

## **Reconfiguración institucional y gobernanza local en México**

José Santos Zavala

La transformación social, la globalización económica, la pluralidad y alternancia política y la política pública de descentralización en México han hecho de los municipios mexicanos actores más protagónicos en el proceso de formulación de las políticas públicas. En este contexto, se ha generado todo un proceso de cambio, sin embargo este cambio se ha quedado en una transformación de las formas organizativas, quedado casi intacta la estructura institucional, lo que ha generado políticas públicas inestables.

En esta ponencia, se reflexionara sobre la necesidad de una reconfiguración institucional del gobierno local en México, como una forma de mejorar su capacidad de gobernar. Las reflexiones se hacen a partir de la pregunta ¿Cómo mejorar la capacidad de gobernar en el ámbito municipal? Para responderla se usa el concepto de institución, que se refiere a la presencia de reglas -formales e informales- que son vistas como vinculantes por los actores y que estructuran sus acciones y sus interacciones recíprocas; por ello en transformar estas reglas esta la reconfiguración institucional a nivel local, la cual debe estar orientada a hacer de los gobiernos locales espacios organizados que generen más estabilidad en sus políticas públicas.

### **1. Déficit en la gestión pública local**

Los gobiernos locales siguen siendo una gran desilusión para la mayor parte de los electores. A mediados del siglo pasado, este nivel de gobierno era ignorado por todos los actores involucrados en las políticas públicas. Existía la cultura que para resolver los problemas públicos era un asunto sólo de voluntad política, y el responsable era el presidente de la república y a nivel local, los gobiernos estatales. Pero para principios del siglo XXI, la realidad es muy distinta, los gobiernos locales urbanos son actores fundamentales en el proceso de formulación de políticas públicas, aunque no sucede lo mismo con los semiurbanos y rurales. Es cierto que según el Premio en Gobierno y Gestión Local hay avances en todos los municipios, sin embargo la mayor parte de las experiencias de buen gobierno no han logrado estabilidad, y así como surgen también terminan.

Si se tratara sólo de algunos municipios en donde existe un proceso inestable de políticas públicas, el problema no sería preocupante, sin embargo aún en aquellos que han sido reconocidos como buenas experiencias de gobierno el déficit esta presente. El problema es más grave si se considera que en la mayor parte de los municipios predomina la racionalidad política sobre la racionalidad administrativa, y se les cuestiona por el predominio de los gastos

administrativos, cuando por naturaleza esto tiene que ser así, ya que como es el nivel de gobierno cuya función principal es prestar servicios públicos, para llevar a cabo esta función necesariamente tiene que ser así.

No obstante, pese a las muchas diferencias entre los municipios del país, todos comparten un mismo mal, la inestabilidad de su proceso de formulación de políticas, con altibajos en sus transformaciones, que no producen ningún cambio institucional. Esta realidad llama aún más la atención cuando se estudian los casos de innovación, los cuales, salvo en algunas ocasiones logran continuidad, pero con bajo impacto. Este es el caso de las experiencias participantes en el Premio Gobierno y Gestión Local, que no han logrado una transformación integral de la administración municipal, sino que se concentran en áreas y problemas muy específicos.

Cada municipio mexicano es único y singular en muchos sentidos, de allí las explicaciones específicas para los tantos fracasos y algunos éxitos. Sin embargo, en vista de que los gobiernos locales en su conjunto comparten el déficit en el proceso de formulación de sus políticas públicas, es necesario reflexionar más a fondo sobre los factores que determinan este déficit. Sólo así se podrán identificar las estrategias de solución a la capacidad de gobernar de los gobiernos locales en México.

## **2. ¿Por qué el déficit?**

La búsqueda de las causas del déficit de la gestión pública local tiene múltiples explicaciones, pero ninguna de ellas totalmente satisfactoria. Es importante resaltar que las causas no deben confundirse con los síntomas. La inestabilidad de las políticas, la falta de congruencia y coordinación, así como la ineficiencia e ineficacia son sin duda un notorio síntoma, pero no son la causa, sobre todo si consideramos que este déficit también se encuentra en el ámbito federal y estatal.

A manera de hipótesis sobre las causas fundamentales del déficit en la gestión pública local, se plantean tres: Primero, la cultura del sistema político mexicano, el cual se reproduce a nivel local. Esta cultura ha sido el principal obstáculo de la transformación institucional; esta cultura se ubica en los rasgos de gobierno que fueron introducidos en México desde la época Colonial, los cuales están sustentados en un fuerte énfasis legal y formal, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras organizativas jerárquicas.

En segundo lugar, los gobiernos locales no han pasado una “transformación constructiva”. Ni las reformas de 1983, ni las de 1995, ni la alternancia y pluralidad política en los Ayuntamientos, ni la alternancia a nivel federal estatal causaron cambios institucionales profundos, cuando mucho han sido cambios en las estructuras organizativas de los gobiernos locales.

En tercer lugar, la centralización de la acumulación de capital ha generado la existencia de cacicazgos que tienen capturada el contenido y orientación de las políticas públicas locales, con el resultado más evidente, baja calidad en las políticas públicas. Estas son sólo algunas conjeturas que sustentan las causas de la inestabilidad de las políticas públicas locales. No obstante, es importante definir la naturaleza de estas causas según sus rasgos estructurales, los cuales representan los puntos centrales de la transformación institucional del gobierno local.

### **3. El cambio institucional**

Se ha aceptado ampliamente que el municipio es cada vez más importante y que el gobierno estatal es cada vez más débil; que en este contexto el municipio ha logrado ampliar su agenda pública cada vez más, lo cual ha hecho más allá de su función tradicional de prestador de servicios públicos. Sin embargo, esta visión optimista del municipio mexicano está muy alejada de la percepción cotidiana que de él se tiene.

Por otra parte, el cumplimiento de las diversas funciones y responsabilidades del gobierno municipal se hace a través de varias organizaciones, entre las cuales el mercado, algunas veces puede ser más efectivo y eficiente que las jerarquizadas organizaciones públicas. No obstante, las funciones críticas que fijan el rumbo del desarrollo local deben ser cumplidas únicamente por los gobiernos.

Un primer argumento a favor de esta propuesta, combinar lo público y privado en la gestión local, es ideológico; dado que la acción pública es un constructo colectivo, esta formada mediante procesos democráticos, por lo que la “mano invisible” del mercado son sólo un complemento, pero de ninguna manera los actores centrales del proceso de formulación de políticas públicas locales.

En términos de eficacia, el segundo argumento no es menos importante: sólo los gobiernos locales pueden desarrollar y controlar la implantación de las políticas públicas de desarrollo local que configuren el futuro de las regiones. La agenda de desarrollo local en México sería la siguiente: seguridad pública, infraestructura, servicios públicos de calidad, desregulación, protección del medio ambiente y reestructuración del poder local.

El proceso de formulación de estas políticas debe ser deliberativo e incluyente, con participación de los tres niveles de gobierno y la mayor parte de actores sociales e incluso el mercado. Es aquí donde la gobernanza juega un papel central y que debe adoptar la perspectiva relacionada con la capacidad de gobernar.

Esta conclusión es inevitable cuando se requieren cambios en las tendencias del modelo de desarrollo y las insuficiencias de capacidad de gobernar, asuntos que nos llevan a lo que algunos estudiosos han llamado “arquitectura institucional”. Las experiencias de buen gobierno participantes en el Premio Gobierno y Gestión Local es una evidencia de la capacidad de cambio e innovación de los gobiernos municipales en México.

México necesita disminuir sus brechas tanto en la estructura social, como en lo regional, debe pasar del estancamiento al progreso acelerado. Esto plantea un tipo de políticas públicas muy distintas de la sólo provisión de servicios públicos; que requiere un proceso de formulación de políticas públicas estable, coherente, cooperativo y adaptable; proceso en el cual el gobierno local sería el eje articulador.

Sin embargo, los gobiernos locales no son de ninguna manera los únicos actores, ni son capaces por si solos de alcanzar los objetivos y metas deseados. Pero, cumplen un papel clave en la orientación de las acciones de política pública, aunque se enfrentan al obstáculo difícil de superar, las características socioculturales de la sociedad local. Por ello, no basta con voluntad política y cooperación, sino también transformar las reglas de interacción de los actores involucrados en el proceso de formulación de las políticas públicas locales. Esto es lo que se llama transformación institucional para mejorar la capacidad de gobernar de los gobiernos locales.

#### **4. Estrategia para mejorar la capacidad de gobernar**

No existe ningún modelo universal óptimo para la transformación institucional del gobierno local, fuera del nivel de valores tales como la democracia. En este sentido, es cierto que todos los municipios – urbanos, semiurbanos y rurales-, cumplen la función de provisión de servicios públicos. No obstante, estas funciones deben adaptarse a las características de cada tipo de municipio y a sus necesidades específicas. Pero en vista de que en muchos aspectos estructurales son compartidos, los requerimientos de cambio institucional deben compartir una agenda de transformación común.

Las acciones de transformación de los gobiernos local, dirigidas a lograr cambios profundos, superan los esfuerzos tradicionales de “reinventar el gobierno”. Los requerimientos de cambio institucional difieren radicalmente de los esfuerzos por lograr la eficiencia, eficacia y reducción del gasto público. Además, requiere tomar medidas que se apartan de lo planteado por una reforma administrativa. Igualmente, son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos pasados y presentes de modernización del Estado que se han adoptado en México.

Es cierto que casi todas las acciones de política pública se orientan a renovar el gobierno, aun no se ha llegado a fondo. La democratización y los cambios a las leyes asociados por una parte, y los pasos hacia la reforma administrativa por la otra, caen en lo que es el cambio institucional, lo que demuestra la voluntad de cambio en los gobiernos locales. No obstante, la brecha entre las capacidades disponibles del gobierno y los requerimientos mínimos del desarrollo local siguen siendo enorme.

Para lograr la gran transformación institucional hay cuatro grandes acciones: 1) concentrar el poder para lograr una destrucción esencial y creativa, aunque dolorosa a nivel local. 2) Desarrollar grandes estrategias de transformación, haciendo énfasis en acciones

estratégicas. 3) implantar proyectos estratégicos para remover los cuellos de botella del desarrollo local. 4) adoptar una estrategia cooperativa incluyente.

Para emprender rápidamente estos cambios, se propone un enfoque de transformación institucional que implica un rediseño radical de los componentes críticos de la capacidad de gobernar. Este enfoque requiere de asumir los costos políticos y sociales de los cambios, operando dentro de las estructuras políticas básicas de los gobiernos municipales, mientras que simultáneamente se debe ir cambiando su cultura. Si se quiere seguir estos caminos, será necesario tomar una serie de medidas de cambio, los cuales pueden y deben ajustarse a las especificidades de cada municipio. A continuación se plantean algunas acciones de política pública.

### **Primera etapa: reconfiguración de la estructura de poder local**

Mejorar la capacidad de gobernar no puede lograrse si no se supera el “status quo”, que son grandes redes de interés que se aferran a estructuras económicas, políticas y sociales, luchando por conservar sus intereses. Por consiguiente, la transformación institucional debe facilitar la construcción de una nueva estructura de poder.

Esta nueva estructura de poder debe crear contrapesos a los poderes locales y ser más plural, representativa de la diversidad social local. Esto con motivo que ya no se puede sostener el presidencialismo municipal, que es demasiado costoso en términos de legitimidad. Por ello se debe transformar las leyes de la democracia para incrementar la legitimidad de la acción pública local, por ende:

Una primera acción de transformación institucional es que los presidentes deben ser elegidos por cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos por un período adicional también de cuatro; con esto se estaría dando mayor tiempo de aprendizaje organizacional y se sometería a la aprobación ciudadana, en caso que se opte por la reelección.

Una segunda acción, sería que los Ayuntamientos tengan un nueva estructura, basada en una elección individual, por un lado el presidente municipal, y por el otro los regidores; una estructura de esta naturaleza reflejaría la estructura de la sociedad local, donde los regidores deberían responder a los intereses de la ciudadanía, ya que de ella depende su futuro político.

La tercera acción sería la conformación de un consejo consulto ciudadano, nombrado por el cabildo y electo en función de su capacidad técnica y trayectoria profesional, con la finalidad de que se convierta en el espacio de deliberación técnica de las opciones de política pública.

La elección de un comité ciudadano por obra pública, sería la cuarta acción en búsqueda de dar transparencia y credibilidad a las políticas públicas; su función sería vigilar y controlar el uso y aplicación de los recursos, así como la calidad técnica de las obras.

Estas son las bases estructurales para la reconfiguración del poder local, las cuales son esenciales para incrementar la legitimidad de la acción pública local, las cuales deben estar acompañadas por políticas públicas de largo plazo, estructuradas en red, con lo que se está construyendo una estructura de apoyo de geometría múltiple que vaya más allá de los grupos tradicionales de poder.

Este conjunto de acciones, no es necesario que estén planteados como una Reforma del Estado, sino de acciones locales ubicadas en el nivel de las entidades federativas y en los propios gobiernos municipales, con lo cual la reforma institucional sería diversa y acorde a cada realidad local, que para que tenga viabilidad deberá ser acompañada por una quinta acción, el impulso de una cultura democrática basada en la participación, transparencia y rendición de cuentas.

### **Segunda etapa: planeación de largo plazo**

Fortalecer la capacidad de gobernar local se ubica más en el nivel micro que en el nivel macro. Hasta ahora no se conoce la gran estrategia, que logre la transformación institucional local. Los diversos actores se dividen entre quienes siguen esperando la gran macro reforma, avanzado poco por lo difícil que es llegar a acuerdos; y otros actores que han implantado acciones concretas de política pública, con logros más o menos exitosos, pero que su principal obstáculo es la falta de continuidad.

Por otra parte, las grandes acciones de política pública, inspiradas en el mercado, se han detenido y sólo han cumplido de uno de sus objetivos, la estabilidad macroeconómica, y sigue pendiente el crecimiento.

Tanto en la estructura social, como entre las regiones, las brechas son enormes, al interior de los gobiernos locales, el gran problema entre los actores es no saber que hacer, tanto por la complejidad de los problemas como por la ausencia de diagnósticos problematizados, documentados y en periodos longitudinales; en el mejor de los casos están en manos de despachos que prometen tener respuestas para todos los problemas. Sus propuestas son la reestructuración administrativa, nuevas dinámicas organizacionales, la certificación, pero cuyos logros no han sido de alto impacto social, al menos así lo dicen los indicadores locales.

Tales acciones de carácter organizativo, con frecuencia cumplen su cometido si se aplican en etapas precisas y bajo una supervisión estricta. No obstante, constituyen una estrategia que debe ser acompañada de otras. En el caso de muchos de los problemas críticos de los gobiernos locales, ni siquiera existe conciencia de ello. De allí que, siguiendo lo que se mencionaba anteriormente, no existen estrategias de cómo contribuir al desarrollo local, cuyas acciones principales giran en torno a la infraestructura y calidad de los servicios públicos.

Aun los municipios metropolitanos, enfrentan problemas en estas dos áreas, con mayor razón, carecen de estrategias de transformación institucional, que es esencial para el cambio que contribuya a mejorar la capacidad de gobernar. En este sentido, podría ser de ayuda el aprendizaje de la experiencia de otros ámbitos de gobierno, y de otros gobiernos locales, así como del avance del debate teórico. Pero se debe ser muy escéptico respecto a las “soluciones mágicas” y creativo en el proceso de transferencia.

El diseño de grandes estrategias no es responsabilidad sólo de los gobiernos locales. Los partidos políticos, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las instituciones académicas, también tienen que aportar. En los gobiernos locales estos actores no sólo tienen el deseo de participar sino que tienen la capacidad técnica de participar en el proceso de formulación de políticas públicas. En este aspecto, una sexta acción sería: crear espacios plurales de interlocución entre los actores de las políticas públicas locales, cuya gran objetivo sería la discusión de las grandes estrategias de transformación institucional.

Por ello, el gobierno local debe asumir un rol más activo en el desarrollo local, sobre todo porque las capacidades para la solución de problemas públicos se han quedado a nivel macro. En parte, esto debe lograrse mediante una estructura organizativa separada de la dinámica política, que quede libre la rigidez de las estructuras organizativas y del infinito planteamiento del medio académico. Por consiguiente: la séptima acción pública es establecerse unidades Planificación estratégica, que trasciendan los periodos de gobierno local, integradas por profesionales de alta calidad.

No obstante, si los tomadores de decisiones, ubicados en el sistema político, tienen oportunidad de involucrarse, hasta el mejor staff trabajará frecuentemente en vano. Por consiguiente, la octava acción sería: las unidades de planeación estratégica deben ser estructuradas al margen de los intereses de la estructura de poder local, con mecanismos que aseguren su independencia y continuidad.

El dejar la gestión pública local en la dinámica política es un error fundamental, que ha llevado a una crisis de eficiencia, lo cual no sólo tiene efectos negativos, sino que estas crisis son también oportunidades, en la medida en que ellas frecuentemente permiten superar obstáculos que ordinariamente son estructurales. Sin embargo, para utilizar las crisis como oportunidades se requiere capacidad técnica, que incluye el diseño de estrategias de largo plazo, no sólo de planes de contingencia de corto plazo. Por consiguiente, la novena acción, es que la conformación debe hacerse bajo una racionalidad técnica más que utilizando criterios de la racionalidad política.

Se adopte cualquier estructura, las unidades de planeación estratégica y la conformación de equipo de trabajo del presidente municipal no deben operar bajo criterios políticos, ya que con ello estarían demasiado expuestas a las presiones y demandas del momento. Por lo que la décima acción pública es: todo municipio debe impulsar la sistematización de la información y la investigación en

problemas públicos locales, con la finalidad de institucionalización de las políticas exitosas y de aprender de los errores.

En buen número de municipios, las unidades de planeación podrían cumplir la función de investigación y desarrollo de políticas, luego de cumplir el objetivo de elaboración de los planes a largo y corto plazo. Pero esta posibilidad debe ser evaluada en el contexto de cada municipio.

Si observamos la realidad municipal en México, ninguno utiliza los conocimientos con criterio para la toma de decisiones, ni como instrumento para mejorar sus capacidades de negociación, desde los aspectos políticos hasta los de eficiencia técnica. Por consiguiente, la décimo primera acción es: los municipios deben contar con grupo especializado en problemas públicos locales, para el caso de los municipios rurales. Esta función la debe cumplir una agencia del gobierno estatal.

En el caso de algunos asuntos de política pública local, el planear y actuar juntos los diversos actores involucrados puede resultar bastante útil, haciendo mejor uso de los recursos limitados y de muchas oportunidades que se presentan para el aprendizaje común y la acción compartida. Por consiguiente, la décimo segunda acción sería: la adopción de redes de política pública, como una forma de hacer frente al desarrollo local.

No obstante, todas estas recomendaciones de acción pública local pueden ser en vano, aunque se implantasen en su totalidad. Los estudios sobre gobiernos locales muestran que la mayoría de ellos ocupan gran parte de su tiempo en resolver conflictos de tipo político, los cuales en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no tendrán impacto social.

De forma similar, las acciones locales en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulatorias y de provisión de servicios, quedando poco espacio para la planeación estratégica. Es indispensable reducir dichas sobrecargas, transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio y dedicar más tiempo al trabajo creativo ayudara a mejorar la capacidad de gobernar. Por ello, la décimo tercera acción será: descentralizar las funciones operativas, bajo una regulación clara, adoptando una estructura impersonal de tipo gobierno electrónico.

### **Tercera etapa: hacer frente a áreas críticas**

La transformación institucional requerirá de una intervención selectiva en las áreas críticas de la gestión pública, tomando medidas para reducir los efectos “perversos”. Esto a su vez requerirá, adicionalmente a las estrategias de largo plazo, buenos diagnósticos de área problemáticas que sean el principal obstáculo del cambio, por ello la decimocuarta acción es: elaboración de un diagnóstico de la estructura y funcionamiento organizacional y nombrar un equipo de seguimiento, el cual debe ser distinto al que lo diseñó. Los hallazgos y los pronósticos

de esa función deben servir de insumo a la toma de decisiones de política pública, complementados con una comunicación permanente vertical y horizontal.

Los avances hacia la transformación institucional, y la superación de los obstáculos requerirán de acciones que ayuden a superar la rigidez de las estructuras organizativas. Toda reforma de este tipo lleva mucho tiempo, supone altos costos políticos y muchas veces las acciones resultan inútiles. En consecuencia, las acciones focalizadas pueden una forma de superar los obstáculos, entre estas estaría: decisiones colectivas, planeación, capacitación, seguimiento y evaluación, comunicación y motivación. Por ello, la décimo quinta acción recomienda, es que los principales obstáculos podrán ser superados poniendo la atención en las áreas críticas, que sean consideradas como estratégicas.

#### **Cuarta etapa: coordinación intergubernamental**

Existen muchos argumentos a favor de fortalecer la cooperación entre los municipios dirigida a impulsar el desarrollo local; pero también hay argumentos en contra, tal como la asimetría entre los municipios. Pero desde la perspectiva de esta ponencia, la coordinación intermunicipal supone que: las grandes reformas no han obtenido los logros esperados ya que los municipios han sido tratados de manera aislada y homogénea, la realidad empírica muestra evidencias que si se llegan a establecer estrategias de manera común se podrá avanzar en superar los obstáculos. En consecuencia, hace falta tener una visión micro de la transformación institucional, de tal manera que permita la flexibilidad que haga posible la coordinación intermunicipal; este sería un pasó hacia la integración inter-municipal, de tal manera que pudiera producir un nuevo tipo de estructura política.

Pasar a una cooperación e integración inter-municipal cada vez mayor constituye una ruptura con el pasado y contribuirá a superar un sistema político centralizado, jerárquico y corporativo, sobre todo si se construye con base a una cultura democrática. Por ello la decimosexta acción sería: adoptar una forma organizacional que facilite la cooperación intermunicipal.

#### **Quinta etapa: el cambio institucional**

Las dieciséis recomendaciones antes presentadas ilustran el enfoque propuesto de la transformación institucional desde una perspectiva micro. En el centro de la transformación se encuentra la capacidad para gobernar, basada en eficiencia, la efectividad y la credibilidad de las políticas públicas. Puede ser necesario que los primeros pasos sean las reformas a las “rutinas” administrativas, pero éstas deben ser secundarias a las reformas radicales que son importantes para incrementar la capacidad de gobernar.

En este sentido, la decimoséptima acción recomienda es: que los esfuerzos de transformación institucional deben concentrarse en las capacidades de los actores participantes en las transformaciones. Moverse en esta dirección requiere abandonar los enfoques tradicionales de reforma, ya que significa ubicarse en espacios y asuntos concretos y no las generalidades, como si todos los gobiernos municipales fueran homogéneos. En este orden de ideas, la decimoctava acción recomienda es diseñar un proyecto de cambio institucional, dedicado a mejorar las capacidades de gobernar, el cual debe ser implantado por cada municipio, considerando sus propias necesidades y estructura.

### **Recursos para la transformación institucional**

Todas las acciones propuestas quedan en nada si no se dispone de los recursos esenciales. El factor limitante no es el dinero, ya que los cambios propuestos son de muy poco costo en términos absolutos. Hay, sin embargo, dos recursos esenciales sin los cuales no se podrá avanzar; uno es la voluntad política y otro la capacidad técnica de equipo impulsor del cambio.

Las reformas propuestas tienen dificultades políticas, aunque no tienen que ver con el despido de empleados, aunque sí con la reducción del gasto público y esto puede ser un obstáculo. Sin embargo, significa un giro en el equilibrio del poder dentro del sistema político local; más difícil aún, requieren cambios entre el poder y el conocimiento, con el resultado que la racionalidad técnica ocupe un mayor espacio en el proceso de formulación de políticas públicas locales. Las propuestas de cambio institucional tienen un impacto directo sobre la estructura de poder local.

No obstante, mejorar las capacidades de gobernar, tal como se propone en esta ponencia, penetra las esferas “privadas” del arte de gobernar y del juicio político en su más alto nivel e inyecta nuevos elementos que suelen contradecir la cultura política prevaleciente. Por consiguiente, la decimonovena acción es acumular un fuerte apoyo político para las reformas. Si no existe una fuerte voluntad política para el cambio institucional, y si esta voluntad no es diferente entre el poder tradicional y la nueva lógica de acción, entonces resultará sumamente difícil avanzar por el camino propuesto.

Sí existe el apoyo y la comprensión a alto nivel, se puede ir logrando un apoyo político; pero esto nos lleva a un tema que merecería un trato aparte, la necesidad de mejorar la capacidad técnica de los políticos. En todos los aspectos de mejoramiento de la capacidad para gobernar y mejorar la política, se requiere el mejoramiento de los políticos. Esto es algo que debe emprenderse ampliamente, comenzando con las normas electorales y pasando por las políticas de selección y desarrollo de los funcionarios públicos, por ello la vigésima recomendación consiste en establecerse “comunidades de política pública”, donde los actores gubernamentales y sociales involucrados en

el PFP, puedan permanecer por períodos largos de tiempo para considerar en profundidad y con la ayuda de insumos apropiados, los principales temas del desarrollo local.

La necesidad de capacitar a los funcionarios locales ha sido ampliamente reconocida y se han dedicado muchos recursos a esta actividad. Pero los expertos de alto nivel que se requieren para las recomendaciones aquí presentadas son muy escasos. El conocimiento adquirido en tres años de trabajo en la gestión local no son suficientes para la transformación institucional; esta requiere de abarcar otros campos, que son mucho más complejos que la solución cotidiana de los conflictos. Generalmente a los funcionarios de gobierno no se les exige un largo entrenamiento y aprendizaje.

Las capacidades para participar en la transformación institucional, requiere de todo un cuadro de profesionales entrenados a muy alto nivel. Cualitativamente, un “personal de alto nivel profesional” debe ser suficiente en la mayoría de los municipios para encargarse del crítico campo del desarrollo local; sin embargo, este personal debe ser distinto en lo cualitativo de todo el personal que actualmente está disponible. Por ello, finalmente, la vigesimoprimera acción es: desarrollar un personal profesional de alta calidad. A largo plazo, esto requerirá un aprendizaje profesional multidisciplinario, el cual no existe en la actualidad.

### **A manera de conclusión**

La transformación social, económica y política en México han hecho de los municipios mexicanos actores más protagónicos en el proceso de formulación de las políticas públicas; hay avances en todos los municipios, sin embargo la mayor parte de las experiencias de buen gobierno no han logrado estabilidad, lo que ha generado que no se conviertan en actores impulsores del desarrollo local. Esta situación es producto de la cultura centralista del sistema político local, los cambios sólo han llegado al nivel de la estructura organizativa y las políticas públicas están captadas los intereses de los actores locales.

Para una transformación institucional del gobierno local en México, el énfasis debe centrarse en mejorar la capacidad de gobernar, con base en cuatro grandes acciones: 1) reconfigurar la estructura del poder local; 2) desarrollar grandes estrategias de transformación, haciendo énfasis en planes y acciones estratégicas; 3) implantar proyectos estratégicos en áreas críticas de la gestión pública local y 4) adoptar una estrategia cooperativa incluyente.

### **Bibliografía**

ALTMAN, David y CASTIGLIONI, Rossana (2000) “¿De que hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?” en Desarrollo Humano e

- Institucional en América Latina, Magazine nº 9, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- BURBANO DE LARA, Felipe (Comp.) Democracia, gobernabilidad y cultura política. Quito, EC., FLACSO, 2003.
- CABRERO, Enrique (2005), Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica, México.
- CERRILLO, Martínez, Agustí (2005); La gobernanza hoy: 10 textos de referencia; INAP, Madrid, España.
- PNUD; Informe sobre desarrollo Humano, México 2004. Los retos del desarrollo local, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.
- RUBIO, Luís; Kaufman, Susan (coords.); México: democracia ineficaz; México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- THOENIG, Jean-Claude (1997), Política pública y acción pública, en: Gestión y Política Pública, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997, CIDE, pp. 19-37.