

Democratización y gobernabilidad en el gobierno local

*Miguel Ángel Sánchez Ramos**

Resumen

El presente trata respecto de la capacidad de gobernar que caracteriza a los gobiernos locales, sobre todo en el caso mexicano. Se enfatiza en que los gobiernos locales no pueden asumir principios y formas de gestión generales porque su dinámica es diferente entre ellos mismos y entre ellos, así como en los estados nacionales.

El planteamiento lo integran tres partes: la primera se refiere a los elementos conceptuales que permitan medir el nivel de democratización en un espacio específico. En la segunda parte en lo esencial que identifica a un gobierno local, para que en la parte tercera se hable de cómo se puede fortalecer la democratización en los gobiernos locales a partir de un estudio basado en una comparación entre dos Entidades de la República Mexicana.

Introducción

La democracia significa poder del pueblo, cuyo ejercicio recae tradicionalmente en los representantes; en consecuencia se exige a estos que, cada vez tengan mejores formas de gestión y de relación entre quien gobierna y los gobernados. Este vínculo más se manifiesta y es perceptible en las comunidades locales o donde el gobernante es vecino de esa misma localidad, por lo tanto, es conocido por la mayoría de los habitantes, quienes demandan que la atención a sus necesidades sea expedita, de forma eficaz y con disposición para resolver a las legítimas exigencias ciudadanas.

El gobierno local, ahora se encuentra frente a una situación especial cuando, por un lado, se habla

de la globalización económica que influye en la política y lo social haciendo de lo local un rincón de la historia. Por otro lado, se encuentra con que la forma más propia para hacer frente a la dinámica globalizante es revitalizando lo local. Esta situación paradójica es realmente el entorno de los gobiernos locales y de sus comunidades, quienes podrán salir adelante en su desarrollo y proyecto dando el valor justo a la dimensión local.

El ámbito local incluye la política de descentralización y autonomía en un contexto de relaciones intergubernamentales horizontales y cada vez menos verticales o de subordinación. Para que esto pueda ser posible se requiere que los gobiernos locales estén fortalecidos y legitimados ampliamente en su base social. Aspecto éste que solo es posible con una gestión local que sea participativa y respetuosa de los derechos ciudadanos elementales. Los gobiernos locales, en la mayoría de los Estados nacionales, se deben al voto ciudadano, ésta característica no la deben desdeñar; por el contrario, deben actuar para aumentar y fortalecer la legitimidad que el pueblo les otorgó en las urnas, pero ahora mantenerla y superarla a través de la gestión de los asuntos públicos. El ciudadano que ofrece un voto con la idea de que esa opción es la mejor, lo menos que se puede esperar es la atención y respecto a los derechos civiles y políticos que le son propios.

En consecuencia, es de suma importancia revisar el proceso de apertura de esos derechos en los órdenes subnacionales. La democratización se convierte en un tema de análisis académico y de la agenda política local. Sin un proceso de apertura y de búsqueda de consensos en el marco de la globalización, no es concebible un gobierno local legítimo porque no apuntala la perspectiva del desarrollo socio económico, el cual sólo se podrá instrumentar cuando haya convergencia de pueblo y gobierno en la atención de los asuntos públicos.

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Es profesor de Carrera en el Centro Universitario UAEM Amecameca de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En torno a la democratización

La democratización es un proceso que busca conducir a una vida de plena democracia, pero en su misma idea encierra la concepción de que la democracia es un estadio ideal y abstracto, por lo que sustenta que en realidad lo que existe son mecanismos que responden a un contexto político y social histórico en el que se definen los elementos necesarios para una vida democrática o mejor nivel de vida.

Apoyando esta idea con la de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, en la que conciben a la democracia como una cuestión de principios, pero la democratización es la forma en cómo se llevan a cabo esos principios mediante normas y procedimientos concretos y detallados.

...la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (p. ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., que no pagan impuestos, los analfabetas, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban en la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc).¹

La democratización acentúa su atención en la apertura de los derechos hacia los ciudadanos, porque los ciudadanos son la base de la democracia. El dar reconocimiento a los derechos ciudadanos es formar un Estado Democrático. La integración de los derechos ciudadanos, en una perspectiva democratizadora se logra por medio de la negociación entre las diferentes fuerzas y actores políticos de un

orden de gobierno.

Existe otro mecanismo que también reconoce ciertos derechos ciudadanos, pero es otorgado por el mismo poder, por el gobierno preocupado por no perder el poder o la legitimidad. A este proceso se le denomina *liberalización*, que en la mayoría de los casos es anterior a la democratización, dado que un ciudadano que empieza a recibir el reconocimiento de algunos derechos se organiza para demandar la existencia del resto de sus derechos. La diferencia entre liberalización y democratización, estriba en la forma en que se establece la apertura de los derechos cívicos y políticos del ciudadano. Si es a través de la negociación y producto de consenso entre las diferentes fuerzas políticas y actores políticos, entonces se refiere a un proceso *democratizador*; pero si sólo es decisión del gobierno en pro de una legitimación, esto sólo es *liberalización*.

En México, se ha pasado de una liberalización impulsada a principios de los años setentas, a una democratización política con la que inicia el siglo XXI. Sin embargo, el avance no es homogéneo en las diferentes arenas de la vida social del ciudadano ni en el mismo nivel en donde se ha dado. En materia electoral se ha avanzado y cada vez existen indicios de la competitividad electoral como resultado que a través del voto el ciudadano decide a su gobierno, empero, no sólo las elecciones son el mundo de la democracia. Ésta va más allá.

En los derechos civiles se ha dado un trato de igualdad en la ley, en contraste en la vida real, no todos los miembros de la sociedad tienen las posibilidades que el sistema les genera para acceder al goce pleno de los derechos civiles.

En cuanto a la democratización social o la que se exprese en la gestión pública, observamos que hay resistencia significativa. La participación que se observa en las elecciones para formar gobierno, no es la misma en medida ni sustancia cuando está formado el gobierno; una vez que el candidato se convierte en gobernante, éste se olvida del valor del ciudadano y gobierna alejado de éste. Circunstancia que repercute en la conformación de una vida democrática.

¹ O'Donnell, Guillermo. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 22.

Como se observa en la vida política de los mexicanos, el gobierno pretende resolver los problemas de la comunidad creyendo que sus decisiones son las más óptimas y sustentando que su ideal es del bien público. Si esto fuera verdad, entonces, ¿Por qué aumenta día a día el número de pobres?, ¿A qué se debe el incremento de la delincuencia?, ¿Por qué la inseguridad pública?. Todas estas cuestiones, por supuesto que son parte de la democracia exigida en un Estado de Derecho y en un Estado Democrático. Un gobierno que sólo genera políticas para una parte de la sociedad, no puede sustentarse como democrático.

Robert Dahl argumenta que un gobierno que se diga democrático debe asegurar la igualdad de las condiciones en las preferencias ciudadanas, sin distinciones políticas debe ofrecer igualdad de oportunidad para que el ciudadano: 1) formule sus preferencias, 2) manifieste libremente sus preferencias ante los demás y ante el gobierno, 3) reciba por parte del gobierno igualdad de trato, que no existe discriminación alguna por causa del contenido de tales preferencias.² Estas tres condiciones deben existir en un Estado Democrático, pero que sean reales y no sólo formales. Esta es la base de la poliarquía en términos de Dahl, la aplicación real de los derechos, en este caso de la igualdad de oportunidad para el establecimiento de las preferencias, la manifestación y el trato.

En México, se observa que en la ley, probablemente se reconozca el principio de igualdad, pero no en todos los lugares ni ante todos los órdenes de gobierno se pueden hacer realidad por igual entre los ciudadanos. La diferencia social es el talón de Aquiles en la aplicación igual de los derechos. Además, si consideramos que en el ámbito local el desempeño del poder está basado en usos y costumbres arraigados en prácticas de cacicazgos, la situación para el respeto a la igualdad se convierte en tema de alta polémica y debate.

Un gobierno que se dice democrático debe

apoyar la ampliación de las libertades, incluso promover la oposición al gobierno y tener la capacidad de incluir las demandas de la oposición en la resolución de problemas o en la hechura de políticas. En los gobiernos locales es natural encontrar que los gobernantes buscan formas de eliminación de la oposición, esto solo es muestra de la falta de capacidad para gobernar.

Los mínimos deseables para un proceso de democratización son elecciones que contengan sufragio universal, que sean libres, competitivas, periódicas; que existan para el ciudadano fuentes de información distintas y alternativas; que haya gestión pública que reconozca en las decisiones la participación de los ciudadanos y que estos puedan tener la capacidad de influencia en la toma de decisiones; que la relación entre gobierno y gobernados sea una expresión de respeto a la pluralidad e integración en la política; la existencia de instituciones políticas como partidos y organizaciones sociales y civiles que coadyuven a la consecución de los fines estatales.

Hemos comentado que las elecciones en donde se contemple un sufragio universal son necesarias, por un lado, dado la libertad que esto implica para los ciudadanos en el plano de la formación de preferencias y la posibilidad real de seleccionar alguna de esas preferencias; por otro lado, los partidos políticos constituyen en la oportunidad de ser una alternativa de preferencia ante el ciudadano como otra parte de la misma materia. Deben estar enmarcadas las elecciones con sufragio universal, es decir, en donde la ciudadanía sea un concepto que abarque tanto a hombres como a mujeres, en este aspecto hay grandes avances en el mundo.

Las elecciones deben ser libres, sin manipulación ni dirección de actores con poder que influyan sobre el electorado. Así, las elecciones deben ser periódicas como garantía de la democracia y de un sistema republicano. Si estas situaciones se garantizan y el marco institucional es equitativo, se promueven elecciones competitivas, circunstancia y efecto de una madurez ciudadana. Las elecciones deben estar

² Dahl, Robert. *La poliarquía*, Madrid, Tecnós, 1997, p. 14.

enmarcadas en un sistema electoral que sea oportuno a la dinámica social; el sistema electoral debe ser un fiel reflejo de la vida social, debe ser la herramienta para la toma de decisiones representativas.

El ciudadano llega a madurar en participación cívica y en tener una postura crítica y propositiva a través de la educación y de la oportunidad que le ofrezcan los medios de información imparciales, plurales y respetuosos de la forma de pensar de cada individuo. En un Estado avanzado se encuentran medios de comunicación diversos y confiables mientras que en lugares menos avanzados económicamente, encontramos medios oficialistas y poca diversidad de fuentes, provocando la falta de crítica y nula formación de la opinión pública participativa.

Ante un panorama de poca pluralidad y diversidad de medios de información, se establece una ciudadanía con poco o nulo criterio de responsabilidad en lo público, situación que favorece el autoritarismo y centralidad del ejercicio del poder, ambos aspectos contrarios a la democratización.

Bajo estas condiciones de vida, no habría la oportunidad para que el ciudadano participe en la gestión pública, como actor importante en la toma de decisión, dado que es parte de la comunidad, porque la decisión incide directamente en la calidad de vida.

Estos aspectos son trascendentales para la vida democrática, pero no pueden darse por sí solos, requieren del acuerdo de los diferentes actores y fuerzas políticas de la nación, de la comunidad o de la localidad. El consenso es un principio de acción en la democracia, no tanto el gobierno de la mayoría, sino el ejercicio de la negociación para la formación de acuerdos que consoliden el proyecto de vida, den convergencia a lo público y reafirmen el sentido estatal de la organización política de lo social. En congruencia con lo que sustentamos, no podemos argumentar que la democracia es un gobierno de mayorías, porque si éstas no tienen respeto por las minorías, entonces, ¿en dónde está la democracia, como la expresión del pueblo?. Tanto la mayoría como la minoría son parte del pueblo; además,

existen evidencias en donde se ha demostrado que la mayoría no tiene siempre la razón.

Esto que es básico en una nación lo es también en un gobierno local, dado que a partir de los acuerdos en las comunidades se puede lograr el desarrollo sólido de una nación y no al contrario. Al iniciar por lo local se da prioridad a las peculiaridades que pueden fortalecer el proyecto de desarrollo, mientras que a la inversa, lo prioritario para el todo muy probablemente no coincida con las fortalezas de las comunidades.

En estas circunstancias pasemos a revisar como se construyen los gobiernos locales y cuáles son sus prioridades en el contexto de un sistema democrático.

En torno a los gobiernos locales

Se ha aceptado convencionalmente en denominar al gobierno local como lo referido al municipio, a la provincia, a la comunidad urbana o rural, a la localidad menor que representa una organización social, política y administrativa. En México lo ubicamos con los gobiernos de las entidades federativas y, principalmente, con los gobiernos municipales.

La materia de los gobiernos locales estriba en la gestión del espacio urbano, los servicios públicos, la atención de demandas directas y prioritarias de la comunidad, el gobierno de la comunidad inmediata a través de la normatividad propia a las actividades preponderantes.

Es el gobierno local que tiene en primera instancia la demanda de la atención de necesidades específicas y prioritarias de una comunidad, por tanto, el gobierno local requiere de recursos para resolver esas exigencias, a la vez que debe tener capacidad para administrar los recursos y generar las políticas adecuadas y oportunas.

En el diseño de los países latinoamericanos, los gobiernos locales inician un esfuerzo por recuperar la autonomía que les corresponde, a partir de los últimos años de la década de los ochentas y la

década de los noventa del siglo XX. México es un ejemplo de esta trayectoria. Cada vez ha aumentado la exigencia por parte de los gobiernos locales en el sentido que los gobiernos centrales les respeten sus ámbitos de competencia y les permitan atender las demandas legítimas de sus comunidades, las cuales, en aumento reclaman ser atendidas de manera especial y con respeto.

Esta práctica por descentralizar lo que los gobiernos federales venían absorbiendo y atendiendo para favorecer el desarrollo de las comunidades, no es una decisión que haya sido propia y única del gobierno federal, pues ha sido una exigencia general de las comunidades por ser autónomas en sus actos interiores, de igual forma atienden a recomendaciones de los organismos internacionales que preocupados por el poco desarrollo que se ha logrado en los países, promueven ahora que el uso de los recursos sea decidido por las mismas localidades en donde se ha de aplicar para que los proyectos sean redituables.

La descentralización de funciones, tareas y recursos trajo consigo la exigencia de que las tareas de los gobiernos locales fueran realizadas con criterios de eficacia, eficiencia, equidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos otorgados a esos gobiernos locales. Ahora estos deben girar sus acciones para ser buenos gobiernos locales. El buen gobierno local es aquel que tiene la capacidad de gobernar a su comunidad a través de una gestión pública que atienda al aspecto político y resuelva lo administrativo con eficacia, eficiencia, honestidad, equidad, ética y responsabilidad.

Han existido diferentes investigaciones sobre los gobiernos locales, como experiencias de la gestión de recursos. Muchos de estos estudios realizados en localidades urbanas, otros, los menos en rurales, ambos demuestran que el éxito de gobierno local, es decir, el buen gobierno local lo es cuando hay participación ciudadana en la gestión pública. En aquellos lugares en donde no se promueve y no se acepta la participación ciudadana, se asocian elementos de corrupción, de ineficacia, de nula responsabilidad y rendición de cuentas. Al contrario,

en los lugares en donde se propicia la participación ciudadana, se ejerce un buen gobierno. Entonces el buen gobierno es sinónimo de gobierno capaz de gobernar a su comunidad con apertura, participación ciudadana y respeto a la ciudadanía.

El permitir una gestión pública participativa es condición de gobernabilidad. A esta se le concibe en términos de efectividad y de legitimidad. Un gobierno efectivo es aquel que hace lo que tiene que hacer con acciones consensadas, apegadas a derecho, con resultados que favorecen a la comunidad. Un gobierno es legítimo cuando, por principio de cuentas, es producto de unas elecciones competitivas y, en la gestión gubernamental procura sostener el triunfo logrado en las urnas con acciones que provienen de acuerdos y se dirigen a la atención de exigencias sociales, públicas y propias de la comunidad. El gobierno que se preocupa por estos dos aspectos, es un buen gobierno local.

La característica distintiva de los gobiernos locales en México es que hay diferencias significativas en el desempeño de los gobiernos de comunidades urbanas y de rurales. Se observa que es más propicio un escenario de competitividad electoral en municipios urbanos y metropolitanos en contra de los rurales en donde se observa aún la concentración del voto a favor de un partido político. En los urbanos se notan mayores casos de alternancia, a la inversa en los municipios rurales, en donde es mayor la frecuencia de la repetición de triunfos a favor de un partido.

En materia de gestión pública, de igual forma se nota mayor disposición a ser eficaces, eficientes, honestos y responsables en los municipios urbanos y metropolitanos que en los rurales. En los primeros hay mayores posibilidades para la participación ciudadana, para la rendición de cuentas. En estos municipios se ha organizado la sociedad civil y se enfrenta al gobierno para exigirle el respeto a los derechos cívicos y políticos a la vez que se inserta en la toma de decisiones en asuntos públicos. Cada vez, por cierto, avanza más en el tratamiento de aspectos que deberían reservarse para lo estatal, empero por la

incapacidad que se ha mostrado para atender asuntos de esa índole, la sociedad civil ha impulsado acciones que de manera conjunta son más redituables y brindan un mejor beneficio a la población. En estos casos no sólo el espacio urbano es la discusión, también lo son temas como la seguridad, la salud, la educación y otros que por su contenido deberían ser exclusivos del Estado.

La sociedad civil en los municipios rurales es incipiente dada las características de analfabetismo, de poca diversidad en las fuentes de información, poca diversidad en la difusión de la cultura. Las actividades económicas, preponderantemente del sector primario, no exigen mayor nivel de estudios para los individuos, quienes a su vez no exigen la instalación de escuelas y demás servicios que coadyuvarían en la formación de una cultura política participativa.

Se encuentra que en los municipios rurales hay mayor concentración del poder económico y político en las cabeceras municipales por sobre la limitación de las demás localidades que están dispersas. Esta dispersión genera más altos costos en la atención de los servicios, ocasionando a la vez la mala gestión y distribución de los recursos públicos del municipio. En los municipios urbanos también se focaliza concentración de esfuerzos en la cabecera, la cual marca una diferencia importante en el desarrollo con respecto al resto de las localidades. En los urbanos el problema no es la dispersión sino el número alto de demandas que atender, situación que agrava la gestión de los recursos, haciéndola de forma similar mediana o mala.

Dadas así las expresiones en ambos casos, urbanos y rurales, se localiza que hay mayor democratización en los municipios urbanos y metropolitanos en comparación con los rurales. Los gobernantes de los lugares con mayor urbanidad tienden a ser cada vez más profesionales y contar con mejores niveles de escolaridad, mientras que los gobernantes de las comunidades rurales cuentan con menores nivel de estudio. Esto es causa y efecto de la misma condición de vida de la localidad, que redund

en la forma en cómo se gobierna.

Sumado a estos aspectos se localiza el factor financiero que marca nuevamente diferencia en contra del municipio rural. Los ingresos financieros son importantes en la definición de la autonomía de los gobiernos locales. Los municipios metropolitanos cuentan con mayores recursos propios y, en consecuencia, tienen mayor libertad para decidir el futuro de su uso, que con la participación ciudadana redundan en beneficio de la comunidad. Situación parecida sucede en los municipios urbanos aunque no en la generalidad cuentan con mayores recursos propios que sean superiores a los enviados por el gobierno central. La dependencia de este tipo de recursos se agudiza en el caso de los municipios rurales en donde se pueden ver casos que su presupuesto indirecto se eleva hasta el 80 o 90% de dinero proveniente de la Federación o del Estado. Así su autonomía es limitada, dado que el origen de los recursos trae consigo el destino predeterminado.

En los gobiernos locales de los Estados Unidos se percibe la pertenencia y ejercicio de una alta autonomía fiscal y en la toma de decisiones, este es el fundamento de su gobernabilidad. Con estos gobiernos locales se afirma la idea de que en la medida en que un gobierno sea autosuficiente fiscalmente, será la misma en que puede hacer frente a la toma de decisiones libres, sin dependencia a otras instancias gubernamentales. Este es el reto para los gobiernos locales en México, el lograr la autonomía, la transparencia y solidez de sus finanzas propias, para promover la autonomía local.

En resumen, la democratización en los gobiernos locales depende además de los factores que hemos citado párrafos arriba, de la forma en cómo se gestionen los recursos para beneficio del pueblo. Si en la gestión se localiza la participación se dice que hay una gestión democratizadora y a la inversa, a poca participación entonces, baja la democratización en los gobiernos locales. No es correcto tener una conclusión general para todos los gobiernos locales porque cada uno de estos tiene la dinámica particular que debe ser analizada.

La integración de los gobiernos locales, por supuesto, que es una variable de análisis de suma importancia dado que la toma de decisiones refleja consenso o unilateralidad, negociación o mayoría, legitimidad o imposición. Dentro de la República Mexicana se ubican diferentes formas de integrar los ayuntamientos, algunos lo hacen con dominante mayoritario del partido que gana las elecciones y otros sistemas electorales recurren al dominante de representación proporcional, y también cuentan los casos de usos y costumbres. En la gestión se observa que son mejores los gobiernos que representan mejor la pluralidad social, es decir, en las evaluaciones de los gobiernos locales se aprecia una forma más integral y de cercanía con la sociedad en los ayuntamientos en donde la forma de elección es dominante de representación proporcional. La limitante es la preparación de los regidores, que cuando carecen de estudios se subordinan con facilidad a las decisiones y estilos de los presidentes municipales, perjudicando el proceso por la democratización dado que se obstruye el debate y se inhibe la participación. Estas dos premisas, el debate y la participación, son básicas para la democratización.

En los gobiernos locales se cuenta con algunos derechos civiles y políticos reconocidos a favor del ciudadano, empero, lo que no ha tenido desarrollo es la participación ciudadana como forma de gestión de los gobiernos locales. Existe la práctica y el reconocimiento para el derecho al voto tanto de hombres como de mujeres, un sufragio que cada vez hace más competitivas a las elecciones. Sin embargo, las fuentes de información no son diversificadas ni autónomas, por lo tanto, el tipo de comunicación e información con la que cuentan no les permite tener un panorama analítico, participativo y cívico.

En la mayoría de los gobiernos locales se detecta la ausencia de programas de modernización administrativa, situación que preocupa ante la demanda de más y mejores servicios que la sociedad exige a sus gobernantes. La atención de programas de modernización administrativa, fortalece la gestión

participativa, a la vez que promueve el desarrollo de una conciencia cívica en el ciudadano. El ejercicio del gobierno local insta a la administración pública como la fuente de legitimidad que produce, en consecuencia, la gobernabilidad o los grados de capacidad del gobierno, de ahí la tendencia a reforzar las medidas de modernización administrativa en lo local.

Bajo este panorama podemos pasar a comentar cuáles son las perspectivas que tienen los gobiernos locales de gobernabilidad democrática.

Gobernabilidad Local

La gobernabilidad es la capacidad que un gobierno tiene para gobernar. Esa capacidad estriba en la gestión, en la relación con su pueblo, en la expedición de normas, en la inserción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la legitimación que suma todo esto. Es cierto, también existe la gobernabilidad en los regímenes autoritarios, solo que ahí se sustenta a través de la fuerza, la coacción y la coerción; mientras que en un régimen democrático la gobernabilidad es producto del acuerdo ciudadano, a través de mecanismos de legitimación y gestión participativa.

Los gobiernos locales han logrado tener gobernabilidad por diferentes razones y basados en diferentes recursos. En el estado benefactor, la gobernabilidad, por ejemplo, se garantizaba desde el gobierno central, así mismo ese gobierno podía actuar con autoritarismo y someter cualquier indicio de ingobernabilidad.

En la actualidad, en un mundo de globalización económica, en donde la exigencia internacional para estar a la moda globalizada, es democratizar la política en la forma de hacer y ejercer el gobierno, se diseñan estructuras y formas para tener gobernabilidad. Este diseño es respuesta a la crisis generada por el mismo estado benefactor y por la incapacidad del modelo neoliberal de reducir diferencias sociales.

La recomendación de organismos

internacionales para promover la gobernabilidad fue la referente a que los recursos públicos debían ser ejercidos por las mismas comunidades en donde se invirtieran. Que los recursos públicos cada vez llegasen en mayor medida directamente a las comunidades y que junto con los gobiernos locales se decidiera la finalidad de la inversión del recurso.

Estas recomendaciones sumadas a los acuerdos políticos nacionales por beneficiar con mayores recursos a los gobiernos locales, han traído respuestas interesantes para los pueblos. Sí se ha notado que el espacio urbano va avanzando y cada vez se aprecia que lo urbano se expande. Se construyen más carreteras, más banquetas, más sistemas hidráulicos, más escuelas, más equipamiento, y podemos seguir enumerando servicios que se perciben como parte de la gestión urbana en las regiones.

Sin embargo, también se encuentra que los gobiernos locales han abandonado una de sus funciones que redundaba en la transparencia y fortalecimiento de sus haciendas municipales. Los gobiernos locales al tener seguros los recursos que por efecto de la descentralización ahora reciben, no se ocupan en una política de recaudación para incrementar los ingresos propios. Situación que perjudica al patrimonio del mismo municipio. Existen gobiernos locales en donde los responsables del manejo de los recursos no tienen la capacidad técnica y algunos casos la honestidad suficiente para administrar dichos recursos, esto en perjuicio del desarrollo de la comunidad.

Estos aspectos de crisis fiscal y de crisis ética pueden generar alteración social en las regiones. Por eso, los trabajos de los académicos y de las instituciones internacionales como nacionales han dirigido su atención hacia las recomendaciones para los gobiernos locales para que administren los recursos con alta responsabilidad a la vez que aseguren la gobernabilidad en cada espacio local.

Cada vez más se cae en la cuenta de que unas elecciones competitivas y llenas de participación ciudadana no son suficientes para una vida digna. Son

necesarias como medio de expresión y de decisión, pero también es trascendente el participar en la gestión gubernamental como ciudadano. Un ciudadano tiene el derecho de decidir en los asuntos de su comunidad. El ciudadano es quien debe evaluar el desempeño del ejercicio gubernamental de los gobiernos locales. El ciudadano es principio y base de la democracia, por lo tanto, un gobierno que trabaja en alrededor del ciudadano, garantiza la gobernabilidad y esta no es otra cosa más que la capacidad que puede tener un gobierno para gobernar y mantener en un clima de consenso, de respeto, de tolerancia y de participación a los actores políticos y ciudadanos.

La pluralidad social es innegable, en consecuencia, los gobiernos locales deben responder a esa pluralidad desde la misma formación del gobierno. Los sistemas electorales deben ser reformados de una mayoría a una representación proporcional en los casos de órganos colegiados como lo son los ayuntamientos. Es evidente que en los gobiernos locales en donde los ayuntamientos se integran a partir de fórmulas que dan mayor peso a la representación proporcional, los acuerdos de cabildo son producto de acuerdos y no imposiciones de los presidentes municipales (un caso es el del Estado de Morelos en México). La limitante de los ayuntamientos es el nivel escolar que reportan sus integrantes, en la mayoría de los casos no tienen estudios universitarios o profesionales.

Como producto de la globalización, los organismos y organizaciones internacionales se preocupan por hacer extensiva la recomendación de ejercer una gestión pública con tecnologías administrativas modernas, pero que en muchos de los casos no responden a la dinámica y tradición de los gobiernos. Mucho mayor cuidado debe ponerse en el caso de los gobiernos locales.

La política de atención de demandas y rendición de cuentas a través de medios de comunicación como la red internacional (Internet), es un buen deseo, pero poco aplicable en condiciones de pobreza y de marginación. Imaginemos un gobierno

local en donde sólo el 20% de sus viviendas tiene una línea telefónica y en ese lugar se pone una página web con la idea de acercar a la comunidad la información; este acto lejos de ser funcional es oneroso y de poco impacto social en la población inmediata. Además, falta comentar que de ese 20% que cuenta con línea telefónica, un bajo porcentaje tendría acceso a Internet. Aquí y ante esta circunstancia clara y precisa conviene que los gobiernos locales se preocupen por ser realistas, partan de un diagnóstico verdadero de las condiciones de su población, que la actuación de su gobierno sea con apego a las particularidades de su comunidad.

El pensar que un gobierno local ejercerá su gestión con los principios de la teoría de la organización o a través de la aplicación de la tecnología gerencialista, es un utópico que lejos de resolver problemas de índole social, los acelera y complica. Las ideas del mercado en la gestión local, no pueden ser aceptadas como panacea, debe existir un análisis crítico y ponderar la conveniencia de su uso. En el ámbito local con problemas de cobertura de servicios, la idea del mercado no funciona, y de aplicarla acrecenta la diferencia social. ¿Para qué deseamos gobiernos con premios y certificaciones por procedimientos adecuados cuando su población carece de servicios elementales? La política es la posibilidad de ejercer con orden y manejar el conflicto, logrando que en la comunidad se acorten las diferencias sociales y los intereses de clase no se polaricen aún más. Es la política la herramienta a la que deben recurrir los gobiernos locales para gobernar. La política es el arte de gobernar. El mercado no es la tecnología o herramienta del gobierno, es un engaño el sostener que se puede gobernar por principio de mercado: sin la intervención de la política; cuando éste último, el mercado, requiere del gobierno y del poder para garantizar la plenitud de la oferta y la demanda.

La pobreza no puede ser eliminada con principios de oferta y demanda, así han querido tratarla y los resultados han sido la marginación de cada vez más población y el enriquecimiento brutal

de unos cuantos. En consecuencia, la aplicación de una gestión pública local en estos términos, no es garantía de gobernabilidad, pues los desacuerdos sociales se dejarán expresar sin ningún esmero a la vez que no habrá capacidad del gobierno local para enfrentar una crisis social.

La política como la negociación, el manejo de conflictos, como la forma de llegar a acuerdos, es la mejor forma de gobernar a la que pueden recurrir los gobiernos locales.

La capacidad del gobierno local está en proporción directa a la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública. En la medida en que se recupere el sentido político en la gestión, es la misma en que la capacidad de los gobiernos se fortalecerá y juntos, ciudadanos y gobernantes, podrán encontrar alternativas de solución a los conflictos y temas de los asuntos públicos. La inclusión de la participación permite escenarios de oportunidades y de alternativas a problemas.

En todo proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.³

Los gobiernos locales deben hacer un esfuerzo por cumplir con la rendición de cuentas, pues en reciente encuesta se encontró que un porcentaje significativo y de llamar la atención, el 90% aproximadamente de vecinos de los municipios de los Estados de México y de Morelos afirmaron no conocer el presupuesto municipal, los destinos de los recursos públicos, los ingresos que obtiene el municipio. Es preocupante, pues eso da lugar a la sospecha del mal uso de los recursos, da pie a la corrupción, origina dudas y pocas formas de control de gestión de la función pública. Entonces, lo mejor

³ *Ibid.*, p. 135.

es instrumentar formas de rendición de cuentas, que lleguen a los ciudadanos, que sean realistas, que sean incluyentes, que se conviertan en una práctica cotidiana del ejercicio gubernamental.

De igual manera debemos estar pensando que si la mejor forma de gestión es la participativa, entonces debemos girar la atención para promoverla. En algunos casos de lo local se considera a la participación ciudadana como la forma de colaboración en las obras públicas, esto no es participación ciudadana. La que tiene que ver e influye con la toma de decisiones es la verdadera participación ciudadana. La cooperación en las obras públicas, es una participación asistencial, pero no ciudadana en los términos apuntados.

Para que se instrumente una participación ciudadana legítima, hace falta trabajar en materia de cultura política, cívica o participativa. Esta se puede conformar a partir de la inclusión de colectivos sociales que se promuevan desde la familia, la escuela, organizaciones vecinales y sociales, hasta que se convierta en una forma de vida ciudadana que fortalecerá la democratización y garantizará la gobernabilidad democrática en la gestión de los gobiernos locales.

Nota final

La globalización de la economía está interviniendo de manera excesiva en la política de forma tal que las acciones de los gobiernos se deben apegar a las disposiciones de los “dueños” de los mercados globalizados. La política interna de un país, hoy se dicta desde la exterioridad territorial de los Estados. La soberanía nacional es un tema que sólo sirve para la conformación de nacionalismos, pero de poca vigencia en la política bilateral de negociaciones entre países y organizaciones internacionales.

Los principios que se imponen a la gestión, que en su mayoría responden a la aplicación de las leyes del mercado, no en todo son prudentes y aplicables. La despolitización de los asuntos públicos

no es la vía para el ejercicio del gobierno, pues la base de lo público es el ciudadano, este es quien define a sus representantes y escoge la forma de gobierno en un Estado Democrático. Por lo tanto, es inconcebible que no se le desee dar trato de ciudadano y se quiera ver como cliente.

Si esas atenciones no son aceptables para un contexto federal mucho menos lo son para el local. Sin embargo, lo local es el ámbito que puede dar lugar a la defensa de las tradiciones y de las formas de la política. Porque es a través de lo local que se fortalecen los lazos de unión y de identidad entre la población y entre los ciudadanos.

La democratización como una forma de revaloración del ciudadano en lo local, es la vía para defender la vida digna de los pobres, de los marginados. No es con una política globalizante como se atenderá a la marginación y a la pobreza extrema, es con el uso de fortalezas regionales y con el reconocimiento de debilidades propias como podrá promoverse el desarrollo económico y social en los países.

Además, se debe hacer un esfuerzo extraordinario para que los ciudadanos no confundan la democracia con la pobreza, pues tal pareciera que en los tiempos de democracia se ha incrementado la pobreza, entonces, cabría el riesgo de considerarlas como sinónimos. Lo que sucede es que en estos regímenes democráticos ha faltado un gobierno por política en lugar de la centralidad y del interés por los principios económicos como regla para el gobierno. Un gobierno participativo evita esas crisis y logra metas consensadas y promueve la legitimidad del mismo régimen.

Los gobiernos locales cada vez deben ser el reflejo de la pluralidad social, el sistema electoral debe estar hecho a la medida de esa pluralidad para que en el gobierno las decisiones sean representativas de la población. De esa forma se cuente con el apoyo suficiente para defenderlas y exigir el cumplimiento de las mismas.

El buen gobierno local es aquel que en su gestión promueve, instrumenta y alienta la

participación ciudadana como forma misma de la toma de decisiones. Entre la formación de acuerdos se encuentran alternativas de solución ante la falta de recursos y la amplia gama de demandas sociales.

La descentralización de funciones favorece a los gobiernos locales quienes ahora deben procurar no repetir los vicios y daños de la centralización del poder económico y social. El mejor antídoto es la participación ciudadana. De ahí que los mismos gobiernos deban prever en sus propios presupuestos, la estrategia para el fortalecimiento de la cultura cívica.

La democratización como un proceso que revitaliza al ciudadano en sus derechos y obligaciones, es prometedora de escenarios fuertemente vinculados con la gobernabilidad democrática que puede sostenerse en los gobiernos locales, a través de gestión pública abierta, plural, eficiente, eficaz, honesta, con alta responsabilidad en la rendición de cuentas y participativa. Los gobiernos locales podrán tener gobernabilidad siempre y cuando se les respete su ámbito de competencias y se les reconozca autonomía en la toma de sus decisiones.

Los gobiernos locales podrán abrir espacio para el debate y la participación en la medida en que atiendan la profesionalización de sus cuadros, estén dispuestos a ser honestos y altamente competitivos en términos de la política.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis. “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en *Enlace*, Núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.

Alanys Boyzo, Javier. “La descentralización administrativa y financiera hacia las entidades federativas ¿Fortalecimiento del federalismo?” en *Revista prospectiva* N° 10, Año 4, Enero de 1999.

Altman, David y Castiglioni, Rossana. “¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?” en *Prospectiva*, año 7, número 19, México, Agrupación Política Nueva, A.C., Noviembre 2001.

Bendix, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.

Camps, Victoria. “Ética del buen gobierno” en Ginner y Sarasa, *Buen gobierno y política*, Madrid, Ariel, 1997.

Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1997.

_____. *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Dahrendorf, Ralf. “Effectiveness and legitimacy: on the governability of the democracies” en *Political Quarterly* 51, N° 4, October-December, 1980.

Ferris, James. “Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos” en Baños, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1991.

Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*, México, FCE, 1996.

Marshall, Thomas. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1998.

Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*, México, FCE, 1999.