

Gestión estratégica y reglamentación municipal

Fecha de recepción: 31-01-2013

Fecha de aceptación: 12-06-2013

Rigoberto Ramírez López¹
Gerardo Zamora Fernández de Lara²

RESUMEN

El pensamiento estratégico tiene dimensiones espacio-temporales relacionadas con la comprensión de contextos y con la visión de horizontes. Es precisamente el contexto sociocultural y político-económico de los dos últimos decenios del siglo pasado y la visión de futuro que se delineó en ese periodo, lo que ha trazado los cambios organizacionales e institucionales en que hoy se mueven los distintos actores de la sociedad. Este nuevo escenario ha venido a modificar de manera considerable el estilo de gestionar la cuestión pública. En esa perspectiva nos interesa indagar cómo han repercutido esos cambios en el ámbito publi-administrativo de nuestro país, especialmente en lo que toca a la gestión pública municipal. Iniciamos con un bosquejo de algunos aspectos sociopolíticos para comprender el nuevo contexto de la gestión pública en el país y las características de la llamada nueva gestión con sentido estratégico, para luego arribar a lo que finalmente nos interesa: cómo se expresan esas características en el marco reglamentario de los municipios, particularmente en la reglamentación de las ciudades-capital del país que, por su condición, no deberían estar al margen de esta corriente de pensamiento.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: rramirez@correo.xoc.uam.mx

² Profesor-Investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: zaflg@correo.xoc.uam.mx

ABSTRACT

Strategic thinking contains space-time scales related to context understanding and viewing of goals. The sociocultural and political-economic context of the last two decades, together with the vision of the future that was outlined in that same period, is what charted organizational and institutional changes where social actors are performing nowadays. This new scenario has modified considerably the way public process is managed. Regarding that perspective, our interest is to investigate how these changes have impacted the public and administrative fields in our country, especially concerning local public management. Starting from an outline of some socio-political aspects that will allow us to understand the new context of public management in our country and the features of the so called new management with strategic direction, we will get to the point that really interests us: how to express these features in the regulatory context of the municipalities, specifically in the regulation of capitals of the country that, because of their nature, should not be outside this current of thought.

Palabras clave: Gestión estratégica, gobernabilidad y gobernanza, gestión gubernamental, reglamentación municipal.

Keywords: Strategic management, governability, government management, local regulation.

Introducción

En buena medida el pensamiento estratégico tiene dimensiones espacio-temporales relacionadas con la comprensión de contextos y con la visión de horizontes. Es precisamente el contexto sociocultural y político-económico de los dos últimos decenios del siglo pasado –inscritos en el fenómeno de globalización– y la visión de futuro que se delineó en ese periodo para el ingreso de los países a este siglo XXI, lo que ha trazado los cambios organizacionales e institucionales en que hoy se mueven los distintos actores de la sociedad.

En esa perspectiva nuestro propósito es indagar cómo han repercutido esos cambios en el ámbito publiadministrativo de nuestro país, especialmente en lo que toca a la gestión pública y a sus manifestaciones en el ámbito municipal.³ Para ello, necesariamente iniciamos con un bosquejo general de algunos aspectos sociopolíticos importantes para comprender el nuevo contexto de la gestión pública en el país y las características de la llamada nueva gestión con sentido estratégico, para arribar a lo que finalmente nos interesa: cómo se expresan esas características en el marco reglamentario de los municipios, particularmente en la reglamentación de las ciudades-capital del país que, por su condición, no deberían estar al margen de esta corriente de pensamiento.

189

1. Las transformaciones de la vida pública

La década de los ochentas ha sido definida como la década perdida para toda América Latina. En particular, para México, fue una década que cimbró las estructuras del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad misma. Lo que empezó como una crisis de insolvencia fiscal terminó por exigir cambios profundos en el quehacer gubernamental y cambios en las estructuras de gobierno. En el pasado, según lo han reseñado varios autores, “... los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes” (Aguilar, 1994: 30).

Hacia adelante el panorama sería distinto, el espectro de la vida pública se tornaba más complejo por impulsos tanto de los actores de la sociedad civil como

³ Dado este propósito, conjeturamos que las transformaciones sociopolíticas han generado un escenario de multiplicación de centros de poder y decisión en México, lo cual se ha traducido en el rediseño de los marcos institucionales con los que funcionan los gobiernos municipales; sin embargo, este proceso de renovación institucional para la gestión pública no ha sido homogéneo en todos los municipios, como tampoco en las ciudades-capital del país.

de la esfera gubernamental, que no necesariamente respondían a las mismas expectativas pero sí denotaban la emergente pluralidad de centros de poder.

Por sólo situarnos en la esfera gubernamental, un indicador que puede mostrar que las acciones unánimes del gobierno federal son cosa del pasado y que el estilo de gestionar la cuestión pública ha tenido que transformarse de manera sustantiva, es el número de controversias constitucionales⁴ que se han promovido en los últimos cuatro sexenios, lo cual expresa las diferencias de enfoque que los distintos órdenes de gobierno tienen sobre sus facultades, sobre los problemas públicos y sobre las posibles alternativas de solución a los mismos. El primer presidente priista que debió afrontar voces disonantes fue Ernesto Zedillo, aunque se presentaron sólo 10 controversias constitucionales en su periodo, mientras que en el sexenio de Vicente Fox se presentaron 61 controversias constitucionales, y finalmente la confrontación fue aún mayor en el gobierno de Felipe Calderón con un total de 85 controversias. Cabe destacar que en promedio, en el 66% de los casos, los promotores de las controversias fueron los gobiernos municipales, mientras que 15% las promovieron los gobiernos estatales (Cámara de Diputados, 2013).⁵

De manera que se ha transitado de un sistema político formador de unanimidades ficticias a un modelo plural, donde cada gobierno tiene su propia agenda y su propio enfoque de los problemas y de las soluciones. Dicha transformación necesariamente ha generado cambios en el sistema administrativo: los gobiernos asumen cada vez más que gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias generales y homogéneas, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política (Aguilar, 1994: 30).

Por otra parte, desde el lado de la sociedad civil, las demandas de los movimientos sociales y de las organizaciones civiles escapaban a las típicas exigencias materiales y ahora también se orientaban hacia la democracia, la libertad, la protección al medio ambiente, etcétera. El esquema de gobierno autoritario no fue capaz de asimilarlas mediante una forma dialogada, coordinada y no conflictiva. Por el contrario, las respuestas gubernamentales tendían a mostrar su incapacidad de go-

⁴ Una controversia constitucional es un proceso jurisdiccional interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como instancia única en la que se dirimen conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos a partir de la distribución de competencias en los distintos órdenes jurídicos o derivados del principio de división de poderes. El objeto de la controversia constitucional es resolver en torno a la disputa del ámbito de competencias entre los órganos en conflicto. Así, en la sentencia se llegará a la conclusión de cuál fue el órgano que actuó "indebidamente" y fuera de su esfera de atribuciones y, por lo tanto, se restituirá dicha competencia al órgano que indique la sentencia.

⁵ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila.htm

bernar y representar a sus sociedades, pues los métodos usados fueron regularmente represivos. Los movimientos sociales de la década de los sesenta del siglo XX se levantaron contra la manera autoritaria de gobernar y exigieron mayores libertades, apertura democrática, nuevas formas de comprender la convivencia social, derechos asociados a la calidad de vida y un espacio público más plural.

En las décadas siguientes se desarrollaron con mayor profundidad esas nuevas demandas sociales, tanto que surgirían formas de organización no vinculadas con el Estado ni con beneficios gremiales, pero que trataban los problemas públicos de manera independiente y exigían una nueva manera de comportamiento estatal, que reconociera la pluralidad de actores y demandas (Kooiman, 2005: 50).

A manera de resumen, la crisis económica y financiera del Estado, la globalización y la complejidad social, trajeron consigo críticas y desajustes al modelo jerárquico burocratizado del ejercicio publi-administrativo y, por tanto, cambios en el gobierno, en la sociedad y en sus relaciones; estos efectos se acrecentaron en nuestro país ya que muchos asuntos de la vida pública se canalizaban a través de las corporaciones sociales que el gobierno había estructurado para procesar las demandas y las problemáticas sociales.

191

2. Gestión pública, gobernanza y gestión estratégica

Hemos señalado que el panorama político de México ha cambiado notablemente en los últimos veinticinco años por diferentes razones, entre ellas: la alternancia y la generación de diversos polos desde donde se ejerce el poder político, la variedad de gobiernos municipales de todos los signos políticos y con distintas estrategias para afrontar las problemáticas públicas y, por tanto, con visiones a veces contrastantes respecto a sus posibles formas de solucionarlas. Además, en ocasiones los actores sociales cuentan con más información que los gobiernos sobre los problemas y sus posibles soluciones.

Este escenario diverso y complejo obliga a los gobiernos a recurrir a modelos de gestión desarrollados en el seno del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP),⁶ que como veremos más adelante, son profundamente contextuales; es decir, tanto la *gestión pública*, como la gobernanza y la gestión estratégica ponen un

⁶ Para un buen entendimiento del surgimiento de la NGP se puede consultar a diferentes autores, entre ellos podemos señalar en México a Luis F. Aguilar (2006), David Arellano (2004), Enrique Cabrero (2000) y Omar Guerrero (2004), y en el caso de Estados Unidos a Michael Barzelay (2003), y David Osborne y Ted Gaebler (1997), entre otros. A grandes rasgos los diferentes autores coinciden en señalar a Christopher Hood como el precursor del enfoque, quien señala siete doctrinas en las que se apoya: 1. La participación de profesionales de la administración; 2. Explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3. Énfasis en el control de los resultados; 4. Desagregación de unidades en el sector público; 5. Cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6. Énfasis en las técnicas de gestión del sector privado; y 7. Alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (véase Arellano, 2004: 127).

énfasis muy marcado en la relación de las estructuras organizacionales del gobierno con el entorno social.⁷ Se recurre al contexto para alimentar la agenda de gobierno, para su definir prioridades, y para enfocar su visión y entendimiento de los problemas públicos, con la intención de acertar en los diagnósticos y por tanto ser más atinado en las posibles soluciones. Si tanto la gobernanza como la gestión estratégica ponen énfasis en el contexto social, necesariamente su operacionalización pasa por reconocer a los actores sociales y promotores de políticas que están en el entorno de las organizaciones gubernamentales. Ante este nuevo escenario se esperaría que la gestión gubernamental recurra a ellos para decidir conjuntamente, para responsabilizar a los actores sociales interesados y para incrementar la probabilidad de que tanto las decisiones como las políticas y los proyectos concretos, tengan un desenlace positivo.

192

A partir de lo expuesto, conviene presentar un breve apunte acerca de esos tres conceptos que, por su extraordinaria vinculación, se han convertido en el eje articulador del nuevo paradigma de gestión gubernamental.

Gestión pública. Entendemos la gestión pública como el conjunto de decisiones, políticas y acciones que los gobiernos ejecutan, apoyándose en estructuras orgánicas, funcionales y legales que les permiten aplicar recursos –humanos, financieros y materiales– para la generación de bienes y servicios públicos destinados a la atención y resolución de los problemas y demandas de la sociedad.⁸ Se trata, en efecto, de un espacio organizacional e institucional que configura las relaciones específicas entre gobierno y sociedad, y canaliza el flujo comunicativo entre gobernantes y gobernados para el tratamiento de los asuntos públicos (Ramírez y Zamora, 2008: 75).

Dentro de esta definición aparecen por lo menos cuatro elementos que son vitales en el estudio de la gestión pública en general pero que son especialmente importantes en el tratamiento de la gestión pública municipal: estructuras formales –legales–; estructuras organizacionales; recursos humanos, económicos y materiales; y decisiones, políticas y acciones de gobierno.

Ahora bien, de manera complementaria debe señalarse que la gestión pública municipal comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios. De tal forma que las instancias directamente responsables de esta gestión

⁷ Los enfoques de gestión estratégica coinciden en el hecho de que las organizaciones públicas y privadas se desarrollan "...en contextos turbulentos, donde la información no es precisa y la movilidad crea grandes espacios de incertidumbre. [...] La estrategia no es predicción, sino comprensión de la estrategia del otro. Se trata de establecer la direccionalidad más apropiada respecto de un contexto. La estrategia no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve el contexto como una serie de actores, con intereses, contradicciones y alternativas, y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son los ingredientes principales. Los actores y agencias no pueden controlar a otros actores pero sí dirigirlos, cooptarlos, vincularse en relaciones de fuerza y negociación" (Arellano, 2006: 20-26).

⁸ Debe quedar claro que la gestión pública no se reduce a las capacidades y acciones de los gobiernos, sino que en ella también participan diversos actores no gubernamentales interesados en los asuntos públicos y en la solución de los problemas colectivos. Sin embargo, por el tema aquí tratado, pondremos

son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.

Gobernanza. En la literatura especializada sobre la emergencia y el uso del concepto de gobernanza, existe coincidencia en señalar que la gobernanza es aplicable a la gestión pública para destacar que en las sociedades contemporáneas –diversas y complejas– no basta sólo la acción de los gobiernos en el tratamiento de los problemas sino que se requiere de la participación de los actores sociales para definir y orientar las decisiones y políticas encaminadas a su solución.⁹ Esto implica que el gobierno transite de un modelo de gestión que “imponía” el rumbo o destino de la sociedad, a otro modelo de gestión donde necesariamente debe integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes de las estructuras gubernamentales y que por tanto las acciones de dichos grupos sociales o económicos no necesariamente se apegan a lógicas políticas gubernamentalmente establecidas (véase Aguilar, 2006: 84).

De manera que el término gobernanza se utiliza para indicar una nueva manera de gobernar (gobernación/gobernanza) “caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural” (Cerrillo i Martínez, 2005: 13).

En resumen, la interacción corresponsable y comprometida entre gobierno y sociedad es la característica central del enfoque de la gobernanza:

“...es un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz. Los actores participantes, provenientes de los sectores públicos o privados o también de la sociedad civil, se posicionan en el proceso de construcción de las políticas públicas. En principio, la gobernanza es una técnica para la realización de fines institucionales inducidos por el consenso y provistos de políticas públicas que la acompañan en la acción pública” (Bassols, 2011: 16).

énfasis en la gestión público-gubernamental. Adicionalmente conviene recordar la acertada distinción de Bozeman entre gestión pública y gerencia pública, donde plantea que la gestión pública está más relacionada al enfoque del análisis de políticas públicas, mientras que la gerencia pública está vinculada estrechamente a la escuela de negocios o la administración privada; no obstante, el autor admite la posibilidad de una promisorio síntesis ecléctica entre ambas (véase Bozeman, 1998: 37-42).

⁹ Existe un amplio consenso en considerar a la gobernanza con este significado de participación de los actores no gubernamentales en las decisiones políticas y en la dirección de la sociedad. Entre los autores que comparten esta visión se pueden citar a Agustí Cerrillo, Guy Peters, Jan Kooiman, Renate Mayntz, R. A. W. Rhodes, Jon Pierre y Joan Prats, entre otros. Sus planteamientos se encuentran reseñados en Aguilar (2006: 100-128).

Gestión estratégica. En la actualidad las funciones sustantivas del gobierno han dejado de ser equivalentes a previsión, mando y control irrefutables, a decisiones en las alturas y a controles verticales, y comienza a admitirse la necesidad de formular propósitos claros de utilidad para las comunidades en coordinación con ellas mismas y a descubrir la conveniencia de construir asociaciones con actores sociales relevantes, centros de investigación, redes de políticas, y crear alianzas estratégicas, para poder realizar las actividades de conducción que antes realizaba sin oposición e impugnaciones el gobierno. Como se ha dicho, cada vez más el entorno social condiciona las decisiones y políticas gubernamentales, así como sus resultados.

Quizá la concepción estratégica sea la que mejor conecte los marcos institucionales formales establecidos para la actuación de los gobiernos con el sentido moderno de gobernanza, al poner énfasis en que la gestión gubernamental entronque con las expectativas e intereses de los agentes sociales, políticos y económicos, a fin de proyectar futuros deseables y valores compartidos susceptibles de concretarse espacial y temporalmente.

Por ello, la gestión estratégica reivindica que las organizaciones del gobierno deben explicitar la misión, visión, objetivos y metas, pues son los elementos que permiten hacer una declaración formal de la actividad a la que la organización se dedica; de los fines/objetivos/metastas que quiere alcanzar sostenidamente y que representan la razón de ser de la organización, de los valores que expresan y se quieren respetar en su realización; de los resultados concretos de excelencia/superioridad que quiere producir y de los destinatarios de sus actividades y productos (Aguilar, 2006: 285-286; Arellano, 2006: 53-77). De ahí que esos elementos –misión, visión, objetivos, metas, impacto, resultados, etcétera– sean también referentes para estimar la eficacia, la eficiencia y la calidad de la gestión, desde la perspectiva estratégica.

Es importante resaltar el desplazamiento o el recorrido que debe darse de la planeación estratégica a la gestión estratégica y a la mente estratégica. Lo cual implica que un plan aunque sea estratégico, si no cuenta con instrumentos operativos para materializar los objetivos, es decir, con instrumentos de gestión enfocados a lograr objetivos sociales construidos colectivamente entre sociedad y gobierno, tendrá un futuro incierto. Además, un plan estratégico y una gestión estratégica tampoco sirven de nada si el gobierno no cuenta con los recursos humanos que sean capaces de convertirse en agentes que conduzcan el proceso de cambio estratégico y que desarrollen sus funciones con mente estratégica; entonces, planeación estratégica, gestión estratégica y mente estratégica son una triada que debe estar presente, de lo contrario los efectos no serán ni positivos, ni visibles, ni valorados por la sociedad (Aguilar, 2006: 258).

3. El estudio de la reglamentación municipal

En este marco de transformación en las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno y de cambio en los modelos de gestión en México, es que en el 2012 dio inicio el programa de investigación que tiene por objetivo analizar la reglamentación municipal como instrumento de gestión gubernamental. 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. El primer dato que debe mencionarse es que se seleccionó un total de 250 reglamentos 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.

La tradición normativa de los ayuntamientos, conocida en la época colonial como “ordenanzas”, se vio particularmente limitada durante casi todo el siglo XX por los efectos centralizadores del régimen político mexicano, que marginaba la actuación de los municipios y sus gobiernos pese a la figura constitucional del municipio libre. Sería hasta la reforma constitucional de 1983 cuando de nuevo se retoma el interés y la importancia de la reglamentación municipal, a partir de que se faculta a los Ayuntamientos, de conformidad con las legislaciones estatales, a expedir “los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones” (Art. 115 de la Constitución, fracción II).

A partir de entonces, 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” (Pontífes, 1988: 49 y 86).

Es de apreciar la importancia que debiera tener la reglamentación municipal precisamente 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 gobernación¹⁰ con dimensión política, económica, social y cultural para las sociedades locales.

¹⁰ El término gobernación refiere a la capacidad de los gobiernos en aplicar las facultades y recursos de que están dotados institucionalmente. Sin embargo, la NGP estima que esta capacidad de gobernación es una condición necesaria más no suficiente para lograr una gestión eficaz, eficiente y de calidad, pues para ello requiere, además, del proceso de gobernanza con visión estratégica. De ahí que se suele mencionar conjuntamente *gobernación/gobernanza*.

En relación con el estudio comparado de las ciudades-capital, precisamente se trata de observar si sus cuerpos reglamentarios contienen factores de gobernabilidad, gobernanza y planeación que orienten hacia una gestión público-administrativa con sentido estratégico para un mejor desempeño de los gobiernos en los distintos campos de su intervención. Con ello se intenta un primer acercamiento, por ahora de carácter documental y formal, para detectar la situación que guarda el marco reglamentario de las ciudades-capital en relación con el paradigma del pensamiento estratégico.

4. Resultados de la indagación

Regulación de gobernabilidad. Si por gobernabilidad entendemos la capacidad que tienen los gobiernos para atender con eficacia y eficiencia los requerimientos y necesidades de su población, debemos entonces suponer que una premisa para desarrollar esa capacidad se encuentra, en el caso de los municipios, en la estructura reglamentaria que norma los distintos campos de la gestión municipal, contemplando al menos cinco aspectos para ordenar la actuación de los gobiernos en esa perspectiva de gobernabilidad:

- Definir ejecutores o responsables de las acciones del gobierno en los distintos campos de intervención.
- Establecer coordinadores de las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales.
- Considerar los coadyuvantes o proveedores que auxilien la concreción de las políticas.
- Señalar los agentes supervisores del desempeño gubernamental.
- Determinar los beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas.

En atención a esos cinco aspectos o indicadores que configuran el marco de los factores de gobernabilidad en la reglamentación municipal, lo que se encontró en el estudio es que del total de los 250 reglamentos considerados, 91 de ellos (36%) sí establecían hasta cuatro o cinco de esos indicadores, mientras que el resto de los reglamentos (64%) sólo consideraban tres o menos de esos factores. De suerte que sólo cuatro ciudades-capital (Aguascalientes, Tepic, Chihuahua y Tuxtla Gutiérrez), de las doce consideradas en el estudio, mostraron buen apuntalamiento a la gobernabilidad en su cuerpo reglamentario al presentar mayor número y porcentaje de reglamentos con cuatro o cinco de los indicadores mencionados: Aguascalientes lo registró en 71% de su cuerpo reglamentario; Tepic en 67% del total de sus reglamentos; Chihuahua en 46% de su conjunto reglamentario; y Tuxtla Gutiérrez en 44% de sus reglamentos (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Presencia del factor de gobernabilidad

CIUDAD-CAPITAL	NIVEL DE CALIDAD				SUMA CALIDADES POSITIVAS	TOTAL
	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	BUENA	MUY BUENA		
Aguascalientes	20.8%	8.3%	33.3%	37.5%	70.8%	100.0%
Tepic	33.3%	0.0%	33.3%	33.3%	66.7%	100.0%
Chihuahua	21.4%	32.1%	17.9%	28.6%	46.4%	100.0%
Tuxtla Gutiérrez	22.2%	33.3%	22.2%	22.2%	44.4%	100.0%
Saltillo	33.3%	26.7%	26.7%	13.3%	40.0%	100.0%
Hermosillo	40.0%	20.0%	10.0%	30.0%	40.0%	100.0%
Cuernavaca	39.4%	27.3%	27.3%	6.1%	33.3%	100.0%
Colima	33.3%	33.3%	25.9%	7.4%	33.3%	100.0%
Querétaro	22.2%	44.4%	22.2%	11.1%	33.3%	100.0%
Zacatecas	20.0%	46.7%	20.0%	13.3%	33.3%	100.0%
Guanajuato	37.9%	48.3%	13.8%	0.0%	13.8%	100.0%
Oaxaca	66.7%	18.5%	14.8%	0.0%	14.8%	100.0%
TOTAL	33.6%	30.0%	22.0%	14.4%	36.4%	100.0%

Fuente: Base de datos del programa de investigación *Estudio comparado de la Reglamentación Municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Febrero de 2013. Elaboración propia.

Así, de acuerdo con los datos registrados en el estudio (véase Cuadro 1), la calidad del marco reglamentario de las ciudades-capital, en términos de orientar hacia la gobernabilidad en la gestión publiadministrativa, se puede calificar como deficiente en 33.6% de los reglamentos, por registrar sólo uno o dos de los cinco indicadores considerados; insuficiente en 30% de los casos al retomar tres indicadores; con buena calidad 22% de los reglamentos por contener cuatro de los indicadores; y con muy buena calidad sólo 14.4% de los reglamentos por incluir los cinco factores de gobernabilidad.

Regulación de gobernanza. Desde el enfoque de la gobernanza, la gestión gubernamental debe tener un fuerte vínculo con la sociedad, más allá de la obligación y responsabilidad que implica el sentido de gobernabilidad circunscrito al ámbito político-administrativo interno del aparato de gobierno; esto es, para la gobernanza no basta la indispensable presencia de los agentes gubernamentales en la actuación pública sino que requiere también de la participación de los actores sociales en la decisión y operación de las políticas públicas. En este sentido, el estudio indagó hasta qué punto el marco reglamentario de las ciudades-capital propicia o estimula desde su normatividad la participación de actores sociales, considerando, a manera de correlato, los mismos cinco indicadores señalados para la gobernabilidad pero ahora orientados explícitamente a la intervención societal en los campos de gestión:

- Promover la representación de actores sociales como ejecutores o corresponsables de programas y políticas públicas en los distintos campos de gestión.
- Establecer coordinadores sociales para las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales.
- Auspiciar que miembros de los diferentes sectores sociales coadyuven y auxilien en la concreción de las políticas.
- Integrar agentes sociales en la supervisión del desempeño gubernamental.
- Determinar los beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas.

Respecto a esos indicadores de gobernanza el hallazgo es decepcionante (véase el cuadro 2), pues sólo 12 (4.8%) de los 250 reglamentos merecieron una buena calificación al disponer en su normatividad cuatro o cinco de los factores de gobernanza arriba señalados. De los 238 reglamentos restantes, 217 (86%) contienen uno o dos de los indicadores, por lo que resultan deficientes en materia de gobernanza y los otros 21 reglamentos (8.4%), al integrar tres de los aspectos mencionados, aún resultan con calidad insuficiente en esta materia.

Cuadro 2
Presencia del factor de gobernanza

CIUDAD-CAPITAL	NIVEL DE CALIDAD				SUMA CALIDADES POSITIVAS	TOTAL
	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	BUENA	MUY BUENA		
Aguascalientes	75.0%	8.3%	4.2%	12.5%	16.7%	100.0%
Tepic	83.3%	0.0%	0.0%	16.7%	16.7%	100.0%
Querétaro	88.9%	0.0%	5.6%	5.6%	11.1%	100.0%
Zacatecas	93.3%	0.0%	0.0%	6.7%	6.7%	100.0%
Tuxtla Gutiérrez	88.9%	5.6%	0.0%	5.6%	5.6%	100.0%
Oaxaca	88.9%	7.4%	3.7%	0.0%	3.7%	100.0%
Chihuahua	82.1%	14.3%	3.6%	0.0%	3.6%	100.0%
Cuernavaca	87.9%	9.1%	3.0%	0.0%	3.0%	100.0%
Guanajuato	93.1%	6.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Colima	85.2%	14.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Saltillo	93.3%	6.7%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Hermosillo	80.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	86.8%	8.4%	2.0%	2.8%	4.8%	100.0%

Fuente: Base de datos del programa de investigación *Estudio comparado de la Reglamentación Municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Febrero de 2013. Elaboración propia.

De manera que los factores de gobernanza tienen muy baja expresión en la reglamentación municipal de las ciudades-capital consideradas en el estudio: las tres capitales mejor posicionadas sólo registran de dos a cuatro reglamentos con

buena calidad del factor gobernanza dentro de su cuerpo reglamentario, ellas son: Aguascalientes, Tepic y Querétaro. Las otras nueve ciudades no alcanzan un buen posicionamiento, pues la mayoría de sus reglamentos son omisos en orientar hacia una gestión con perspectiva de gobernanza.

Regulación con sentido estratégico.- El pensamiento estratégico ha permeado a la administración y gestión públicas del país desde hace tres década, aunque con avances y resultados muy heterogéneos en los distintos círculos publi-administrativos, pero no hay duda de su influencia en ellos, así sea sólo por la cada vez más frecuente denominación de gestión estratégica que se adopta para indicar una orientación distinta a la gestión con cánones del modelo burocrático. Justo es decir que el pensamiento estratégico en la gestión pública se ha acompañado provechosamente de los rasgos propios y complementarios de la gobernabilidad y la gobernanza; de alguna manera ambas devienen en soportes indispensables para una gestión con sentido estratégico, estos es, para una gestión gubernamental que no se rige sólo por planes genéricos e inflexibles, sino que requiere de una programación específica que combine y coordine recursos para diseñar y operar políticas y acciones en contextos acotados, que involucre a los actores interesados para lograr eficacia, eficiencia y calidad en el desempeño de las funciones y servicios de su competencia y, además, con una visión que rebase el corto plazo.

De nuevo, con la idea de observar si en la reglamentación municipal existen factores proclives a una orientación estratégica en la gestión gubernamental, se definieron varios tópicos que a nuestro juicio son indispensables para una normatividad de carácter estratégica que rijan el quehacer de los gobiernos en las ciudades-capital; ellos son:

- Definir responsables de la acción gubernamental en el campo de gestión que se trate.
- Determinar la población objetivo a quien se dirige la acción del gobierno.
- Orientar hacia la planeación y programación de las actividades y políticas.
- Señalar los procesos y cursos de acción derivados de la planeación/programación.
- Fijar criterios de eficacia, eficiencia y calidad para el desempeño de la gestión.
- Proponer instrumentos de monitoreo y evaluación a los programas y políticas del gobierno.
- Promover el sentido público-comunitario que es propio de la naturaleza misma de la gestión gubernamental.

En realidad esos siete tópicos o indicadores son los referentes básicos e indispensables que deben estar presentes en una gestión gubernamental con alcance estratégico. A partir de esos indicadores se realizó el registro de su presencia o

ausencia como expresión tendencial de los factores estratégicos en los cuerpos reglamentarios de cada ciudad-capital.

Los resultados de la indagación en el conjunto reglamentario de las 12 ciudades-capital es muy interesante e indicativo de la situación que guarda el marco reglamentario de las ciudades-capital del país, como soporte de una gestión gubernamental con orientación estratégica.

El reporte general de la indagación nos señala el peso específico que tiene cada uno de los tópicos en el conjunto de los 250 reglamentos objeto del estudio (véase Cuadro 3). Así, observamos que el mayor peso lo obtiene el requisito de asignar al responsable ejecutor de los programas de gobierno, figura registrada en 71% de los reglamentos considerados; en segundo lugar se encuentra el tópico relativo a la necesidad de establecer procesos y cursos de acción, presente en 67% de los reglamentos, y enseguida aparece el requerimiento de planeación-programación en 58% de los casos. Después, con menor frecuencia y peso en la reglamentación municipal encontramos la presencia del sentido público-comunitario (54%), la orientación de eficacia, eficiencia y calidad (40.8%), el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo para las acciones de gobierno (38.4%) y, por último, la determinación de la población objetivo a la que se dirigen los programas y políticas (35.6%).

Cuadro 3
Indicadores estratégicos

CIUDAD-CAPITAL	NÚCLEO ESTRATÉGICO						
	RESPONSABLES DE SU APLICACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO (SOCIETAL)	PLANEACIÓN/ PROGRAMACIÓN	PROCESOS Y CURSOS DE ACCIÓN	EFICACIA/ EFICIENCIA/ CALIDAD	MONITOREO/EVALUACIÓN	SENTIDO PÚBLICO-COMUNITARIO
Aguascalientes	66.7%	62.5%	58.3%	79.2%	58.3%	58.3%	66.7%
Chihuahua	82.1%	60.7%	53.6%	57.1%	32.1%	39.3%	71.4%
Colima	74.1%	40.7%	40.7%	88.9%	48.1%	37.0%	59.3%
Cuernavaca	54.5%	21.2%	75.8%	54.5%	36.4%	39.4%	33.3%
Guanajuato	75.9%	20.7%	51.7%	86.2%	34.5%	37.9%	51.7%
Hermosillo	90.0%	70.0%	70.0%	70.0%	50.0%	40.0%	60.0%
Oaxaca	63.0%	7.4%	44.4%	63.0%	29.6%	14.8%	40.7%
Querétaro	66.7%	16.7%	88.9%	44.4%	61.1%	83.3%	77.8%
Saltillo	53.3%	53.3%	46.7%	66.7%	26.7%	26.7%	40.0%
Tepic	66.7%	33.3%	66.7%	66.7%	0.0%	33.3%	33.3%
Tuxtla Gutiérrez	83.3%	33.3%	66.7%	61.1%	50.0%	27.8%	55.6%
Zacatecas	93.3%	33.3%	53.3%	60.0%	46.7%	20.0%	53.3%
TOTAL	71.2%	35.6%	58.4%	67.2%	40.8%	38.4%	54.0%

Fuente: Base de datos del programa de investigación *Estudio comparado de la Reglamentación Municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Febrero de 2013. Elaboración propia.

Adicionalmente, del reporte general se puede derivar una tendencia que marca el tránsito de un modelo burocrático hacia un modelo de nueva gestión con

orientación estratégica, como lo denota la presencia bastante significativa de los tópicos relativos a la inclusión de procesos y cursos de acción junto con la referencia a la planeación y programación en el quehacer gubernamental. Del mismo modo, parece abrirse paso, aunque con menor intensidad, el llamado desde la reglamentación hacia la eficacia, eficiencia y calidad en los servicios públicos que atienden los gobiernos de las capitales. En contraste y como limitante de esa tendencia hacia la gestión estratégica, observamos el todavía escaso peso específico de dos factores esenciales para avanzar en ese sentido estratégico: el correspondiente a la implantación del monitoreo y evaluación sistemáticos del desempeño y resultados obtenidos por la acción gubernamental y, más delicado aún, el poco aprecio para regular la determinación de la población objetivo a la que se dirigen las políticas públicas. El atenuante sobre estos dos aspectos limitativos es que la muy particular condición técnica requerida para cada campo de gestión, podría justificar su omisión en la norma reglamentaria.

201

Mención especial merece el registro del sentido público-comunitario –no siempre bien ponderado por el pensamiento estratégico–, que si bien no obtuvo la fuerza que amerita en razón de la naturaleza misma de la gestión gubernamental, al menos su mediana presencia –en 54% de los reglamentos– hace pensar que la orientación técnico-administrativa de carácter gerencial no ha desvirtuado totalmente el carácter público-comunitario de la acción de los gobiernos y vale reivindicarlo para el carácter estratégico de la intervención gubernamental en los distintos órdenes sociales.

Desde luego que la manera en que se manifiesta el peso específico de los siete factores de gestión estratégica en cada ciudad-capital es bastante desigual, salvo el peso sobresaliente que tiene en todos los cuerpos reglamentarios la asignación de los responsables de los programas gubernamentales. Ejemplos de esa diversidad de expresión de los tópicos es Zacatecas que muestra precisamente el más alto peso (93%) encontrado para la designación de responsables y, en cambio, reporta la presencia más baja (20%) del factor de evaluación; o Querétaro que mantiene las mejores marcas en casi todos los tópicos pero sólo el 16% de sus reglamentos atiende el factor referido a la población objetivo.

Finalmente, en el escalafón de la calidad mostrada por el conjunto de factores estratégicos (véase Cuadro 4), encontramos que de los 250 reglamentos analizados, 105 (42%) logran la ponderación de buena calidad; otro tanto, 107 reglamentos reportan una calidad insuficiente y los 38 restantes (15%) califican más bajo con mención deficiente.

En el mismo escalafón, las cuatro posiciones más altas corresponden a Querétaro, Aguascalientes, Hermosillo y Guanajuato, cuyos cuerpos reglamentarios reportan buena calidad para el 61%, 54%, 50% y 48% de sus reglamentos, respectivamente; los marcos reglamentarios de las otras ocho ciudades-capital reportan menos de 47% de reglamentos con buena calidad en los factores de gestión estratégica.

Cuadro 4
Presencia del factor de gestión estratégica

CIUDAD-CAPITAL	NIVEL DE CALIDAD				SUMA CALIDADES POSITIVAS	TOTAL
	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	BUENA	MUY BUENA		
Querétaro	5.6%	33.3%	61.1%	0.0%	61.1%	100%
Aguascalientes	12.5%	33.3%	29.2%	25.0%	54.2%	100%
Hermosillo	10.0%	40.0%	30.0%	20.0%	50.0%	100%
Guanajuato	17.2%	34.5%	41.4%	6.9%	48.3%	100%
Chihuahua	10.7%	42.9%	35.7%	10.7%	46.4%	100%
Colima	11.1%	44.4%	33.3%	11.1%	44.4%	100%
Tuxtla Gutiérrez	5.6%	50.0%	38.9%	5.6%	44.4%	100%
Zacatecas	0.0%	60.0%	40.0%	0.0%	40.0%	100%
Cuernavaca	21.2%	45.5%	33.3%	0.0%	33.3%	100%
Saltillo	26.7%	40.0%	26.7%	6.7%	33.3%	100%
Oaxaca	37.0%	40.7%	22.2%	0.0%	22.2%	100%
Tepic	0.0%	83.3%	16.7%	0.0%	16.7%	100%
TOTAL	15.2%	42.8%	34.8%	7.2%	42.0%	100%

Fuente: Base de datos del programa de investigación *Estudio comparado de la Reglamentación Municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político. UAM-X. Febrero de 2013. Elaboración propia.

5. Reflexión conclusiva

En los últimos 20 ó 25 años la sociedad mexicana ha pasado por un interesante proceso de transformación política y económica; cada vez es más común encontrarnos con gobiernos divididos que reflejan de mejor manera la pluralidad de los actores políticos y sociales: podemos encontrarnos con gobiernos de un partido político coexistiendo con una cámara de diputados o ayuntamientos con mayoría de representantes de partidos distintos al partido en el gobierno.

Este nuevo escenario ha venido a cuestionar de manera considerable el estilo de gestionar la cuestión pública. El estilo jerárquico burocrático de gestión pública parece ceder el paso a un modelo que asume como condición indispensable la interlocución del gobierno con la sociedad; un modelo de gestión que podría encontrar dicha interlocución en actores sociales independientes, aliados y no competidores.

En ese sentido los gobiernos municipales comienzan a ser receptivos de esa dinámica de transformación de la gestión pública. Los gobiernos municipales han puesto en duda la legalidad y legitimidad de algunas decisiones tomadas por los otros niveles de gobierno, han empezado a generar marcos regulativos en áreas que en el pasado ni siquiera estaban previstas como funciones expresas de los gobiernos municipales, tales como protección de poblaciones vulnerables, equidad de género, transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, existen muchos otros municipios en los que no se ha producido esta dinámica con la profundidad e intensidad deseada. Por ejemplo, el estudio que hemos realizado nos ha permitido apreciar que existen varios municipios en los que la calidad de su regulación respecto a factores de gobernabilidad es preponderantemente deficiente, como muestran los casos de las ciudades-capital de Oaxaca, Hermosillo y Cuernavaca. Pero por otro lado, existen ciudades-capital donde el desarrollo de sus reglamentaciones incorporan elementos de gobernabilidad que pueden ser calificados mayoritariamente como muy buenos, son los casos de Aguascalientes, Tepic y Chihuahua.

En relación a los factores de gobernanza el estudio arrojó muy malas noticias, pues los gobiernos municipales han incorporado poco y de manera deficiente el tema de la articulación con los actores relevantes de la sociedad. El municipio que presentó un porcentaje de reglamentos con un buen nivel de calidad en relación a los factores de gobernanza fue el municipio de Aguascalientes, donde el 16.7% de su cuerpo reglamentario se encontraba en este nivel. En contraste, la mayoría de ciudades analizadas muestran una reglamentación deficiente para propiciar un sentido de gobernanza en la relación entre autoridades gubernamentales y grupos de la sociedad.

En cuanto a los factores de gestión estratégica, la mayoría de capitales analizadas cuentan con reglamentaciones que indican que el modelo de gestión estratégica poco a poco se ha ido internalizando, pues varias reportan elementos propios de ese modelo: cuentan con responsables visibles de las acciones, con esquemas de planeación-programación, con la definición de procesos y cursos de acción; sin embargo, tienen deficiencias por no incluir en su reglamentación elementos tan importantes como la definición de poblaciones objetivo, carecen de medición de la eficacia y eficiencia de las acciones del gobierno y son pocos los municipios que dentro de su reglamentación incorporan elementos de evaluación y monitoreo de las acciones que desarrolla el gobierno.

Por los resultados arrojados en el estudio, se debe seguir insistiendo en la importancia que debiera tener la reglamentación municipal precisamente como reguladora de la gestión gubernamental y evaluar qué tanto se ha avanzado en convertirla como parte fundamental de la cultura administrativa del país.

Sin entrar en el fondo de la añeja pero a la vez vigente discusión en las doctrinas del pensamiento jurídico, relativa a si en los sistemas jurídico-políticos debe tener primacía el derecho sobre el poder o viceversa, lo que sí se puede deducir de esa importante polémica es que “las normas jurídicas requieren y presuponen un poder eficaz [pero éste] a su vez presupone una norma” (Córdova, 2010: 33). De tal suerte que, guardando las debidas proporciones y trasladada esta cuestión al marco normativo municipal, hoy en día y más aún para las ciudades-capital, un buen gobierno requiere de un cuerpo reglamentario que sea su plataforma de actuación eficaz y eficiente. La reglamentación, como norma que no quede confinada a su texto, demanda una administración eficiente en tanto brazo ejecutor del gobierno; y ambos, gobierno

y administración, debieran orientar y legitimar su acción con base en la norma reglamentaria. Por ello, la acción estratégica de la gestión municipal necesita de un soporte normativo que le induzca a cumplir en términos de eficacia, eficiencia, calidad y transparencia frente a su sociedad. Falta mucho todavía, como pudo observarse en los resultados del estudio, para que el pensamiento estratégico permee la gestión pública municipal; pero también hay avances que pueden operar como efecto-demostración para mejorar el ejercicio publi-administrativo en los municipios del país.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Arellano Gault, David (2004), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Arellano Gault, David (2006), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (2011), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos/UAM-I, México.
- Barzelay, Michael (2003), *La nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Cerrillo i Martínez Agusti (2005), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto de Administraciones Públicas/iig, Madrid.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012), Porrúa, México.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2010), *Derecho y poder*, Fondo de Cultura Económica/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Guerrero, Omar (2004), *La nueva Gerencia Pública*, Fontamara, México.

Kooiman, Jan (2005), "Gobernar en Gobernanza", en Cerrillo i Martínez Agusti, *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto de Administraciones Públicas/iig, Madrid.

Osborne, David y Ted Gaebler (1997), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, España.

Pontifes Martínez, Arturo (1988), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México.

Ramírez López, R. y Zamora Fernández de Lara G. (2008), "Referentes para el estudio de la gestión pública municipal", en, Gatica L., Ignacio et al. (Coords.), *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, Eón/UAM-Xochimilco, México.

206

Páginas de internet

Cámara de Diputados, 2013: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila.htm

Registro de Reglamentos Municipales: www.ordenjuridico.gob.mx [octubre de 2012 a febrero de 2013].