

UN BUEN GOBIERNO MUNICIPAL EN EL MARCO DEL FEDERALISMO POLITICO MEXICANO

Dr. José Guillermo Vallarta Plata

En forma inédita, el movimiento constitucionalista mundial ha venido experimentando, desde las últimas décadas del siglo XX y con mayor vigor en lo que va del siglo XXI, un proceso múltiple y heterogéneo de reformas paradigmáticas en el campo de los derechos humanos y en el fortalecimiento de la democracia, que han implementado aquellos países con una mayor cultura y mejor desarrollo político y social, lo que ha propiciado que nuestros países en desarrollo ejecuten reformas que se ajusten a los nuevos dictados del constitucionalismo mundial.

Un grupo de esas reformas se relaciona con el sistema político y jurídico del país y ha dado lugar a profundos y en algunos casos controvertidos debates, los cuales se centran en lo que se ha denominado la reforma del Estado.

Asignatura pendiente, el Estado mexicano aún está sujeto al viejo *corset* que data de 1917, el cual ha sido objeto de múltiples ajustes, pero que en opinión del suscrito, requiere una modificación de fondo que permita recrear al Estado mexicano.

México ha venido transformando su estructura constitucional, con la adopción de instituciones de avanzada y con la observancia de la normativa internacional de la Democracia, de los Derechos Humanos, de la modernización de la administración, la alternancia del Gobierno, el fortalecimiento de las instituciones electorales y el reconocimiento de nuevas herramientas en favor de una reforma política integral.

De esta manera se reconoció el Derecho a la Información; la obligación por parte del Estado de transparentar sus decisiones; la rendición de cuentas; se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, or-

ganismo no jurisdiccional, cuya función en defensa expedita y directa de la protección de los derechos humanos, la ha consolidado como un organismo fundamental ante las demandas de una mejor justicia que reclama el pueblo. El reconocimiento Constitucional de la Comisión, su reconocimiento como un organismo público, le da la categoría de un órgano de la sociedad y defensor de esta¹.

1.1.- EL FEDERALISMO POLÍTICO Y SU RECONOCIMIENTO EN EL NUEVO CONCEPTO DE DEMOCRACIA.

En el amplio abanico de concepciones acerca de lo que significa la democracia, podemos significar el ideal de los pueblos por encontrar la forma de convivencia que nos permita el disfrute de los bienes naturales y culturales, en términos de equidad, libertad y dignidad; asimismo conciliar la diversidad como una fuente de creatividad y armonizar mayorías y minorías.

Este amplio espectro nos hace reflexionar sobre la importancia del desarrollo del ideal democrático, que tiene que ver con el ideal *Rusoniano* en los estados nacionales contemporáneos.

En efecto, para Juan Jacobo Rousseau, la única forma democrática válida era la directa, en la que los ciudadanos son titulares, en términos de igualdad, de la soberanía y en forma conjunta el pueblo manifiesta su *voluntad general* en torno a lo que ahora llamamos las decisiones políticas trascendentales y el bienestar nacional.

Los conceptos de orden social, libertad y justicia, también han servido de referente para identificar a la democracia. Aquel Estado que garantice la libertad y la justicia es democrático.

La democracia, cada vez se asocia más con el constitucionalismo; es decir, con una organización viva, basada en la colaboración compartida de los diferentes componentes de la sociedad. De ahí el concepto de que las

personas no son superiores y subordinadas, sino coordinadas²

Dentro de este proceso de coordinación, el estado moderno, *id est*, las democracias más avanzadas, significan a la democracia participativa como un proceso de ejercicio coordinado, creador y responsable, de la *voluntad general*, parafraseando a *Rousseau*, que posibilita a los ciudadanos, titulares de la democracia, a ser coadyuvantes en el ejercicio del poder y la toma de las decisiones, posibilitando con ese ejercicio colectivo, la elaboración de Políticas Públicas coherentes y necesarias; a esto se le ha denominado la corresponsabilidad de la gobernabilidad.

La democracia política y social, debe ser un factor de integración, en estos tiempos de consolidación de las estructuras sociales.

Por ello, la democracia participativa, entendida en el ejercicio de la acción comunitaria; en la organización de colectivos cada día más responsables y comprometidos, en la ampliación y consolidación de la cultura de la democracia y en el ejercicio social de nuestras responsabilidades ciudadanas, será quien potencie el verdadero cambio que requiere nuestra nación.

Se corre el riesgo, en sistemas como el nuestro, en el que cada día la sociedad se sienten menos representada y desconfía de los representantes elegidos, de propiciar un desmoronamiento del sistema; en consecuencia se debe liberalizar y democratizar a nuestra sociedad, adaptando nuevos modelos y propuestas que nos permitan incidir en la toma de decisiones y en la gobernabilidad, permitiendo que la sociedad sea más activa en la cotidianidad de gobernar.

Debemos ser audaces y crear instituciones novedosas y viables para el futuro.

Ello se podrá lograr suscitando el más amplio debate público sobre la necesidad de un nuevo Federalismo político, en sintonía con las necesidades de una población heterogénea y diversa.

Es vital robustecer nuestro federalismo político; debemos diseñar instituciones basadas en fortalecer a las minorías, ampliar la democracia participativa creando más organismos ciudadanos y fortaleciendo los actuales, reintegrándoles su esencia y despolitizándolos para hacerlos viables; así, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Federal Electoral; el Instituto Nacional de Acceso a la Información; la Auditoría Superior de la Federación, por mencionar a los más relevantes, deberán de ser organismos auténticamente ciudadanos, en cuya integración no debe de participar ningún órgano político ni jurisdiccional y por lo tanto, no deberán existir intereses mezquinos.

Los cauces de la participación ciudadana en los procesos de la distribución de decisiones fundamentales, de consulta, de creación de políticas públicas, de la corresponsabilidad en materia legislativa, en la adopción de instituciones de avanzada en democracia participativa, serán fundamentales para consolidar una transición pacífica y superar la reacción al cambio que se ha anquilosado en grupúsculos de poder; en los partidos políticos con camarillas locales, los cuales se comportan y se inspiran en el ciego afán de defender la obsolescencia.

1.2.- LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Dentro del esquema de la Rendición de cuentas, quiero referirme a dos aspectos sustanciales, que se refieren a la ausencia de la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, aplicado a los ámbitos Federal, Estatal o Municipal. Para ello me permitiré analizar lo relativo a la Institución encargada por disposición constitucional de evaluar los resultados de la gestión financiera del gobierno Federal.

La transformación institucional que ha tenido nuestro país en las últimas tres décadas, ha posibilitado adoptar nuevos esquemas de participación ciudadana, mejorando las condiciones democráticas del sistema político mexicano.

Indudablemente que el reconocimiento a nivel constitucional del

acceso a la información y de la obligación del gobierno a transparentar la forma en que se ejercen los recursos públicos y la toma de decisiones, ha sido un paso fundamental para evolucionar a un verdadero sistema democrático; lamentablemente, la transparencia ha sufrido un retroceso en su aplicación, por la forma en que se ha configurado, ya que su implementación depende en gran medida de órganos políticos y no jurisdiccionales, en los cuales los ciudadanos no tienen ninguna intervención.

En los países con un alto grado de democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, se han convertido en elementos inherentes a su régimen político.

En ellos existe una conciencia generalizada, de que en la medida en que exista una mayor apertura para conocer la forma en como funcionarios políticos toman decisiones y ejercen los recursos públicos, mejora la calidad de la democracia.

Dentro del marco referencial de la transparencia habremos de evaluar al concepto “*Rendición de Cuentas*”, que en el derecho anglosajón se conoce como *accountability*³.

La rendición de cuentas no es considerada una reforma administrativa de revisión de los modelos burocráticos, sino que se concibe como una dimensión, un componente de la forma de reorganización de un Estado democrático.

Es un componente porque no implica un cambio integral del rumbo de las estructuras y organizaciones estatales sino incrementa la transparencia y vigilancia de las organizaciones, de las decisiones de los políticos y los resultados de políticas públicas y con ello el uso del dinero público.

La rendición de cuentas y la transparencia son elementos necesarios en los procesos de cambio democrático y desarrollo local porque, siempre que funcionen adecuadamente, permiten la participación y monitoreo de los ciudadanos con la gestión pública y en consecuencia, la actuación de los políticos.

Para que funcione es necesario establecer mecanismos institucionales que hagan viable:

El acceso a la información

La rendición de cuentas

La transparencia

El monitoreo

La acción política o jurisdiccional por impulso de un órgano ciudadano

En el caso del monitoreo, es importante que se cuente con la capacidad sancionadora ó vinculante; id. est., el *enforcement*. Para lograr lo anterior es necesario regular los mecanismos u órganos que posibiliten esa rendición de cuentas y en su caso se llegue al ejercicio de acciones políticas, como puede ser el caso de la inhabilitación temporal o definitiva del cargo y el ejercicio de acciones civiles, como la reparación del daño la responsabilidad patrimonial; o las de carácter penal.

Las actuales “instancias”, que existen en nuestro país, piden cuentas de programas y cumplimiento de objetivos; son parte de la administración pública y por lo tanto no representan un verdadero equilibrio y contrapeso. En este supuesto, el Poder Ejecutivo es “Juez y parte” de lo que controla tal es el caso de la Secretaria de Contraloría.

En esa virtud, estas instancias no pueden ser consideradas como instituciones de rendición de cuentas, por lo tanto es lógico suponer la resistencia institucional para evitar las acciones del *monitoreo ciudadano*.

En consecuencia, debemos considerar a la *rendición de cuentas* como una acción mas amplia que el control administrativo, ya que contempla no solo el *monitoreo*, sino el “*enforcement*”, es decir, la acción que ejerza una institución de carácter ciudadano, para enjuiciar a la administración pública.

Precisamente, es en la *rendición de cuentas*, en donde existen fallas estructurales que hacen nugatoria la aplicación del principio de transpa-

rencia, ya que la rendición de cuentas no existe sin la transparencia y en consecuencia, si no hay un medio idóneo para hacer efectivo el concepto rendición de cuentas, no existe la transparencia.

Me explico:

En nuestro País hay una ausencia de la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, aplicado en los tres ámbitos de la administración.

Para los fines de este ensayo, haré énfasis en la Institución encargada, por disposición constitucional, de evaluar los resultados de la gestión financiera del gobierno federal.

Es decir, solamente analizaré lo relativo a la Rendición de Cuentas y a la necesidad de reformar la Constitución General de la República para transformar la institución, ciudadanizándola y mejorando su funcionamiento, con criterios de independencia.

Es vital crear una institución de carácter ciudadano desde el diseño mismo de los mecanismos de rendición de cuentas, monitoreo y el ejercicio de las acciones políticas, civiles y penales de plena jurisdicción, que posibilite una verdadera participación ciudadana en las tareas de gobierno. Algunos autores anglosajones, como Ackerman, llaman a este ejercicio *co-gobernanza por rendición*, la cual, aunque representa el mecanismo más complejo de implementar, finalmente es el que asegura una efectiva rendición de cuentas.

Se trata por lo tanto, no de inventar un mecanismo y luego involucrar a la sociedad, sino hacerlo desde el diseño mismo del mecanismo.

En los modelos burocráticos clásicos, el control de los ciudadanos sobre los procesos de rendición de cuentas se realiza de forma indirecta a través de los órganos políticos. Con ello la sociedad pierde el control sobre las acciones públicas. Es el caso del sistema mexicano, que encarga al órgano legislativo la *rendición de cuentas*, lo que finalmente desvirtúa la esencia de la institución.

Lo ideal es la creación de organismos independientes, integrados por ciudadanos que actúen de manera imparcial, a fin de eliminar en lo posible que las autoridades hagan mal uso del poder para promover intereses partidarios o lo que es peor, personales; y si estos funcionan en base a mecanismos plenos de control, monitoreo y sanción, se puede lograr la moderación de la actuación de la autoridad.

Es decir, para que la rendición de cuentas sea efectiva, debe existir la obligación de los actores públicos de informar y justificar acciones y decisiones; y por parte del órgano controlador, debe existir la fuerza (*empowerment o enforcement*), *id. est.*, la capacidad para imponer sanciones. Los elementos de información, justificación y sanción, nutren el contenido de estos principios (*contestabilidad y empoderamiento*).

Para que la rendición de cuentas no se aisle o nulifique, es necesario involucrar a los ciudadanos y establecer con claridad los principios que posibiliten su actuación.

En nuestro país existen dos instituciones que pueden incidir en el principio de *Rendición de Cuentas*, a las cuales me referiré para una mayor claridad.

A.- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, jurídicamente enmarcan a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, indistintamente conocida con la denominación de Auditoría Superior de la Federación.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tiene como finalidad, evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobación con las disposiciones legales aplicables en los sistemas de registro y contabilidad gubernamental,

contratación de servicios, obra pública y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; determinación de responsabilidades e imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes, la práctica de auditorías con motivo de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios legales aplicables.

Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación, designado por el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados cuyos requisitos de elegibilidad son igualmente comunes para los otros titulares de los poderes de la Federación.

La entidad de fiscalización superior de la federación, prevista en el artículo 79 constitucional, es la actual Auditoría Superior de la Federación; se trata de una oficina de apoyo de la Cámara de Diputados, su tarea principal es el análisis de la “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, que es la reunión de las contabilidades de todos los entes involucrados en el presupuesto federal de egresos.

B. JUICIO POLÍTICO

El marco jurídico correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos que origina en última instancia la procedencia del *juicio político*, está conformado por cuatro ordenamientos fundamentales de carácter federal: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de “alta jerarquía” (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones

que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”

El nuevo artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y substanciación del juicio político. El párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 8o. de la ley reglamentaria. Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: Acusación de la Cámara de Diputados -previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolvería a través de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio o de la libertad, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Estado y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Estado.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo de artículo de esta misma Ley, por lo que toca al Gobernador del Estado, Diputados a las Legislatura Local y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Mayor dificultad ha encontrado la institución de la “Rendición de Cuentas”, que implica el cumplimiento cabal y honrado del ejercicio de la función pública principalmente de carácter electivo, o el ejercicio de una actividad administrativa que implique la responsabilidad de la aplicación y ejercicio de los recursos públicos.

En este caso, es común que el conocimiento de las anormalidades en el ejercicio de esta función, corresponde a los órganos políticos, principalmente el Legislativo⁴, quien conoce en única instancia de las denuncias de los órganos ó instituciones encargados de evaluar y denunciar.

Cuando se acciona ésta facultad de los órganos competentes, en la mayoría de los casos, éstos no tienen facultades vinculantes, ni pueden accionar de manera directa, sino que tienen que solicitar la intervención

del Ministerio Público para que denuncie el hecho ante la autoridad correspondiente, quien decide si existe ó no responsabilidad.

Lo anterior refuerza la afirmación que el principio de rendición de cuentas queda sujeto a un procedimiento político, en donde los partidos políticos de acuerdo a componendas y manejos internos, al margen de un *debido proceso*, establecen si hay o no responsabilidad. La práctica nos ha confirmado, que es excepcional que el órgano Legislativo proceda por malos manejos de funcionarios o políticos, lo cual implica una burla a la institución y una regresión a los postulados constitucionales de *la rendición de cuentas*.

Entratándose de la rendición de cuentas se hace evidente el rechazo sistemático de las autoridades y de la clase política a someterse al control de órganos fiscalizadores, quienes deben cumplir a cabalidad los postulados constitucionales de disciplina, orden y apego a la ley en el ejercicio de la función pública.

Es necesario transformar radicalmente las instituciones encargadas por disposición constitucional de hacer efectiva la rendición de cuentas a la administración, en este caso la Autoridad Superior de la Federación. A manera de propuesta, deberán propiciarse reformas a la Constitución, para modificar el *Status* y la misión de la Auditoría Superior de la Federación.

En forma genérica propongo las siguientes REFORMAS:

Primera.- Elevar a categoría de organismo público autónomo a la Auditoría Superior de la Federación, con la misión que le concede el artículo 79 constitucional, a fin de quitarle la dependencia al órgano legislativo federal.

Segunda.- La Auditoría deberá conformarse con un Auditor Superior y con dos órganos; uno de carácter técnico y otro colegiado, integrado exclusivamente por ciudadanos.

Tercera.- Deberá otorgarse al órgano colegiado de la auditoría,

la facultad de accionar una vez que conozca de los informes del órgano técnico de la propia auditoría, en razón de la evaluación de resultados de la gestión financiera de alguna entidad fiscalizada y determinar, *motu proprio*, si procede el ejercicio de la acción penal, la reparación del daño o la implementación del juicio político, lo cual deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional correspondiente, que por razón de competencia es un juez federal.

Cuarta.- Entratándose de la violación a la fracción VIII del artículo 110 constitucional. El órgano colegiado de la Auditoría Superior de la Federación, a través de su representante, deberá ejercitar acción de juicio político, el cual conocerá, en este único caso, el órgano jurisdiccional federal, quien tendrá facultades para remover a los servidores públicos; inhabilitarlos parcial o definitivamente y privarlos de su libertad y de sus bienes, cuando así proceda en el juicio que se implemente.

La facultad sancionadora de la auditoría superior de la Federación, debe ser de carácter vinculante y se constriñe a la determinación de responsabilidades, imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes, en lo que corresponde a la comprobación de la contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público. Cuando la autoridad incumpla alguna de estas sanciones, el órgano colegiado de la auditoría procederá al ejercicio de la acción civil o penal que corresponda y al juicio político.

Quinta.- El órgano colegiado de la Auditoría Superior de la Federación, estará conformado por ocho ciudadanos, seleccionados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante el sistema de insaculación, de un número de propuestas remitidas a la Cámara de Diputados por las estructuras ciudadanas reconocidas y registradas ante la propia Cámara; la propuesta debe de ser de un ciudadano por organización pudiendo haber varias propuestas a favor de una sola persona. El cargo de miembro del cuerpo colegiado no debe ser mayor a 10 años.

1.3.- VALOR POLÍTICO EN LA ACCIÓN DE GOBERNAR

El otro aspecto al que me referí en el punto 1.2, relativo a la ausencia de la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, se refiere a la evaluación de políticas públicas tendientes a calificar el quehacer público, a efecto de hacer eficiente la administración y de añadir a la eficiencia un valor político que permita desactivar las tendencias de la administración a erogar cifras multimillonarias para convencer a los gobernados de las bondades de las decisiones de la propia administración, lo que finalmente redundaría en un gasto innecesario e infructuoso que se etiqueta como *promocional político*, privando al país de cuantiosos recursos que actualmente se dedican a difundir la imagen del gobernante en turno y sus acciones de gobierno; esta acción se repite en las entidades locales y los municipios importantes del país, en consecuencia los recursos erogados son cuantiosísimos, lo más grave de la situación es la promoción política a favor del partido político en el gobierno ya sea en el nivel Federal, Estatal o Municipal.

La administración pública moderna, en el ejercicio pleno de lograr una administración eficiente, productiva y transparente, ha implementado indicadores que le permiten evaluar el valor público de la administración; coincidentemente los analistas han determinado cuatro grandes criterios para llegar a esta evaluación.

Valor político

Valor social.

Beneficios financieros.

Valor directo.

Valor político.- Es la acción de la administración que reditúa a favor o en contra los gobernantes; es la suma de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población. De ahí que el ciudadano común y corriente podrá evaluar en forma sencilla, si la administración pública ha cumplido con las expectativas sociales.

Valor social.- Este se constriñe a los temas de la competitividad y transparencia, por lo que su evaluación es institucional y social y de fácil. ¿Qué tan transparente o competitivo es el Estado mexicano; o la Paraestatal Petróleos Mexicanos? Es decir; existen parámetros estadísticos de medición que coadyuvan a despejar lo relativo al valor social del Estado mexicano

Beneficios Financieros.- Este principio se refiere a la calidad en el manejo de los recursos públicos, tema que deberá contar con una adecuada política de transparencia y rendición de cuentas.

Valor directo.- Se refiere a la medición o evaluación de la administración por la calidad de los trámites y servicios que ésta presta.

Esta acción de la administración está sujeta al escrutinio público y directo de los ciudadanos en general y en particular de quien solicita algún trámite o recibe algún servicio de la administración.

Es un criterio compartido, que la satisfacción o insatisfacción ciudadana es la madre de todos los procesos valorativos con que se mide el valor público que producen los gobiernos.

En los países democráticos, los gobiernos tienen implementados dispositivos que propician la evaluación de su actividad de manera objetiva; algunos lo hacen a través de encuestas, consultas, opiniones, etc., y los más avanzados han creado los gobiernos electrónicos para tal fin.

Contrario censu a la evaluación del valor privado, que se mide en la creación de utilidad, medida en dinero; el valor público sigue otros criterios, por lo que, en última instancia no debe interesarnos las finanzas públicas, sino el modo en que fueron empleadas; su beneficio social; la pulcritud de su manejo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Valor privado y valor público son en consecuencia cuestiones muy diferentes.

Aunque el análisis del gobierno electrónico es importante, para los efectos de este ensayo me referiré exclusivamente al valor político, haciendo énfasis en una práctica incorrecta de la administración federal y de muchos estados y municipios, de querer contrarrestar el valor político de sus administraciones, pretendiendo maquillarlas con acciones de mercadotecnia que cuestan mucho a la administración y que son de carácter político, por lo que desvirtúan su esencia.

Lo ideal sería constreñir al máximo la facultad del Ejecutivo Federal, de Gobernadores y Presidentes Municipales, de sustraer una parte importante de recursos para campañas mercadológicas o mediáticas, que tienen como objetivo sublimar la imagen del gobernante y resaltar sus obras.

Este tipo de acciones se puede observar de manera más intensa en los años de elecciones federales, locales y municipales; para muestra, analicemos el gasto del gobierno Federal mexicano en materia de publicidad (lo autorizado en el presupuesto de egresos de la Federación para el 2012). La cifra autorizada por el Congreso es grotesca; sobre todo porque es infructuosa, desproporcionada y electoralmente hablando es inequitativa, por lo que nuestra propuesta es reformar la Constitución General de la República Mexicana para constreñir estos gastos innecesarios y limitar la facultad de los Ejecutivos Federal, Estatal y Municipales, a su mínima expresión, en lo que se refiere al gasto en este tipo de partidas.

A mayor abundamiento, debemos analizar los países más avanzados democráticamente, ya que en ninguno de ellos existen gastos multimillonarios aplicados arbitrariamente por el titular del Ejecutivo, para dar a conocer a la población las obras realizadas o los programas implementados, como una acción de difusión y de conocimiento a la población, del estado que guarda la administración.

En países en vías de desarrollo, es criminal que se distraigan recursos del erario para estos fines; el presupuesto de egresos de la Federación, Estados y Municipios, debe de constreñirse a la esencia del desarrollo so-

cial y del mantenimiento de los servicios públicos, por lo que, propongo se reforme en primera instancia la Constitución General de la República, a efecto de establecer esta prohibición en los tres niveles de la administración pública mexicana.

1.4 EL MUNICIPIO EJE DEL DESARROLLO SOCIAL:

La prospectiva económica que se plantea sobre América Latina, nos permite reflexionar acerca de los graves problemas a que habrá que someterse esta región, requisito sine qua non, para consolidar un prometido desarrollo.

El fortalecimiento de la democracia es la necesidad de una apremiante en este proceso de cambio, proceso que debe tender a la integración.

El municipio, institución centenaria y tradicionalmente marginada, deberá ser el eje del desarrollo de nuestros países, por lo que la estrategia de crecimiento y consolidación de nuestras instituciones democráticas, deberá darse a partir de la transformación de la estructura municipal.

Pretender que el fortalecimiento de la democracia para avanzar en la integración se puede dar en forma aislada, es ignorar la realidad latinoamericana, que en forma mayoritaria ha relegado al municipio a su mínima expresión y ha impedido propiciar el desarrollo regional.

El principal problema que enfrenta el municipio latinoamericano es su falta de consolidación, ya que con excepción de Brasil y Colombia, el resto de nuestros países no le han reivindicado sus reales posibilidades de consolidación política y económica, impidiendo con ello la transformación regional, base del desarrollo.

Graves flagelos azotan a la región, los cuales deben combatirse con un proyecto integrador y con instituciones fuertes que permitan atacar desde su origen estos problemas constitucionales a nuestro estatus.

Es una realidad; sugerimos dar fortaleza a instituciones fuertes e

independientes; se debe fortalecer las políticas de reedición de cuentas,; de transparencia y acceso a la información, ciudadana dando los procesos y las instituciones que se conformen para estos propósitos.

Colateralmente se debe construir un Estado capaz, participativo, que privilegie políticas publicas que tiendan a superar las enormes diferencias sociales y económicas; que de preferencia a temas de salud y educación.

Que propicie temas de seguridad nacional regional.

En este abanico de posibilidades en la perspectiva de crecimiento en Latinoamérica, en menester detenernos en la realidad de la institución básica que permitirá y obstaculizará, según sea el caso el desarrollo regional.

Ante este panorama, se vuelve imprescindible la transformación de la institución municipal, la cual se encuentra, al menos en la realidad mexicana, en una de sus más sensibles crisis existenciales.

1.4.1 EL DESORDEN ADMINISTRATIVO

Durante el periodo de la alternancia, la disciplina política y administrativa que caracterizó a las administraciones emanadas del PRI, por razones de una hegemonía suelta al régimen presidencialista, se vio trastocada por un desorden en la administración y por la necesidad de emplear y controlar a través de la nomina a clientes de miles de militantes de partidos políticos que finalmente accedieron al poder, quienes les aseguraban la continuidad ; así pues, se sacrifico el orden en la administración y la eficiencia y control de la nomina, en aras del clientelismo la ausencia de profesionalización en la administración, el engrosamiento de la burocracia y la imposibilidad de afrontar los problemas de obras de obras y servicios por falta de recursos, dio inicio a la practica de endeudar al municipio, agravando el problema de su desarrollo.

Aunado a lo anterior la poca experiencia en los cuadros de la administración municipal, ausencia de profesionalismo y desconocimiento en la tarea de gobernar, sin ignorar la costumbre de considerar al poder como propio, dando lugar a practicas patrimonialistas y muchas de ellas francamente delictivas, han ayudado a ubicar en estado de crisis a la admi-

nistración municipal.

1.4.2 EL ESTADO DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Es evidente que la salud financiera, del municipio iberoamericano está en crisis; pocos países han logrado superar una situación desastrosa en la vida municipal, logrando una armonía en las finanzas publicas que ha fortalecido a la institución desgraciadamente estos ejemplos son la excepción a la regla general

*Cuadro comparativo (ver ponencia INDETEC y ver J. G. V. P.

Además de la crisis económica, financieras, administrativas y de valores que aquejan al municipio, debe resaltar la falta de cohesión de la institución, que carece de parámetros y de organización estructural profesional, ya que el municipio es descubierto cada tres años por las respectivas autoridades electas, que olvidan lo hecho anteriormente; no existe memoria municipal; planes y proyectos son ignorados; no hay censos de necesidades y el gasto público, al carecer de planes de desarrollo, se ajusta al capricho del Presidente o de la camarilla que gobierna.

El País cuenta con una verdadera dispersión de ordenamientos municipales y por lo general las administraciones ignoran los lineamientos municipales constitucionales sobre la materia.

A mayor abundamiento el artículo 115 constitucional que debe ser el eje del desarrollo municipal, es obsoleto y no cuenta con una Ley orgánica integradora, referencial y que de los lineamientos para la vida municipal. Es fundamental que se uniforma en una sola Ley orgánica nacional la realidad municipal, estableciendo para los diversos municipios de México, según sus características, población y actividad.

Propician este de acuerdo a la democracia participativa, privilegiando los principales de transparencia y eficacia.

Crea la administración civil de carrera en los municipios mexicanos y fortalecer la rendición de cuentas.

La nueva ley deberá contemplar una nueva realidad como son los municipios conurbados y los metropolitanos, quienes deben de contactar con nuevas estructuras, ágiles y eficientes que les permitan efectuar nuevas responsabilidades.

Se deberá de replantear el esquema impositivo nacional, para permitir al municipio grabar ciertas actividades que tengan como objetivo cubrir sus enormes requerimientos.

Baste en observar el estado que guardan calles y avenidas de todas las poblaciones y ciudades de México, para evidenciar que el municipio, tal como se encuentra, no puede hacerse cargo de este servicio público, sin que se fortalezca su hacienda y su capacidad impositiva.

Lo mismo diríamos del alumbrado público, agua potable y drenajes, por mencionar solo unos cuantos de los servicios municipales.

Ante esta realidad, el municipio mexicano no tuvo otra opción que acudir al endeudamiento para obtener un poco de oxígeno, medicina que no cura sus males; a la larga los agrava.

Es pues el momento de poner orden en el nivel municipal; se requiere una cirugía mayor y una voluntad a toda prueba para lograr una de las reformas más necesarias del Sistema Mexicano

(ENDNOTES)

*Es abogado egresado de la Universidad de Guadalajara, México.

Notario Público de la ciudad de Guadalajara.

Maestro en el postgrado de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y en la Maestría de Administración Pública del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco.

Doctor en Derecho (Suma Cum Laude) por la Universidad San Pablo CEU, Madrid, España.

Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios A.C., Membro no Residente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Es Nuestro Huésped de las Sigüientes Universidades : Universidad Simón Bolívar en Caracas, Venezuela, Universidad de la Plata en Argentina, Universidad de San Pablo CEU en Madrid, España; Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Colima, Universidad de Nayarit todas ellas de México. Vicepresidente de la Academia Nacional de Derecho Constitucional de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México (2008-2010), es Presidente del Comité Científico de la Organización Internacional de Cooperación Intermunicipal (OICI). A partir del mes de Noviembre de 2010 Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Es Autor de numerosas monografías artículos y ponencias. Entre sus libros se encuentra

Autor de numerosas monografías, artículos y ponencias.

Miembro no residente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Entre sus libros publicados se encuentran

“Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado”, La Novela Histórica Sobre Fidel Castro “Al Final de Una Vida”, La Consolidación de la Unión Europea a través del Tribunal de Justicia” La Protección de los Derechos Humanos, Régimen Internacional” El Régimen Latinoamericano de los Derechos Humanos”

Coordinador en elaboración de los libros “Homenaje post Mortem a Don Manuel Gutiérrez de Velasco” Y “Homenaje post Mortem a Don Enrique Álvarez del Castillo”.

- 1 Carpizo, Jorge, “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, Caleidoscopio Jurídico – Político. Presencia de los Maestros de la Facultad de Derecho en la prensa nacional. MEXICO, UNAM. 1991, P.105
- 2 José Guillermo Vallarta Plata. Democracia 2009, Razón y Acción. Primera Revista Virtual del Occidente de México. Guadalajara, Mex. Abril 2009
- 3 Emplearemos en este trabajo algunos vocablos derivados del inglés, producto de un Derecho administrativo anglosajón, que posee un mayor desarrollo que el nuestro.
- 4 Cámara de Diputados o Asambleístas