



**Los gobiernos locales como actores
estratégicos del desarrollo social integral
Sustentable.**

Alejandro Armenta Mier

Puebla, septiembre 2007

Introducción

Uno de los aspectos fundamentales en el estudio de la dimensión gubernativa de lo local, es esencialmente el desafío de articular un modelo de Gobierno Local de Nueva Generación (GLNG) como factor de solución a las crecientes demandas de los ciudadanos y a los retos de su entorno económico y social. En otras palabras, surge la necesidad de un replanteamiento de la función y de la funcionalidad de los gobiernos locales para ir al encuentro de la ciudadanía y convertirse en un actor estratégico para el crecimiento económico y el desarrollo social integral sustentable.

La urgencia de construir un nuevo paradigma obedece a un agotamiento del modelo tradicional de gestión pública municipal caracterizado durante décadas por la existencia de marcos normativos y reglamentarios anacrónicos, estructuras organizativas y operativas muchas veces ineficientes e insuficiencia de recursos para atender las demandas sociales insatisfechas. Si a esto sumamos las causas estructurales como la concentración de población y capital y su contraste con alarmantes niveles de pobreza y marginación, se abre cada vez más la brecha que diferencia la dinámica del desarrollo y crecimiento económico en los espacios locales.

Los contrastes regionales en la actualidad -se aborda en la primera parte del trabajo- no se resuelven con los convenios de coordinación entre la federación, estados y municipios dada la característica asistencialista de la gestión pública.

Por lo que el modelo de gobiernos locales -del cual se trata en el segundo apartado- deberán orientarse en los principios de equidad, justicia social y ciudadanía a fin de construir sociedades locales cohesionadas con gobernabilidad y legitimidad que les permita su integración regional sustentable, de esta manera, los gobiernos locales serán considerados como los verdaderos actores estratégicos en su desarrollo.

Por ello, se considera que el modelo GLNG es una alternativa innovadora, cuyos componentes -que estructuran el resto de nuestro trabajo- son: a) participación social y ciudadanía (tercer apartado) b) modernización administrativa, c) tecnologías de la información (ambos se tratan en la parte cuatro), d) una planificación estratégica situacional, e) administración por resultados, f) mejora continua y calidad total (se tratan en el apartado cinco), g) gobierno horizontal h) autogestión económica municipal (apartado seis) y h) mejora regulatoria (apartado siete).

1.- El escenario nacional: una mirada desde lo local.

En el país se observan grandes disparidades regionales que resultan de un crecimiento económico desigual y una distribución inequitativa de los ingresos públicos, es decir, existen áreas metropolitanas industrialmente consolidadas y regiones con predominio de actividades artesanales y agrícolas, además, el contraste regional, también se explica por la disponibilidad de los recursos naturales en los espacios locales, esto es, por una parte existen regiones con fuentes hidrológicas importantes para las actividades agrícolas, disponibilidad de yacimientos de petróleo y minerales para las actividades industriales, recursos forestales y marinos para actividades de menor valor agregado; y por otra, regiones totalmente desprotegidas de estos recursos. Lo anterior significa que tanto las actividades económicas como la disponibilidad de recursos limitan el desarrollo regional, una situación que se expresa no solo en asentamientos humanos rurales con altos niveles de pobreza y marginación, sino también en zonas urbanas donde se tienen mejores niveles de vida y al interior de esta, una desigualdad social claramente definida. El país está integrado en muchas mesoregiones, regiones o microrregiones dependiendo de la dimensión del problema del que se quiera abordar, pero nuestro interés radica en los gobiernos locales, cuya unidad de análisis es la delimitación política municipal, dado que es la división política-administrativa más desagregada, donde se conoce de cerca las necesidades sociales, y por tanto, es ahí donde también se pueden generar las propuestas para la solución de necesidades insatisfechas mediante la integración municipal en espacios desarrollo regional.

De lo contrario, las necesidades sociales no satisfechas por el mercado (y que tampoco existe respuesta integral en la política centralizada del estado), serán cada vez de magnitudes mayores si no se atienden desde la perspectiva de los espacios locales, es decir, desde la intermunicipalidad se deben plantear políticas regionales de desarrollo social, considerando necesidades comunes para que las administraciones generen soluciones que garanticen un desarrollo integral. Si el mercado no resuelve las necesidades y los recursos públicos son insuficientes para dar respuesta gubernamental a las necesidades más sentidas de la población, entonces nuestro punto de partida, en el presente trabajo, es considerar que los gobiernos locales son los únicos actores para la construcción del desarrollo social en la medida que tengan liderazgo e innovación administrativa y en la medida que se integren en espacios locales georeferenciados.

2. El modelo de gobierno local de nueva generación

El federalismo coordinado entre los diferentes órdenes de gobierno en México es ya un círculo vicioso que se necesita reconstruir, dado que el gobierno central aparece como garante de cohesión y equidad distributiva; los gobiernos estatales asumen el papel de orientadores y de interlocución con los gobiernos locales y estos últimos son ejecutores del gasto con fines de inversión y desarrollo social, cuando es a éste nivel, además de ejercer recursos, donde se deben generar propuestas de solución.

Pero, ¿cuál es la urgencia de articular un modelo de gobierno local orientado a jugar un papel fundamental para el desarrollo social integral?, nuestro interés es replantearnos la capacidad de gestión a nivel municipal, como uno de los elementos orgánicos del sistema federal y como unidad de análisis para dotar a las administraciones locales de mayores posibilidades de insertarse con éxito al desarrollo social sustentable. Es lamentable la ausencia en los gobiernos locales de un modelo técnico de gobierno con características similares, que respetando sus condiciones provinciales, pueda desarrollarse con modernos componentes normativos, metodológicos, operacionales, superando así la improvisación y los

estilos muy particulares de ejercicio gubernamental que son una constante en la geografía nacional. Estos no pueden mantenerse ajenos a un sistema integral de calidad gubernamental identificada como la mejora continua de los procesos, el fortalecimiento ético y técnico del servicio público y la utilización de las tecnologías de la información como condición de mejores prácticas de gobierno.

El Gobierno Local de Nueva Generación (GLNG) considera las siguientes características: a) Una planificación estratégica situacional, b) Modernización administrativa, c) Participación social y ciudadana, d) Mejora continua y calidad total, e) Tecnologías de información (TIC's), f) Administración por resultados, g) Gobierno horizontal, h) Mejora regulatoria i) Autogestión económica municipal,

Con estos componentes vamos hacia la mejora de los procesos y servicios públicos con un enfoque de calidad, a utilizar las mejores prácticas como parte de una nueva cultura del servicio público, acercar los servicios a la ciudadanía con evaluación permanente de las estructuras y áreas operacionales. Además que en los gobiernos locales con mayor actividad económica el reto, es posibilitar el desarrollo de la calidad regulatoria, donde se reduzcan tiempos de aperturas de negocios, auxiliándonos con un sistema de apertura rápida de empresas. Los gobiernos locales tendrán la oportunidad de desarrollar programas de calidad del servicio público, donde la selección, reclutamiento y adscripción de los servidores públicos sean determinados por sus talentos, competencias y descripción del puesto, superando así vetustas practicas de saldar deudas de naturaleza política o en el peor de los casos consanguíneas. En este mismo sentido, el desarrollo y auxilio de las tecnologías de la información generará respuestas con prontitud a las crecientes demandas ciudadanas.

EL GLNG, en suma nos garantiza eficacia, productividad, corresponsabilidad, gobernabilidad, autogestión entre otras fortalezas.

3. La Participación Social y Ciudadana

La participación ciudadana para el modelo GLNG, significa reconocer el empoderamiento ciudadano, para que mediante su organización pueda expresarse la corresponsabilidad local entre administraciones municipales y ciudadanía. Partiendo de este reconocimiento, en el modelo de gobierno se aspira “a rediseñar un sistema de participación ciudadana que permita la institucionalización de la misma y cumpla los objetivos básicos de redistribución y descentralización del poder desde las estructuras de gobierno hacia la ciudadanía y le confiera un carácter más activo” (Lombera y Cabrera; 1999). Continuando la cita tenemos que:

Los objetivos y fundamentos para replantear la participación ciudadana serían:

- a) Institucionalización de la participación ciudadana en el ámbito público, donde se reconozca precisamente el empoderamiento ciudadano.
- b) Generar una política social que admita la participación.
- c) Formular un marco jurídico donde se reconozca las formas de organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública.
- d) Aceptar el empoderamiento ciudadano en el conjunto de instituciones, normas y procedimientos públicos para permitir el control y la fiscalización ciudadana en el ejercicio del gobierno.
- e) Generar una cultura de la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la política pública.

De esta manera, en el modelo de gobierno se reconoce a las administraciones municipales y a la ciudadanía como actores estratégicos en la construcción del desarrollo social integral, así el componente estratégico del modelo GLNG se adquiere cuando las administraciones locales: a) Admiten participación ciudadana, b) Proveen servicios de calidad, c) Tienen autonomía financiera, d) Fortalecen su capacidad administrativa y e) Autogestionan para el desarrollo

Este modelo de gobiernos locales debe avanzar al exterior con un desarrollo social integral y hacia el interior con mejores prácticas que resulten de un gobierno integrado vertical y horizontalmente. En una visión muy general (CEPAL; 2000) o desde una conceptualización sociológica dijera Arzalus (1999), la participación ciudadana tiene varias expresiones, en un primer término “el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. En tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad” (CEPAL; 2000; pág. 65).

La forma de participación que se considera en nuestro modelo dado sus características que sean de utilidad para el desarrollo social integral, es evidentemente la que corresponde al segundo y tercer término. Esto es, se requiere participación ciudadana en procesos decisorios y deliberantes, debido a que las formas de participación transparentan el ejercicio de los recursos, es decir los ciudadanos son también fiscalizadores de los recursos públicos asignados a los gobiernos locales, por otra parte, se requiere participación ciudadana para promover derechos económicos, sociales y culturales. En este modelo de gobierno se les considera, a la par que los gobiernos locales, como ejecutores de recursos públicos para resolver una necesidad económica concreta.

Desde esta perspectiva integral (segunda y tercera expresión), la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público (poder del gobierno local) y los individuos, por lo que el ciudadano no solo es receptor de prestaciones, sino también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales para formar parte de proyectos colectivos y de iniciativas que los propios ciudadanos procuran para su bienestar. En nuestro modelo de gobierno, se admite la participación ciudadana de manera organizada para que forme parte de la construcción del desarrollo social, por tanto, su forma concreta de participar es

mediante actividades productivas y realización de obras de infraestructura social entre otras. En este escenario los gobiernos locales asumirán la responsabilidad de fomentar la participación ciudadana y social, es aquí precisamente donde juegan un papel fundamental porque en ellos recae la construcción del nuevo tejido social. Por tanto, los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad y aquellos que no necesariamente lo están, como organizaciones civiles, sectores medios, pequeños agricultores y comerciantes, pueden organizar tanto en municipios como en comunidades mecanismos de participación a partir de una necesidad concreta y según prioridades claramente identificadas, orientaran los recursos públicos para resolver la problemática existente. Pero hasta aquí el tema sigue siendo una abstracción que por supuesto deja de serlo al proponer la construcción de mecanismos de participación ciudadana y social para eficientar el gasto público y promover el desarrollo con sentido social; es aquí donde toma forma de manera trascendental la construcción e impulso de los Comités de Desarrollo Social de conformación heterogénea, pero fundamentalmente de los grupos sociales más necesitados de la población. En este mismo sentido, para considerar la participación ciudadana en el modelo GLNG se propone necesariamente la creación de: a) Comités de Desarrollo Social (CDS)

Como se especifica en la sección V del artículo 12 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Puebla, los Comités de Desarrollo Social (CDS) tendrán como finalidad “promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore la distribución”. Los CDS tendrán facultades para la producción de bienes y la generación de servicios sin fines de lucro, a fin de utilizar de manera optima lo recursos forestales, marinos o minerales de la región. Se debe dar prioridad a la creación de Comités que presenten proyectos productivos de alto impacto social bajo las siguientes vertientes económicas: Aprovechamiento de recursos naturales con potencial de mercado, Actividades económicas con generación de encadenamientos productivos, Actividades económicas que incorporen tecnologías limpias, Actividades económicas para la conservación del medio ambiente, producción para la exportación.

Los CDS deberán contar con autonomía jurídica y autonomía financiera para el ejercicio de los recursos públicos con fines de inversión social. La Figura Jurídica de estos comités, así como los requisitos deberán especificarse en la Ley de Desarrollo Social y su constitución deberá certificarse ante Notario Público. Los registros de estos comités deberán realizarse ante la Secretaría de Desarrollo Social de cada Entidad Federativa y el Distrito Federal para tener un padrón de beneficiarios y delinear las acciones y políticas del desarrollo social, de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, sus vertientes para el desarrollo social en los cuales se admitirá los CDS son:

- a) Desarrollo regional
- b) Desarrollo urbano
- c) Desarrollo rural

En los CDS debe prevalecer el espíritu de la solidaridad a fin de conjuntar esfuerzos entre los ciudadanos y organizaciones, reducir el costo de la inversión inicial y la inversión en el capital de trabajo. El financiamiento de los activos será mediante una aportación social en especial de las personas que integran el comité, transferencias de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, fondos de desarrollo de instituciones financieras, Fondos del Banco Mundial y un Fondo de Inversión Social del gobierno en sus diferentes esferas (Federal, Estatal y Municipal).

El Fondo para el Desarrollo Municipal de la Entidad o de la Federación será a fondo perdido, por lo que no se generarán gastos de financiamientos para la ejecución de los proyectos productivos. La dirección de los CDS rurales y urbanos deberá formarse por ciudadanos, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de universidades, representantes de organizaciones civiles o por usos y costumbres en las comunidades donde aun se tienen estos métodos de participación ciudadana.

El CDS urbanos y rurales deberá estructurarse bajo la siguiente estructura orgánica:

- a) Presidente de comité
- b) Secretario
- c) Administrador financiero
- d) Administrador de producción
- e) Administrador de mercadotecnia
- f) Asesor técnico

Los CDS regionales puede conformarse a partir de comités intermunicipales a fin de garantizar el desarrollo regional sustentable, puede resultar también a propuesta de partidos políticos, por convocatoria de administraciones locales o dependencias de gobierno, bajo la misma estructura orgánica que los CDS rural y urbano. La dirección de los comités será renovada cada cuatro años, mediante asamblea general de las personas que participaron en la inversión social, la cual debe expresarse en su acta constitutiva y certificarse ante notaría pública para su validez. Cada nueva administración deberá presentar una Plan de Desarrollo en términos de producción, aprovechamientos de recursos, generación de empleos y perspectivas de mercado.

Los empleos generados deberán ser permanentes y competitivos mediante:

- a) Capacitación constante para un alto nivel de calificación laboral
- b) Remuneración competitiva en función de unidades producidas o tiempo laborado con todas las prestaciones sociales a fin de garantizar mejores niveles de vida a la población directa e indirecta que se derive del contrato social.

Por su parte, estos comités de participación ciudadana y social (CDS), tienen la finalidad de eficientar el gasto público destinado por la Federación y la Entidad Federativa para la creación de infraestructura social en los municipios, de esta manera se garantiza el desarrollo social mediante acciones solidarias entre los gobiernos locales, la participación ciudadana y el sector privado.

Promoverán la organización de los ciudadanos beneficiarios directos de las obras de infraestructura social, como lo señala Guillermo (2003) la participación ciudadana puede realizarse mediante la cooperación voluntaria en sus diferentes denominaciones regionales: Tequio, faenas, fatigas, mayordomías, junta de vecinos o padres de familia. La organización puede considerar dos vertientes: Cooperación voluntaria para el bienestar social y la Cooperación voluntaria para el desarrollo regional.

Respecto a la primera vertiente, los CDS organizarán a los ciudadanos para la ejecución de obras de infraestructura relacionadas con el mejoramiento de los niveles de vida (educación, salud, vivienda, urbanización, alimentación, caminos, etc.), para ello, el gobierno del Estado o los Ayuntamientos Municipales establecerán compromisos con los ciudadanos para ejecutar obras de infraestructura que satisfagan las necesidades más apremiantes de las comunidades locales y que contribuyan a mejorar sus niveles de vida.

En su vertiente desarrollo regional (construcción de obras de infraestructura regional y ejecución de Programas Estatales y Federales de desarrollo en regiones o micro regiones consideradas como prioritarias en el país de acuerdo a lineamientos de la políticas públicas) coordinarán las acciones intermunicipales para la realización de obras de infraestructura regional; administrarán los fondos participables para la creación de infraestructura y organizarán la cooperación voluntaria de los ciudadanos directamente beneficiados por las obras que contribuyan con el desarrollo social. Las acciones intermunicipales y la organización serán acordes a los lineamientos del desarrollo regional establecidos en los Planes de Desarrollo de los diferentes ámbitos de Gobierno. Así los CDS pueden integrarse por el grupo específico de beneficiarios y además abrir espacio a otros actores que no necesariamente pertenecen a estratos sociales populares. Con esta representación amplia, plural quedan integrados en el Comité los demandantes de obra (ciudadanos), los ejecutores del gasto (gobierno estatal y municipal) y los operarios (responsable de obras públicas del municipio).

La estructura funcional de estos Comités será de la siguiente manera: a) Presidente de comité, b) Secretario, c) Tesorero, d) Vocales

Los requisitos para la constitución de estos comités se especificará en la Ley de Desarrollo Social y su registro se realizará ante la Secretaría de Desarrollo Social de la Entidad para actualizar el padrón de beneficiarios. Mediante la participación voluntaria de los ciudadanos en la ejecución de la obra se eficientará los recursos presupuestales del Estado asignados a Programas de Desarrollo Social, mismo que serán complementados con recursos provenientes de la Federación y los convenios con los Ayuntamientos de los municipios cuando la formación de infraestructura sea de impacto regional, además de considerar los recursos provenientes del sector privado y organismos financieros internacionales.

4. Modernización administrativa y tecnologías de la información

La incorporación del uso de tecnologías de información (TIC's) en nuestro modelo GLNG generaría un sistema de gestión local que daría respuesta inmediata a las crecientes y variadas demandas ciudadanas. Este sistema se constituye a partir de tres elementos: gobierno municipal, ciudadanía y ventanillas únicas de atención. Las ventanillas únicas son las que integran los otros dos elementos, mediante la atención ciudadana y donde las TIC's facilitan la realización de los servicios que presta el Municipio. La relación Gobierno municipal – sociedad, en el sistema permite organizar y acercar los servicios a los ciudadanos en forma transparente y por su parte la relación Ventanilla única – sociedad es un punto de acceso que tiene la sociedad con el gobierno municipal. Se considera que el sistema promueve la relación intrainstitucional y la coordinación entre las áreas administrativas, lo que permite una mejora continua de los procesos y por consecuencia la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

De esta manera, mediante las TIC's se crea un esquema de conectividad, donde el nodo fundamental es la ventanilla única donde se recibe información que será procesada por las respectivas oficinas del gobierno local y que finalmente el resultado del proceso fluye hacia el nodo para información del ciudadano o para la terminación del proceso. El flujo de trabajo debe ser estándar, medible y administrable que permita conocer los tiempos de atención, los logros realizados, las debilidades y sobretodo el ajuste en tiempo real de la atención a los ciudadanos desde un esquema homogéneo para todas las áreas que ofrecen trámites y servicios del Municipio. El sistema debe permitir de manera sencilla la identificación del ciudadano (archivo electrónico), para su trato personalizado durante el proceso lo que permite resolver problemas de tiempos y movimientos en el trámite del ciudadano, por consiguiente, este componente le permite al modelo GLNG crear gobiernos eficientes. También se requiere de estructuras de datos homogéneas que permita compartir la información entre diversas áreas municipales y obtener registros globales para conocer el comportamiento de los ciudadanos, identificar las tendencias y poder tipificarlos. Todos los procesos unitarios diversifican y automatizan el otorgamiento de los servicios con la finalidad de reducir tiempos de trámites. Por tanto, con la integración de las tecnologías de información y el sistema de gestión se pueden tener los siguientes resultados:

- a) Mejorar significativamente la percepción ciudadana de atención en oficinas de gobierno municipal.
- b) Reducción de tiempos y requisitos para los trámites y servicios.
- c) Compartir información entre las áreas del Gobierno Municipal con los mecanismos de seguridad y confidencialidad necesaria.
- d) Generar información que permita la toma de decisiones sobre la atención ciudadana.

Estos resultados se obtienen a través de un tablero de control en el sistema, el cual permite conocer visualmente la operación y los casos críticos, además de administrar solicitudes de servicios y trámites realizadas por la ciudadanía a través de una ventanilla única, Internet o vía líneas de atención ciudadana. El mismo tablero, es un instrumento de previsión y de control en el sistema, ya que permite conocer la productividad del personal y problemas críticos en la atención ciudadana, lo que permite realizar mejora continua y adecuar el marco regulatorio, ambos como componentes del modelo GLNG. El sistema de gestión municipal debe admitir la realización de pago de servicios en línea o procesos en línea, tales como la apertura rápida de empresas, pago de servicio de limpia e impuesto predial, pago de multas etc., . El pago podrá realizarse en ventanillas únicas, cadenas comerciales, bancos e Internet, por lo que se requiere la gestión de convenios y la contratación de un servicio de cobro electrónico. Por lo que se requiere también de la generación en línea de boletas de cobro, consulta de saldos, pago vía tarjeta de crédito y consulta de pago para aquellos que se realizan vía electrónica. El sistema manejador de contenidos debe permitir, por una parte, la creación dinámica y administración de sitios de Internet en base a componentes definidos y seleccionados por el usuario final, delegando la responsabilidad de información entre diferentes áreas del Municipio, por otra, agilizar el proceso de actualización Web, lo que permitirá tener un sitio actualizado con información relevante y de interés.

5. Administración por resultados, planeación estratégica y mejora continúa

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de la administración actual en Puebla define un gobierno de resultados como “la medición de desempeño de los programas, haciéndolo con las metodologías y la métrica utilizada por agencias nacionales e internacionales...-que- permita conocer el desempeño gubernamental, la calidad de los servicios públicos, la productividad de los servidores y el beneficio inmediato y a largo plazo de las políticas y acciones implementadas.

La visión del modelo GLNG se regirá por resultados, los cuales estarán determinados por la demanda social, la disponibilidad de los recursos y la orientación a los esquemas de competitividad pertinentes (PED 2005-2011). Así el modelo GLNG se define como parte de su primer objetivo estratégico, la utilización de la planeación estratégica en las acciones de gobierno de esta manera para los gobiernos locales la mejor alternativa para dirigir los esfuerzos de gobierno en este importante nivel. De esta manera los gobiernos locales con orientación a resultados formulan su planeación estratégica a partir de un diagnóstico situacional que resulta de la matriz FODA municipal. En la planificación estratégica debe especificarse los resultados de la gestión en el largo plazo, especificando objetivos generales de desarrollo municipal y fortalecimiento municipal. Para cada uno de los objetivos debe especificarse instrumentos o estrategias identificadas a partir de las fortalezas municipales identificadas en el diagnóstico situacional y las restricciones para el alcance de estos mismos que se especifican como las carencias municipales (debilidades). Por otra parte, los objetivos específicos son considerados como objetivos intermedios y que no necesariamente se determinan a partir de la planificación estratégica situacional, sino que resultan de un control estratégico, esto es a nivel institucional o dependencias de gobierno. Por tanto, los objetivos de corto plazo contribuyen a lograr los objetivos de largo plazo (en otros términos miden la eficacia administrativa del gobierno) y los especificados por normatividad. En este sentido un gobierno de resultados es un gobierno que administra sus objetivos para solucionar las demandas ciudadanas.

Una de las metodologías exitosas organizacionales en los gobiernos es la mejora continua que aplicada a las condiciones propias de los municipios para mejorar sus procesos administrativos y de servicios con un enfoque de calidad total a los ciudadanos. Es importante destacar la utilización de las denominadas 5 s como parte de la cultura de la calidad e implementar el círculo de Deming así como el uso del pescado de Ishikawa para analizar la problemática municipal que le da un matiz científico y preciso a los diagnósticos locales, mismos que servirán de punto de partida para la elaboración de los planes municipales de desarrollo.

Los equipos de mejora continua (EMC) es la estructura que posibilitará generar una cultura de la calidad en los ayuntamientos y de esta manera crear procesos exitosos para la gestión gubernamental. Existe una afirmación que reza “la calidad del desarrollo se mide a partir de la calidad de los servicios sociales”, es decir se debe garantizar el acceso a la infraestructura social y servicios básicos con calidad, dado que las acciones de gobierno (cualquier orden) regularmente buscan, mediante programas, asistir los efectos de pobreza, marginación y desempleo, alejándose de las causas estructurales que originan el problema.

En la actualidad, las instituciones tienen un papel importante en el proceso de integración entre los ciudadanos y el gobierno, es por ello, que el invariable contacto entre ambas partes hace necesaria la actualización en los procesos de atención al ciudadano que busca en los gobiernos locales respuestas a las necesidades que aquejan a su población. La mejora continua debe ser considerada por tanto, como una estrategia por que constituye una serie de programas, proyectos de acción y despliegue de recursos para lograr objetivos completos ya que el proceso debe ser progresivo, es una herramienta enfocada al perfeccionamiento de los procesos que competen a los municipios. Este proceso de mejora implica un ascenso en la calidad de servicios prestados, que se convierten en una mejora diferencial respecto de los demás municipios. Por lo tanto, la continuidad nos remite a que debe ser constante el proceso de mejora continua y adherir el concepto de calidad total en los municipios, que implique una mayor eficiencia de los recursos públicos ejercidos, servicios públicos de calidad y eficiencia administrativa. Lo anterior basado en los siguientes principios: a) Orientación al ciudadano b) Mejoras continuas, c) Trabajo en equipo.

Para que los gobiernos locales oferten servicios públicos de calidad se requiere, por una parte, que cuenten con personal lo suficientemente capacitado para realizar responsabilidades públicas y tener capacidad para controlar variables dentro de los estándares de calidad en el servicio público, por otra parte, se requiere personal que trabaje en equipo para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones.

De esta manera, el verdadero progreso se da cuando el servidor público de mayor jerarquía (presidentes municipales) asume liderazgo en los procesos y cambios estructurales, a su vez los servidores públicos asumen estos cambios y se adaptan a ellos mediante la participación en equipo (un gobierno integrado tanto horizontal como verticalmente).

El fin de los servicios públicos de calidad se justifica por:

- a) El ciudadano exige calidad. El ciudadano común de los gobiernos locales es un ciudadano más informado, atento y racional, por ello nos encontramos frente a un ciudadano más exigente y que no tolera ineficiencias y malos servicios.
- b) La calidad es rentable. La calidad es una inversión rentable, ya que los municipios con calidad en el desempeño de sus funciones se caracterizan por estabilidad al interior de su jurisdicción y por tanto son municipios prósperos.
- c) La calidad total mejora la moral del personal. En los municipios en los que la calidad es muy baja, es común la pérdida de tiempo, baja productividad del personal administrativo y servicios públicos no competitivos. Sin embargo, en el Municipio en que la calidad prepondera, la eficiencia en los trámites resulta más ágil, se tiene moral en la atención ciudadana y existe una disminución en la saturación del trabajo.

Tanto la mejora continua como la calidad total en los municipios es un paso estratégico en el modelo de gobierno de nueva generación. Si los municipios acceden a moverse en éste mismo tenor, se podrá crear un avance hacia una mejor atención social, entendiendo que el gobierno en cualquiera de sus niveles y más aún, el municipal, son los encargados de dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para mejorar su calidad de vida. Así las autoridades municipales deben tener la intención de mejorar las formas tradicionales de conducta de todos sus integrantes, es decir, que desde el primer responsable, hasta el más modesto de sus servidores públicos, aseguren una actitud de vanguardia para optimizar la aplicación de los recursos públicos.

Con la mejora continua y la calidad total en los municipios, los objetivos a perseguir por parte de los gobiernos locales son: Instrumentar acciones de mejora continua y Generar un entorno laboral propiciando espacios de participación y dialogo en los cuales el servidor público participe en las decisiones y genere resultados. En la actualidad la mejora continua y calidad se encuentra en un proceso de perfeccionamiento, pero en la medida en la que este se apoye en los enfoques utilizados en la practica municipal se obtendrán mejores resultados.

6. Gobierno integral para la autogestión municipal

Para la solución de los problemas municipales se requieren de propuestas novedosas e integrales y para ello debe involucrarse, para tomar una decisión optima, desde los beneficiarios hasta las dependencias gubernamentales a fin de que las respuestas sean oportunas y contribuyan al desarrollo municipal. Las instancias de coordinación también deben ser consideradas para consultoría y tomar decisiones acertadas, tales como los comités de desarrollo, de gestoría, comités técnicos, etc. Por tanto en este apartado, se definirá un esquema de integración para la toma de decisiones. Para garantizar la sustentabilidad del desarrollo municipal y por consecuencia el regional, deberá implementarse la cultura de perfiles en las administraciones locales a fin de promover un municipio de capacidades autogestivas para su desarrollo con vocación de liderazgo municipal.

La limitación de las capacidades administrativas de los gobiernos locales se explican, por una parte, a partir de que los recursos federales y estatales están etiquetados en sus asignaciones en el sentido de que no hay forma de canalizarlos hacia inversiones que generen soluciones integrales, y por otra, la falta de autonomía financiera de las haciendas públicas municipales por la insuficiencia de recursos para cubrir el gasto corriente; lo que en la práctica reduciría el papel de los municipios como simples administradores y gestores de los recursos estatales, así como proveedores de servicios públicos. Sin embargo, los gobiernos locales, a pesar de estas restricciones en su capacidad administrativa, deben asumir su papel que le

corresponde en el federalismo respecto a los otros niveles de gobierno, esto es, generar procesos novedosos de autogestión municipal para la atención de las demandas ciudadanas. Estas formas de gestión deben plantearse al construir su propio desarrollo social integral, involucrando la participación ciudadana, la participación horizontal y vertical de los diferentes niveles en la administración local. Por tanto, un gobierno integrado (horizontal y verticalmente) fortalece las capacidades municipales para formular y plantear procesos de gestión que generen resultados de corto y largo plazo.

7. Marco jurídico y mejora regulatoria en el modelo de gobiernos locales

Como premisa fundamental se deben identificar todas aquellas limitaciones y anacronismos de las disposiciones legales y normativas en los diferentes ámbitos de gobierno que imposibilitan el desarrollo del modelo de Gobierno de Nueva Generación. Es pertinente destacar que alguna de las necesarias reformas supera el ámbito municipal y estatal, trasladándose al debate nacional en la indispensable Reforma de Estado donde los actores políticos y sociales han formulado una nutrida gama de propuestas que sin duda enriquecerán la decisión. Las disposiciones que frenan el desarrollo del Modelo de Gobierno, deben ser reformadas con nuevas alternativas que configuren un nuevo Marco Legal para poder detonar su potencial como actores estratégicos del desarrollo social. Uno de los aspectos normativos que sustentan el modelo de gobierno local es el reconocimiento en la Ley de Desarrollo Social las formas de participación ciudadana, a fin de eficientar el gasto y vigilar de cerca por parte de la ciudadanía el fin de los recursos públicos. Para que el modelo de gobierno de nueva generación cumpla con su objetivo estratégico en el desarrollo, necesariamente se requiere una adecuación del marco regulatorio, mismo que implica una reforma gradual del marco normativo para que los gobiernos locales sean funcionales y contribuyan al desarrollo social. Un gobierno competitivo y de calidad en sus servicios públicos requiere necesariamente de una mejora regulatoria adecuada para eficientar sus procesos y atender de manera ágil, eficiente, ordenada y con certidumbre jurídica a los ciudadanos y las empresas.

El modelo de gobierno con participación social es también un gobierno transparente y evita la discrecionalidad, por lo que se requiere una reforma regulatoria para la rendición de cuentas bajo un esquema municipal. Para que las administraciones locales innoven sus procesos de gestión, realicen mejoras continuas y aprovechen sus capacidades autogestivas se requiere una normatividad para que el modelo de gobierno sea competitivo a nivel local y regional.

En consecuencia adecuar el marco normativo y hacer gobiernos locales funcionales se requiere la creación de una unidad de mejora regulatoria a nivel municipal, la cual revisará y propondrá reformas a la normatividad existente, además del fomentar la implementación de las mejores practicas en los gobiernos locales.

Conclusiones:

1.- La articulación de un modelo de gobierno local de nueva generación es una necesidad histórica para poder cumplir con la nueva dinámica económica política y social contemporánea que vive México y el mundo entero. Es el desafío más difícil para quienes pensamos que el redimensionamiento de lo local, es condición para el crecimiento económico y el desarrollo social integral sustentable en bien de los mexicanos.

2.-El modelo en efecto, obligará a una necesaria reforma del marco legal para establecer las nuevas relaciones entre los tres niveles de gobierno en el país, que por sus implicaciones necesariamente deberá formar parte de la agenda de la Reforma de Estado, si esta va a profundidad.

3.- La responsabilidad de los gobiernos locales en el desarrollo social, pasa necesariamente por su capacidad de gestión, su apertura a la participación ciudadana y social-actores estratégicos- pero sobre todo por su capacidad autogestiva que le configurará un carácter estratégico.

BIBLIOGRAFÍA

Arzaluz, Solano Socorro, 1999, *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano: algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*, ponencia presentada en el 1er Congreso del IGLOM, “Gobiernos Locales el futuro político de México”, México.

CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.

Ley General de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación 20 de enero de 2004).

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla (diciembre de 2006).

Ontiveros, Ruiz Guillermo, 2003, *El Programa Nacional de Solidaridad: La política social en México 1988-1994*, México, Editorial eumed.net.

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (Gobierno del Estado de Puebla)

Ziccardi, Rivera, 1999, *Los actores de la política social ciudadana*, ponencia presentada en el 1er Congreso del IGLOM, “Gobiernos Locales el futuro político de México”, México.