

# La efectividad directiva de los gobiernos municipales

*The managerial effectiveness of municipal governments*

Luis F. Aguilar Villanueva



Mi análisis de los gobiernos municipales tiene las premisas siguientes:

1. Asumo que las consideraciones sobre la efectividad directiva de los gobiernos municipales no pueden ser sino generales, aunque pueden ser referencias para orientar la gestión de las situaciones y los problemas particulares de la diversidad de los municipios del Estado nacional. Fuera de sus atribuciones, facultades y funciones constitucionales, el municipio mexicano no es homologable. Es evidente y variable su tamaño poblacional, diversidad sociodemográfica, ubicación territorial, capital social, su cultura, su nivel y potencialidades de desarrollo, sus problemas sociales, su posición política.
2. Asumo y valoro el concepto de gobernanza en común del *Ayuntamiento* o de la *Comuna* (con el término de otros estados nacionales) como la propiedad esencial distintiva del gobierno municipal, que es el resultado de la configuración institucional y política colegiada, construida a lo largo de siglos (las “polis” griegas, las “ciudades libres”, las “autonomías locales” de los estados territoriales modernos...). A pesar de que el gobierno municipal haya girado recientemente hacia la preponderancia unipersonal del Presidente Municipal o Alcalde y se haya alineado a las directrices exógenas y generales de sus partidos políticos, el Ayuntamiento sigue siendo la forma colegiada, asociada, interactiva de gobernanza, coproducida por los dirigentes gubernamentales y los ciudadanos, y la forma idónea para realizar las funciones públicas prescritas por el art. 115 constitucional y para entender, explicar y atender los problemas, los males, las necesidades y las aspiraciones de sus ciudadanos locales inmediatos.
3. Asumo que las funciones públicas directivas del Ayuntamiento, en tanto gobierno en común, “gobierno cercano” (gobierno enfocado directamente en las

condiciones de vida básicas y cotidianas de su población), pueden ser razonablemente atendidas por algunos municipios o por buena parte de los municipios existentes, pero reconozco que hay funciones constitucionalmente prescritas que rebasan su capacidad directiva, como las funciones trascendentes de la seguridad pública, el cuidado ambiental, la comunicación y la telecomunicación, el desarrollo económico y social, la disminución de la pobreza y la desigualdad, que son realidades cuyas causas traspasan la circunscripción territorial de los municipios singulares y superan los recursos y capacidades del gobierno municipal territorial. Al ser extraterritoriales las causas de esos problemas y al tener componentes e implicaciones extraterritoriales, es natural que las acciones para controlarlas y mitigar sus efectos sean limitadas, insuficientes, y requieran la asociación y cooperación intermunicipal (“la co-gobernanza municipal”), así como el concurso del gobierno estatal y del gobierno federal. Lo mismo puede decirse de los planes de desarrollo municipal que, debido a sus factores y componentes extraterritoriales, son irrealizables sin compatibilidad y coordinación con los planes de los municipios circunvecinos y los planes de los gobiernos estatales colindantes y del gobierno federal.

4. En conexión, comparto la preocupación de que son múltiples los municipios mexicanos que por su deficiencia e insuficiencia política, financiera y administrativa han sido capturados por grupos locales influyentes con intereses particulares o, peor aún, por las organizaciones criminales y, por ende, es preocupante la debilidad directiva de numerosos gobiernos municipales a menos que sean eslabones que forman parte de una cadena intergubernamental institucional y político-administrativa.
5. Las consideraciones sobre la efectividad municipal del país no asumirán las situaciones particulares del actual entorno político nacional con sus opiniones y posiciones enfrentadas sobre las causas de los problemas sociales y sobre las propuestas para delimitarlos y resolverlos, entre otras razones por la politización partidista de los gobiernos con enfrentamientos ideologizados inconciliables que dividen a las comunidades locales, sean urbanas o no, e impiden las concertaciones y los acuerdos que implican las formas de gobierno colegiadas participativas y las relaciones intergubernamentales.

■ 16

Mi exposición tendrá tres apartados. 1. Una breve introducción sobre los problemas de la democracia actual. 2. Una conceptualización fundamental de la efectividad de los

gobiernos democráticos. 3. Una propuesta para incrementar la efectividad mediante formas de cogobernanza, de gobierno asociado y colaborativo entre los gobiernos y entre los gobiernos y los sectores ciudadanos.

## 1. Los problemas de las democracias actuales

Después del auge de las transiciones democráticas al final del siglo XX —“la tercera ola”, “la cuarta ola”— los gobiernos democráticos no atraviesan por su mejor momento. Muchas de sus reglas, decisiones, acciones y omisiones son objeto de cuestionamientos y crecen las dudas sobre su capacidad y efectividad directiva ante los cambios y turbulencias que viven las sociedades actuales.

Si excluimos las críticas que no se sustentan en señalamientos comprobables y son desahogos de animadversiones políticas y prejuicios ideológicos, dos son los blancos fundamentales de las críticas al gobierno democrático. El primer blanco, *endógeno*, es la ilegitimidad y la ineffectividad de sus decisiones y acciones directivas. Son evidentes sus frecuentes infracciones institucionales, hechos de corrupción, arbitrariedades y discriminaciones, y también son frecuentes sus errores directivos por datos parciales, explicaciones sin conjeturas causales comprobadas, cálculos incorrectos de efectos y costos, y acciones sin resultados satisfactorios. Las críticas al gobierno democrático se extienden a la actuación de las agencias y personal de su sistema administrativo. Son notorias las infracciones de numerosas agencias de la administración pública, la selección y promoción politizada de su personal, la calidad irregular de sus bienes y servicios, la rigidez de sus reglamentos y procesos para hacer frente a los cambios multidimensionales actuales con efectos perjudiciales inquietantes, y también en muchos casos el trato selectivo del personal según el estatus social o la afiliación política de los ciudadanos que atienden.

El segundo blanco es *exógeno* al gobierno y al mismo Estado. Son los cambios multidimensionales que ocurren en este tiempo, al mismo tiempo. Son cambios cognoscitivos, económicos, tecnológicos, ambientales, sociodemográficos, geopolíticos, que desestabilizan los modos de vida de la sociedad, frenan o frustran los proyectos de las personas y las organizaciones, generan desconcierto, preocupación e incertidumbre tanto en el gobierno como en la sociedad, en las poblaciones mayores y en las jóvenes.

Un cambio impactante es la transterritorialidad de los problemas públicos. Los problemas más graves y las oportunidades más importantes de la vida asociada y personal contemporánea son transterritoriales, transnacionales, internacionales. Sus cau-

sas y sus efectos favorables o perjudiciales, traspasan la demarcación territorial de los estados y las comunidades políticas y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales, los nacionales, los estatales y los municipales. Pensar, por ejemplo, en la crisis climática, en la inseguridad, en el desorden migratorio, en las pretensiones de dominación territorial de los estados económica y militarmente más poderosos y, en positivo, en las potencialidades de los sistemas de información y comunicación, en las formas tecnológicamente más productivas de bienes y servicios, en oportunidades de inversión. Más aún, vivimos ahora un tiempo de reordenamiento geopolítico mundial de composición multinacional, “multilateral”, y observamos el resurgimiento social de las creencias en la superior capacidad directiva de las autocracias, adversas a los estados de derecho, a las libertades políticas de las democracias genuinas y a las libertades económicas, intelectuales y civiles y a los valores y principios de la cultura occidental.

En este tiempo vivimos una situación social nacional y mundial que llamo *Entreacto Político*, porque la ciudadanía no solo en México oscila entre las ideas y posiciones que están a favor del orden político y económico establecido, pero exigen reformas por causa de sus fallas, deficiencias y desigualdades, y las ideas y posiciones alternativas que están a favor de otro ordenamiento social y otro modo de gobernar más efectivo y más involucrado en el interés y el bien común. Son numerosos los que cuestionan el orden político y económico que enmarcó la vida de nuestros últimos cuarenta años y prefieren gobiernos más imperativos y resueltos en asegurar el orden social y en resolver problemas endémicos, arrastrados por años. En sentido contrario, son numerosos también los que cuestionan la valía y la viabilidad de un nuevo orden del Estado y un nuevo modo de gobierno que limite el imperio de la ley y las libertades y derechos de los ciudadanos y den entrada a nuevos líderes autoritarios y seguidores que proclaman y anuncian una sociedad de superior calidad de vida con condenas tajantes del pasado que ocasionan división antagónica de la sociedad. En este entreacto ignoramos el desenlace que tendrán las emproblemadas democracias liberales actuales de los Estados Sociales.

La situación problemática actual del gobierno democrático ha ocasionado un desplazamiento de la atención intelectual y política. Si en los siglos pasados el problema principal fue el Estado, que en muchas naciones no existía como real Estado de derecho y Estado territorial, debido a la debilidad de sus instituciones, la oposición de sus agentes políticos y económicos y a la inestabilidad de su integridad territorial, ahora el problema se centra en el gobierno del Estado, en su conducción y rectoría. La atención

social se ha desplazado del Estado hacia el Gobierno y, en conexión, se ha desplazado de la posición de autoridad del gobernante hacia la acción de gobernar del gobernante. Ha ocurrido “*un desplazamiento del Gobierno hacia la Gobernanza*”.

El desplazamiento del gobierno hacia la gobernanza es una expresión que tiene dos sentidos, dos implicaciones. Quiere decir que la cuestión que ahora interesa a los ciudadanos ya no es única o primordialmente la legitimidad de la posición de autoridad del gobernante, la legalidad de su elección y de su actuación, que son cuestiones que se consideran institucionalmente resueltas en principio. Lo que ahora importa y se exige es la acción rectora del gobernante, su gobernanza de la sociedad y los resultados sociales de su modo de gobernar. La atención académica y política se centra ahora en la efectividad directiva del gobernante democrático legítimo, en su capacidad de conducir realmente a la sociedad hacia las situaciones de legalidad, certidumbre jurídica, justicia, libertad y oportunidades de mayor bienestar personal, familiar y común. No se duda de la superioridad axiológica del régimen democrático sobre otros regímenes y gobiernos, pero hoy importa a la ciudadanía un gobierno democrático de resultados y no solo de valores. El énfasis mundial se centra ahora en *la efectividad directiva de las democracias* actuales, que incluye la efectividad directiva de los gobiernos municipales.

## 2. La efectividad directiva

■ 19

La legitimidad y la efectividad son las dos propiedades esenciales imperativas de los gobiernos democráticos de los Estados de Derecho. La legitimidad es la aceptación social de que el dirigente gubernamental ocupa su posición de autoridad de acuerdo con las leyes de su elección y ejerce su autoridad conforme a las leyes que regulan su actuación. La efectividad —algo a subrayar— es la propiedad esencial del gobierno de la sociedad, que es *acción y no solo discurso*. Gobernar es acción, una acción performativa, ejecutiva, productora de resultados concretos de beneficio social, y no únicamente una acción discursiva, un relato sobre la condición social que se vive, una declaración de buenas intenciones y un anuncio de promesas de sociedad hermosa y feliz.

Indudablemente no puede haber efectividad sin legitimidad, porque los ciudadanos no se sentirán obligados a obedecer las normas y aceptar las órdenes del gobierno a menos que reconozcan que el gobernante ocupa legalmente el cargo y tiene el derecho a gobernarlos. Es fundamental el reconocimiento social de la autoridad del gobernante, porque de lo contrario sus acciones serían bloqueadas y cuestionadas por sectores de ciudadanos y no podrían producir los fines y beneficios sociales intencio-

dados. *La efectividad implica legitimidad, pero la legitimidad no implica efectividad.* No hay efectividad sin legitimidad, pero hay legitimidad sin efectividad. Conocemos gobiernos que deciden acciones que son intachablemente legales con el fin de realizar sus objetivos intencionados, pero sus acciones se sustentan en análisis y cálculos limitados o erróneos y no son costo-eficientes, implican y se ejecutan con costos desproporcionados para los efectos limitados y variables que producen o concentran los beneficios en grupos particulares y extienden los costos en la población. Hay evidencias de gobiernos legales improductivos, gobiernos de legitimidad inefectiva. Y, al contrario, hay creencias ilusorias de que los gobiernos no democráticos, que gobiernan por fuera de leyes universales y deciden unipersonalmente sin controles, son gobiernos de superior efectividad directiva. Son los mensajes equivocados de los populismos autoritarios y las autocracias.

Suelo formular las CINCO ÍES de la inefectividad gubernamental: *Ilegitimidad, Impotencia, Incompetencia, Ineficiencia, Insuficiencia.*

La *Ilegitimidad* se presenta cuando la elección del gobernante y su ejercicio de gobierno es ilegal, comporta transgresiones de varios tipos, desde la arbitrariedad y la discriminación hasta hechos de corrupción y complicidad con poderes sociales fácticos y hasta el crimen organizado. La *Impotencia* ocurre cuando los gobernantes legítimos carecen de los poderes y los recursos (institucionales, fiscales, administrativos, coactivos) que son indispensables para que realicen satisfactoriamente sus funciones públicas directivas. La *Incompetencia* se manifiesta cuando los gobernantes legítimos, no obstante que posean poderes y recursos públicos suficientes y cuenten con un círculo de funcionarios y consultores expertos, no muestran paradójicamente ser competentes en la explicación y análisis de los problemas públicos y diseñan y deciden políticas públicas erróneas, costosas e improcedentes que no realizan suficientemente los objetivos sociales intencionados por su valía directa o indirecta para la sociedad en su conjunto. La *Ineficiencia* se presenta cuando el cálculo de los recursos públicos, su asignación y su empleo muestra ser defectuosa por la notoria desproporción entre los costos y los beneficios de las políticas, por decisiones defectuosas, por desempeño deficiente de los operadores y por la irregular calidad de los bienes y servicios públicos. *Insuficiencia* es la característica actual de los gobiernos democráticos por causa de la complejidad de la estructura, el funcionamiento y las interrelaciones del sistema social contemporáneo. Las realidades y las actividades de los sistemas sociales actuales, incluidas las sociedades locales, tienen una multiplicidad de causas, su composición y lógicas de acción es diferenciada y sus efectos son multidimensionales, que hacen imposible que un solo agente, público o privado, tenga todo el conocimiento y todo el control de la multicausa-

lidad, multidimensionalidad y diferenciación de las realidades, situaciones, tendencias sociales y del universo de las actividades de sus agentes. Es evidente la insuficiencia financiera, cognoscitiva, tecnológica, normativa, gerencial y aun de autoridad moral y confiabilidad intelectual de los gobiernos al atender numerosos asuntos y problemas sociales y responder a las demandas del universo de los agentes sociales. Los gobiernos solos, con sus propias ideas, poderes y recursos, no pueden dar respuesta a la variedad de las demandas, necesidades, aspiraciones de los ciudadanos. Por consiguiente, los gobiernos entienden que en muchas materias de la vida asociada tienen que intercambiar recursos, asociarse y cooperar con las empresas, las organizaciones sociales, los centros de la inteligencia social, las iglesias, organismos internacionales. Y lo mismo puede decirse de los mercados, las organizaciones sociales, los centros de inteligencia, que sin las normas, los poderes y los servicios de las entidades de la administración y la seguridad pública no podrían realizar sus proyectos, iniciativas, y tener una vida asociada segura, justa y libre.

El reconocimiento de *la insuficiencia* directiva actual de los gobiernos es un punto de inflexión en nuestras ideas y creencias de las prácticas y capacidades de gobierno de estos, al reconocer que los gobernantes no pueden gobernar en modo independiente y autónomo el sistema social contemporáneo, cuya complejidad estructural y funcional hace inviable la posibilidad de un dirigente o líder con la capacidad de definir y realizar por sí solo y por su mando el rumbo y la ruta de la sociedad, aun si cree y pretende hacerlo. La soberanía del poder ejecutivo y legislativo no es equivalente a omnipotencia y omnisciencia. Necesitan la interlocución social, el diálogo, la consulta con los ciudadanos para obtener la información y los conocimientos que no tienen acerca de los asuntos, problemas y situaciones sociales de importancia vital y para sumar los recursos (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, humanos, materiales) que poseen las corporaciones económicas, las organizaciones civiles y sociales, los centros de conocimiento, las comunidades locales, para atender satisfactoriamente los problemas de su población ciudadana y aprovechar las oportunidades de desarrollo que se presentan al interior y en el entorno de sus localidades.

Si lo que ahora importa es la efectividad de los gobiernos democráticos y es crucial superar sus cinco debilidades y deficiencias, conviene apuntar con precisión lo que ha de entenderse como efectividad. Efectividad es la efectuación de los fines de un agente, es la transformación de las intenciones, los fines y los propósitos de la acción que se decide en hechos, en situaciones reales de vida, en resultados observables y vivibles. Por consiguiente, *la efectividad implica causalidad y la causalidad implica conocimiento*.

La efectividad es el resultado de una relación causal. Somos efectivos cuando suponemos, conjeturamos o estamos ciertos y seguros de que a determinadas acciones siguen determinados hechos con un grado de probabilidad. “Si X, entonces Y”, suele decirse. Toda acción humana, pública o privada, es *intencional*, tiene fines o propósitos, y es también *causal*, porque se la elige por considerar que puede realizar los fines intencionados y que sus efectos son los fines realizados. Hay acciones inefectivas, frustrantes, y acciones efectivas, satisfactorias. La efectividad es una relación causal exitosa y comprobada entre los fines de la acción y los efectos de la acción. Pero la existencia de la relación causal entre una acción y su efecto es un producto del conocimiento racional, resultado de los métodos y las conclusiones de la ciencia y la tecnología y de las experiencias laborales exitosas de personas y organizaciones.

Esto nos lleva a entender que los gobiernos municipales serán efectivos a condición de que tengan información, datos y conceptos sobre los problemas que los ciudadanos presentan en sus demandas y en sus críticas, lo cual significa conocer el perfil de las condiciones de vida de los ciudadanos, la composición de sus problemas y el contenido de sus percepciones y demandas, así como conocer las características, causas y conexiones con otras realidades sociales y conocer la gravedad y extensión de sus efectos y daños. Pero además de datos sobre los problemas y sobre el perfil de los demandantes, se exige que los gobiernos tengan conocimiento causal de las opciones de acción que le son permitidas y seleccionen la que es idónea y efectiva para resolver aceptablemente los problemas. Más aún tengan conocimiento de los recursos financieros, materiales, tecnológicos, humanos que requieren las acciones decididas para poder llevarse a cabo y hacer posible su causación. La causación requiere datos, conocimientos, tecnologías, agentes para producir los bienes y servicios que la demanda de la comunidad municipal exige. En suma: *efectividad => causalidad => conocimiento => recursos ejecutivos*.

La efectividad limitada, insuficiente, es el problema directivo que padecen los gobiernos municipales y las otras modalidades de gobierno en las condiciones actuales del sistema social que se caracteriza por su complejidad estructural y funcional, por la pluralidad y diferenciación de las acciones (intereses, fines, instrumentos, reglas, recursos) de sus actores, lo cual supera los conocimientos de cualquier agente social, público o privado. La complejidad de la vida social es propiedad también de las comunidades locales de los gobiernos municipales, que son parte, efecto y expresión de la complejidad mayor del sistema social nacional e internacional. Por consiguiente, la posibilidad de que tanto el gobierno municipal como el gobierno estatal y nacional sean directivamente eficaces de sus sociedades complejas es limitada y, por ende, se tiene

que reconocer realistamente que para gobernar con eficacia aceptable se requiere una mayor comunicación, coordinación y asociación entre el gobierno municipal, el gobierno estatal y federal, entre los gobiernos municipales vecinos y, asimismo, una mejor relación entre los planes y las políticas del gobierno municipal y las de la inteligencia social de sus comunidades y entre los recursos gubernamentales y los recursos de las organizaciones económicas, civiles y sociales de su ciudadanía. Abordaremos este tema en el apartado final.

### 3. La cogobernanza: el gobierno asociado y colaborativo

No entro a exponer detalladamente la formación y la estructura de la complejidad de la sociedad actual que es la causa raíz de la insuficiencia del gobierno de los municipios y de cualquier otro gobierno. El PNUD (*“Reconceptualizar la Gobernanza”*, 1997) señaló visionaria y perspicazmente que la complejidad del sistema social actual exige *transitar de un “centro de gobierno” a un “sistema de gobierno”*, a un gobierno colegiado, coproducido por actores públicos, privados y sociales, una afirmación que en gran medida recupera y revalora conceptual y prácticamente la tradición histórica del gobierno municipal.

Brevemente apuntado, la complejidad actual de la sociedad humana se debe a *la independencia* de sus organizaciones y agentes, a *la auto-referencia* de sus organizaciones y agentes (actúan en función de sus fines y objetivos particulares conforme a su sistema de valores y preferencias), a *la diferencia* de sus lógicas de acción (son diversos y hasta divergentes sus preferencias, fines, intereses, reglas, conductas...), a *la interdependencia*, dado que los agentes sociales, públicos y privados, conocen que no poseen todos los recursos necesarios para poder realizar los fines que les importan y deciden independientemente y que sus acciones singulares decididas, aun si son apropiadas, son insuficientes para realizarlos satisfactoriamente. La Interdependencia es la propiedad esencial de la estructura y el funcionamiento de los sujetos libres de las sociedades actuales del Estado de derecho, que reconoce, resguarda y regula las libertades políticas, civiles, económicas, individuales. La independencia y la interdependencia de los sujetos son propiedades inherentes de todos los agentes humanos, incluidos los gubernamentales, por causa de su limitada capacidad para efectuar sus fines preferidos u obligados. La Interdependencia exige un nuevo modo de gobernar, un gobierno asociado, compartido, colaborativo.

Por la complejidad de la composición y funcionamiento del sistema social contemporáneo y por la multiplicidad de los cambios que sacuden todas las dimensiones de la vida personal y común, no existe una agencia o un agente público o privado, que sea autosuficiente y totalmente independiente, aun si se le reconoce como soberano. Ninguno posee todos los recursos necesarios y suficientes para realizar sus fines y funciones. Necesita de los recursos que los demás sujetos y organizaciones sociales poseen en diversos grados y está obligado a interactuar e intercambiar con ellos para tener acceso y adquirirlos. Ninguno posee suficientemente todos los recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, coactivos, de autoridad moral, credibilidad y confianza. El gobierno tiene la superioridad reglamentaria, coactiva, fiscal y administrativa, pero carece de las finanzas necesarias para producir los bienes, servicios, oportunidades de bienestar de la sociedad y disminuir las brechas de pobreza y desigualdad, carece de la información y el conocimiento necesario para atender la crisis climática, la transición energética, la reestructuración de la economía mediante automatización, robotización, inteligencia artificial, y sus ideas y planes de gobierno no son universalmente aceptados por la diversidad de posiciones de los ciudadanos y es contraproducente su imposición. Más aún, muchos asuntos de importancia pública son transterritoriales, traspasan la demarcación territorial de los estados y las capacidades de los gobiernos territoriales.

■ 24

Mi definición recapituladora del nuevo modo postgubernamental de gobernar la compleja sociedad contemporánea es: *una gobernanza en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones económicas y civiles de la sociedad, que asume formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos, alianzas.*

Importa entonces señalar las condiciones que hacen posible municipal, nacional e internacionalmente el modo colegiado colaborativo de gobernar y sus propiedades fundamentales. El modo colegiado ayuda a superar la insuficiencia del gobernante, al acercar y conciliar las diferentes posiciones y expectativas de los ciudadanos y al sumar los recursos sociales, pero no es sin más legítimo y efectivo en todos los asuntos y circunstancias sociales, a menos que la colegialidad sea un atributo de gobierno apreciado, exigido y practicado por la ciudadanía y que la ciudadanía esté convencida de la necesidad e importancia de su participación y corresponsabilidad para resolver los problemas que dañan y envilecen la convivencia. Sin embargo, dos son las situaciones políticas y sociales que impiden su instauración y desempeño.

Un primer factor es “*la autoexclusión*” de sectores ciudadanos en los asuntos públicos y en la agenda de gobierno. Son numerosos los ciudadanos a los que, por diferentes razones, justificadas o injustificadas, no les interesan los asuntos públicos, no los consideran indispensables para la realización de sus proyectos y les es intrascendente participar en las decisiones directivas del gobierno de la sociedad. Con excepción de las situaciones nocivas extremas que golpean y dañan sus condiciones de vida, propiedades e intereses particulares, son numerosos los ciudadanos que organizan sus vidas sin tomar en consideración de su entorno social y sin compromiso con el bien común, por lo que les resulta incomprensible, insustancial, el concepto de un gobierno compartido, colegiado, y el de participación ciudadana.

Pero no es solo la autoexclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos lo que impide o debilita la efectividad y legitimidad del gobierno municipal. Un segundo factor causal es la desvalorización del gobierno municipal como dirección mancomunada, es el juicio o el prejuicio que sectores singulares de ciudadanos tienen sobre la idoneidad y los alcances reales de la participación, asociación y cooperación que practican los gobernantes y los ciudadanos en específicos asuntos sociales, o es el juicio y prejuicio que tienen sobre el perfil y las trayectorias sociales cuestionables que caracterizan a los agentes participantes en el diseño y la implementación de las decisiones directivas y que dan pie a no tenerles confianza y a descalificarlos por sus transgresiones, contradicciones, oportunismos e incompetencia. Para muchos ciudadanos locales los que toman las decisiones sobre el presente y el futuro de sus comunidades son los mismos y los de siempre, demasiado vistos, y en casos cuestionables con o sin razones no son creíbles y confiables.

Esta segunda observación sobre las deficiencias y hasta vicios de las decisiones directivas del Ayuntamiento, que suelen propiciar la decisión ciudadana de autoexcluirse y desinteresarse de la vida asociada y de su gobernanza, pone en el centro de la discusión las propiedades que son esenciales y obligadas para que la colegialidad, el cogobierno y la cooperación sean socialmente viables y aceptables. La condición decisiva no es el número de los participantes, sino la calidad jurídica y ética de su comportamiento y las reglas que siguen en la deliberación y decisión colegiada. Sobran evidencias de que gobiernos municipales abiertos a la participación ciudadana (“gobierno abierto”, “presupuesto participativo”, rendición de cuentas periódica...) han tomado decisiones impugnables porque los participantes en la decisión directiva tienen trayectorias sociales ignominiosas, sus intereses no son de naturaleza pública y los acuerdos que cierran las conversaciones y negociaciones incluyen hechos de corrupción o una distribución

inequitativa de los beneficios, que se concentran en algunos sectores o individuos favorecidos, mientras los costos se extienden al conjunto de la población. Son evidentes las irregularidades de las políticas municipales urbanas, ambientales, sanitarias, educativas, habitacionales, de infraestructura de las comunidades locales.

La interlocución y deliberación de los múltiples actores que participan en los asuntos públicos no es armónica y fácil. Regularmente es tensa y polémica, dado que los actores participantes tienen intereses diferentes y divergentes en los asuntos que les importan y son frecuentemente relaciones de poder con pulsos de fuerza entre ellos, que se manifiestan en las actitudes de intolerancia de algunos cuando sus datos, análisis y propuestas son cuestionados o en actitudes de superioridad y discriminación hacia determinados participantes, o por mentiras, chantaje, cooptación de rivales, imposición de conclusiones. Hay un lado sombrío en mucha participación.

Para evitar estas situaciones y conductas contrarias a la nueva gobernanza colegiada es necesario que los múltiples actores del gobierno municipal elaboren, acuerden y acepten *un marco de principios, normas y criterios* que guíen la interlocución, el intercambio, la discusión y los acuerdos de la deliberación de los asuntos sociales de interés general a fin de que concluya en decisiones sociales constructivas, legítimas y efectivas. Este punto es importante porque en los últimos tiempos se reivindica y existe la participación ciudadana, “la democracia participativa”, pero no se señalan sus condiciones, propiedades y reglas que debe seguir la participación, fuera del señalamiento del derecho político de los ciudadanos a participar en la definición de los fines y las acciones de las decisiones públicas y a opinar sobre su calidad institucional y corrección operativa. La participación sin principios y reglas básicas de interlocución y deliberación suelen reproducir las transgresiones, las desviaciones y las equivocaciones que ocasionan la autoexclusión de sectores ciudadanos o su escepticismo sobre la política y el gobierno, sea el convencional unipersonal o el colegiado.

En la cuestión crucial del marco valorativo de la interlocución y deliberación pública de los gobernantes y los ciudadanos expondré solo los puntos temáticos básicos que son indispensables para el futuro de la democracia liberal deliberativa y participativa, no solo municipal.

El marco regulador de la interlocución y la deliberación comprende dos dimensiones o planos interrelacionados, interdependientes: la dimensión *subjetiva* de la conversación de los interlocutores y la dimensión *objetiva* de sus posiciones cognoscitivas y propuestas prácticas. La dimensión *subjetiva* del marco regulatorio formal o informal de la interlocución concierne a las conductas de los interlocutores. Es una dimensión

valorativa, *axiológica*, que reconoce y defiende el valor de los seres humanos, la igualdad de sus libertades y derechos privados y públicos, su autonomía, su capacidad de entendimiento y reflexión y su libertad de expresión. Exige el respeto a todos los sujetos interlocutores y exige veracidad en la interlocución. Han de prohibirse las conductas que obstruyan los entendimientos y acuerdos por falsedades, mentiras, intolerancia, discriminación, exclusión de sujetos con el derecho a participar, desigualdad en las oportunidades y tiempos de intervención, el lenguaje ofensivo, el chantaje, la intimidación, la imposición de conclusiones por personalidades o grupos poderosos e influyentes, etc.

La dimensión *objetiva* de la interlocución es *cognitiva*, comprende las propiedades lógicas y las propiedades cognoscitivas que deben tener las argumentaciones, objeciones, críticas, cálculos, propuestas de los sujetos dialogantes para ser consideradas correctas y aceptables. Los datos comprobables, las definiciones y argumentaciones lógicamente correctas, las explicaciones y cálculos empíricamente probados favorecen y facilitan los entendimientos y los acuerdos. Por el contrario, los obstruyen todas las veces que las intervenciones de los interlocutores de la deliberación pública carecen de datos comprobables, sus definiciones de los problemas sociales son defectuosas o contradictorias, sus razonamientos son incoherentes, ilógicos, y sus propuestas de acción son más bien anhelos inviables o costosos, sin base en conjeturas causales válidas.

El gobierno municipal por su gobernar mancomunado, involucrado en la atención a los asuntos directos de la vida de sus comunidades, es un gobierno representativo y receptivo de la participación de sus ciudadanos en las decisiones públicas y, por tanto, requiere y exige normas formales o informales en sus diversos modos de interlocución y deliberación con la ciudadanía. El gobierno municipal sabe realísticamente que la mayor parte de sus ciudadanos están interesados en resolver los problemas de sus vidas (infraestructura, servicios, bienes públicos, molestias, extorsiones...), pero sus vivencias, observaciones, evaluaciones de perjuicios y daños, que determinan la gravedad de los problemas y sus propuestas de solución son diferentes en contenido y urgencia de atención, por lo que se requieren reglas de diálogo y discusión entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y el Ayuntamiento a fin de impedir conflictos, choques, animadversiones y avanzar hacia decisiones que recojan lo fundamental y lo común de las posiciones y sean aceptables mayoritariamente. El gobierno municipal sabe además que en la deliberación de los asuntos de la comunidad no faltan personalidades, grupos u organizaciones que quieren imponer su visión de los problemas y sobre todo las soluciones favorables a sus intereses económicos, políticos y familiares.

Justamente las dificultades de los acuerdos por las diferencias de los participantes y los abusos de los poderosos que saben que pueden imponer sus posiciones a los gobiernos y a sectores sociales son el motivo principal para que la gobernanza abierta a la deliberación ciudadana tenga reglas de interlocución y deliberación, que por lo menos proscriben y bloquean las decisiones facciosas de los que se aprovechan de las instituciones abiertas y colegiadas para imponer sus intereses particulares y presentarlos como expresión del interés común, público. Hay demasiadas leyes de participación ciudadana que no formulan valores, principios y reglas de la participación que ocurre mediante el diálogo, la discusión, la conciliación de posiciones diferentes y la aceptación de compromisos.

### **En conclusión y resumen**

En la sociedad contemporánea los problemas del gobierno democrático se centran en *la efectividad* de sus regulaciones, políticas, bienes y servicios más que en la legitimidad de posición y actuación del gobernante. Importa la efectividad de los gobiernos municipales legítimos. Importa una democracia de resultados y no solo de valores, no obstante que se reconozca la superioridad axiológica de la democracia liberal sobre los demás regímenes políticos. Importa que el gobernante no sea solo legalmente elegido y respete las leyes en su actuación, sino que sus decisiones y operaciones directivas sean útiles, beneficiosas, productivas directa o indirectamente para el conjunto de la sociedad, y se enfoquen principalmente en los sectores ciudadanos emproblemados, necesitados, discriminados o excluidos.

La efectividad implica legitimidad y además causalidad. Por ende, se sustenta en datos objetivos, conceptos lógicamente correctos, conocimientos causales probados, cálculo de los efectos y los costos de las acciones directivas decididas, ingeniería de los procesos operativos, gerencias competentes, personal experto. Sin información, conocimiento causal y disposición de recursos las decisiones directivas son ineficaces, aun si son impecablemente legítimas, recogen políticamente las demandas ciudadanas y definen correctamente los problemas a resolver.

Actualmente el problema de la inefectividad directiva del gobierno en general y del municipal en particular es *su insuficiencia*. No dispone de todos los recursos que se requieren para dirigir la sociedad actual, que se caracteriza por la complejidad de su estructura, composición, funcionamiento. Para superar su insuficiencia, los gobiernos han comenzado a practicar un modo de gobernar asociado, colaborativo, abierto, cole-

giado con sus ciudadanos en numerosos asuntos públicos y que expresa y realiza efectivamente la representatividad política de la democracia liberal. Es la “gobernanza por cogobierno”, la *cogobernanza*. La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Social y la COP 21 del gobierno de la crisis climática y la transición energética son ejemplos de la conciencia internacional de la nueva gobernanza de la sociedad humana, que incluye la coordinación, la asociación y la colaboración entre los estados nacionales, los gobiernos, las empresas de mercado, la inteligencia social y las organizaciones sociales.

Sin embargo, hay evidencias de que la cogobernanza no es efectiva solo por el hecho de que incluye la participación ciudadana y lleva a cabo formas de consulta, conversación, concertación con los ciudadanos. La condición y propiedad decisiva de la cogobernanza es la calidad de la deliberación y la decisión pública que definen gobierno y ciudadanía más que la cantidad de los interlocutores, decisores y ejecutores. Es la calidad institucional, cognitiva, ejecutiva de los participantes más que su número y diferencia. Para construir la efectividad directiva de la participación se requiere *un marco de principios, normas y criterios* que guíen la interlocución y la deliberación pública y regulen el intercambio de las opiniones, la discusión, las concertaciones, los acuerdos entre el gobierno y la ciudadanía y la corresponsabilidad en la ejecución de los acuerdos.

En el entorno nacional de cambios y problemas de escala transnacional, la sociedad municipal es uno de los ámbitos más golpeados, porque las comunidades locales concretas, particularmente las que son menores en población y tienen rezagos económicos y políticos, perciben con mayor rudeza y daño los efectos del cambio climático (inundaciones, sequías, incendios, tornados...), los efectos del cambio tecnológico actual (desigualdad de acceso a los sistemas digitales de información y comunicación, incluidas las destrezas de su manejo que representan las oportunidades de empleo de los procesos de la inteligencia artificial), los cambios de la producción y del comercio de la economía establecida y los cambios de preferencias y conductas de los ciudadanos. El municipio es, asimismo, en buen número de naciones el sitio donde la pobreza, la desigualdad, la discriminación, el abandono y la emigración son una fatalidad intergeneracional. Es una historia social sombría.

Sin embargo, a pesar de los cambios y las condiciones aciagas, la sociedad local municipal por su historia, cultura, comunicación social, arraigo, es el ámbito que posibilita y facilita el gobierno cercano, interactivo, ciudadanamente denso y representativo, aunque su desempeño sea irregular y tenga altibajos. Y lo es, porque el gobierno municipal se ocupa de las condiciones y situaciones necesarias y comunes de la vida cotidiana de sus comunidades, no obstante que sus miembros tengan estatus sociales diferentes

y un grado de influencia desigual en las decisiones directivas del gobierno. El Ayuntamiento, la Comuna, por las implicaciones que sus funciones públicas tienen para atender y gestionar las necesidades y las actividades de la vida diaria de las personas y las familias de su población ciudadana es un gobierno que tiene en principio un significado vital de superior importancia y, por ello, puede entenderse y practicarse como un modo de gobernar que se decide y ejerce en afinidad, asociación y mutualidad con lo que la ciudadanía percibe, necesita y demanda como condiciones necesarias y exigibles de su vida en tanto ciudadanos de los municipios que conforman el Estado de Derecho.

Sin duda los gobiernos municipales requieren más recursos para poder gobernar con mayor eficacia y eficiencia en diversas materias y problemas que son ingobernables solo con los recursos singulares de los municipios. Sin coaliciones intermunicipales y sin la coordinación y cooperación de los gobiernos estatales y el federal, difícilmente el gobierno municipal puede controlar razonablemente los problemas y encauzar los cambios que sacuden a sus comunidades. Es pequeño para la magnitud de los problemas y los cambios.

La exigencia justificada de mayores recursos y de intergubernamentalidad son actividades y batallas a emprender y ganar. Sin embargo, el recurso comparativamente superior del municipio, su ventaja directiva frente a otros tipos de gobierno, es su entrelazamiento con las condiciones de vida de sus ciudadanos, su comunicación directa con la población, la colegialidad de su interlocución y deliberación pública sobre los asuntos de interés común.

Es en este punto crucial donde se deben enfocar las ideas, los enfoques, las propuestas directivas, los proyectos de progreso y bienestar. Hay que fomentar, establecer y practicar una interlocución y deliberación sistemática entre el gobierno y los sectores ciudadanos y entre los mismos sectores ciudadanos acerca de las condiciones y situaciones de interés general de la sociedad local. En el momento en que las decisiones gubernamentales municipales sean colegiadas, se basen en acuerdos y compromisos compartidos por los dirigentes de los ayuntamientos y los miembros de la sociedad local, regional, será altamente probable que estos municipios se vuelvan centros atractivos para vivir saludablemente, disfrutar de bienes y servicios necesarios y facilitadores, convivir sin miedos y amenazas, así como para inversiones productivas y para una nueva relación entre las actividades económicas y la biodiversidad de la naturaleza.

El regreso a la dirección colegiada del Ayuntamiento municipal puede ser una de las condiciones básicas para revalorizar la democracia liberal, reactivar su representatividad y recuperar la confianza social en su capacidad directiva, que hoy es su problema. Tiene sentido luchar por obtener una mayor cantidad de recursos para el gobierno

municipal que por causa de las prácticas políticas del país se ha vuelto un gobierno unipersonal, seccional, divisivo, polarizado, y también disociado de otros gobiernos e involucrado en asegurar los intereses de reproducción del poder local de los partidos políticos más que en responder a las expectativas y los problemas cotidianos de vida de los ciudadanos locales. Pero la condición decisiva de la legitimidad y efectividad del gobierno municipal y de la confianza social en su capacidad y responsabilidad directiva es involucrarse en consolidar el modo de gobernar en Ayuntamiento, que se ha forjado a lo largo de una historia política de siglos y se entiende y ejerce colegiadamente y que, por su posibilidad de mayor sustancia social, es la referencia deseable y exigible de la conducción y rectoría de la sociedad humana.