

PLURALISMO, ALTERNANCIA Y DEMOCRATIZACIÓN: ¿MOTORES DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO?

Rigoberto Ramírez López

Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco

Gerardo Zamora Fernández de Lara

Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco

Resumen

Existe mucho interés y abundantes estudios sobre la gestión pública, porque ésta constituye un espacio relacional que vincula a la sociedad con el gobierno. Sin embargo, en el análisis de la gestión no siempre se considera el contexto del régimen político en la que se inscribe, ni las expectativas de la ciudadanía a la que debe servir. En nuestro artículo, por el contrario, no omitimos esos dos aspectos fundamentales, y singularmente los consideramos al enfocarnos en el ámbito publiadministrativo de los municipios. Para ello se hace una revisión del fenómeno de reestructuración político-partidista de los gobiernos municipales en el periodo de 1990 a 2012, observando si la agregación de intereses partidistas resultante de esa reestructuración pudo haber incidido en la forma de gestionar los asuntos públicos.

Palabras clave: reconfiguración gubernamental, participación ciudadana, modelo de gestión, reglamentación municipal.

Abstract

There is a big area of interest and a great amount of studies about public management because it constitutes a relational space that links society with government. However, the political system in which it is inscribed this analysis of the management is not always taken into consideration, neither are the expectations of the citizens that must take advantage of it. In our article, on the other hand, we do not omit these two aspects. We consider them specifically by focusing on the public and administrative field of municipalities. To do so, we have reviewed the phenomenon of partisan and political restructuring of municipal governments during the period from 1990 to 2012, noting whether the sum of partisan interests resulting from this restructuring may have influenced the way of managing public affairs. We have also explored the perception that the citizens (or rather the citizenships) of end incipient democratization of public life, have not impacted enough to transform government management in municipalities of our country.

Keywords: Governmental reconfiguration; Citizen perception; Model of management, Municipal regulation.

Introducción

Hay dos procesos que desde la última década del siglo anterior han concurrido en nuestro país: por un lado, la construcción de un sistema político cada vez más plural y competitivo, y por otro, una tendencia en los gobiernos a incorporar instrumentos de gestión desarrollados por la Nueva Gerencia Pública (NGP). Lo que ha contribuido a que las organizaciones gubernamentales, de manera creciente y paulatina, comiencen a echar mano de nuevas herramientas de gestión como la planeación estratégica, y a que se refuerce más la idea de gobernar por políticas públicas. Así, la forma de proceder burocrática y jerárquica para el tratamiento de los asuntos públicos, tiende a ceder el paso a un modelo distinto de gobernar, donde la NGP empieza a cobrar relevancia y los gobiernos cada vez más utilizan el lenguaje y las herramientas asociadas a esa corriente de pensamiento gerencial.

Pretendemos analizar los cambios ocurridos en el régimen político mexicano y sus posibles implicaciones en la administración pública, sin que ello quiera decir que haya una relación de causa-efecto, sino simplemente señalar una posible tendencia de un proceso que aún está en marcha y del que desconocemos cuál será su desenlace.

Para ello hemos dividido este artículo en tres partes claramente identificables: en la primera parte se explica la reconfiguración del poder gubernamental en nuestro país y el surgimiento de nuevos factores que hacen transitar a los gobiernos de modelos jerárquicos a modelos pluralistas en la toma y establecimiento de las decisiones públicas; en el segundo apartado se analiza la percepción que la ciudadanía tiene del desempeño del gobierno y su apreciación acerca de principios fundacionales del sistema democrático; finalmente, en el tercer apartado, señalamos que los gobiernos municipales han iniciado un proceso de reingeniería institucional para hacer gobernables sociedades locales cada vez más diversas y plurales.

A partir de esos presupuestos nos proponemos analizar qué tanto los gobiernos municipales han logrado incorporar a la gestión de los asuntos públicos este nuevo estilo, en medio de un contexto sociopolítico cada vez más complejo y exigente. Para ello, en la estructura del artículo iremos dis-

curriendo desde la manifestación de esos procesos a nivel nacional hasta particularizar en el ámbito municipal con una muestra de 12 ciudades capital.

Reconfiguración político-partidista del gobierno municipal

Los estudiosos sobre los regímenes políticos han señalado que la democracia es uno de los sistemas políticos más eficaces y perdurables, pues propicia la institucionalización de actores diversos y plurales en la configuración de las decisiones públicas. Pasquino, por ejemplo, refiere:

La democracia es un régimen político exigente. Mejor aún, el más exigente de los regímenes políticos. Su peculiaridad, la capacidad de ser aprehendido gracias a la difusión de los centros de poder, constituyen su punto de fuerza. Precisamente porque los centros de poder en un régimen democrático son múltiples y por lo general en competencia entre ellos, los procesos de aprehensión, convertidos a menudo en obligatorios a causa de la competencia de los protagonistas de la vida democrática, son variados y en curso (Pasquino, 2000: 67).

A partir de este argumento, se puede comprender mejor el proceso de competencia electoral y alternancia política que se ha generado en el país y que ha dado lugar a la reconfiguración institucional del antiguo sistema político y el surgimiento de nuevos centros de poder con modelos distintos de toma de decisión; todo ello ha trastocado de manera profunda la percepción de la vida pública y la manera de gestionar los asuntos públicos (Aguilar, 2013: 32-36).

Apoyados en la Tabla 1, mostramos la evolución del peso relativo que cada partido político tuvo en los gobiernos municipales, luego de las elecciones locales que tuvieron lugar año tras año en el país; los datos presentados abarcan un periodo que va desde 1990 hasta el 2012.

Los datos son reveladores, puesto que en los años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990-1994) prácticamente todos los gobiernos municipales eran emanados del PRI, lo cual mantenía al ejecutivo federal como el eje articulador de la toma de decisiones y de las políticas públicas.

Tabla 1
Porcentaje de municipios gobernados por partido político 1990-2012.

Año	Número de elecciones	PAN	PRI	PRD	Otros
1990	394	2.54	91.37	0.76	3.55
1991	674	4.30	90.95	1.19	2.37
1992	1251	4.16	89.45	5.20	0.40
1993	455	3.52	92.53	2.64	0.44
1994	542	7.20	83.39	6.64	0.74
1995	1068	15.54	70.79	11.89	1.22
1996	373	10.19	73.46	15.01	1.34
1997	651	23.66	57.14	16.13	2.92
1998	1000	9.40	77.80	11.80	1.80
1999	231	7.36	80.09	10.82	1.73
2000	789	30.16	53.49	12.29	4.06
2001	1004	16.83	59.76	17.83	5.58
2002	231	18.18	57.58	16.88	7.36
2003	580	31.38	50.34	12.93	5.34
2004	1215	25.60	46.42	18.93	9.05
2005	232	13.36	51.72	32.33	2.59
2006	582	38.83	31.79	9.62	19.76
2007	1218	20.53	57.96	15.93	5.58
2008	201	9.45	59.70	23.38	7.46
2009	730	29.59	50.96	10.41	9.04
2010	1170	26.5	48.72	16.32	8.46
2011	109	20.18	51.38	11.93	16.51
2012	1005	21.79	51.94	15.12	10.75

Fuente: INEGI [<http://bit.ly/1gbDFth>].

Salinas sólo debió negociar, dialogar o confrontar, en promedio, al 11% de gobiernos de oposición, por lo cual, el gobierno federal fue capaz de definir una estrategia y la disciplina partidista hacía prácticamente la mayoría del conjunto municipal. El modelo de gestión pública requerido para un régimen político así, no necesitaba de búsqueda intensiva de negociación ni de acuerdos para la coordinación de la acción pública.

Sin embargo, la competencia electoral fue transformando el régimen político-gubernamental por la vía de incorporar a actores políticamente distintos involucrados en la estructuración y establecimiento de las políticas públicas. Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) el PRI únicamente logró ganar, en promedio, 68.65% de los gobiernos municipales disputados en sus seis años de gestión, por lo que debió ne-

gociar, acordar o confrontar a poco más de un tercio de los gobiernos municipales que trabajaban bajo una lógica y una agenda propias, dispuestos a reclamar y denunciar si eran transgredidas sus facultades. En un escenario de este tipo, la relación entre actores responsables de gobierno debía canalizarse por vías institucionales para evitar confrontaciones. No es casual que a partir del sexenio de Zedillo se empezaran a estructurar criterios de asignación de recursos más claros y transparentes, con una lógica distinta a la que venía operando; la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 y la creación del ramo 33 así lo demuestra.

El contexto del gobierno zedillista, mostraba ya de manera inequívoca que el manejo de los asuntos públicos debía modificarse, que la disciplina partidista no era suficiente para generar consensos en torno a las políticas diseñadas por el gobierno federal y que el modelo de gestión debía transformarse hacia un modelo de planeación estratégica, donde por ejemplo los objetivos y las metas no fueran inamovibles, y donde gobernar sólo a través de un genérico Plan Nacional resultaba insuficiente y poco eficaz si no se complementaba con programas y políticas específicas con la participación de todos los órdenes de gobierno (véase Cabrero, 2000: 27).

Si el gobierno de Zedillo tuvo que interactuar con un tercio de gobiernos municipales de oposición, al primer gobierno federal de alternancia del PAN con Vicente Fox (2001-2006) le tocó un escenario más complejo, pues al asumir la presidencia llegó sin la estructura y sin la disciplina partidista con la que contaba los gobiernos emanados del PRI, de tal suerte que al gobierno de Fox, en promedio, le correspondió dialogar, negociar o confrontar al 75% de los gobiernos municipales. Si para Zedillo fue necesario un cambio en el estilo de gestión del gobierno, para Fox se convirtió en asunto ineludible y en su sello distintivo, de ahí que dentro del lenguaje gubernamental se escucharan constantes referencias al enfoque de la Nueva Gerencia Pública, al neo-institucionalismo y a la idea de gobernar por políticas públicas. La construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la operación de programas públicos con mayor apego a reglas de operación y la generación del sistema de evaluación de las políticas implementadas por el gobierno así lo demuestran. Por lo an-

terior, en el gobierno de Fox podemos identificar más claramente un cambio con perfil gerencial en el modelo de gestión gubernamental.

El caso del gobierno de Calderón ha sido ambiguo y sumamente polémico, pues a pesar de no contar plenamente con las estructuras y con la disciplina partidista, intentó definir la agenda pública y centró la atención del gobierno federal en temas como el combate al narcotráfico, la inseguridad y, en general, al combate del crimen organizado. Sin embargo, ni los gobiernos estatales, ni los municipales lo siguieron en esa estrategia de combate a la delincuencia, a veces por incapacidad técnica y ausencia de recursos humanos, otras por indolencia y, quizá en otros casos, por estar coludidos con los miembros de las organizaciones criminales.

El combate al crimen organizado es el mejor ejemplo de un diseño de política hecha por el gobierno federal sin la consideración adecuada del ambiente gubernamental en turno: es decir, sin contar que 78.66% de los gobiernos municipales eran de diferente partido político al PAN, cada uno con su propia agenda de gobierno y su enfoque sobre las prioridades, los problemas y la manera de resolverlos. El desenlace de una política diseñada jerárquicamente en un escenario altamente plural demostró ser ineficaz.

Del análisis de la información de la Tabla 1 podemos extraer una conclusión interesante. Cuando se abrió la oportunidad para que los partidos políticos compitieran electoralmente por el ejercicio legítimo del poder público, la predominancia nacional del PRI se fue diluyendo: pasó de presidir en 1990 el 91.37% de los gobiernos municipales, a gobernar 51.94% de los municipios en el 2012. Al observar esta reconfiguración de las estructuras de gobierno, encontramos que ocurrió una agregación distinta de intereses partidistas en el reparto del poder político-gubernamental en México, lo cual propició una tendencia de modernización en los estilos de gestionar las problemáticas públicas.

Cambios en la percepción ciudadana sobre la gestión pública

El fenómeno de reconfiguración partidista de los gobiernos parece estar vinculado a los cambios en la cultura y percepciones políticas de la ciudada-

nía mexicana, especialmente de 1988 en adelante. Si esto es así podemos conjeturar que en nuestro país se ha venido generando, junto a la redistribución del poder gubernamental entre los partidos, un proceso lento pero progresivo que tiende hacia una relación más estrecha e interactiva entre gobierno y sociedad, lo cual es propio de sociedades democráticas y pluralistas donde los actores sociales demandan que los problemas públicos se aborden de manera articulada entre gobernantes y gobernados.¹

En contraparte, sin carecer de argumentos, hay quienes sostienen que en México no existen las condiciones para que ocurra una relación interactiva entre gobierno y sociedad, pues se menciona que en el país hay un evidente déficit de construcción ciudadana. En primera instancia, el argumento es creíble, pues la sociedad mexicana parece poco interesada en los asuntos públicos. Dada esa

diferencia de apreciación conviene apelar a la Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Ciudadana (ENCUP) del 2012. Para ello hemos seleccionado seis referentes con sus respectivos resultados de opinión a fin de acercarnos a la situación que guarda la valoración ciudadana sobre la política y la vida pública. El registro de resultados de la ENCUP y su análisis se acota a doce estados de la república y a sus ciudades capital,² como muestra indicativa del contexto nacional.

La percepción ciudadana en los estados

Comenzaremos con la revisión de los registros de la Tabla 2 que hacen referencia a dicha percepción en cada uno de los estados que integran la muestra para este estudio.

Como observa, el promedio nacional resultante de las 32 entidades de la república es alentador,

Tabla 2
Percepción ciudadana sobre la gestión pública en los estados.
(porcentaje)

Referente	Coparticipación de sociedad y gobierno en la solución de problemas	Influencia de las agrupaciones ciudadanas en la vida política de México		Preferencia por la democracia como forma de gobierno	Que el presidente no tome en cuenta al Congreso y a los partidos políticos		No estaría dispuesto a sacrificar la libertad de expresión	El gobierno debe consultar/someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes	
		a	b		c	d		e	f
Estado									
Aguascalientes	82.50	37.50	45.00	40.00	45.00	10.00	60.00	15.00	45.00
Chiapas	61.25	33.75	48.13	57.50	49.38	5.00	70.63	23.13	51.25
Chihuahua	99.23	36.155	2.31	74.62	33.08	34.62	82.31	52.31	47.69
Coahuila	80.00	42.50	36.25	75.00	51.25	12.50	58.75	22.50	61.25
Colima	95.00	25.00	65.00	90.00	45.00	5.00	60.00	35.00	65.00
Guanajuato	77.78	28.33	54.44	52.78	50.56	4.44	75.56	11.11	59.44
Morelos	61.67	71.67	15.00	48.33	18.33	13.33	8.33	1.67	48.33
Nayarit	97.50	75.00	25.00	90.00	72.50	17.50	17.50	35.00	57.50
Oaxaca	88.33	63.33	28.33	62.50	37.50	4.17	52.50	5.83	68.33
Querétaro	63.33	36.67	48.33	56.67	45.00	10.00	61.67	13.33	51.67
Sonora	88.75	30.00	61.25	65.00	65.00	11.25	86.25	21.25	63.75
Zacatecas	40.00	72.00	26.00	54.00	74.00	6.00	70.00	36.00	44.00
Promedio nacional	77.79	41.71	42.16	58.13	50.35	12.53	70.19	24.56	56.11

Notas: (a) mucha y (b) poca; (c) en desacuerdo y (d) muy en desacuerdo; (e) muy de acuerdo y (f) de acuerdo.

Fuente: elaboración propia con datos de ENCUP (Segob, 2012).

porque se alcanza un registro favorable mayor a 50% para las seis cuestiones consultadas: acuerdo en que coparticipen sociedad y gobierno en la solución de los problemas (77.79%); percepción de la influencia de las agrupaciones sociales en la vida política (83.87%); preferencia por el régimen democrático como forma de gobierno (58.13%); des-acuerdo en que el presidente no tome en cuenta al Congreso y a los partidos (62.88%); acuerdo en no sacrificar la libertad de expresión a cambio de beneficio económico (70.19%); y en favor de que el gobierno consulte a la ciudadanía decisiones importantes (80.67%).

Tras las apreciaciones generales y de conjunto, veamos brevemente la percepción ciudadana de los estados para cada referente de la encuesta, registrada en las columnas correspondientes de la tabla:

Colaboración de sociedad y gobierno

Los datos muestran que hay una expresión predominante en la ciudadanía de los estados para que los problemas de la sociedad se resuelvan con la participación de la sociedad y del gobierno, lo cual indica que es probable que esté emergiendo una tendencia que aprecia y valora positivamente la alternativa de resolver los problemas públicos de manera coordinada. Sin olvidar, desde luego, que hay dinámicas muy diversas y contrastantes entre los estados que más adelante se apuntarán.

Influencia de las agrupaciones ciudadanas

Otro indicador que muestra un cambio en la cultura política de los mexicanos es la percepción que tienen sobre la eficacia de las agrupaciones ciudadanas para influir en la vida política del país.³ Los datos de la encuesta señalan que 41.71% de los entrevistados refirieron que las agrupaciones ciudadanas tienen mucha capacidad para influir en la vida política del país, mientras que 42.16% de los entrevistados señalaron que las agrupaciones ciudadanas influyen poco en ella. En total 83.87% de los entrevistados reconocieron que las organizaciones civiles tienen algún grado de influencia en las decisiones del gobierno. Este registro muestra cierta confianza ciudadana sobre su capacidad de incidir en la solución de los problemas públicos y

habla del tránsito de una sociedad civil en minoría de edad, a una sociedad civil que ha pasado a la edad adulta (ver Rabotnikof, 1997: 49).

Preferencia por la democracia

Si la competencia electoral y la alternancia en los gobiernos son características del régimen democrático, conviene referir que la preferencia ciudadana por la democracia a nivel nacional varió de 56.1% en el 2001 a 58.1% en el 2012; es decir, hubo un crecimiento de apenas dos puntos porcentuales de apoyo a la democracia, mientras que para ese mismo periodo la aceptación de gobiernos autoritarios creció ocho puntos, de 12.5% a 21.1%. Sorprendentemente, este cambio de percepción ocurre en el llamado periodo de la transición democrática en el país.

Por otra parte, los datos registrados en la encuesta respecto a esta preferencia (tercera columna de la tabla 2) muestran gran variación: desde el más bajo de 40%, manifestado por la ciudadanía de Aguascalientes, hasta la preferencia mayor de 90% expresada en Colima y Nayarit. Además, los porcentajes donde el apoyo a la democracia está por debajo del promedio nacional, corresponden a Aguascalientes (40%), Chiapas (57.50%), Guanajuato (52.78%), Morelos (48.33%), Querétaro (56.67%) y Zacatecas (54%). Todos ellos comparten la experiencia de haber pasado por un proceso de alternancia.

Contrapesos a la presidencia

La restauración del estilo centralista y omnipotente del poder ejecutivo es una de las grandes preocupaciones de los analistas de la realidad mexicana y de los formadores de opinión pública. En términos generales, casi en todos los estados mayoritariamente los ciudadanos señalan la importancia de que el gobierno tome decisiones de manera articulada con los poderes de la unión y los partidos políticos, sin embargo, existen un par de estados donde los ciudadanos no opinan de la misma manera que a nivel nacional; nos referimos a los estados de Morelos y Oaxaca donde los ciudadanos apoyan la idea de que el gobierno decida sin tomar en consideración a los poderes de la unión, ni a los partidos políticos.

Defensa a la libertad de expresión

El rango de opinión sobre este derecho se extiende desde 8% a 86% de ciudadanos que no estarían dispuestos a sacrificar la libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas. Así, esta garantía básica de la democracia no parece aún estar plenamente consolidada en la ciudadanía de las entidades consideradas, puesto que sólo en cuatro de los doce estados se reporta un porcentaje mayor al promedio nacional que no transigiría en que esta libertad de expresión se limitará.⁴

Consulta a la ciudadanía

La valoración que hacen los ciudadanos respecto a que el gobierno someta a votación de la ciudadanía las decisiones importantes, se reporta con un amplio consenso, puesto que, con excepción de Morelos y Aguascalientes, prácticamente en los otros estados 7 de cada 10 ciudadanos están de acuerdo o muy de acuerdo en que hubiera esa práctica de consulta. Sin duda es un buen indicador que muestra que los ciudadanos, paulatinamente han ido internalizando la idea de que los poderes públicos deben mantener una relación interactiva y dialogante con los ciudadanos.

Ahora bien, una lectura horizontal de la Tabla 2 nos refleja un comportamiento de opinión desigual y contrastante de la ciudadanía al interior de cada uno de los doce estados de la muestra. Algunos ejemplos de ello: en Aguascalientes 82% de la opinión ciudadana manifiesta acuerdo para que sociedad y gobierno coparticipen en la solución de los problemas pero a la vez tiene la más baja preferencia por el régimen democrático (sólo 40% a favor); en Zacatecas se reconoce ampliamente la influencia de las agrupaciones sociales en la vida política (98%), mas no es muy favorable a que la sociedad participe con el gobierno en la solución de problemas públicos; en Morelos, 50% está a favor de la consulta pública para decisiones importantes, pero apenas 8% se declara por no transigir o sacrificar la libertad de expresión. Probablemente se puedan interpretar estos resultados de opinión contrastantes y ambiguos como expresión de una ciudadanía heterogénea y en proceso de construcción.

Conviene también examinar la Tabla combinando la anterior lectura horizontal con una lectura

vertical y así apreciar las diferencias de opinión ciudadana entre los doce estados y respecto a cada uno de los seis referentes de la encuesta. Así en cada columna se detecta:

1. Los registros que están por encima y por debajo del promedio nacional.
2. Ubicar los cuatro mejores porcentajes para cada referente de opinión.

Al aplicar estos dos criterios de búsqueda, encontramos que hay cinco estados mejor posicionados que tienen de cuatro a seis registros por arriba del promedio nacional; ellos son: Chihuahua, Sonora, Nayarit, Coahuila y Colima; los otros siete estados sólo tienen de uno a tres registros arriba del promedio. Además, el ejercicio arroja que hay estados cuya opinión ciudadana se instala dentro de los tres registros más altos de cada referente de la encuesta; quienes figuran en esa condición son los estados de Chihuahua, Colima y Nayarit. De manera que las opiniones ciudadanas más consistentes, conforme a este doble ejercicio de análisis de la encuesta, se encuentran en los estados de Chihuahua, Colima, Nayarit y Sonora.

La percepción ciudadana en las ciudades-capital

Corresponde ahora hacer un examen similar para los resultados obtenidos por la ENCUP en las ciudades-capital de los estados considerados en el estudio (con la salvedad de Colima, Guanajuato y Zacatecas, cuyos datos no se incluyen por no encontrarse disponibles, a nivel de ciudad-capital, en la ENCUP). Para ello hemos elaborado la Tabla 3 con los mismos seis referentes de las cuestiones consideradas en la encuesta.

Aquí también la lectura horizontal revela la expresión ciudadana en cada ciudad-capital respecto a los referentes seleccionados. Comparativamente con los registros estatales, el perfil que manifiesta la opinión ciudadana de las capitales es un poco más homogéneo, pero no deja de observarse contrastes fuertes como los siguientes: en Chihuahua 90% de las opiniones es favorable al régimen democrático y también a la libertad de expresión, pero son menos proclives a que el presidente tome en cuenta al Congreso y a los partidos políticos; situación similar se presenta con los queretanos; 80% de la ciudadanía de Cuernavaca

Tabla 3
Percepción ciudadana de la gestión pública en las ciudades-capital.

Referente	Coparticipación de sociedad y gobierno en la solución de problemas	Influencia de las agrupaciones ciudadanas en la vida política de México		Preferencia por la democracia como forma de gobierno	Que el presidente no tome en cuenta al congreso y a los partidos políticos		No estaría dispuesto a sacrificar la libertad de expresión	El gobierno debe consultar/someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes	
		a	b		c	d		e	f
Ciudad-capital									
Aguascalientes	82.50	37.50	45.00	40.00	45.00	10.00	60.00	15.00	45.00
Chihuahua	100.00	30.00	60.00	90.00	20.00	33.33	90.00	60.00	40.00
Cuernavaca	65.00	65.00	15.00	50.00	20.00	10.00	5.00	0.00	45.00
Hermosillo	100.00	15.00	75.00	75.00	70.00	10.00	65.00	30.00	60.00
Oaxaca	100.00	70.00	20.00	50.00	70.00	0.00	50.00	0.00	80.00
Querétaro	95.00	25.00	65.00	85.00	40.00	20.00	90.00	35.00	40.00
Saltillo	60.00	30.00	40.00	55.00	40.00	10.00	45.00	55.00	45.00
Tepic	96.67	73.33	26.67	90.00	80.00	13.33	16.67	33.33	56.67
Tuxtla Gutiérrez	75.00	35.00	35.00	75.00	55.00	15.00	75.00	35.00	60.00
Promedio nacional	77.79	41.71	42.16	58.13	50.35	12.53	70.19	24.56	56.11

Notas: (a) mucha y (b) poca; (c) en desacuerdo y (d) muy en desacuerdo; (e) muy de acuerdo y (f) de acuerdo.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encup (Segob, 2012).

se percata de la influencia de las agrupaciones sociales en la política y sólo 5% declara no transigir con la libertad de expresión; en Tuxtla Gutiérrez los ciudadanos se manifiestan muy a favor (95%) de que el gobierno consulte a la ciudadanía ante decisiones importantes, pero son mesurados en la influencia que conceden a las organizaciones para influir en la política (70%).

Al aplicar el ejercicio combinado de las lecturas horizontal y vertical a la Tabla 3, con el mismo método y criterios señalados para el análisis de la Tabla 2, encontramos tres ciudades-capital bien posicionadas por tener 5 registros de opinión por encima del promedio nacional; nos referimos a Chihuahua, Hermosillo y Tepic, mismas capitales que también repiten con los mejores registros en los indicadores seleccionados de la encuesta. Sin duda que estas tres capitales resultan ser las que ostentan una opinión ciudadana más coherente y consistente en el conjunto de las ciudades consideradas para el estudio. Por otra parte, en general parece existir una clara correspondencia de consistencia entre la

manifestación ciudadana de las capitales y la del conjunto de sus respectivas entidades.

La planeación estratégica. Una herramienta para hacer gobernable la democracia

La teoría administrativa ha evolucionado desde un enfoque centrado en los aspectos internos de las organizaciones, a otro enfoque en el que la relación del medio externo con la organización es lo central del análisis y de las estrategias de actuación de los líderes de las organizaciones. En este sentido, Aguilar Villanueva ha señalado que:

La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de las sociedades tradicionales. Los que deciden y llevan a cabo las políticas tienen menos poder de lo que creen. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos, e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias

que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición (Aguilar, 1996b: 65).

La planeación estratégica, según Aguilar Villanueva, es una herramienta de la nueva gerencia pública que ha puesto en el centro de su propuesta una estrecha relación entre la organización y su entorno.

[...] los gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo con la ruta trazada y, de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político, que se poblaba de actores cada vez más diferenciados, cambiantes, independientes y hasta adversos a las iniciativas gubernamentales (Aguilar, 2006: 238).

Puede parecer un exceso decir que la “administración científica” era un enfoque centrado en las relaciones internas de las organizaciones; sin embargo, basta recurrir a las fuentes fundacionales de la administración científica para darnos cuenta que efectivamente era un enfoque autista, es decir, que el entorno o el contexto social no era una variable importante para la definición de sus decisiones.⁵

Es importante saber el grado de adopción de los instrumentos de la Nueva Gerencia Pública en nuestro país y particularmente si dentro de los marcos institucionales de los gobiernos municipales se han desarrollado las estructuras y prácticas sugeridas por la NGP. La fuente a la que hemos recurrido para hacer esta indagación es la información contenida en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales con datos del 2011.

Indicadores de planeación estratégica

De la información que aparece en la Tabla 4, el primer dato importante a destacar es que 91% de los gobiernos municipales en México cuentan con un

Plan Municipal de Desarrollo y que 75% de los planes tienen de manera explícita Misión, Visión, Objetivos y/o Metas.

Sin embargo, lo relevante es que los otros indicadores más característicos de la gestión estratégica no tienen mayor presencia en la función publiadministrativa municipal: 59% de los municipios cuenta con programas estratégicos y/u operativos derivados del Plan de Desarrollo Municipal; 56% incorpora indicadores de desempeño para el plan; y al descender a la concreción de políticas y acciones más específicas el porcentaje de atención a ellas mediante objetivos, metas e indicadores es todavía más reducido (sólo se observan en 40% a 50% de los municipios). De manera que la traducción del Plan de Desarrollo Municipal en políticas operativas concretas y bien definidas apenas se logra en la mitad de los municipios.

Finalmente, sólo 43% de los municipios cuentan con una matriz de indicadores de gestión y/o desempeño de los programas estratégicos y/u operativos derivados del plan de desarrollo, es decir, que solamente 4 de cada 10 municipios son capaces de definir un conjunto de instrumentos de gestión y de control de la política; en otros términos, las administraciones públicas no han desarrollado sus capacidades de control administrativo y eso es una problemática muy complicada, pues mientras persista esa situación, los propósitos de la política no podrán alcanzarse.

En la última columna de la Tabla 4 se encuentra el promedio alcanzado por cada estado en función de los registros declarados por las administraciones públicas de sus municipios, respecto a los seis elementos seleccionados para la función de planeación. Con este promedio queremos observar el grado de cumplimiento logrado por la gestión publiadministrativa municipal en cada entidad. De acuerdo con ello los cuatro mejores resultados en el cumplimiento de la gestión corresponden, en orden descendente a Aguascalientes, Nayarit, Colima y Guanajuato; después le siguen Chihuahua, Chiapas, Zacatecas, Sonora, Querétaro, Morelos, Oaxaca y Coahuila.

Los resultados de este ejercicio sobre la gestión publiadministrativa de las entidades se pueden vincular con el análisis realizado arriba sobre la percepción y valoración ciudadanas; ahí señala-

Tabla 4
Administraciones públicas municipales con funciones de planeación.
Por entidad federativa según indicadores seleccionados.
 (porcentaje)

Entidad federativa	Número de Municipios	Plan de desarrollo	Misión, visión, objetivos y/o metas dentro del plan de desarrollo	Indicadores de gestión y/o desempeño del plan de desarrollo	Programas estratégicos y/u operativos derivados del plan de desarrollo	Objetivos y/o metas dentro de los programas estratégicos y/u operativos derivados del plan de desarrollo	Indicadores de gestión y/o desempeño de los programas estratégicos y/u operativos derivados del plan de desarrollo	Promedio de cumplimiento
Aguascalientes	11	91	100	73	82	82	73	84
Coahuila	38	66	53	32	37	34	26	41
Colima	10	100	90	50	80	80	40	73
Chiapas	118	94	74	65	65	53	51	67
Chihuahua	67	94	82	69	72	57	54	71
Guanajuato	46	98	91	70	63	59	52	72
Morelos	33	97	76	48	45	39	45	58
Nayarit	20	100	90	75	90	70	70	83
Oaxaca	570	90	72	51	50	44	34	57
Querétaro	18	100	78	61	56	44	33	62
Sonora	72	96	79	58	65	54	35	65
Zacatecas	58	100	84	47	59	57	40	65
Nacional	2443	91	75	56	59	50	43	62

Fuente: INEGI (2011).

mos que cinco fueron las ciudadanías más consistentes en su valoración de la vida pública; en orden descendente: Chihuahua, Sonora, Nayarit, Coahuila y Colima.

De manera que si comparamos ambos resultados, concluiremos que no siempre hay correspondencia entre la consistencia política ideológica de la ciudadanía de una sociedad y la capacidad de gestión político-administrativa desarrollada por sus gobiernos; que no haya correspondencia no quiere decir que no exista correlación entre esas dos variables. Aquí simplemente apuntaremos que en los casos de Nayarit y Colima hay una correspondencia y correlación positivas entre la valoración

ciudadana de la vida pública y la capacidad de gestión gubernamental (cercana a esta correlación positiva se encontraría Chihuahua). Por supuesto que también se detectan asimetrías o correlaciones negativas; un caso destacable en este sentido asimétrico es Aguascalientes, pues figura como el estado con mejor gestión en sus municipios pero con muy baja ponderación en la valoración política que expresa su ciudadanía.

Incentivos en la reglamentación municipal para mejorar la gestión

En la misma línea de vincular los resultados de la

expresión ciudadana con la gestión gubernamental, enseguida expondremos los resultados acerca de la presencia en la reglamentación de las ciudades-capital de incentivos para la gobernabilidad, la gobernanza y la planeación estratégica. Es muy importante apreciar la importancia que debiera tener la reglamentación municipal⁶ como reguladora del ejercicio público-administrativo de los gobiernos locales y evaluarla como instrumento de gestión estratégica. Visto ello en la perspectiva de comprender los reglamentos no sólo como mera norma jurídico-formal sino como instrumento de gobernanza con dimensión política, económica, social y cultural para las sociedades locales.

En razón de ello expondremos brevemente los resultados agregados del estudio comparado de reglamentación municipal⁷ que hemos iniciado, tomando las capitales de los estados considerados en el estudio.

Como se aprecia, el factor de gobernabilidad es el que tiene mayor presencia en el conjunto de

la reglamentación de las ciudades capital, seguido de los factores de gestión estratégica, armazón jurídica y gobernanza. No se puede soslayar que el factor de gobernanza, principal referente del vínculo entre sociedad y gobierno, sea el que menor peso específico tiene en la reglamentación, lo cual conduce a pensar que los gobiernos municipales han tenido poca atención para establecer reglas e incentivos que incorporen a los ciudadanos y a las organizaciones sociales en la toma de decisiones y en las políticas gubernamentales.

Siguiendo la lógica de exposición desarrollada y observando los resultados del estudio comparado de los cuerpos reglamentarios de las doce capitales, mostrados en la Tabla 5, encontramos que los cuatro mejores porcentajes corresponden a las ciudades de Aguascalientes, Hermosillo, Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas. En general, los resultados del análisis de la reglamentación municipal guardan poca correspondencia con los registros de la opinión ciudadana acerca de la vida pública de sus

Tabla 5
Componentes de la Reglamentación Municipal.
Porcentaje

Ciudades-capital	Estructura jurídica	Gobernabilidad	Gobernanza	Gestión estratégica	Promedio general
Aguascalientes	63	80	44	65	63
Chihuahua	42	75	31	60	53
Colima	50	59	32	54	50
Cuernavaca	44	68	19	52	47
Guanajuato	55	62	17	63	53
Hermosillo	60	86	38	67	63
Oaxaca	38	43	24	40	37
Querétaro	27	68	20	58	45
Saltillo	32	63	17	47	41
Tepic	29	70	30	43	42
Tuxtla Gutiérrez	65	77	27	63	60
Zacatecas	61	77	23	63	58
Promedio	47	69	27	56	51

Fuente: base de datos del programa de investigación *Estudio comparado de la Reglamentación Municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Datos consolidados en mayo del 2013. Elaboración propia.

mismas ciudades (véase Tabla 3): en efecto, solamente Hermosillo, Chihuahua, y Tuxtla Gutiérrez tienen un posicionamiento similar en ambas categorías. Desde luego también encontramos asimetrías como en el caso de Tepic, que se encuentra en primer sitio de la valoración ciudadana pero en antepenúltimo lugar de la clasificación lograda para su cuerpo reglamentario, mientras que el caso de Aguascalientes es a la inversa (primer lugar en la reglamentación municipal pero bajos registros en la percepción de su ciudadanía).

También, entre el campo de gestión publiadministrativa municipal en los estados y la calidad de los cuerpos reglamentarios en sus capitales, existen mayores coincidencias pues al menos seis casos del binomio gestión municipal en los estados/reglamentación de la capital, mantienen posicionamientos similares en la clasificación de ambos campos. Por supuesto, también aparecen algunas asimetrías, como el caso Nayarit/Tepic o Sonora/Hermosillo distantes varios lugares en las respectivas clasificaciones de dichos campos.

A manera de conclusión

Hemos podido confirmar la reconfiguración del régimen político-gubernamental del país, en términos de una progresiva agregación de actores partidistas en la dirección de los gobiernos locales, como resultado de la competencia electoral y expresión de alternancia política.

Esos cambios en la redistribución del poder gubernamental pueden vincularse a la evolución en la cultura política de la ciudadanía; evolución y cambio que sin ser homogéneos ni unidireccionales en las distintas entidades de la república, al menos definen a nivel nacional una cierta tendencia favorable a los valores y prácticas del régimen democrático.

Sacudida en medio de este emergente y distinto contexto sociopolítico, la gestión publiadministrativa de los gobiernos municipales se ha visto presionada a cambiar sus formas de gestionar los asuntos públicos de su localidad, frente a una ciudadanía con perfil relativamente diferente al que presentaba hasta los años ochenta. En todo caso, se trata de una ciudadanía más heterogénea, integrada con ciertos sectores más demandantes junto

a otros más permisivos; con segmentos participativos al lado de otros más pasivos; y adicionalmente con alto grado de diferenciación económica.

Ante esta nueva situación, ¿qué ha cambiado en la gestión pública municipal? Nuestra respuesta a pregunta tan compleja es bastante modesta pero guiada por los referentes e indicadores publiadministrativos descritos en este texto.

Los signos de cambio hacia una planeación estratégica que contemple visión y objetivos, programas operativos con evaluación de desempeño, etcétera, se revelan apenas satisfactorios con un alcance de 62% respecto a lo esperado (véase Tabla 4). Aquí el problema mayor es que la gestión municipal continúa apoyándose básicamente en el recurso tradicional de planes generales, sin suficiente desarrollo y traducción concreta en programas estratégicos y políticas operativas sujetas a indicadores de evaluación.

Un rasgo poco estudiado pero por demás interesante es detectar la inclusión de reglas e incentivos favorables a la gestión estratégica en la reglamentación municipal. Al respecto y a la luz del estudio comparado de las ciudades-capital aquí descrito, los cuerpos reglamentarios no han sido bien valorados como instrumentos de gestión y por lo mismo no hay el interés expreso de incluir en ellos factores (reglas e incentivos) que favorezcan condiciones de gobernabilidad, gobernanza y planeación estratégica. En efecto, el estudio reporta la presencia en la reglamentación de apenas 51% de los indicadores considerados necesarios para cumplir con la expectativa de una reglamentación moderna acorde con los parámetros de la nueva gestión pública.

Así, la descripción y análisis expuestos, apuntarían a que el pluralismo político, la alternancia en los gobiernos y el todavía incipiente proceso de democratización de la vida pública, no han impactado lo suficiente para transformar la gestión gubernamental en los municipios del país. Esta afirmación no pretende ser pesimista sino simplemente señalar que hay una brecha muy amplia por transitar para lograr una mejoría en la gestión municipal. Al mismo tiempo ratificar que este proceso de cambio gubernamental y administrativo, como todo cambio institucional, resulta siempre más lento que el vértigo de la vida pública; esto

no implica que los interesados en el proceso y los actores responsables e involucrados en la gestión municipal se paralizen frente a las exigencias de la dinámica social.

Notas

¹ La literatura disponible señala que tras un proceso de democratización es muy complicada y poco probable una regresión autoritaria; autores como Cárdenas Gracia (Cárdenas, 1996: 13) y Adam Przeworski (Przeworski, 1991: 14) así lo han sostenido, tras analizar diferentes procesos de transición a la democracia. Przeworski reseña que en el discurso inaugural ante las Cortes Constituyentes, Adolfo Suárez, presidente del gobierno durante la transición española a la democracia, anunció que a partir de ese momento “el futuro no está escrito; solo el pueblo puede escribirlo”. Al anunciar ese salto a lo desconocido, expresaba dos características de la democracia: los resultados del proceso son inciertos, no están determinados de antemano, y dependen del pueblo, de las fuerzas políticas que compiten para promover sus intereses y valores.

² Esto en correspondencia con el programa de investigación que tiene por objetivo analizar la reglamentación municipal como instrumento de gestión gubernamental y cuyos resultados se utilizarán más adelante como parte de la estructura de este artículo. Para ello se eligió un conjunto de 12 municipios que a la vez son ciudades capital: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Cuernavaca, Guanajuato, Hermosillo, Oaxaca, Querétaro, Saltillo, Tepic, Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas.

³ La democracia alienta la emancipación de los ciudadanos y la sofisticación de sus demandas, pero se vuelve ingobernable si no hay eficacia para gestionar los diversos asuntos que la sociedad le plantea.

⁴ No se debe olvidar que la vigencia de las libertades civiles son fundamentales para la vida democrática. Recordemos a Bobbio: “He dicho que la condición necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: la libertad de prensa, la libertad de reunión y asociación son vías por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir

ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etcétera” (Bobbio, 2005: 43-44).

⁵ En la obra de Taylor se aprecia el enfoque de lo que él denominó la administración científica: “El objetivo principal de la administración ha de ser asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados” (Taylor, 2000: 17). De la cita se desprende una concepción aislacionista de la organización, la única preocupación de Taylor es el problema de la integración de los individuos a las estructuras organizacionales, pero el medio o el contexto social no es una variable importante para este enfoque de la administración.

⁶ Formalmente, la reglamentación municipal tiene un estatuto propio en el régimen de derecho mexicano y, por tanto, es un “un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa [siendo] especialmente el que involucra la acción administrativa del Ayuntamiento y su gestión frente a la comunidad que representa” (Pontifes, 1988: 49 y 86).

⁷ El estudio tiene por objetivo analizar la reglamentación municipal como instrumento de gestión gubernamental. Para ello se seleccionó un total de 250 reglamentos de las ya mencionadas 12 ciudades-capital, que regulan los principales campos de la gestión municipal, tanto tradicionales (servicios públicos: agua potable, limpia y recolección de basura, mercados, etcétera) como modernos (planeación urbana, participación ciudadana, conservación del medio ambiente, comunicación y transparencia, etcétera). Muestra que podemos considerar indicativa de la configuración que tienen los cuerpos reglamentarios de las ciudades-capital del país.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1996a). *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa.
- _____ (1996b). *La hechura de las políticas*. México, Porrúa.
- _____ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2013). *Gobierno y administración pú-*

Rigoberto Ramírez López, Gerardo Zamora Fernández de Lara

- blica*, México, Fondo de Cultura Económica/ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Bobbio, Norberto (2005). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*. México, Porrúa.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996). *Transición política y reforma constitucional en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pasquino, Gianfranco (2000). *La democracia exigente*. Madrid, Alianza Editorial.
- Pontifes Martínez, Arturo (1988). *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales.
- Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado, Gran Bretaña*. Cambridge University Press.
- Rabotnikof, Nora (1997). *El espacio público y la democracia moderna*, México. Instituto Federal Electoral.
- Taylor, Frederick W. (2000). *Principios de la administración científica*. México, Herreros.

Ramírez López, R. y Gerardo Zamora Fernández de Lara, (2008). "Referentes para el estudio de la gestión pública municipal". En Ignacio Gatica, Gisela Landázuri, Juan Reyes, Ernesto Soto y Gerardo Zamora (coords.). *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*. México, Eón.

Otras fuentes

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). "Tabulados básicos". En Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 [<http://bit.ly/1bq9Hx9>].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [<http://bit.ly/1gQ28Sn>].
- Base de datos del programa de investigación Estudio comparado de la Reglamentación Municipal. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Datos consolidados en mayo de 2013.
- Secretaría de Gobernación (2012). Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Ciudadana, 2012. México, SEGOB.