

## **ANÁLISIS DE LEGITIMIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD. CASO DE SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO**

**Erwin Alberto Morales García**

Profesor de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

Correo: [erwin.morales@uaslp.mx](mailto:erwin.morales@uaslp.mx)

### **RESUMEN**

Analizar como los municipios del país se encuentran en un estado de crisis de legitimidad, y como esto ha llevado a la necesidad de crear estrategias de innovación encaminadas al fortalecimiento de la credibilidad ciudadana, como medidas resolutorias al problema. Sin estas medidas difícilmente se pueden crear políticas públicas locales, que detonen una mejora en la calidad de vida de la población, tomando el caso del Estado de San Luis Potosí, México como ejemplo.

Palabras clave: *gobernabilidad, finanzas públicas locales, políticas públicas, legitimidad, ayuntamiento.*

### **INTRODUCCIÓN**

Gobernabilidad es un concepto amplio y muy discutido, es por eso necesario que se describan algunos de los enfoques más reconocidos de éste concepto. Comenzando

con Alcántara (1995) que afirma que en realidad no hemos desarrollado un vocablo redundante para caracterizar la acción de gobierno o el término gobernación; esto nos indica que “governabilidad” viene a ser una respuesta o propuesta para poder referirnos a la capacidad de la acción gubernamental. Por otro lado Gutiérrez Curzio (2004) argumenta que la gobernabilidad podría manejarse como un “principio”, éste entendido como el conjunto de criterios que determinan el funcionamiento de un proceso. Ahora bien Antonio Cambou (2000) señala que “lo importante no es si se gobierna o no se gobierna, sino más bien, ¿Cómo se hace?” entendiendo las definiciones mencionadas la categoría de “governabilidad” a diferencia de la más genérica noción de “governación” lleva implícita la idea de que hay parámetros o estándares de la acción gubernamental, así como también plantea que existe una “crisis de gobernabilidad”, entendido también como un “estado de desequilibrio” o de desfase, ve la gobernabilidad desde el entendido de “buen gobierno” destacando la estructura de “legitimidad” de la “acción gubernamental” es decir: las acciones del gobierno y su aceptación, ejecución y resultados, resaltando que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno (Cambou, 2000).

Ahora bien, Juan Riat (2000) menciona que para entender un poco más la gobernabilidad, debemos considerarla como “la capacidad de las instituciones y movimientos a avanzar hacia objetivos definidos”. La gobernanza es un territorio que desde un enfoque local, aparece vinculada a las interacciones que se definen y se conforman con base en el consenso y al aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas de acción y posibles desacuerdos, y para que en la medida de lo local la gobernanza surta efecto se necesita más que teoría rimbombante que define teóricamente todo el estudio que exploramos.

El Banco Mundial define goberabilidad desde una visión más amplia al asociar el concepto de *good governance* con “las instituciones mediante las cuales la autoridad es ejercida para el bien común” la cual incluye:

- El modo que se eligen las autoridades
- La capacidad del gobierno para implementar políticas

- La legitimidad que las autoridades otorgan a las instituciones en vez de enfocarse a los resultados, se enfoca en la manera de ejercer y aplicar la autoridad.

Introduce en regulación, como principios esenciales:

1. Voz y rendición de cuentas
2. Estabilidad política
3. Eficiencia del gobierno
4. Calidad de la regulación
5. Imperio de la ley contra la corrupción

Por último, Luis F. Aguilar (2007), considera que existen dos cuestionamientos fundamentales al referirnos al sujeto de gobierno:

- ✓ Legitimidad de su cargo
- ✓ Legitimidad de su actuación

La que interesa rescatar acá es “la legitimidad de su actuación” es decir basándose en resultados. El problema no es el gobierno en el sentido de gobernante sino el gobierno en el sentido de la acción de gobernar, sobre el anterior cuestionamiento es con el que se basa la problemática de política pública planteada en el presente trabajo, la gobernabilidad entendida como principio aplicado (Curzio, 2004) y cómo se ejecutan esos principios: del gobierno para los individuos (Cambou, 2000), como instituciones mediante las cuales la autoridad es ejercida para el bien común (Banco Mundial), y actuación que les otorga o no legitimidad (Aguilar, 2007).

Ahora bien las políticas públicas son la herramienta de acción del gobierno mediante estas, se busca que los gobiernos en turno sean legítimos ante sus votantes y/o electorado y en lo local, es donde se pueden encontrar las mejores acciones a implementar en materia de políticas públicas, dadas las condiciones de cercanía social se logra que los asuntos que la población le parezcan importantes se logren saber de manera directa ante el gobierno local, sin embargo es también en donde se encuentran las condiciones más difíciles para poder si quiera, pensar en crear una política pública adecuada a la necesidad de la población que habita en el municipio.

## PROBLEMA

Los gobiernos estatales y sobre todo los locales en México, tienen un problema al cual se le ha tomado atención, más como una “moda” que como preocupación permanente en ya repetidas décadas, surge por un tiempo y después se apaga y al poco tiempo vuelve a surgir. Desde la llegada de la New public management y su introducción a Latinoamérica por Enrique Cabrero a mediados de los años 80, comenzó una preocupación genuina por indagar en los problemas de la agenda pública en materia de lo local, siendo una de las explicaciones más lógicas; la cercanía del órgano municipal con la ciudadanía, pensando así, que los problemas que atañen a la población se ven mayor reflejados en un entorno local y por ende, se pueden atacar de manera más enérgica, al tomar en referencia a los gobiernos locales, a diferencia de los órganos estatales de gobierno, los municipios aun cuando su conformación es desde el virreinato(1521-1810), no se ha podido tener a más de 200 años de distancia de una imposición de municipios recaudadores hacia la corona española, una certeza del rol que juega un ayuntamiento en México, nuestro país ha pasado desde una corona española, una independencia que tardo en asentarse, una especie de estabilidad acompañado inmediatamente por una revolución hasta una hegemonía partidista que a años actuales aún no se sabe si resurgirá o la democracia comenzara a tomar bandera. Con todo lo anterior, el documento presente pretende hacer saber al lector, que México, en materia de organización gubernamental todavía no es estable, motivo por el que un problema que en todo el país permanece, es la falta de capacidad de los servidores públicos de los órganos municipales de gobierno, problema que a la detección de este trabajo surge a partir de dos vertientes;

- a) Ayuntamientos que cada tres años cambian su personal de trabajo, haciendo que los trabajos que se realizan se conviertan en obras negras cada periodo electoral.
- b) Servidores públicos empíricos sin vocación de servicio y sin un servicio profesional de carrera que demuestre la capacidad que tienen para realizar los trabajos pertinentes hacia la ciudadanía.

Con lo anterior, una consecuencia que en todo el país ya es una realidad, es la nula o inexistente legitimidad con la que cuenta los ayuntamientos, a lo que los gobiernos en turno no parecen tomarle demasiada importancia.

Para el Estado de San Luis Potosí, el problema es bastante grave, ya que los ayuntamientos desde 1950, año que comenzó una constante crisis, no han podido encontrar la manera de poder funcionar, tan solo en el Estado de San Luis Potosí en estudios realizados por la Encuesta Estatal de Calidad de Gobierno en el 2011, en el 97.7% de los encuestados dice que desconoce el total de ingresos que perciben su municipio, el 5% afirma saber cómo lo distribuye y un 95% lo ignora. Esto nos indica que no existe una comunicación de gobierno- sociedad así mismo la población al cuestionarles sobre ¿Qué tanta confianza le tenían al actual gobierno municipal? Tan solo el 32.5% respondió que confía mucho en su gobierno. Indicando la gran necesidad de hacer algo por los gobiernos locales del estado, los problemas son graves, para poder comenzar a resolverlos tenemos que preguntarnos ¿por dónde atacamos primero? ¿Por una preparación adecuada de los funcionarios? ¿Por la comunicación gobierno-ciudadano acerca de lo que se gasta? ¿Transparencia? Que es algo en el que menos cree la ciudadanía ¿la profesionalización de los servidores públicos? ¿Por aumentar el nivel tecnológico de los servicios públicos de los ayuntamientos?, los municipios de San Luis Potosí carecen de estructuras y procesos de gobierno y administración suficiente para hacer frente a la complejidad de los problemas públicos locales, existencia de rezago institucional como ya se mencionó, así como la falta de recaudación fiscal de los municipios, aunado a que el estado tiene cuatro zonas geográficas y en algunas, los recursos tecnológicos o de transparencia por parte de los ayuntamientos resulta imposible de conocer para el ciudadano.

Parte del problema de la falta de legitimidad es el desinterés de la población hacia los gastos del ayuntamiento volviéndose también pasivos con sus aportaciones y pago de impuestos, al interior del Estado, en municipios como Cd. Valles tan solo el 3% de los recursos obtenidos son por parte del municipio, el 47% son recursos estatales y el 46% recursos federales (INEGI, 2010), los que nos habla de una casi nula recaudación financiera, alrededor del 90% del total de los ingresos del Estado proviene de la

Federación, por tanto, ante este argumento, se mantiene en constante seguimiento y utilización óptima de los recursos recibidos vía las participaciones que la Federación entrega a los Estados a través de los distintos convenios de coordinación fiscal existentes de acuerdo al pacto federal vigente. La Secretaria de Finanzas del Estado de San Luis Potosí (2012) también hace aún más fuerte el argumento de la necesidad de incrementar las recaudaciones fiscales en el estado, como órgano estatal y los municipios de manera colectiva. El estado en ingresos propios en el 2005, recaudo de un 6.6% para el 2006 existió una recaudación del 17.8% y para el 2007 tan solo hubo un 2.7% de recaudación en ingresos propios, acontecimiento que nos parece sumamente grave, ya que si un estado no es capaz de por lo menos tener una continuidad en su índice de recaudaciones fiscales, mucho menos será capaz de hacer proyectos y políticas públicas con el recurso obtenido, así mismo para el 2008 se recaudó el 16.0% y para el 2009 el 8.8%. La problemática está completamente detectada, se tiene el problema y se tienen los puntos clave del problema, falta actuación por parte de las entidades de gobierno.

Las políticas públicas han estructurado la débil base cognoscitiva de las decisiones de política del gobierno y la nueva gestión pública el arreglo jerárquico-burocrático de la Administración Pública (AP). Desde su origen las políticas públicas se han concentrado en el proceso decisivo del gobierno, ha cuestionado numerosas decisiones de gobierno, por considerar que no están estudiados cognoscitivamente. La nueva gestión pública (NGP) por su parte a prestado atención a la AP ha cuestionado su estructura burocrática de organización y operación, la centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inevitable (Luis Aguilar, 2007).

Santos Zavala (2011), dice que la gobernanza local conforma un tipo particular de gobierno cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativa y cooperativa entre los distintos actores e instancias institucionales de las sociedades locales. Esta forma de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre actores gubernamentales, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre estos actores, de modo de

favorecer un incremento en el bienestar de la sociedad local. Entonces, ¿por dónde empezamos?

## **PROPUESTA**

De esta manera, haciendo apoyo de algunas propuestas de autores expertos en la implementación y diseño de las políticas públicas, se plantearán una serie de propuestas que se cree es la solución para algunos de los problemas los cuales hoy enfrentan los ayuntamientos, si bien en la problemática se hizo hincapié en el estado de San Luis Potosí en la solución se abarca a todos los municipios de la república que tengan este tipo de problemas financieros y legitimidad social. Con algunos autores ya mencionados anteriormente se generaron una serie de propuestas para el fortalecimiento de las finanzas municipales así como de la calidad del gobierno. La percepción social negativa de la AP por servicios públicos de calidad baja o variable, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no “costo eficiente” (Luis Aguilar, 2007).

Al plantear lo siguiente no se confirma que los problemas públicos municipales y la crisis de legitimidad terminaran tajantemente en el momento que se comiencen a implementar este tipo de políticas públicas, sino más bien es el comienzo para la reestructuración de los gobiernos locales, de esta manera hacer caso de las propuestas para los ayuntamientos, abriría más opciones de mantener el equilibrio económico y social dentro de sus territorios municipales, generando confort en la ciudadanía y aceptación hacia sus gobiernos.

Se inicia planteando que generar mayor recaudación fiscal es una propuesta de primer nivel, es decir; si un municipio es fuerte en su recaudación de impuestos podrá contar con mayor recurso financiero para ejecutar obras de impacto en su comunidad, la ciudadanía no está acostumbrada a cumplir con el pago de sus impuestos y se molesta a la hora de efectuarlos, quejándose de una mala calidad en los servicios públicos así

como un pésimo mecanismo de recaudación, a lo que ambas cosas pueden ser reales. Plantear estrategias en donde los ciudadanos fueran mejor informados y así sepan en que se está gastando su dinero, aunado a esto, mejorar la calidad de los servicios públicos para mejorar la atención ciudadana, si un ayuntamiento sabe que su principal aportación de recurso local es por el pago de servicios públicos ¿Por qué no hacer estos servicios de la mejor calidad para el ciudadano? Existen diversas formas de hacer que un servicio público funcione mejor, una de ellas es la concesión de estos servicios a empresas que se dedican a ese rubro, por ejemplo, si el servicio de agua potable y alcantarillado es ineficiente, genera descontento social el mal servicio de agua y la condición de la alcantarillas, ¿porque no pensar en hacer el servicio público una concesión operada por expertos en el rubro?, no se pierde la naturaleza pública, sólo se delega la autoridad y capacidad operativa a una persona física o moral. De esta forma se encargarán de hacerlo de la mejor manera, con calidad y eficiencia en el servicio, y el ayuntamiento y los ciudadanos, desde un enfoque de nueva gestión pública verificarán las acciones emprendidas por la empresa responsable pudiendo evaluar y deliberar si su servicio es de calidad o no y así tomar decisiones sobre sus pagos y continuidad. Podrán supervisar el trabajo y otorgar un pago por él, de esta manera la ciudadanía estará satisfecha y el gobierno trabajando informando sus acciones, logrando que esta acción se realice con otras dependencias municipales en las que el ayuntamiento no tenga el conocimiento ni la capacidad financiera para cubrir las necesidades.

Otra de las propuestas de recaudación podría ser que el municipio invierta en el turismo local, si es bien sabido la mayoría de los parajes turísticos son impulsados por la tecnología e infraestructura moderna, en el estado existen lugares naturales que pueden representar un ingreso considerable para el municipio,(particularmente hablando del estado de San Luis Potosí, México) tan solo la industria turística en México dejó en 2012 un ingreso de 12 mil 700 millones de dólares, recibiendo un total de 23 millones de turistas de todo el mundo, si se logra crear políticas públicas de apoyo en los municipios donde se cuentan con parajes, al cobrar una cuota de recuperación estaría siendo como una gota de agua que poco a poco, cae al monedero del municipio, fomentar la visita de habitantes de otros lugares y crear ganancias que después pueden ser útiles para nuevos diseños y propuestas de implementación de políticas de reforzamiento en el rubro

turístico que ayuden a mejorar el bienestar y satisfacción ciudadana, y la expansión de éste sector productivo.

En los dos puntos señalados, se puede lograr una gestión pública local más participativa, mediante la descentralización de los servicios y la coordinación intergubernamental, para esto, es necesario fortalecer la estructura funcional de los gobiernos locales sabiendo llevar a cabo acciones como la profesionalización del personal del gobierno y la administración municipal, con equipo de trabajo capacitado y con experiencia en los asuntos públicos, para establecer las condiciones de implementación de estrategias innovadoras (Santos, 2011), y el funcionamiento de las políticas tanto financieras como turísticas.

Otra de las soluciones aunada a la primer propuesta, es el reto de llevar la tecnología a los municipios rurales, muchas de las carencias financieras son por la falta de la tecnología, crear infraestructura de este tipo que permita una mejor personalización de los trámites y servicios, así como la rapidez para efectuarlos. De esta manera se pueden limitar las relaciones interpersonales y disminuir la corrupción. Los municipios rurales necesitan estructura organizacional ya que con la existente carecen de capacidad para hacer una gestión efectiva.

Al lograr que los municipios rurales tengan tecnología se colabora a construir municipios con cuentas transparentes, responsables, coherentes y a su vez legítimos, ayudando a combatir los niveles de corrupción y de información insuficiente ante la ciudadanía, se podrá llegar a crear calidad gubernamental, un gobierno que informa, que gestiona, que genera obra pública para los ciudadanos, con calidad de gobierno electrónico. Si se implementara en los municipios rurales acciones como capacitación a los funcionarios para que gestionen los recursos a las autoridades competentes, creación redes de tecnología; como una página web de internet en donde los ciudadanos puedan consultar las acciones del ayuntamiento, así como un departamento especializado en la atención ciudadana para efectos de apoyo a las redes de información del municipio, gradualmente se puede cambiar el modelo de los municipios rurales de no tener en absoluto redes de comunicación con la ciudadanía y con otras instancias de gobierno a crear estas redes de manera óptima y efectiva que ayuden al desempeño de las acciones

del gobierno y generar así un interés de la población en general para informarse del actuar de su ayuntamiento.

Con la última propuesta también se atendería al reforzamiento del entramado burocrático, un equipo de funcionarios públicos capacitados con recursos materiales de primer nivel, puede ejecutar las políticas públicas municipales, estatales y federales de manera más eficiente. Desde lo municipal, que es la célula base del país, se pueden generar acciones públicas que a largo plazo aporten una mejora en las condiciones de la población mexicana. Es desde lo local donde las acciones pueden generar una cadena de resultados positivos si se tiene innovación y, si se tiene una noción del simple concepto de gobernabilidad, porque no es lo mismo actuar que “saber actuar” o que “actuar bien”.

## **BIBLIOGRAFIA**

Camou, Antonio (2000), “La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4, pp. 159-188.

Vianello, Córdova Lorenzo (1996), “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 4, pp. 3-35.

Ducatenzeiler Graciela, Oxhorn, Philip (1994) “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 34, No. 133, pp 31-52.

Martínez, Antonia (1997), “Cultura política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina *Revista Mexicana de Sociología*”, Vol. 59, No. 1 pp. 89-113.

Cejudo Guillermo, Sánchez Gilberto, Zabaleta Dionisio (2009) “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”

Aguilar F. Luis. (Oct. 2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” Publicado en la Revista del *CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas.

Quiroga, Giancarla (Octubre 1999), *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 47, *CIUDADES Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA*, pp. 169-174.

Moreno, Luis (agosto 2003), "Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar", Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

García Sánchez, María Isabel (marzo 2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias" Universidad de Salamanca.