# La política y las políticas de los gobiernos municipales en el contexto actual

## Conferencia Inaugural del XII Congreso IGLOM*

**Cecilia Cadena Inostroza**
El Colegio Mexiquense

Agradezco mucho a los organizadores del XII Congreso de la Red Investigadores en Gobiernos Locales, de manera muy particular al Dr. Roberto Arias de la Mora, presidente del Colegio de Jalisco que ha hecho posible este encuentro y todas las actividades que lo acompañan. A su equipo y desde luego a Octavio Acosta que ha empujado a contracorriente esta organización, convencido de que un espacio es necesario para seguir estudiando, analizando, deliberando acerca de lo municipal.

A mí me tocó algo muy difícil en el momento actual que es esta conferencia, más que magistral, inaugural, difícil porque después de dos años desde el último congreso, ha habido tantos cambios y hay tantos temas, problemas, retos y contextos que no podré abordarlos todos; y tendré, en cambio, que hacer ese ejercicio que hacemos los que investigamos en ciencias sociales: simplificar la realidad. Desde luego en el sentido de tomar algunos aspectos para tratar de entender a través de unos elementos, que me parecen relevantes, la compleja realidad de nuestros gobiernos municipales. Para este caso la política y las políticas públicas.

En el momento y contexto actuales, la situación de los gobiernos municipales en México se encuentra en un estado de crisis. No solo como consecuencia de la Pandemia, que ya contribuyó en mucho a agravar los problemas municipales, sino una crisis estructural que se ha agudizado con la crisis de salud, la inseguridad y la corrupción. Y otros problemas que ya teníamos.

El Dr. Rodolfo García del Castillo ha señalado recientemente en diversas conferencias que el contexto municipal ha sufrido variadas modificaciones y problemáticas como: el desgaste del tejido social, la violencia generalizada, la fragilidad institucional y la alta corrupción. Lo que ha provocado el deterioro de la

* Conferencia impartida el 24 de noviembre de 2022, en la inauguración del XII Congreso IGLOM.

percepción ciudadana con respecto a los gobiernos, y al ser el municipio el punto de contacto para la ciudadanía, son los receptores directos de críticas. Que tales problemas, de funcionamiento de los municipios, derivan de la presión del federalismo que no ha permitido a este orden de gobierno avanzar para consolidar sus procesos organizacionales. Es decir, existe y subyace un problema de distribución de poder y competencias entre órdenes de gobierno.

La problemática de los gobiernos municipales que muchos de los que están aquí han estudiado y analizado, se relacionan con problemas estructurales del municipio mexicano como: su falta de profesionalización, insuficiencia de recursos, inadecuada prestación de servicios públicos, estructuras administrativas disfuncionales, desproporcionadas obligaciones y funciones derivadas de una federalismo que no se replantea de forma integral y solo ofrece arreglos parciales en los que el municipio ha quedado atrapado y estacionado.

A estos problemas estructurales habría que agregar otros que tienen que ver con los cambios de la sociedad, su complejización, sus nuevas formas de vida, de relación, la polarización económica, la mayor pobreza, las nuevas demandas para las que los municipios están todavía menos preparados que para resolver los problemas estructurales.

Hablar de capacidades institucionales, administrativas y políticas sería casi una broma si antes no nos detenemos a observar en serio las dificultades reales, pero también las posibilidades de funcionamiento del orden municipal. Pues, aunque nos sorprenda hay municipios que a pesar de las condiciones que mencionamos antes logran hacer cosas, prestar servicios e incluso emprender acciones innovadoras.

Desde luego, son la minoría, una minoría que, por cierto, como se ha discutido en diversos textos y foros, no tiene que ver con el tamaño del municipio, sino con otros factores, capacidades de los funcionarios, liderazgos, empeño, mucho empeño. Y comunidades que acompañan y presionan.

El territorio en el país se ha modificado de forma muy acelerada en los últimos veinte años, las poblaciones estamos cada vez más concentradas en las zonas metropolitanas, que en el país en la hora actual ya son 52 y concentran a 57%

del total de la población. Por eso, entender el territorio más allá de los límites político-administrativos es hoy más relevante que nunca. Francisco Alburquerque, una referencia en desarrollo local indispensable, ha señalado (Alburquerque, 2020) la importancia de no ceñir el territorio en donde se presentan procesos sociales, políticos y económicos, a las fronteras del municipio, porque son mucho más amplias. Comprenden clústers o agrupamientos territoriales de empresas que están presentes en municipios, pero que incluyen actividades que tienen su localización en otros distintos. O actividades productivas de un municipio que dan empleo a personas que viven en otro distinto, lo que obliga a estos segundos a abastecer de servicios de consumo colectivo a familias. O el agua en donde cuencas o cuerpos de agua pasan por diferentes municipios y los alcaldes y funcionarios de otros órdenes de gobierno deben llegar a acuerdos sobre el acceso a este recurso vital. Por lo tanto, requieren, en el momento actual, miradas más amplias que las fronteras municipales.

A esos problemas de cambio en las concentraciones poblacionales, que no solo están dadas por aspectos económicos, sino por los desplazamientos obligados por la inseguridad y la violencia, hay que agregar los persistentes problemas en el manejo de las finanzas que impactan los resultados públicos que nos ofrecen los municipios. Los municipios dependen del presupuesto federal más del 70 por ciento y en municipios con mayor marginación hasta el 90% (ASF, 2022). Pero no solo hay un problema de dependencia de recursos y su aliado que es la poca capacidad recaudatoria, sino el mal manejo, a veces por desconocimiento, muchas por falta de capacidades, no por ello menos grave, de los recursos municipales y la corrupción. Que a pesar de los instrumentos que nos hemos dado en el país en los últimos lustros, -que han posibilitado mayor información y transparencia gubernamental- no ha logrado controlar la captura de puestos, decisiones y presupuestos.

La descentralización fue vista en los años ochenta como una alternativa muy viable para que los gobiernos municipales se hicieran cargo directamente de la prestación de servicios y con ello quitar el control que los gobiernos estatales ejercían a través de esas funciones. El problema fue que enseguida que se reforma la Constitución en 1983 para especificar esas atribuciones, en 1999 se le atribuyen a los municipios nuevas funciones de desarrollo económico y social, no que juzgue mal esta reforma que reconoció al municipio como orden de gobierno, sino que esas nuevas tareas de gobierno (sin que quedara muy claro a qué se referían), lograron que las autoridades municipales se orientaran prioritariamente a esas funciones,

quizá eran más redituables políticamente, que garantizar la prestación con calidad, o la prestación simplemente, de los servicios públicos básicos.

El federalismo, como ha señalado Cejudo (2018), es un proceso histórico de arreglos particulares, en cada país y cada sociedad. En México el federalismo se organizó para distribuir competencias, coordinarlas y orientar decisiones hacia ciertos objetivos. El problema es que este mismo régimen no ha sido revisado y reformulado de manera integral a la luz de los cambios en la sociedad y en el entorno global. Lo que se ha hecho, nos recuerda Cejudo, son reformas y cambios coyunturales o para adaptar unas políticas públicas sin que se revise el régimen de manera integral.

Los cambios muy parciales que se han hecho al federalismo han aumentado cargas a los estados y municipios sin que ello represente una nueva distribución de potestades financieras, sin que se revisen las condiciones particulares de las regiones y con el principio federal de subsidiariedad, se resuelvan las enormes brechas económicas y sociales entre regiones del país.

Puesto que no hay una lógica integral, los arreglos entre federación, estados y municipios, se han convertido en trabas para el funcionamiento de decisiones y políticas públicas, más que formas que faciliten y aseguren las acciones y las responsabilidades. Esto ha ocasionado que el eslabón más débil de la cadena, como diría Mauricio Merino (2009), se sumerja cada vez más en deudas, dispendios, corrupción e ineficacias. Con este esquema federal, los municipios quedan rebasados en sus funciones, limitados en sus mandatos y excedidos en sus inoperancias, ambigüedades y abusos públicos.

Las funciones y responsabilidades que tienen los municipios los han rebasado, en el Segundo Congreso Internacional de Derecho Municipal realizado en abril de 2019, la doctora Teresita Rendón usaba una metáfora, diciendo que los municipios son como un “vocho”, pero con la carga de un tráiler. Que no cumplen con sus funciones por la falta de recursos, las limitaciones profesionales de los servidores públicos, los bajos salarios, la escasa utilización de recursos electrónicos, la casi inexistencia de proyectos de inteligencia artificial que ayuden en el desempeño de las tareas y atención a los ciudadanos, la poca innovación, todo ello en medio de un contexto de violencia y de lucha de los partidos políticos por el

poder municipal.

El problema de la distribución del poder ha impregnado todo el contexto en el que los municipios deben actuar para cumplir con sus funciones legales de proveer servicios, seguridad e impulsar desarrollo. En un momento de la historia del país, el actual (2022), en el que los recursos son escasos, la violencia y la inseguridad aumentan, la corrupción no se detiene y la economía se desacelera.

Las reformas de 1983 y 1999, que en su momento fueron innovadoras y creativas, han mostrado sus límites. Con esas reformas se pensaba que, dando mayores atribuciones a los ayuntamientos, éstos promoverían las condiciones para una mejor relación, más participativa y democrática con la sociedad, sin embargo, no hubo la comprensión ni los medios para realizarlo. Ni esas reformas se han ajustado o actualizado en estos últimos 20 años. Principalmente porque los gobiernos, gracias a esos y otros cambios políticos que se han dado en el país, han optado por formas de relación política y de poder que la mayor parte de las veces no incluyen a los ciudadanos de sus comunidades.

Mauricio Merino en su libro En busca de la democracia municipal, en 1994, se refería a la dificultad de encontrar formas de participación democrática en los municipios, debido a la diversidad, heterogeneidad, limitaciones y obstáculos en la vida cotidiana de las personas y los marcos institucionales que las rodean, aunque también encontró que había posibilidades y formas de participación viables. Este texto es de una gran actualidad porque todavía encontramos en la vida municipal, las dificultades para hacer avanzar procesos institucionales, reglas de juego que permitan establecer relaciones de cooperación, participación e implementación de acciones que mejoren la calidad de vida de los que habitamos los municipios.

Oliver Meza (2020) ha planteado que la competencia partidista que ha permitido la alternancia electoral, en el caso de los municipios ha causado daño porque está basada en estrategias de redes clientelares dice “que eventualmente impiden la consolidación de una experiencia democrática y por ende de una democracia como tal” (p. 16).

La lógica de los partidos políticos nacionales ha sufrido un gran deterioro en los últimos años lo que ha abierto paso a formas distintas de hacer polí-

tica basadas en la lucha por conseguir el poder aún sin respetar todas las reglas y han trasladado esas luchas a los territorios y espacios municipales. Aparentemente la pluralidad parecería estar jugando en contra de la eficiencia administrativa pues al final lo que importa es conseguir el poder de distintos partidos o del mismo partido, pero diferentes grupos. Para ello no se duda en utilizar los recursos públicos, escasos, para conseguir los espacios. La corrupción, entonces, en pleno galope. Lo que ha provocado un mayor desapego de la población a los partidos y ha cerrado espacios de participación política, indispensables para crear y recrear la vida cotidiana de los municipios como diría Mauricio (1994).

En este panorama que ya es complejo hay que agregar la presencia y presión que ejerce el crimen organizado en los territorios municipales. Enfocados a controlar a los miembros de los ayuntamientos y a colocar a personas defensoras de sus intereses en los puestos claves, desde presidencias municipales, hasta secretarios de seguridad.

Ya en 2008 la Organización de las Naciones Unidas alertaba que más de 60% de los municipios estaban “capturados o feudalizados” por el narcotráfico. Esto significa que los ayuntamientos de esos municipios realizaron alianzas tácitas o explícitas entre actores políticos y empresas privadas con organizaciones criminales (Castillo, 2008).

El grado de corrupción en que se encuentran muchos ayuntamientos por la infiltración del crimen organizado ha generado altos niveles de violencia e inseguridad en la mayoría de la población, la que se ha visto obligada a cambiar sus hábitos de vida incluso a desplazarse a otros territorios. Lo que ha constituido otro factor que ha incrementado la desconfianza en este orden de gobierno.

La política en los municipios lejos de convertirse en una oportunidad de cercanía, colaboración y participación devino en un espacio de lucha en la que los partidos nacionales y el crimen organizado aprovecharon para ganar territorios, presencia, control y lealtades.

El esquema de elección de los presidentes municipales y los regidores de partido ha provocado todavía más dificultades para sacar adelante iniciativas porque como lo señala Oliver Meza (2020), en muchos municipios se

reproducen las prácticas presidenciales y los regidores no logran constituir un verdadero contrapeso. Adicionalmente muchos de los regidores se consideran más representantes de sus partidos que de los miembros de la comunidad.

La política, entendida por muchos actores políticos solo como luchar por el poder, se ha convertido en el principal obstáculo para el avance de los municipios.

La semana pasada (noviembre 2022) estaba en el congreso que organizó Rodolfo García del Castillo sobre "Retos de las políticas públicas en el escenario actual: estudios y experiencias nacionales y locales", hace tres semanas (octubre 2022) en el VI Congreso Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas Municipales organizado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción que dirige el profe Merino, en esos y otros foros hemos llegado a una misma conclusión: que el diseño municipal está obsoleto (reproduce estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos federal y estatal) y desfasado de las necesidades de la sociedad a la que gobiernan. Esto es muy cierto, el punto es que no podemos esperarnos, como lo hemos hecho los últimos años, a ver si los actores políticos que están decidiendo se animan a modificar los arreglos constitucionales, del federalismo, de los municipios porque es evidente que por lo menos en el momento actual, están preocupados por otras cosas. Parece que el municipio no está en la agenda de esos actores.

Tendríamos que voltear a analizar en los procesos políticos locales las posibilidades de hacer cambios. Desde luego que las reformas constitucionales y de otros marcos legales son necesarias para reformular el espacio municipal que debe atender las necesidades más inmediatas de la población, por lo que debemos insistir en que se hagan. Pero como eso, también está imbricado por la política partidista, tenemos que buscar otras formas de incidir en los ajustes y cambios de relaciones necesarios en el ámbito municipal frente al continuo deterioro.

En las sociedades democráticas, la política, *la polis* es necesaria para el desarrollo de la sociedad porque debería permitir en espacios deliberativos confiables, exponer los diversos puntos de vista sobre la sociedad que queremos. A partir de allí convertirse en un vehículo para hacer propuestas concretas de políticas públicas, como los mecanismos a través de los cuales hacemos realidad esa forma de sociedad, convivencia, de seguridad etcétera. Pero cuando la política se

convierte en un instrumento solo de obtención del poder, de espacios a través de los cuales homogeneizar a la sociedad y de imposición hacia los otros, es decir de simplemente distribución de poder, la posibilidad de ser vehículo para propuestas que mejoren nuestras condiciones de vida se cancela, si no, se limita.

Tenemos que ver la política que es el factor para conseguir el poder, no como el último fin, sino como un medio para hacer propuestas de desarrollo de una sociedad, en este caso de un municipio.

La política es necesaria en el espacio local, en su propia expresión. Y no por aquella idea romántica como diría Mauricio Merino (2020) de que el municipio es el orden de gobierno más cercano a la población y por ello conoce mejor sus necesidades y problemas, no, porque eso no sucede, muchos no las conocen, están lejos de los ciudadanos, sino porque, como lo señala James Scott (1998) cuando se refiere a lo local, es el gobierno que tiene amplia potestad de administrar y regular diversos aspectos de la vida de las personas. Los municipios y el espacio local, como lo sostiene este autor, son entes sociales heterogéneos, situacionales, diversos, específicos, ricos, incluso desordenados, que requieren de su propia lógica política.

Por eso, como sigue diciendo Scott, tratar de estandarizarlos, cosa que provoca la lógica política de los partidos políticos y las políticas nacionales, es burdo. Porque los entes nacionales no entienden el contexto y la historia específica como sí lo hacen las sociedades y comunidades municipales. Los espacios locales tienen habilidades, prácticas e inteligencia en la acción local y personas concretas.

David Arellano en su libro más reciente “Las trampas de la decisión. O cuando los gobiernos y las organizaciones marchan (casi) gustosos al precipicio” (2022) señala que las democracias están mucho mejor equipadas que cualquier otro régimen para aprovechar la información local y evitar cometer errores por falta de esa información que viene desde varios espacios. Y agrega que una lógica de lo local evitaría entrar en una falsa percepción de que la realidad es controlable y simplificable (p. 288). Y entonces ignorar todos estos cambios que hemos señalado al inicio de esta conferencia.

Por eso la política local es la única que puede configurar de una forma más aproximada soluciones y decisiones a problemas del territorio. Las políticas

públicas derivadas del ejercicio de la política como obtención del poder para organizar a una sociedad, con base en sus historia, expresiones, necesidades e identidades es un escenario deseable, posible que depende de una organización en lo particular, el municipio y su territorio.

Sin embargo, la posibilidad de desarrollar cursos de acción en espacios locales municipales se enfrenta con dificultades derivadas de ese propio diseño del que ya hablamos y de las pugnas políticas por el espacio de poder.

Con el diseño actual del municipio, es muy difícil encontrar políticas públicas que cumplan condiciones mínimas, objetivos, población objetivo ya no se digan las reglas de operación, definición de presupuestos, funcionarios y áreas responsable, evaluación, etcétera.

Y aquí volvemos a los problemas de antes, el diseño institucional y la presión del federalismo que limitan la capacidad de los municipios para emprender, diseñar e implementar y evaluar las políticas públicas.

Aquí enlazo el segundo aspecto de mi conferencia, las políticas públicas municipales que derivan de la política local. Merino (2013), Subirats (2008), Lahera (2002), Cabrero (2003) y muchos otros nos han recordado que las políticas públicas son intervenciones deliberadas de los gobiernos para corregir o modificar una acción social o económica que ha sido reconocida como problema público; cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática; respuesta del sistema político-administrativo a una situación juzgada políticamente inaceptable. Todos estos conceptos incluyen un elemento al que hemos hecho referencia, la política en la decisión de las políticas públicas.

Políticas o decisiones adoptadas en el espacio puramente administrativo del gobierno, por los gobernantes, no son políticas públicas, son políticas gubernamentales, según lo han analizado desde Laswel (2007), hasta Aguilar (2007), Merino (2013), Cabrero (2003), Guillén (2003), Ziccardi (2009), muchos miembros, por cierto, de esta Red IGLOM.

Las políticas públicas municipales en México viven momentos de inicio, auge, desaliento, muy vinculado a esos arreglos del federalismo a los que hicimos

referencia, la mayor o menor disposición del gobierno federal por impulsar la descentralización y a la evolución misma de la agenda pública.

Los gobiernos municipales, como ya lo hemos mencionado, han trabajado, a veces como han podido y han realizado acciones públicas de la más diversa índole. En un esfuerzo para conocer de manera general cuáles han sido las trayectorias de los estudios municipales, se llevó a cabo una investigación coordinada por Antonio Sánchez, María Luisa García y Jarumy Rosas, (2019), en la que realizan un análisis de las políticas públicas desde los gobiernos municipales a través de la producción académica. El texto es sumamente valioso para conocer lo que se ha hecho en esta materia a lo largo de 26 años. Yo me centraré en el capítulo de Rosas y Téllez (2019) respecto de las políticas públicas municipales. Particularmente, en tres de sus hallazgos, el primero es que los momentos de más auge en el estudio de las políticas públicas municipales en México fue de los años de 2002 al 2010, fechas que coinciden con el Premio Gobierno y gestión local del CIDE, esta iniciativa empujó no sólo a los ayuntamientos a innovar y promover sus acciones, sino a llamar la atención de los estudiosos de lo municipal sobre lo que se estaba haciendo.

El segundo de sus hallazgos que me interesa enfatizar es los temas de estudio, que son de lo más variados, desde la eficiencia en la gestión, las capacidades institucionales, hasta análisis de sus funciones, medioambientales, política social, promoción económica, de servicios públicos, planeación urbana, educación, salud, participación ciudadana, finanzas municipales, más recientemente, género.

El tercero es con respecto a los elementos constitutivos de las políticas, presentes y ausentes en el que resalta que la mayor parte de los municipios presentan una media en los componentes de las políticas, es decir, problema público al que atienden, objetivos, población objetivo, etcétera, lo que ya mencionamos más arriba.

Sobre estos tres hallazgos quisiera comentar lo siguiente:

• Primero, la importancia que tenemos las instituciones académicas para empujar los temas municipales, la necesidad de estar presentes en lo que están haciendo los municipios, este congreso es un elemento para ello. Tener voces que analicen, critiquen, resalten logros y propongan estrategias para el mejor funciona-

miento de las políticas municipales.

• Segundo, las áreas en las que ha incursionado el gobierno municipal y la amplia agenda de asuntos que ahora debe atender. Desde las reformas constitucionales del 83 y 99, los municipios dejaron de ser solamente administradores de políticas estatales y federales y se dieron cuenta que ellos también podían hacer sus propias políticas. Eso y lo que el concepto que Albuquerque (2020) nos ha ofrecido sobre el territorio, que nos permite entender que la mirada que necesitamos en el análisis de las políticas es mucho más ancha de lo que hubiéramos pensado y por lo tanto, hacernos de más y nuevos instrumentos de análisis que nos ayuden a no fragmentar la realidad en los límites político-administrativos y entender al mismo tiempo la complejidad a la que se enfrentando los municipios.

• Tercero, que si bien como lo señaló Enrique Cabrero (2003) en ese libro, que como dice Merino ha sido un parteaguas en el estudio de las políticas municipales; Cabrero sostiene que a los municipios no les podemos pedir que cumplan a cabalidad las estipulaciones normativas y teóricas de las políticas públicas. Para empezar por su condición temporal, tres años, la mayoría, a pesar de la reelección (ese es otro tema que demandaría una plática solo sobre eso), pero por sus capacidades institucionales, falta de profesionalización de los servidores, entre otras, por sus restricciones financieras, falta de consolidación de redes locales y falta de esquemas claros de rendición de cuentas. Como decía Tonatiuh Guillén (2003) en este mismo libro, las políticas municipales tienen una lógica particular y son una construcción de facto, sujetas a las inercias características de los gobiernos: corto alcance, fragmentadas, limitadas por recursos y pocas expectativas de continuidad en el largo plazo.

Es necesario, no obstante, tomando en cuenta esas limitaciones, que los gobiernos construyan políticas públicas municipales ajustadas a un mínimo proceso normativo y procedimental, ajustado a sus condiciones. La burocracia, no en su acepción despectiva, es necesaria para asegurar los procesos normativos que una política debe cubrir. Se trata del uso de recursos públicos, por lo tanto, debe haber un cuerpo de disposiciones que garanticen el que las decisiones públicas correspondan con un problema que se quiere resolver (definido socialmente), un objetivo para contribuir a la solución o mejora de esa situación, una población objetivo bien definida, presupuestos claros y funcionarios responsables, la forma en

que la población participará, además de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Aspectos que no van a llevar a los ayuntamientos los tres años de la administración, son definiciones básicas de qué se quiere hacer y cómo, útiles tanto para la planeación de la acción pública, como para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas. Es decir, unas mínimas reglas de operación, ajustadas a las condiciones municipales. No es un capricho burocrático, es una necesidad pública. Porque la falta de esas definiciones mínimas abre la puerta a la corrupción.

Algo que ha sucedido no solo en los gobiernos municipales sino en los estatal y federal, es la falta de esas reglas de operación. Creo que a todos los ciudadanos y académicos nos ha pasado que literalmente estamos "pepenando" las reglas de operación de muchos programas de los tres órdenes de gobierno. Y esto se debe a que muchos gobiernos están tomando decisiones gubernamentales a las que luego les llaman políticas públicas. Que anuncian, implementan y si les da tiempo luego hacen las reglas de operación. Otras decisiones se quedan sin reglas de operación y desde luego sin participación social. En los municipios, por las dificultades que hemos señalado es muy frecuente (revisemos las decisiones que se tomaron en estos dos últimos años de Pandemia, despensas limitadas, transferencias ocasionales, etcétera).

No olvidar, otra vez, que el poder político es para resolver problemas sociales

Merino (2013) ha puesto el énfasis en este problema cuando en su libro de políticas públicas ha señalado al menos tres vicios que han distorsionado las políticas públicas: riesgo de confundir una política pública con cualquier decisión tomada por los funcionarios del gobierno. Es decir, decisiones que sin incorporar la participación de los directamente afectados por las políticas se emprenden, se denominan públicas. Hay muchos casos, esto se estudia en las redes política pública, donde por el solo hecho de incluir a un actor no gubernamental, puede ser en una reunión pública o en la puesta en marcha de la política, pretenden una participación y con ello legitimar la decisión gubernamental.

El segundo vicio es el riesgo del exceso de la utilización práctica. Es decir, la fe en los "datos duros", en la técnica como si la decisión de optar por unos u otros

datos estuviera exenta de criterios políticos. La visión de la técnica, que pretende privilegiar dimensiones de eficiencia, dice Mauricio (2013), por encima del conflicto social, no hace sino alejar más las decisiones de los problemas de la sociedad. Es decir, otra vez, tomar decisiones de política prescindiendo de las polis local.

El tercero, es la simulación. Es decir, las decisiones sin incorporar a las personas. Sin contrapesos, sin libertad, sin democracia. Decisiones de los gobiernos o dominadas por grupos aislados, que sin embargo se presentan como decisiones y políticas públicas.

Este último aspecto, se encuentra muy presente en la actualidad, debido a la "moda" que hay de hablar de gobernanza. Simular que, al usar esta palabra, mal entendida la mayor parte del tiempo, se están haciendo políticas públicas. Recientes estudios de gobernanza han caído en el mismo vicio que las políticas públicas municipales: según Porras (2016), establecer que porque hay presencia de actores no gubernamentales ya hay gobernanza, cuando esos actores no intervienen o lo hacen de forma muy limitada.

Por eso yo preferí en esta conferencia no referirme a la gobernanza (que por supuesto es un concepto más amplio) sino a la política, volver a lo básico, a lo que da sentido sin eufemismos sobre lo que debe permear las relaciones del gobierno con sus sociedades, con sus municipios.

La política es necesaria para la intervención de los ciudadanos en la decisión de los problemas y las soluciones locales, por su conocimiento, su especificidad, por su identidad. Excluirlos es cancelar la posibilidad de que la obtención del poder y con ello la disposición de los recursos públicos, correspondan con lo que realmente necesitan los espacios territoriales municipales, en toda la amplitud del concepto.

Mencionaría ya para cerrar una parte del informe de la cuenta pública 2021, segunda entrega de apenas Octubre pasado de la Auditoría Superior de la Federación (2022), en el que por cierto expone la dependencia de recursos federales en los estados que en promedio es de 84% de sus ingresos y en 12 entidades representa el 90% así que si nos sorprendemos con el 70% de los municipios en promedio y 90% en municipios marginados, creo que tendríamos que revisar también los arreglos del federalismo respecto a los estados, propuesta que recientemente ha hecho el

Dr. Roberto Arias, presidente de El Colegio de Jalisco.

En los resultados que ofrece este informe se presenta algo que no es novedoso y que se ha tratado mucho como lo es el insuficiente desarrollo institucional en los municipios. El Fondo para el Fortalecimiento Municipal que es parte del presupuesto federal, se analiza en este informe y se concluye que hay poca transparencia en su manejo, falta de definición de criterios, especificaciones y condiciones de la aplicación de los recursos para fortalecer las finanzas públicas y orientar proyectos más elevados de desarrollo municipal, avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Se menciona igualmente, que este fondo se usa para todo menos para fortalecer a este orden de gobierno, allí vienen los datos, se toma dinero de allí para pagar otras cosas y luego se regresa con cargo al Fortamun con programas que nadie sabía que estaban considerados.

En fin, lo que es de llamar la atención es que el propio Órganos Superior de Fiscalización del país recomienda que se fortalezcan capacidades institucionales, técnicas, administrativas, de gestión, pero de manera notable, que se incorporen figuras de participación social para la definición, priorización y seguimiento de este fondo, pues en la ley de coordinación fiscal no se prevé. Lo que deja de manifiesto que esta autoridad fiscal entiende y reconoce la importancia de la intervención ciudadana para dotar de capacidades al municipio, no se diga para la realización de las políticas.

Yo dejaría hasta aquí estas ideas y comentarios, esperando que sigamos discutiendo, debatiendo sobre las formas posibles de que los municipios se conviertan en el espacio de convivencia democrática, seguridad y calidad de vida que deseamos todos los mexicanos.

## Referencias:

Aguilar, L. (2007) (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Alburquerque, F.(2020), Rasgos principales del enfoque del desarrollo económico territorial en C. Girardo (coord.). *Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal,* Metepec. (pp.55-91). El Colegio Mexiquense, A.C.

Arellano, D. (2022). *Las Trampas de la decisión. O cuando los gobiernos y las organizaciones*

*marchan (casi) gustosos al precipicio".* Fontamara.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2022), Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Segunda entrega, octubre 2022. Cámara de Diputados.

Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa.

Castillo, G. (26 de junio de 2008), "El Narco ha feudalizado 60% de los municipios, alerta ONU", *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2008/06/26/index.php?section=politica&article=013n1pol

Guillen, T.(2003). Municipio y política social en E. Cabrero (Ed.), Políticas públicas municipales: una agenda en construcción (pp. 289- 110). Miguel Ángel Porrúa.

Lahera Parada, Eugenio (2002) Introducción a las políticas públicas, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Laswell, H. (2007). La orientación hacia las políticas públicas y La concepción emergente de las ciencias de políticas en L. Aguilar (2007a, pp. 79-117) El estudio de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa.

Merino Huerta, M. (coord.) (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio México, A.C.

Merino Huerta, M. (2009). *Los Municipios en México: el eslabón de la cadena*. América Latina Hoy. https://doi.org/10.14201/alh.2225

Merino Huerta, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.* CIDE.

Merino Huerta, M. (2020). Apunte de trabajo sobre la tragedia municipal en C. Girardo (coord.), *Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal*. (pp. 17-30). El Colegio Mexiquense, A.C.

Meza, O.(2020). Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (39).* Instituto Nacional Electoral.

RRC Red por la rendición de cuentas (10 de junio de 2018) Guillermo Cejudo. Federalismo Mexicano[Archivo de video] Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Oynof_VqvXg

Porras, F. (2016) *Gobernanza. Propuestas, Límites y Perspectivas.*Instituto Mora.

Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L. y Rosas Arellano, J. (coords.) (2019), *La trayectoria de los estudios municipales en México. Tres décadas de investigación*. Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara.

Scott, J.(1998). *Seeing like a state*. Yale University Press.