

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO IMPULSORAS DE LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

Dra. Adria Velia GONZÁLEZ BELTRONES

SUMARIO: I. *NOTA INTRODUCTORIA*. II. *PLANTEAMIENTO*. III. *CONCLUSIÓN*.
IV. *REFERENCIAS*

Resumen: La innovación como proceso de cambio, debe detonarse desde la esfera municipal y hacia el centro, impulsado por la ciudadanía y respaldado por las relaciones intergubernamentales adecuadas. *Lo anterior evita duplicar esfuerzos y permite que los tres órdenes de gobierno actúen en forma coordinada en aras de resolver conjuntamente y en cohesión con la sociedad civil de manera innovadora los grandes problemas locales. Los que, seguramente si no se arreglan, trascenderán lo nacional y el ámbito mundial.*

I. *NOTA INTRODUCTORIA*

A finales del siglo pasado, una de las más importantes transformaciones de nuestras sociedades se dio en la revalorización de lo local entendido como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva, y de realización de anhelos y logros de bienestar. Paradójicamente, en un mundo en plena globalización, integración mundial y desdibujamiento de

fronteras, surge también un movimiento impulsor de las entidades locales y regionales, como un mecanismo social protector de su entorno próximo, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y de permanencia. La concepción de los problemas globales de trascendencia mundial, pero traducida en preocupaciones y soluciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus desequilibrios y contradicciones. Es en ésta, en donde lo nacional recupera su esencia simbólica como suma de localidades. El ejemplo mas claro lo encontramos en la unificación europea a finales del siglo que hace pocos años acabamos de dejar atrás, pero en América Latina aunque débiles, también se observan procesos de reacomodo, de celebración de alianzas, de mayor participación de la sociedad civil, de mayor fortalecimiento de las regiones, de resurgimiento de lo local como el eje de la acción social. El signo distintivo en la región latinoamericana ha sido impulsar los procesos descentralizadores para fortalecer a los gobiernos locales, y a pesar de no haberse logrado en su totalidad el establecimiento de una nueva dinámica de relación centro-localidades, ha correspondido a éstas y a la sociedad civil, inspirar, desde su ámbito local generación de propuestas y soluciones a la diversa problemática.

En éste contexto, debemos reconocer que el nuevo punto de partida de la reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel federal, sino en los gobiernos locales y en la participación de la sociedad civil; en otras palabras, se trata de un proceso ampliado de reformas de los gobiernos locales y de sus formas de relación con la ciudadanía lo que generará los reacomodos necesarios

que hagan efectiva la atención y provisión de recursos del centro a la localidad y de ésta al municipio y que se precisen por la situación a resolver.

De igual manera, en ésta nueva fase de reforma del Estado, corresponde al centro convertirse en un articulador de esfuerzos locales (estado-municipio) y facilitador de los recursos y acciones de fortalecimiento. Y al nivel local conducir la reforma necesaria, su orientación, modalidades y tiempos, si se quiere que prevalezca el Estado- Nación. Pues si bien es cierto que históricamente en México como en otros países fue necesario centralizar para consolidar al Estado – Nación, en nuestros días, por la misma razón se requiere impulsar una redistribución no solamente de los recursos sino también del poder político.

Esta reflexión, obedece a una tendencia que aunque no del todo generalizada en nuestro país ha inducido movimientos de reclamos del fortalecimiento de los gobiernos locales, y aun cuando algunas regiones se muestran más estables que otras, en el espacio municipal surgen experiencias demostrativas a su vez de esta nueva dinámica. Es decir, se presentan casos en los que el municipio adquiere cada vez mayor movilidad tanto en:

- 1) La participación ciudadana, (Pues día a día surgen nuevas organizaciones no gubernamentales - ONG`s- o grupos informales de ciudadanos, cuyas principales demandas son en relación a que la autoridad municipal, estatal o federal, por separado, o dos de ellas, o las tres según el caso, den marcha atrás o eviten la construcción cercana a su entorno : de torres de energía eléctrica, de lugares de desechos tóxicos, de antenas de ondas

electromagnéticas para celulares, de tintorerías, de rastros municipales, de industrias, de fábricas entre otras; ya que, sin el debido estudio ecológico ambiental, se han instalado o pretenden instalarse en los lugares donde indudablemente causan perjuicio a la salud de sus habitantes),¹ como en

2) la obligada respuesta de los gobiernos locales ante estas demandas, traducida en la necesidad de nuevas formas de relación, nuevos mecanismos de gestión, nuevas estructuras de administración, nuevas soluciones y nuevas estrategias para preservar la gobernabilidad.²

II. PLANTEAMIENTO

Ahora bien, ¿de que manera se generan esas nuevas formas de relación, dentro de esa nueva estructura de gobernabilidad? La respuesta a estas interrogantes puede derivarse en diversas direcciones y es en este punto donde encuadra el contenido de este libelo, pues consideramos que no obstante la

¹. En este tenor coincidimos con Fuentes Mario Luis y Lumbreras Jorge quienes en “La reforma del Estado Mexicano en los nuevos escenarios internacionales”. (1996.) p.474 consideran que “las universidades como núcleos formativos de la conciencia crítica y del conocimiento científico de la sociedad pueden ser factores decisivos en la protección y defensa de los derechos humanos, de la ecología y correcta aplicación de la ley, para contribuir a un desarrollo sustentable y equitativo, es decir para hacer compatibles progreso y cuidado del medio ambiente”.

² Gobernabilidad desde la perspectiva del gobernado adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno, que se puede percibir a la luz de la teoría del status desarrollada por Jellinek conforme a la cual existen tres formas de relación de las personas con el Estado, de orden negativo, positivo y activo. En el primer caso la subordinación de los individuos al Estado llega hasta donde el derecho ordena, y la esfera de libertad de la persona está integrada por todo lo substraído al dominio del Estado; el segundo caso consiste en el derecho que tienen los individuos a utilizar los servicios ofrecidos por el Estado, o a beneficiarse de las acciones estatales de carácter prestacional; el tercer caso corresponde a la posibilidad del individuo de participar en las actividades del Estado, como votar o desempeñar cargos públicos. Es decir, en sentido estricto a la luz de un clásico como Jellinek estas tres situaciones enmarcan el ámbito de relaciones de los gobernados con el Estado. Sin embargo según expresa Diego Valadés en “Consideraciones sobre Gobernabilidad y Constitucionalismo. Estudio Introductorio (2004)p 33 la evolución del Estado constitucional contemporáneo permite identificar “una cuarta forma de relación, en este caso de orden pasivo: los gobernados tienen derecho a un buen gobierno”, (eficaz, oportuno y previsor) idea que se enlaza con la de gobernabilidad.

diversidad y asimetrías del municipio en México se deben crear las condiciones que permitan el desempeño medianamente exitoso de las administraciones municipales en turno, generando mayor bienestar, participación ciudadana, transparencia, consensos y credibilidad; es decir, una nueva dimensión de la gestión municipal en la que *las relaciones intergubernamentales, el sector privado y la sociedad -a través de la participación ciudadana-* sean impulsoras en los distintos municipios en nuestro país, de la innovación, entendida esta como proceso en la que se coloca el acento en la forma como esta se percibe y produce, en las diferentes etapas a que da lugar (concepción, creación, investigación, desarrollo, producción y presentación) y en la forma en que estas se articulan" y que marca un cambio observable en los patrones anteriores de desarrollo del área municipal de que se trate.³

Pues si bien el concepto de innovación -además de difuso y amplio en sus interpretaciones- se ha originado en el ámbito de estudio de las organizaciones empresariales privadas, sin embargo buena parte de sus elementos resultan de utilidad para comprender la dinámica de innovación en las organizaciones tanto públicas como privadas. Así, si se considera a las administraciones públicas municipales como una organización con reglamentaciones definidas, funciones específicas, funcionarios directa e indirectamente relacionados, relaciones intergubernamentales externas e internas, bienes y servicios a ofrecer, estaremos delimitando al espacio municipal como un espacio organizacional cuya característica distintiva lo es la poca rigidez de sus fronteras y en ocasiones prácticamente permeables por las acciones tanto del gobierno federal como

³ Adaptación del concepto tomado del libro "La innovación tecnológica en la industria colombiana" Colciencias y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2003. p. 41).

estatal que inciden de igual manera en la esfera municipal. Asimismo los comités ciudadanos que participan en las decisiones del ayuntamiento, aunadas a las de los propios miembros del cabildo que no deja de ser instancia representativa de los intereses partidistas.

Desde ésta perspectiva se debe considerar al municipio como el espacio organizacional de acciones, programas y políticas municipales en los que los agentes internos y externos en interacción con la administración municipal deban ser considerados en la medida que participen en los procesos decisorios.

En México uno de los factores que más contribuyen a debilitar el nivel municipal no es solo la centralización federal sino también y de manera más significativa la centralización a nivel de los Estados. Aun cuando en nuestra geografía política hay municipios generadores de propuestas innovadoras dentro de la administración pública, con seguridad se puede afirmar que en muchos municipios del país la burocracia de nivel estatal y el propio ejecutivo local, se constituyen en obstáculos insalvables para las iniciativas innovadoras de gobiernos municipales. Luego entonces se requiere la combinación de iniciativas estatales y municipales para generar un proceso innovador de largo alcance que permitan, por una parte, que iniciativas de gobierno estatales para fortalecer municipios con poca capacidad innovadora y receptiva prosperen y no se queden en el mero intento, y por otra, que iniciativas innovadoras de gobiernos municipales, sin un contexto receptivo y favorable en el nivel local, logren prosperar y no quedar como esfuerzos inconclusos. Aunque seguramente habrá

casos en que ambos componentes son indispensables para que se genere un proceso de cambio innovador que trascienda. En ocasiones habrá elementos suficientes para explicar una causalidad, es decir si la dinámica de nivel estatal es la que genera como resultado una innovación en el nivel municipal o si, por el contrario, la receptividad del gobierno local permite que prospere una iniciativa innovadora del gobierno municipal; sin embargo, lo más trascendente será dilucidar de que manera el nivel estatal sienta las bases de descentralización en las decisiones y los recursos, que permitan al gobierno municipal correspondiente, visualizar un proyecto ambicioso que sea de impacto para el desarrollo municipal.

Cabe recalcar que, la propia iniciativa de los gobernantes del municipio de que se trate, presionado a su vez por las demandas ciudadanas, es la que generará la viabilidad de llevar a cabo cualquier proyecto innovador. Este proceso además de estar basado en un liderazgo adecuado, y una administración eficiente, requiere de una relación de confianza y participación con los habitantes del municipio. Ya que una vez iniciada la dinámica de gestión municipal respectiva deberá hacerse presente la participación de instancias estatales (relaciones intergubernamentales) como un elemento esencial que permita consolidar la dinámica de participación en las comunidades, y canalizar un flujo constante de recursos que mantengan arriba el entusiasmo de los ciudadanos, y de ser posible, se requerirá hacer gestión de recursos en el nivel federal, lo cual, consolide más la dinámica del proceso. Es decir, se trata de una dinámica de interacción de niveles de gobierno e iniciativas, en las que cada fase genere un resultado incremental potenciando las futuras acciones, y multiplicando los

efectos, para que en un escenario innovador, el o los municipios respectivos logren inversiones y niveles de participación sin precedentes.⁴

A partir del 2000 a nivel federal se está gobernando con correlación de fuerzas polarizadas, como consecuencia del ejercicio del poder compartido por las distintas representaciones políticas del país. Una parte importante de este cambio es la permanencia de esquemas de gobierno dividido, así como la consolidación de una representación política plural que no constituye mayorías que garanticen un esquema de gobernabilidad.

Hoy en día: no se tiene mayoría en las Cámaras; el Presidente de la República no es el dirigente real del partido en el gobierno y por lo tanto ha perdido su condición de gran elector y dispensador de favores políticos. La primera figura presidencial albiazul en México, quien inactivara de *mutuo proprio* el ejercicio a veces arbitrario de sus facultades meta constitucionales se evidenció institucionalmente débil y poco eficaz en lograr consensos en la forma de abordar los grandes temas nacionales, y en lo que va del ejercicio del actual jefe de gobierno federal de extracción panista no se vislumbra un futuro distinto.

Lo anterior, parece indicar que estos dilemas se tendrán que dilucidar en el espacio de los gobiernos locales. Los municipios de éste país no están dispuestos a esperar mucho tiempo más por soluciones desde el centro a sus problemas cotidianos de gobernabilidad y de gestión municipal.

⁴ Se debe aclarar que la innovación varía de contexto a contexto, pero en cualquier caso debe significar un cambio sustancial, un crecimiento importante y una mejora en el clima sociopolítico del municipio respectivo.

La innovación surge precisamente por la ausencia de respuestas globales desde el centro, a los problemas del municipio. La innovación como proceso de cambio detonado desde la esfera municipal y hacia el centro, impulsado por la ciudadanía y respaldado por las relaciones intergubernamentales, la exigencia creciente y las demandas de espacios de participación ha obligado, en buena parte a los municipios del país a figurarse un nuevo modelo de gobierno⁵ dado que ni los esquemas tradicionales, ni las alianzas tradicionales marchan con la velocidad de las necesidades de nuestro México contemporáneo. De ahí que a los munícipes les corresponda ejercer la opción de crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión gobierno-ciudadanía y aplicarse a la tarea de administración con una nueva manifestación.

Indudablemente son los espacios locales el crisol del nuevo modelo de gestión pública del país, en donde las propuestas de reforma caminan del municipio hacia el centro, la interacción con los otros niveles de gobierno redundan en captación de recursos y en donde se opera la transformación del cabildo en un órgano real de discusión y toma de decisiones dinámica, dándole así el lugar que le corresponde en la historia contemporánea y el que en el futuro deberá ocupar.

Ciertamente, se requiere, acercar más la actuación de la administración pública federal, estatal y municipal a la gente, para satisfacer con calidad y

⁵ Cada día es mayor la propensión de los municipios a innovar y a la creación de programas de cogestión gobierno municipal-ciudadanía. Enrique Cabrero Mendoza con la colaboración de Rodolfo García del Castillo, Martha Gutiérrez Mendoza., La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, 1a. ed., México, CIDE: M.A. Porrúa Grupo Editorial, 1995:6

calidez sus necesidades no solo de orden político, social y económico sino también de esparcimiento recreativo y espiritual.

En este contexto, se hace necesario señalar que la innovación, no puede ser por si misma el único factor que solucione distorsiones en la gestión municipal: la opinión pública, las demandas de grupos organizados de la sociedad civil y las propias instituciones deben contribuir a su logro del cual depende el bienestar ciudadano y en ella radica la credibilidad en las instituciones.

Finalmente, es necesario señalar la importancia de que los Ejecutivos Federal y Estatales reordenen respectivamente la actuación de sus administraciones públicas, para ello se debe “transformar la práctica de elaborar programas de modernización de la administración públicade manera centralizada, en trabajo de “gabinetes” y sin contar con el consenso de los actores fundamentales,,,,,La reforma administrativa pendiente debe contar con el apoyo y la colaboración de los actores involucrados, así como la voluntad política para llevarla a cabo.⁶ Por lo demás, los tres órdenes de gobierno en aras de resolver conjuntamente y en cohesión con la sociedad civil los grandes problemas nacionales deben actuar en forma coordinada para evitar duplicar esfuerzos.

⁶ Sánchez González José Juan (2004) Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México. Ed. Iapqro pp 404.

III. CONCLUSIÓN

La innovación como proceso de cambio, debe detonarse desde la esfera municipal y hacia el centro, impulsado por la ciudadanía y respaldado por las relaciones intergubernamentales adecuadas. De esta forma, la exigencia creciente y las demandas de espacios de participación, exigen que los municipios experimenten un nuevo modelo de gestión (cogestión gobierno--ciudadanía) y que se apliquen a la tarea de administración renovada (donde el cabildo se transforme en un órgano real de discusión y toma de decisiones que respete a los seres vivos y al conjunto del medio ambiente), que evite duplicar esfuerzos y actúe en forma coordinada con los otros órdenes de gobierno en aras de resolver conjuntamente y en cohesión con la sociedad civil los grandes problemas locales. Los que, seguramente si no se arreglan, trascenderán lo nacional y el ámbito mundial.

IV. REFERENCIAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Ed. Porrúa, 2003.

BOZEMAN, J., *Managing Public Organization*, USA, University of California Press, 1989.

CABRERO, E. y R GARCÍA, *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1995.

FUENTES Mario Luis y LUMBRERAS Jorge, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Ed. Diana, 1996.

JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ José Juan (2004) *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, México, .Ed. Lapqro, 2004.

FORO INSTITUCIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES, Ed. Lapqro, 2002.

▪