



Transformación municipal: de la administración burocrática a la gerencia gubernamental

Magdiel Gómez Muñiz

Maestro en Filosofía Política

Omar Esteban Macedonio Maya

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno

Para que una ciudad se mueva requiere de información oportuna, adecuada y confiable.

Resumen

El municipio en México ha demostrado ser un espacio políticamente estructurado y delimitado, con recursos y atribuciones que le permiten impulsar el desarrollo y la democratización de los espacios locales. A pesar de que este es el ámbito más cercano a los ciudadanos y por ende el nivel administrativo con el que más contacto tienen, lo cierto es que en el nivel de las reformas, de las transformaciones y de las adaptaciones del sistema y del régimen político ha sido el eslabón olvidado.

En este sentido, el presente documento tiene como intención describir y contextualizar algunas de las áreas de oportunidad que tienen los municipios de Jalisco en la difícil tarea de generar cambios que permitan transitar de las formas tradicionales de administrar un gobierno hacia la gerencia gubernamental a través de la elaboración de agendas públicas que contenga cuatro aspectos fundamentales: 1) transparencia, 2) acceso a la información, 3) rendición de cuentas, y; 4) participación ciudadana en la toma de decisiones.

PALABRAS CLAVE:

Democracia, Transparencia,
Municipalidad, Gerencias,
Participación Ciudadana



Introducción

Hablar de transformación siempre se relaciona de forma mental con una idea de cambio y mejora, es decir, casi por analogía la transformación deviene en optimización, en bienestar y sobre todo en evolución positiva.

Mejorar y optimizar son siempre los imperativos de los gobiernos –sea cual sea su ámbito de influencia – dado que precisamente esta es la demanda social más clara: los ciudadanos desean respuestas y acciones contundentes que sean producto de procesos eficaces y sobre todo eficientes.

En Jalisco, se celebraron elecciones el pasado 7 de junio en las cuales se eligieron en el ámbito local a los 39 diputados integrantes del Congreso del Estado y a los 125 presidentes municipales que presidirán las administraciones durante el trienio 2015-2018, mismas que hoy presentan una nueva singularidad: serán los primeros gobiernos municipales en aspirar a reelegirse de forma continua.

El mandato de los ciudadanos tanto en la Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) como en algunos municipios del interior del estado y en la integración del Congreso del Estado fue claro: los jaliscienses eligieron un cambio de partido político (donde el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría de las presidencias municipales del Área Metropolitana en favor del Partido Movimiento Ciudadano).

Esta situación obliga a que las próximas administraciones municipales del AMG inicien un proceso de análisis y de replanteo de algunas prácticas, con la intención de comenzar un proceso de transformación gubernamental, para contribuir con la parte que les corresponde en el reto de corresponder a las expectativas de los ciudadanos.

En esta óptica, transformar las dinámicas gubernamentales en varios sentidos pasa por impulsar políticas y proyectos que fomenten la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, pero con el eje central de que para estos tres elementos se requiere fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Esta participación tiene tres propósitos fundamentales: 1) incidir en las estructuras gubernamentales; 2) transformar el orden social y político, y, 3) exigir la garantía irrestricta de los derechos humanos.

I. Transformar la ciudad con una herramienta clave: la participación ciudadana

Precisamente, dado que el eje articulador y generador de la transformación municipal es la participación ciudadana, ésta debe trascender la óptica del simple llamado a expresar la opinión (más allá de la participación en los procesos electorales) hacia un proceso de dos vías donde el ciudadano participe, el gobierno responda y a su vez, las tareas o actividades gubernamentales se generen a partir de una política de acompañamiento.

En voz de Canto Chac (2007) la participación ciudadana se da en diversos niveles y en diversas fases de las políticas públicas. A razón, los niveles pueden ser:

- 1. Información:** el primer nivel de participación ciudadana tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental, condición básica para hacer posible cualquier tipo de involucramiento.
- 2. Consulta:** el segundo nivel se da cuando, además de proporcionar información, el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas, o entrevistas en el terreno, a través de las que se entera de las propuestas y de la opinión de la ciudadanía sobre aspectos de la acción pública.
- 3. Participación en decisiones:** se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.

4. Delegación de funciones: la delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas, la puesta en práctica de proyectos o programas relacionados con la atención a problemas públicos.

5. El asociacionismo: la asociación es un nivel superior que implica que la iniciativa también puede estar en las organizaciones de la ciudadanía que acuerdan o contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada cual en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.

6. Las estrategias de control ciudadano: el control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro, con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Aunado a estas fases de participación ciudadana, la nueva gestión de las ciudades debe incorporar herramientas que por un lado construyan compromisos con la sociedad, y por otro que sancionen a todos aquellos funcionarios públicos que se manejen bajo las premisas de opacidad, la no rendición de cuentas o en la omisión de funciones, así como en sus excesos.

Es vital que las nuevas administraciones municipales entiendan que los datos que de manera cotidiana arrojan las administraciones públicas (debidamente abordados), como la información relevante, deberán estar al alcance de los ciudadanos para monitorear, evaluar y controlar las acciones del gobierno.

En este ámbito es importante destacar la iniciativa del Gobierno Federal por medio de la plataforma datos.gob.mx, que es el sitio oficial de Datos Abiertos del Gobierno de la República, y donde se enlista por medio de catálogos, los datos abiertos que existen. Asimismo, es digna de mención en el ámbito municipal, la participación del Gobierno Municipal de Zapopan en la iniciativa del Datatón para el Desarrollo (<http://dataton.datos.gob.mx/>), que como el mismo sitio detalla “es el primer espacio en el cual la ciudadanía utilizará datos abiertos del sector público y privado para ayudar al gobierno a tomar decisiones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos” (Datatón para el Desarrollo, 2015).

Este esquema de participación debe ser motivado, y a su vez, tener la capacidad de retroalimentarse para atender dos principios:

1. Eficacia en los servicios.- Que se traduce en el hecho de que los gobiernos respondan de forma rápida a las demandas de los ciudadanos, o en su caso establezcan líneas de comunicación precisas para generar alianzas.

2. Transparencia en las administraciones.- Partiendo del principio de la máxima publicidad de los procesos gubernamentales, por medio de estrategias innovadoras como las antes descritas con el portal de datos abiertos y el Datatón.

Cuando uno de los principios se descuida en el espacio de lo público, la posibilidad de convergencia para temas comunes se vuelve, paradójicamente, un entuerto institucional y en consecuencia se generan elementos que posibilitan el deterioro del tejido social. Los desfases entre ambas esferas producen los primeros brotes de ingobernabilidad y/o crisis de representación social.

La siguiente tabla comprende un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de la participación de la ciudadanía en los gobiernos municipales.

Tabla 1. La participación ciudadana en los gobiernos municipales.

<p>Fortalezas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar e incidir en la aplicación de los planes, programas y proyectos que en materia de gobierno digital, acceso a la información, rendición de cuentas, y transparencia, hayan suscrito los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara. • Vinculación transversal con las comisiones edilicias y mesas de trabajo de cada uno de los ayuntamientos para constituir grupos desarrolladores de ciudad (City Changers-ONU) y constructores de la habitabilidad sostenible (ONU-Hábitat) en el estado de Jalisco y de la región occidente de México. • Gestión de recursos económicos para los municipios en materia de planeación y desarrollo sustentable en aras de una zona de armonización democrática.
<p>Oportunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar trabajos articulados con las contralorías sociales y los comités de defensa del espacio público, seleccionados a partir de los liderazgos naturales de cada municipio, a partir de carpetas de especiales en temas de ciudad. • Impulsar la figura de un zar anticorrupción en el manejo de los ejercicios gubernamentales (uno por cada gobierno municipal). • Generar un plan que incluya el crecimiento de la ciudad a partir del modelo de sustentabilidad urbana (el AMG como ciudad integradora).
<p>Debilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se heredan administraciones públicas endeudadas y con pocas posibilidades de iniciar obras de gran calado. • Existen múltiples planes y programas, pero ninguno tiene fecha de inicio. • La proyección de políticas públicas, por lo general, empieza de cero y en algunas ocasiones, hay continuidad (limitada) a ciertos programas sociales de apoyo comunitario, tales como el de recuperación de espacios públicos y el día de contacto ciudadano (que en muchos casos deriva en el día del Presidente Municipal). • La integración de comités ciudadanos metropolitanos para tener acceso a la información gubernamental puede tornarse lenta y politizarse, así como ser espacio para actos de corrupción y golpeteo político, lo que puede derivar en un desgaste administrativo innecesario.
<p>Amenazas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La curva de aprendizaje sobre temas de lo que se conoce como “urban management” y el posicionamiento del Gobierno Abierto no son los más adecuados debido a que los periodos municipales son muy cortos y totalmente insuficientes para proyectos de gran calado. • Se tiende a tomar la responsabilidad de programas que nunca se llevaron a la práctica (un ejemplo ilustrativo, la opacidad y temas de corrupción en los que viven un gran porcentaje de los municipios del Estado de Jalisco). • Funcionarios públicos municipales con nula experiencia en asuntos locales que llegan al frente de responsabilidades implementando corazonadas, experimentaciones e improvisaciones. • La ordenación territorial de los distritos en los que se divide el AMG ha dejado de ser representativa y se ha transformado en un botín electorero para los partidos políticos, así como un brote de inconformidad ciudadana debido a la mala prestación de los servicios públicos municipales.

Fuente: Elaboración Propia

II. Transparencia y Acceso a la Información: otra herramienta ciudadana

Afirma Jaime Cárdenas (2007) en su libro “las correcciones a la democracia representativa. Democracia y Gobernabilidad” que un sistema democrático representativo que tenga inclusión, puede llegar a fracasar por múltiples razones, entre las que se pueden destacar, cuando menos cuatro:

1. Cuando no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad;
2. Cuando los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí;
3. Cuando no sirve para moderar el poder –el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones;
4. Cuando conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

Si se analizan detenidamente, las cuatro razones de fracaso tienen como eje central la falta de transparencia y el escaso acceso a información pública; así, la falta de representatividad deriva precisamente de una asimetría entre la información que tienen los tomadores de decisiones y la colectividad.

En este sentido, es necesario que los nuevos gobiernos se planteen dentro de sus planes de desarrollo municipal, los siguientes objetivos centrales:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Esto no sólo responde a los requerimientos de gobiernos abiertos, sino que reviste el mandato constitucional del artículo 6º constitucional por medio del cual todos los municipios tienen la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información.

Tabla 2. Los cinco municipios de Jalisco más opacos y transparentes en 2014

Municipios Transparentes	Municipios Opacos
1. Zapopan	1. El Salto
2. Tlajomulco de Zúñiga	2. Tonalá
3. Guadalajara	3. Zapotlanejo
4. Tlaquepaque	4. Zapotitlán
5. Tamazula	5. Gómez Farías

Fuente: Ciudadanos por Municipios Transparentes. 2014.

Como se puede apreciar, por un lado los municipios más transparentes son aquellos que cuentan con mayores recursos económicos y todos forman parte del AMG, lo que nos habla de que en algunos casos la transparencia está vinculada con la capacidad operativa de los municipios; sin embargo, más allá de ello estos ayuntamientos tienen una asignatura pendiente: la reducción del gasto en materia de salarios (disminución del número de empleados supernumerarios y con ello el profesionalizar los perfiles que permanecen en la función pública como contacto de primer nivel).

Es necesario puntualizar que esta acción no es un tema sólo de recursos económicos, sino que tiene su origen en un debate académico que se dio a finales del siglo XX, representado por el sociólogo francés Michel Crozier, quien acuñó la famosa premisa: “estado modesto, estado moderno”, mediante la cual hacía un llamado a la austeridad y al servicio a la sociedad desde un gobierno reducido pero eficiente.

Es decir, esta reflexión trasciende el mito de que la transparencia está asociada con una gran capacidad administrativa, para hacer que la transparencia y la gerencia gubernamental sean una filosofía institucional.

III. El Municipio Eficiente y Transparente (MUNET): estrategia de e-gobierno que fortalece la democracia participativa.

Los gobiernos son esencialmente gestores de un mandato que los ciudadanos les han entregado y sobre el que se deben rendir cuentas. Los teóricos de los gobiernos municipales, recientemente, han puesto énfasis en una herramienta que se ha implementado con éxito en diversas municipalidades de América Latina: el llamado MUNET (Municipio Eficiente y Transparente) impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Tabla 3. Herramientas del MUNET

Programa e-Muni: Gestoría de contenidos de la información fundamental	MuniPortal: organiza y publica toda la información relacionada del municipio.
	MuniServi: administra los trámites y servicios que presta el municipio.
	MuniCompra: las licitaciones, catálogo de proveedores, así como el seguimiento de pagos están al alcance del ciudadano y del proveedor a través del portal.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Departamento de Servicios de Información y Tecnología de la OEA. Programa MuNet.

El municipio bajo esta premisa, asume el rol de “vaso comunicador” con el ciudadano y con otros municipios de Jalisco, que de manera conjunta interactúan para posicionar el trabajo democratizador de la información.

Este ejercicio de e-gobierno, cabe hacer la aclaración, no sustituye bajo ninguna circunstancia el trabajo de las unidades de información y transparencia de cada municipio. La especialista en transparencia, Keerem Arauza, en entrevista sobre temas de gobierno abierto y electrónico afirma que:

“los gobiernos electrónicos son herramientas que fortalecen en gran medida el acceso a la información pública a los ciudadanos, y para ello existen múltiples experiencias que arrojan saldos positivos para señalar que el camino de toda administración es transparentar y estar en comunicación más directa y fluida a través de los portales digitales, que facilitan la comunicación vertical y transversal en la estructura del Estado” (2015).

Así, el e-gobierno podría etiquetarse como una herramienta auxiliar en los procesos de transparentar la información básica del trabajo gubernamental.

Tabla 4. Procesos del MUNET

El municipio es el espacio público de primer contacto con el ciudadano.	Las acciones orientadas para satisfacer demandas sociales surgen del municipio y trascienden en los distintos órdenes gubernamentales, no siempre con resultados satisfactorios para el ciudadano.
Las TICs deben ser herramientas que vayan fortaleciendo el trabajo gerencial del municipio de cara a la demanda de eficiencia y transparencia.	

Fuente: Elaboración propia basado en el MuNet de la OEA.

En este sentido la herramienta MUNET puede representar el primer ejercicio en el intento de unificar las herramientas de acceso a la información a nivel municipal en Jalisco, articulándose a un esfuerzo internacional.

La idea central podría ser que a partir de esta herramienta se unifiquen los esfuerzos y se puedan incluso aterrizar fondos internacionales para los municipios en pleno desarrollo de nuestro estado.

IV. La misión de los nuevos gobiernos municipales: una conclusión general para pasar de la burocratización a la gerencia.

Aunque los problemas de una metrópoli tan compleja como lo es Guadalajara son muchos, cierto es que existen temas cruciales que se deben plantear para pasar de la burocratización a la gerencia de la ciudad; en este sentido, consideramos que son tres los aspectos relevantes:

1. Reestructuración de la deuda municipal.-

para nadie resulta novedoso que el paradigma de financiamiento de los municipios obliga, en la mayoría de las ocasiones, a la contratación de empréstitos para proyectos productivos de infraestructura, no obstante, si bien esta es una realidad, resulta importante que las condiciones de la deuda den margen de operatividad a la administración.

Bajo esta premisa los nuevos gobiernos deberán renegociar las condiciones de la deuda municipal: a partir de estos acuerdos se otorgaría un plazo adicional de 8 años, sin que ello represente un incremento sustancial del monto global de pago. Con ello se puede lograr una priorización de inversiones productivas en otras áreas.

2. Servicios públicos de calidad y con

eficiencia.- en cuanto a la dotación de servicios públicos y realización de obra, se puede asegurar que la mayoría de los ciudadanos está

inconforme con los avances tangibles de ciudad del siglo XXI, además de que existen zonas cuyo vocacionamiento busca esencialmente la recuperación del entorno urbano y la promoción del transporte no motorizado y aún no se logra concretar eficazmente una política pública de movilidad urbana estatal.

3. Movilidad alternativa.- Los proyectos “Zona 30” que transformarán los Centros Históricos del AMG por medio del mejoramiento de su imagen urbana, la recuperación de áreas peatonales y la disminución del tráfico vehicular en la zona, no han impactado en la comunidad a la que va dirigida. La idea es hacer del centro histórico de cada uno de los municipios un polo de atracción turística para visitantes nacionales y extranjeros.

Es importante reconocer que independientemente del papel del gobierno municipal, lo cierto es que la transformación de las ciudades radica en el esfuerzo de todos y cada uno de sus habitantes. Si no se cuenta con la certeza de que los ciudadanos apoyen a su gobierno y viceversa, la representación y la labor de la política no tendría sentido.

Bajo esta tesitura, la idea de transformar las municipalidades no es sólo un esfuerzo institucional sino que implica la más alta participación de todos los ciudadanos, ya sea a través de su denuncia, su actividad o simplemente su recomendación de mejora.

El ciclo político tiene una gran tarea y que es muy compleja; por ello todos aquellos que aspiren a formar parte de las administraciones municipales, deberán tener como premisa lograr mejoras sustanciales para “combatir la opacidad”, que significa a la vez, inculcar una cultura de la transparencia y la rendición pública de cuentas en todos los sectores de la vida social, política y económica del espacio público, con un sentido de responsabilidad compartida, de parte de todos quienes integran el servicio público (Bailleres 2010).

Magdiel

Gómez Muñiz

Maestro en Filosofía Política por la Universidad de Guadalajara. Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara. Perfil PROMEP.

magdiel.gomez@redudg.udg.mx

Omar Esteban

Macedonio Maya

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Coordinador de proyectos y programas de prevención del delito del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) en el Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

Bibliografía

- Arauz Araujo, K. (2015). Entrevista otorgada a los autores Gómez Muñiz y Macedonio Maya. (versión estenográfica).
- Bailleres Helguera, J. (2012). *Hacia una auténtica transparencia y rendición pública de cuentas en el proceso democratizador de México*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Canto Chac, M. (2007). *Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas*. Democracia y Gobernabilidad. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Cárdenas, J. (2007). *Las correcciones a la democracia representativa. Democracia y Gobernabilidad*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes. (2015) CIMTRA. Estudio sobre la transparencia municipal. Recuperado de: <http://www.cimtra.org.mx/>
- Datatón para el Desarrollo. (2015). Recuperado de: <http://dataton.datos.gob.mx/>
- Gobierno de la República. *Datos Abiertos*. (2015). Recuperado de: www.datos.gob.mx
- MUNET. (2011). *Municipios Eficientes y Transparentes*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Secretaría de Asuntos Políticos. Organización de los Estados Americanos. Canadá. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/MUNET1.pdf>
- Olivos Fuentes, M. (2012). *El Derecho a la Información Pública Municipal*. México: Ed. Novum.
- Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. México: Paidós.