, en donde se debe incluir el origen de la convocatoria, quién convoca, a quién convoca, el lugar y la fecha de la audiencia, el tema y objetivo y la descripción, así como la duración. Las audiencias públicas deben proveer a los futuros participantes los materiales indispensables para la comprensión del tema para que la discusión no se convierta en un conjunto de intervenciones sobre los más diversos temas; es decir, un debate sin objetivos claros; para ello, es muy importante establecer la agenda de trabajo mediante un orden del día que posibilite que las intervenciones permanezcan en el sentido del tema.

Para que los fines de la consulta cumplan con los objetivos de mejor manera es importante garantizar la asistencia y participación de expertos o peritos imparciales que orienten y ayuden a ordenar con sus reflexiones las opiniones vertidas. De igual forma, por medio de encuestas, conocer y evaluar la opinión de los participantes sobre el desarrollo de la audiencia para que se mejoren los mecanismos y se convierta en una forma legitimada de expresión ciudadana.

Una de las quejas que con mayor frecuencia manifiestan los participantes de las audiencias es que sus opiniones finalmente no son tomadas en cuenta por la autoridad al momento de la hechura, implementación y desarrollo de las políticas públicas. Por ello, es importante la publicidad que se le dé a las conclusiones que la audiencia genera, así como las explicaciones correspondientes cuando se tome la decisión de la autoridad, ya que son elementos indispensables para la institucionalización de las audiencias públicas.

El cabildo abierto es heredero de la vida municipal española del siglo XI. En las colonias americanas, las Leyes de Indias autorizaban la convocatoria del cabildo abierto sólo en situaciones de extrema gravedad o cuando una amenaza natural o política ponía en riesgo a la comunidad.

El cabildo abierto es la junta de la corporación municipal que se celebra de manera que el pueblo pueda participar en ella y enterarse de todo lo que allí ocurra. En algunos países de Latinoamérica (Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina), es una reunión pública de los consejos municipales o distritales o las juntas administrativas locales, en donde los ciudadanos pueden participar directamente y discutir acerca de los asuntos de interés común para consulta de un asunto de cabildo abierto. Se debe presentar la solicitud de cabildo con no menos de 15 días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones por parte del número de ciudadanos que con respecto al censo electoral se determine. Las organizaciones civiles pueden participar en todo el proceso de convocatoria y celebración. Es de nivel local y tiene carácter consultivo.

Las distintas leyes de participación ciudadana en México establecen al cabildo abierto como la sesión de cabildo en que los ciudadanos pueden participar con voz, pero sin derecho a voto, para plantear asuntos de interés colectivo y no tengan que ver con materias fiscales y tributarias y con el régimen interior de los ayuntamientos.



En algunas partes de Latinoamérica el cabildo abierto es una organización de vecinos para la discusión y acuerdo de asuntos de la comunidad.

La iniciativa popular es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el Congreso del Estado proposiciones para expedir, reformar, adicionar o derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar la Constitución.

En el ámbito municipal se entiende por iniciativa popular la facultad que tienen los ciudadanos para proponer normas reglamentarias ante un ayuntamiento. En Sinaloa, a pesar de que los ciudadanos tienen la facultad para presentar iniciativas o reformas de ley ante el congreso del estado, no lo pueden hacer ante los ayuntamientos para promover o reformar reglamentos.

La iniciativa popular debe señalar los artículos que se pretenden reformar, adicionar o derogar, la redacción que se propone y la exposición de motivos.

Los promotores de la iniciativa popular tienen el derecho de nombrar a un representante para que participe con voz en las sesiones del ayuntamiento y que tengan por objeto analizar la misma.

El referéndum es la institución política mediante la cual los ciudadanos pueden opinar sobre la aprobación o el rechazo de leyes, decretos y reglamentos. En los estados de la república puede ser de tres tipos:

Constitucional, cuando tiene por objeto aprobar o rechazar adiciones, reformas, derogaciones o abrogaciones a la Constitución Política del Estado.

Legislativo, cuando tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, adición, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos expedidos por el congreso del estado.

Reglamentario, cuando tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, adición, reforma, derogación o abrogación de reglamentos municipales.

En los países donde existe esta figura a nivel nacional, el referéndum se da cuando el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es una elección en que los votantes deciden de manera directa si una proposición particular se convertirá en ley; esta forma de votación contrasta con otros tipos de elecciones en las cuales los votantes deciden entre varios candidatos para un cargo político.

En el ámbito municipal, el referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con relación a los reglamentos municipales.

El plebiscito puede ser de carácter nacional, estatal o municipal. Para el caso de los municipios, el plebiscito es la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto de los ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida pública de los municipios o para la erección o supresión de los mismos.

En Colima, la ley regula tres tipos de *plebiscito*: a) aquel que debe solicitar el congreso del estado, una vez que se hayan cumplido todos los requisitos para la supresión o creación de un municipio; b) el que solicitan el gobernador o los presidentes municipales, en sujeción a la facultad que les confiere la Constitución para consultar a los ciudadanos respecto de un acto o decisión de gobierno considerada como trascendental, y c) el plebiscito que puede ser solicitado al gobernador o a los presidentes municipales los ciudadanos del estado o de un municipio, en su caso, para que sea consultada previamente la ejecución de una obra de interés colectivo. Actualmente, en Sinaloa el plebiscito tiene una función distinta; se utiliza para elegir a síndicos en las sindicaturas con un número mayor a 7 mil 500 habitantes.

En la mayor parte de las leyes en la materia, el congreso del estado, por mayoría simple o calificada, decide si se somete o no a plebiscito un acto, proposición o decisión de los gobiernos estatales o municipales.

No son generalmente objeto de plebiscito los actos de gobierno o decisiones que se refieran al nombramiento o destitución de los titulares de secretarías, dependencias o entidades del poder Ejecutivo o de la administración pública municipal; los actos realizados por el poder Ejecutivo por causa de utilidad pública; las disposiciones administrativas estatales o municipales derivadas de una ley, acuerdo o decreto de carácter financiero; lo relacionado o derivado de un procedimiento de referéndum y o relacionado con materias reservadas a la federación.

Comentarios finales

Los grandes rubros de la agenda municipal pueden clasificarse en seis: agenda administrativa, agenda política, agenda jurídica, agenda de servicios municipales, agenda de servicios no municipales y agenda de desarrollo municipal.

Sin embargo, es importante establecer una agenda de prioridades estratégicas, pues las necesidades de los municipios parecen interminables y no se puede atender todo con el mismo nivel de prioridad. La intensidad con que tienen que abordarse las demandas y dotación cotidianas de la población en materia de servicios públicos y de trámites, termina por vencer los propósitos de innovación necesarios en el nuevo contexto municipal, sino se tienen claros los objetivos y las prioridades, así como ciertos criterios para la elaboración de las políticas públicas, tres de los cuales, a nuestra consideración, se presentan en este trabajo.

Los ayuntamientos deben explorar nuevas formas de administración para la realización de actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico, a través de organismos autónomos o empresas públicas, como agencias, patronatos, sociedades mercantiles y sociedades de economía mixta, en asuntos que tengan que ver con la gestión y recaudación de impuestos municipales y otros ingresos propios; la inversión productiva y la competitividad de las pequeñas y medianas industrias; la gestión de políticas municipales de promoción turística; salud pública y combate a la farmacodependencia; la promoción de la vivienda y la rehabilitación privada; el transporte público y los estacionamientos; la recolección de basura; organización de eventos y promoción inmobiliaria; promoción y potenciación de la imagen del municipio y sus ciudades y comunidades; gestión de servicios funerarios, entre otros.

Tesis Municipal en el Debate de González Luna contra Gómez Morin

Luis Calderón Vega¹

No, no llego a polémica; mucho menos a la enojosa discusión "con mar de fondo", como algunos periodistas (suspicaces ellos ¿no?) calificaron este debate que no habían presenciado.

Fue solo un cruce de espadas, caballeroso y alegre. Como un prenuncio de las irresistibles estocadas.

Fue una tesis, una réplica y una duplica.

Y fue en el curso -Torrencial, intenso y denso de la V Convención Nacional (Extraordinaria) del PAN. Que estudio la Vida Municipal Mexicana.

Nunca, sin duda alguna, se ha hecho un tan detenido y apasionante, profundo y realista estudio del tema vital, en la época moderna, en México. Ensayos cátedras, libros, sí; pero nada tan cargado de ideas y experiencia, de esquemas ideales y conclusiones prácticas, de vivencias, de la historia lejana que va hasta "Fuenteovejuna" y "El alcalde de Zalamea", o que viene de la cercanía del Municipio Rural de este corrosivo régimen de nuestra revolución pequeño-burguesa.

Los hombres más capaces de México dirigieron los estudios y recogieron, de la honda, humilde y clara voz popular de los asambleístas de todo el país, el dato experimental, el anhelo concreto, el deseo realizable. Juristas, médicos, ingenieros constructores, urbanistas, arquitectos, economistas, jefes de familia y esposas que tienen ilustre erudición en la estadística de mercados, de salubridad de riesgo de tránsito y ambiente de moralidad para los niños y las hijas... Todos los miembros de las grandes familias municipal dijeron su palabra.

Entre las comisiones de Estudio, destacó la de "Finanzas Municipales", de la que formaba parte Efraín González Luna, Candidato Presidencial de la Nación Leído el dictamen en la sesión matutina del citado en febrero, el presidente del Partido y de la Asamblea dejó en manos del Secretario la Presidencia de Debates, para objetar el dictamen de la Comisión después de precisar algunas omisiones que, a su parecer, tuvo la comisión, en algunos renglones de la Hacienda Municipal, hizo una "observación de carácter general", en la que vigorosamente expuso su desconfianza en los gobiernos de los Estados; el despilfarró que estos cometen en los recursos y bienes del Municipio; la injusta y desastrosa expropiación que han hecho de la autonomía municipal.



Calderón Vega, Luis. Tesis municipal en el debate de González Luna contra Gómez Morin. En: Revista La Nación. Año VI. No. 278, febrero de 1947. Págs. 7-9

"Por eso –concluyó su recio discurso que alguna vez publicaremos en algún tomo de "Debates Históricos del PAN" —por eso estamos reunidos en esta Convención: porque queremos una reivindicación porque queremos y tenemos fe en que, cuando el Municipio vuelva a ser una institución de verdad, una institución popular, pueda llenar las necesidades y los anhelos de los vecinos, servir esos intereses y realizar esos anhelos. Creo que esa fe le falta al Dictamen de la Comisión..."

Lo último fue el pie magnifico para forjar el tema vibrante, vivo, con fulguraciones de estocada, de uno de los más bellos y realistas discursos que sobre el Municipio ha pronunciado González Luna. Heló aquí:

"Vamos acercarnos con gravedad, con respeto, con anhelo reverente, al manantial primero de la vida Política de la Nación.

"Ahí en el Municipio, nace y de ahí arranca la corriente toda de la vida cívica de las Patrias. Ahí alimentan las linfas municipales el río magnifico de la vida provincial y luego, en la plenitud infinita del mar nacional, todas desembocan y ahí entregan lo que el Municipio les entrego en sus fuentes. Ahí llegan, o claridad o lodazal o luz, o rugido o música.

"Es el Municipio el que acuña y pone en circulación definitivamente el tipo de la relación política general que prevalece en un país y una civilización dada. De cómo la autoridad municipal trate en la comunidad primera al ciudadano depende cómo las autoridades todas, las formas todas del Estado acatarán u oprimirán o respetaran o explotarán clínicamente a la persona humana y a las comunidades naturales.

"Si el Municipio es lo que debe ser, así se organizara la provincia, así se organizara, magnifica, la Nación.

"Recordemos que la historia del Municipio español, raíz genealógica del Municipio mexicano, transportó de la vida a la literatura tipos inmortales de vida municipal, que siguen siendo para
nosotros paradigma y lección. Porque en un Municipio de la vida municipal fue lo que debe ser, el
alcalde supo enfrentarse al Rey e imponerle la furia de la pequeña comunidad indefensa. Porque
una comunidad municipal fue lo que debía ser, cuando Fuenteovejuna castigo al Comendador criminal y se identificó la comunidad con quien le había impuesto la muerte, la respuesta inmarcesible
brotó espontáneamente "Todas a una".

"Ahí nace, ahí se construye el porvenir de la Patria y de la misma manera que para la vida personal no hay norma mejor de recuperación ética y de cumplimiento de los destinos propios que aquello que dice: "Hay que limpiar las fuentes"; para la regeneración política de México, necesitamos limpiar las fuentes de la vida política; necesitamos rehacer el Municipio. El pobre municipio mexicano ¿a qué ha sido reducido? ¿Cuál ha sido el destino y el tratamiento de las aguas purísimas que de ese manantial primero de la vida cívica brotan en el municipio?

"Cuando no es un patán que trata de ahogar la fuente, de cegarla, de esterilizarla, es la piara de las bestias abominables de la explotación lucrativa, de la explotación criminal que hace de esa fuente sagrada bebedero.

"No es posible que esto siga así: hemos de limpiar las fuentes: necesitamos limpiar las fuentes para que alimente su caudal de todos los rumbos de nuestra amada provincia mexicana el río de la vida provincial, para que, finalmente, en la plenitud de la Nación, substancia y canto, luz y armonía, vigor, salud, bienestar desemboquen en la realidad nacional, transformando el signo de nuestra vida.

"Hace cinco años se colocaba en Guadalajara la Primera convención Municipal o sobre temas municipales del Partido. Se sintetizo entonces la miseria der nuestra vida municipal en una fórmula de dos palabras Caciquismo y Mugre. Que de esta Convención arranque el movimiento salvador que nos permita, para bien del hombre, para bien de la familia, para bien de las comunidades, naturales, de las provincias y de México, sintetizar dentro de poco nuestra realidad municipal con otras dos palabras: Libertad y limpieza".

El Presidente del Partido y de la Asamblea, dejó en manos del Secretario la Presidencia de Debates para objetar el dictamen de la Comisión sobre "Finanzas Municipales". Después de precisar algunas omisiones que, a su parecer, tuvo la Comisión hace una observación de carácter general: "Desde hace muchos años yo no creo en los Gobiernos de los Estados...Los Gobiernos

de los Estados han expropiado las facultades de los Municipios...; pero todavía, que yo sepa, no ha tenido (la expropiación) por objeto hacer que los Gobiernos de los Estados presten los servicios que tampoco prestaban los Ayuntamientos. En ese proceso de expropiación de la vida municipal el punto neurálgico, el más doloroso y el más esencial, es la expropiación económica, la expropiación de la hacienda...

"Por eso estamos reunidos en esta convención porque queremos hacer una reivindicación, porque queremos y tenemos fe en que cuando el Municipio vuelva a ser una institución popular, pueda llenar las necesidades y los anhelos de los vecinos, servir esos intereses y realizar esos anhelos. Creo que esa fe le falta al dictamen de la Comisión.

"Creo, por consiguiente, que todos los que estamos aquí presentes deberemos esperar que se realice la conquista de lo que debe ser el Municipio, es decir, una institución que se halle verdaderamente al servicio del pueblo".

González Luna contesto

"En la sesión inaugural de la Convención hablaba de cómo hemos de acercarnos con gravedad y reverencia a esta fuente de la vida política nacional, a esta fuente de la vida política nacional, a este primer baluarte de la persona humana, primera forma de la convivencia humana, que es el Municipio.

"Este espíritu inspiro a la comisión Dictaminadora, que hubo de trabajar en condiciones particularmente difíciles. Basta señalar el hecho, para comprenderlo, de que todavía esta mañana le fueron presentadas algunas ponencias.

Es verdad – y me refiero en primer término a la observación de carácter general hecha por el Jefe del Partido-, el dictamen no tiene un tono vibrante de reivindicación. Aun cuando el anhelo ardía en cada uno de los miembros de la Comisión, como arde también en cada uno de los miembros del Partido y, en general, en cada mexicano, había que perseguirlo por un camino tan plagado de obstáculos tan sinuoso, tan terriblemente problemático, que... nos sobrecoge la presencia del tremendo problema de la reivindicación del Municipio, de la restauración de la vida municipal.

"Es como si a la cabecera del lecho en que postrado agonizaba casi un hijo enfermo, nos pusiéramos a soñar en el futuro que para él deseamos, y lo viéramos o abrazado al timón de una nave trascendental en plena tempestad o agitando una bandera, o blandiendo una espada, o emprendiendo hercúleos trabajos de reforma, o simplemente consumiéndose en aventuras deslumbrantes o de apostolado...

"Qué más quisiéramos; pero pensábamos: "porque este es nuestro anhelo, porque esa persona dé una historia futura. Porque ese "debe ser" de nuestro hijo, por la convicción y por el amor, nos enciende y nos llena de esperanzas, ¿lo obligamos a levantarse del lecho y le decimos: ¿lánzate al mar, afronta las tempestades, agita la bandera, pelea, échate sobre los hombros cargas sobrehumanas?".

"Necesariamente, el tono del Dictamen tenía que reproducir el dramático conflicto que es en realidad el Municipio mexicano, el de aquí el de ahora, no el de la historia ni del porvenir, no el de la esperanza y el anhelo, no el que debería ser, sino el Municipio que es y no el que queremos que sea. Si exceptuamos el caso, que nos parece sorprendente, de Quiroga, de que hay allí un Ayuntamiento electo por el pueblo todavía no reconocido por un Gobernante (licenciado Mendoza Pardo), que paso un tránsito profesional de derecho , sin entender lo que es la Justicia, ni cuáles son los derechos del pueblo..., como pasa un ciego por un museo o un mendigo por un banco, o como es arrastrada una cosa a través del recinto imprescindible del templo ...digo, estas 2 conquistas, (ha mencionado también una en Oaxaca) ¿Qué es el Municipio Mexicano, el panorama municipal de México, si no el de un campo calcinado por la arbitrariedad, por la barbarie, por la miseria, por la falsificación y por el crimen? Y como había que curar al hijo y rehacer su organismo, antes de ponerlo a andar sobre el camino de su vocación y de nuestra esperanza, pensamos que era indispensable rehacer el objeto de la vida municipal, reconstruir a los Municipios antes e invertirlos de todas las facultades a que tienen indiscutible derecho, una vez supuesta la existencia del sujeto moral del derecho.

Por esto no parece en el dictamen, sino a medias, el tono ardiente de reivindicación a que aludía el Jefe de Partido; pero el espíritu de reivindicación alienta en él; se piensa en la reconstruc-

ción del patrimonio de propios, se piensa en dotar a los Municipios de las facultades arrebatadas, absorbidas por el Estado o por la federación...

"Como todo el régimen de México, ficticio, doctrinario, alejado de la realidad, también en el terreno financiero o fiscal, existe una centralización despiadada; los Estados viven miserablemente del único poder económicamente fuerte en el terreno político, que es el Poder Federal. De las migajas que caen de su mesa viven pobre e insuficientemente los estados. ¡Para los Municipios ya no hay ni migajas de la segunda mesa!

"Allá abajo está el Estado ¡Que se pudra! Más abajo está el Municipio, ¡Que se pudra también en la miseria! Y después del Municipio, ¿Qué hay? ¡Casi nada! Hay lo más despreciable, lo más insignificante: no hay más que la familia y la persona humana (nutridísimos aplausos y vítores).

"Y porque la ciudad del Hombre ha de construirse siguiendo una trayectoria contraria; porque la vida política ha de arrancarse, del hombre, acrecentarse en la familia, llegar a la forma civil en el Municipio, enriquecer la provincia y luego florecer espléndidamente en la plenitud de la Nación, afirmamos que la vida económica del municipio debe ser también el cimiento, el principio, el punto de arranque de la vida económica de toda la nación.



"Es por tanto, indispensable restituir al Municipio las fuentes de sustentación económica, la Comisión lo admite desde luego la Comisión declara que esta es la premisa, el presupuesto esencial de sus conclusiones; la Comisión participa del anhelo común a todos los miembros del Partido. Es ya el problema municipal el problema que ha avanzado hasta colocarse en primera línea, en el punto central del escenario de los problemas esenciales de la Patria, y esto ha sido así porque el mal es de tal manera grande que ya nos asfixia y nos aplasta. Ya sabemos que no podemos seguir viviendo como hombres si no reforzamos la vida municipal.

"La ofensa no ha dejado de sentir esta necesidad, este anhelo, este deber. Nos consta que ha sido su labor una constante revelación de llagas, de constante señalamiento de focos de corrupción, de constante repercusión y amplificación de las voces del pueblo reclamando respeto, justicia, libertad y servicios. La prensa ha servido bien a México en el terreno municipal como en tantos otros; hay que reconocérselos en justicia y verdad (aplausos a la prensa) ... La lectura del Dictamen de la Comisión basta para esbozar el plan de recuperación económica de los Municipios, sin que sea necesario insistir en una exposición detallada. No lo permite la brevedad del tiempo disponible, como no permitiría tampoco una discusión pormenorizada y en detalle de cada uno de los puntos específicos que el Dictamen trata.

En esa virtud, la Comisión declara, por mi conducto, aceptar las sugestiones formuladas por el Jefe del Partido y las demás pertinentes que la asamblea indique. Acepta también la adecuación del tono del dictamen a ese propósito reivindicador a que aludía el Jefe del Partido, y propone a la Asamblea que, aceptando en términos generales el Dictamen, se reserve a la misma Comisión o a la que designe el Comité Nacional, la redacción final que incluya tanto la adecuación del tono como la incorporación de las sugestiones a que me he referido. Muchas gracias ".

La Gestión Municipal¹

En su sentido estricto, la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

Por lo tanto, la gestión es una actividad importante que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía, pues a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y federal.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal.

Para lograr los objetivos de la gestión, el gobierno municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:

Elaboración de programas de trabajo y directrices claras para el funcionamiento de la administración pública municipal.

Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos.

Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo. Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.



El control de gestión

Es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo con ello la toma de decisiones del ayuntamiento.

¹ La gestión municipal. Teoría y práctica ante los nuevos contextos. Cristina Girardo, coord.., México: El Colegio Mexiquense, 2018. Págs. 1-18

Así, el control de la gestión municipal cumple un papel relevante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias y organismos municipales, ya que aporta las referencias e informaciones necesarias para detectar y corregir cualquier desviación en el cumplimiento de la actividad administrativa.

Por lo tanto, el control de gestión es fundamentalmente un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en controles operativos, como son: el jurídico, el contable, el administrativo, así como el de avance físico y financiero.

Para cumplir con su cometido, el control de gestión debe reunir una serie de características, mismas que se enuncian a continuación:

Participativo, porque involucra a los diferentes niveles jerárquicos de la estructura orgánica de las dependencias y organismos de la administración municipal.

Dinámico, ya que representa un flujo de información constante que genera decisiones y acciones.

Cuantitativo, en tanto que verifica el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en la ejecución de los programas, proyectos o actividades.

Cualitativo, dado que identifica el logro de los objetivos previamente determinados, así como la eficiencia en los sistemas y procedimientos administrativos.

Total, debido a que abarca todas las actividades programáticas y coyunturales de la administración municipal.

El elemento humano aporta el trabajo que es indispensable para el logro de los objetivos municipales; los recursos materiales se constituyen por las instalaciones, maquinaria, equipo y materiales que se utilizan en la realización de actividades cotidianas. La conjunción de los recursos humanos con los materiales permite determinar los recursos financieros a ser utilizados en los planes y programas de trabajo del municipio.

Cabe mencionar que un manejo organizado y eficiente de estos recursos otorga mayores ventajas para la gestión de los gobiernos municipales.

La organización administrativa representa el aparato administrativo de la gestión municipal, mismo que comprende las diversas dependencias, organismos, sistemas y procedimientos administrativos con los que se realiza el quehacer institucional del ayuntamiento.

Es importante señalar que la gestión municipal tiene como principal objetivo asegurar que las acciones, obras y servicios que se realicen, alcancen los mayores beneficios a la comunidad.

En la medida en que las demandas de la comunidad sean eficazmente atendidas por el gobierno municipal, la gestión hará posible un eficiente desempeño administrativo del ayuntamiento y el gobierno municipal podrá obtener el reconocimiento y apoyo de los habitantes del municipio.

El control de gestión se nutre de la información que proporcionan los responsables de las dependencias y organismos municipales; por esta razón, es necesario establecer un sistema que permita a través del uso de formatos y procedimientos efectuar el seguimiento, evaluación y control de las actividades programadas y emergentes.

Los formatos que se utilicen para el control de gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

Nivel de trabajo; ya sea programa, subprograma, proyecto o actividad.

Órgano responsable de las acciones.

Calendarización y cumplimiento de metas.

Unidad de medida apropiada para evaluar las acciones.

Recursos humanos, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas.

Para el mejor funcionamiento del control de gestión municipal se requiere de un órgano responsable que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los

programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los re- cursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las autoridades y funcionarios municipales.

Este órgano puede ser la Contraloría Municipal, la Unidad de Planeación, Evaluación y Control, o la Unidad Administrativa, que se les adscriban como funciones básicas las siguientes: Recabar información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.

Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales y con recursos de la federación y el estado, en el municipio.

Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.

Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante informes periódicos sobre el proceso y resultado del control de gestión.

Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.

Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el presidente municipal.



Cabe mencionar que el tamaño y complejidad del órgano responsable del control de gestión va a estar en función de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuente cada ayuntamiento.

En caso en que el ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios para el establecimiento y operación de estos órganos, las funciones de control de gestión las podrán realizar los siguientes servidores públicos municipales:

El presidente municipal o el secretario del ayuntamiento, en relación al funcionamiento de las dependencias y organismos municipales.

El síndico municipal, en cuanto al uso y manejo de los recursos financieros y el control de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Los regidores, en cuanto a la atención de sus comisiones y el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

Los titulares de los órganos administrativos, en cuanto al avance de los programas y el cumplimiento de las metas.

La implantación del sistema de control de gestión representa una necesidad de los funcionarios municipales de contar con información oportuna y confiable que permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas; la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal. Para ello: El presidente municipal deberá determinar las políticas generales en materia de control de gestión.

El órgano responsable del control de gestión se encargará del seguimiento, evaluación y, en su caso, de verificar los aspectos propuestos a las actividades programadas, mediante la información que le proporcionen las diversas dependencias y organismos administrativos responsables de la ejecución de los programas.

Las dependencias y organismos deberán proporcionar información clara, precisa y oportuna cuando lo solicite el órgano responsable del control de gestión.