

EL GOBIERNO MÁS CERCANO: PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

JOSÉ SOSA¹

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, LOS CAMBIOS POLÍTICOS y económicos que han tomado forma en México han generado una amplia gama de nociones y conceptos nuevos que han enriquecido nuestro conocimiento de la realidad y nuestra capacidad para comprender todo tipo de fenómenos. El campo del gobierno y la administración pública no está exento de esta situación. Más aún, en su seno se han producido cambios de gran envergadura y alcance que han hecho necesario alterar sus nociones más tradicionales. Una de las áreas que ha sido particularmente afectada por este hecho es el estudio de las relaciones entre la sociedad y el gobierno.

La mayor democracia que vive el país y la abierta competencia electoral para los diferentes puestos políticos y administrativos han contribuido a dar un papel más relevante a los ciudadanos en la elección de autoridades y programas de gobierno. Por ello, nociones que concebían a los ciudadanos como actores pasivos frente al sistema político-administrativo han sido superadas y reemplazadas por nuevas elaboraciones que resaltan la influencia de los grupos sociales en la definición de agendas públicas y en la elección de los medios que emplean los gobiernos para alcanzar sus propósitos.

Entre la variedad de conceptos producidos en este tenor destaca el de *gobierno más cercano* como una referencia que pretende incorporar una visión democrática al trabajo de autoridades públicas. La idea de "cercanía del gobierno" se corresponde con el interés de académicos y políticos por descifrar las claves del diseño institucional que aseguren que toda instancia

¹ El autor agradece los comentarios y observaciones hechos a una versión preliminar de este trabajo por los profesores Ana Covarrubias, Samuel del Villar, Roberto Breña e Isabelle Rousseau del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Como es habitual, la responsabilidad del artículo es exclusiva del autor.

pública se mantenga sometida a un mandato social y no sólo a los propósitos de quienes las dirigen. La construcción del concepto se ha dado, además, como parte de un amplio esfuerzo por conocer y analizar los efectos que la democratización del sistema político mexicano ha tenido en ciertas instancias de gobierno. Sin embargo, y pese a la variedad de estudios y expresiones políticas que la emplean, *el gobierno más cercano* se mantiene como una expresión genérica y, como tal, se hace imprecisa y volátil. El gobierno más cercano resulta ser, en la mayoría de los casos, simplemente el gobierno física o geográficamente más próximo a la población.

El propósito de este trabajo es explorar las posibilidades de una definición menos ambigua de *gobierno más cercano* que supere y resuelva la imprecisión a la que se ha hecho alusión antes. La idea que guía la exploración es que *el gobierno más cercano* no es sólo el que se encuentra más próximo a los ciudadanos, sino también el que tiene la mayor capacidad para influir en sus condiciones de vida. Para dar sustento a esta idea, el trabajo recurre a dos tipos de evidencias. En primer lugar, se analizan las visiones que algunas de las principales corrientes de estudio en México tienen sobre esta noción. En segundo lugar, se resumen los principales hallazgos del trabajo de campo realizado en tres municipios y una delegación del Distrito Federal (Guadalajara, León y Naucalpan, e Iztapalapa) para obtener percepciones ciudadanas sobre el gobierno. En esta parte destacan las ambigüedades y contradicciones identificadas sobre lo que es y lo que debería ser la labor de los gobiernos en México desde la perspectiva de las personas entrevistadas. Finalmente, se apuntan algunas conclusiones derivadas de la confrontación de los planteamientos conceptuales con la evidencia recogida en el trabajo de campo mencionado. Cabe señalar que este trabajo constituye un avance parcial de resultados del proyecto "Las bases regionales de la gobernabilidad en México".

USOS DE LA NOCIÓN DE *GOBIERNO MÁS CERCANO*²

El explosivo crecimiento de los estudios sociales dedicados a asuntos de gobierno y administración pública, observado en México durante los últimos

² Al respecto, véanse los textos incluidos en las obras coordinadas por Mauricio Merino Huerta, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, y Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM-M.A. Porrúa, 1995; ambos son muestras representativas de esta postura argumentativa.

16 años,³ bien puede considerarse un fenómeno íntimamente ligado a la propia evolución del sistema político. La aparición de situaciones de mayor competencia político-electoral y de estrategias partidistas claramente orientadas a formular y aplicar enfoques distintos de los que hasta mediados de los años ochenta dominaban la formulación e implantación de políticas públicas conformaron una base empírica sobre la cual comenzaron a articularse diversos grupos de investigación y diversos proyectos académicos que dieron una salida adecuada a las tensiones y contradicciones que la disciplina mostraba por entonces.⁴

En términos generales, pueden identificarse dos corrientes principales de desarrollo analítico en esta materia. Por una parte, la influencia que las escuelas europeas y estadounidenses de *public policy* y *public management* comenzaron a ejercer, mediante los estudiantes mexicanos que en ellas obtuvieron posgrados, generó una corriente dominada por la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas de una parte de las dependencias federales. Esta corriente trajo así al entorno administrativo mexicano las *policy sciences* o el enfoque de las políticas públicas que luego sería formalizado y adecuadamente estructurado por Luis F. Aguilar Villanueva en su ya célebre *Antología de las políticas públicas*.⁵ Los puntos centrales de esta corriente son: a) una clara orientación al estudio de problemas concretos de las administraciones públicas, como ya se indicó, principalmente de las dependencias federales;⁶ b) la identificación de pautas o elementos comunes

³ Como meros datos ilustrativos de este crecimiento se pueden mencionar la creación de algunas publicaciones periódicas como *Gestión y Política Pública* y *Política y Gobierno*, ambas del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.; la realización y posterior publicación de investigaciones en torno al gobierno local apoyadas financieramente por la Fundación Ford; la colección de "Nuevas Lecturas de Política y Gobierno" editada conjuntamente por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., el Fondo de Cultura Económica y un grupo de universidades estatales; así como un mayor número de artículos en *Foro Internacional* dedicados a temas de políticas y administración públicas.

⁴ Ma. del Carmen Pardo, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo de 1993, pp. 12-29.

⁵ *Antologías de política pública*, México, M.A. Porrúa, 1993. 4 volúmenes: *La implementación de las políticas públicas*, *La hechura de las políticas públicas*, *Problemas públicos y agenda de gobierno* y *El estudio de las políticas públicas*.

⁶ "Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social [...] y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales y, en el mejor de los casos, los cambios y la evolución marginal en los esquemas tradicionales de la hechura de las políticas." Enrique Cabrero, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 196.

a los diferentes ámbitos de políticas;⁷ y c) el uso frecuente de modelos analíticos preexistentes para la interpretación de problemas.⁸ Pese a su influencia en ámbitos académicos y gubernamentales, esta corriente no ha logrado articular hasta ahora una perspectiva única, ni un esquema regular de trabajo que le permita transitar de una mera postura analítica hacia una posición más sólida como generadora de estudios sobre casos nacionales y, en consecuencia, productora de modelos y teorías derivados directamente de la experiencia de las administraciones públicas mexicanas.

La segunda corriente se articuló en torno a algunos fenómenos que previamente habían sido considerados por otras perspectivas, pero que adquirieron un perfil distinto a raíz de los cambios en el sistema político ocurridos a mediados de los ochenta.⁹ Esta corriente tomó como su principal punto de atención el nivel municipal de gobierno y todos los fenómenos y procesos que han tenido lugar en su entorno inmediato, tales como el surgimiento y consolidación de movimientos ciudadanos autónomos,¹⁰ la formación de estrategias partidistas específicamente orientadas a alcanzar posiciones de gobierno municipal,¹¹ y la propia evolución de la gestión pública local,¹² entre otros. La veta analítica de la que partió la mayoría de los estudios de esta corriente se encuentra en el enfoque identificado como *municipalismo mexicano*, que durante mucho tiempo fue el principal referente para comprender la situación de los gobiernos estatales y municipales de todo el país, y como el más “fiel” intérprete de la doctrina federalista mexicana.¹³

⁷ Enrique Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, México, M.A. Porrúa-CIDE, 1998.

⁸ Se trata del uso de categorías como “estructuras flojamente acopladas” (*loosely coupled systems*), modelos de política pública de “iniciativa exógena” (*outside initiative model*), de “iniciativa endógena” (*inside initiative model*), “coaliciones promotoras de intereses” (*advocacy coalitions*), “comunidades de política pública” (*policy communities*), “redes de política pública” (*policy networks*), y de modelos como “de arriba hacia abajo” (*top-down*), “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*), entre otros. Cfr. Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México...”, *op. cit.*, *passim*.

⁹ Soledad Loaeza, “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”, en Carlos Bazdreh *et al.*, *México: auge, crisis y ajuste*, México, FCE (“Lecturas del Fondo”, 73) 1993, pp. 57 y 59.

¹⁰ Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, *op. cit.*

¹¹ Tonatiuh Guillén López, *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México, 1992.

¹² Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1995.

¹³ Entre el amplio universo de autores y obras acumuladas bajo esta denominación, destacan como los más representativos: Miguel Acosta Romero *et al.*, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986; Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979; Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, 1992; Héctor Vázquez, *El nuevo municipio mexicano*, México, SEP, 1986.

Esta segunda corriente ha generado una masa crítica de conocimientos que ofrece amplia evidencia de lo que ha venido sucediendo en el país en materia de gobierno y administración pública y de los desarrollos organizativos y prácticos que han tenido lugar. Como una mera forma de distinguir los temas y subtemas que esta corriente ha tocado en su corta existencia, es posible identificar tres ramas en su seno: a) la rama de estudios de gestión y organizativos, b) la rama federalista y c) la rama municipalista prodemocrática.

En la primera rama, la de *estudios de gestión y organizativos*, se ubican los estudios encabezados por Enrique Cabrero y la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.¹⁴ El trabajo de esta rama tiene como tema central la evolución de las administraciones públicas municipales, más concretamente lo que se refiere a los cambios e innovaciones de tipo administrativo y de gestión.¹⁵ Las experiencias que han acumulado son producto directo del método de estudio de casos que han seguido.¹⁶ Los principales campos de especialización de esta rama son la hacienda municipal, la gestión de servicios públicos, la política urbana y la participación social.

La segunda rama, la *federalista*, comprende un número más amplio de autores e instituciones académicas y en su desarrollo han predominado estudios relativos a los procesos electorales y a los efectos que la alternancia política tiene en el sistema de relaciones intergubernamentales en todo el país.¹⁷ En este caso, la atención se ha puesto en la identificación de los pro-

¹⁴ Sin pretensión de exhaustividad, las obras que se pueden considerar más representativas de esta rama son: Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, op. cit.; Enrique Cabrero, *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1996; Enrique Cabrero, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1999; David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (eds.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-M.A. Porrúa, 2000.

¹⁵ "Es claro que el concepto de innovación es difuso y muy amplio en sus interpretaciones [...] A partir de esta idea la innovación municipal será entendida en este estudio como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal capaz de generar un conjunto de resultados que mejoran las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal." Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, op. cit., pp. 30-31.

¹⁶ "Cabe aclarar que en los estudios realizados la innovación no es vista como una experiencia única e inédita a nivel nacional, sino que se trata de un proceso que marca un cambio observable y capaz de ser evaluado, en un espacio municipal determinado." Enrique Cabrero, "Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso", en Carlos Carrocho y Jaime Sobrino, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1998, p. 18.

¹⁷ Entre otras, se pueden mencionar como obras representativas de esta rama, las de: Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición políti-*

cesos de cambio político propiamente hablando; es decir, en cómo la presencia de partidos políticos distintos del PRI en órganos municipales y estatales altera los sistemas políticos regionales y las relaciones entre estos gobiernos y el federal, para lo cual se emplean métodos de indagación diversos. En algunos casos, los estudios se dedican exclusivamente a analizar entidades federativas o municipios concretos;¹⁸ en otros se exploran variables o políticas concretas en varios casos;¹⁹ y en otros más se hacen valoraciones de carácter general relativas al régimen federal.²⁰

La última rama, *la municipalista y prodemocrática*, centra sus estudios en la identificación de elementos institucionales y de cultura política que pueden favorecer u obstaculizar la construcción de un sistema político plenamente democrático. Es decir, a diferencia del sentido descriptivo que las dos primeras ramas muestran, en ésta el propósito último de las reflexiones parece ser indicativo —o quizás abiertamente prescriptivo— en aras de la vigencia de los valores y las prácticas democráticas.²¹ Aquí, la singularidad del gobierno local reside en el potencial que se le atribuye como espacio de construcción democrática, como ámbito natural de organización social y como instancia clave para la lucha contra la pobreza:

La democracia directa no existe sola en el Estado contemporáneo. Su lugar hay que buscarlo entre formas democráticas más complejas, representativas e

ca, México, M.A. Porrúa, 199; Peter M. Ward, "Tendencias en los gobierno municipales de México: del partidismo a la tecnocracia", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, *op. cit.*, pp. 67-134; Victoria Rodríguez, "Recasting Federalism in Mexico", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 28, núm. 1, invierno de 1998, pp. 235-254; Alfonso Hernández, "Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos", México, CIDE, (documento de trabajo, División de Estudios Políticos, 90), 1998; Alberto Azíz Nassif, *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Triana, 1996; Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 3-37; Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71; y Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, M.A. Porrúa-CIDAC, 1995.

¹⁸ Tonatiuh Guillén, *Frontera norte: una década de política electoral*, *op. cit.*; Alberto Azíz, *op. cit.*

¹⁹ Peter M. Ward, *art. cit.*; Alfonso Hernández, *art. cit.*; Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*

²⁰ Arturo Alvarado, *art. cit.*; Luis F. Aguilar Villanueva, *art. cit.*; y Victoria Rodríguez, *art. cit.*

²¹ Las obras inscritas en este visión son: Mauricio Merino Huerta, *Fuera del centro*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1992; Mauricio Merino Huerta, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, *op. cit.*; Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, *op. cit.*

indirectas. Lo que quiere decir que sin un acuerdo partidista y sin un sustento legal que considere al municipio como la instancia propicia para poner en práctica un método de participación cobijado por las instituciones, esa propuesta democrática prosperaría poco. Y no hay otro sitio para recoger las tradiciones participativas de México, tan arraigadas como las prácticas centralistas del sistema político actual, que el municipio.²²

Por lo que toca al tratamiento que las dos corrientes dan a la noción de *gobierno más cercano*, sus posiciones son como sigue:

a) En el caso de la corriente de las políticas públicas, la visión dominante tiende a considerar que la relación que los ciudadanos establecen con las organizaciones públicas no está definida por una sola articulación de carácter individual. Los vínculos e interacciones están determinados por la formación de comunidades o núcleos de receptores/usuarios de los sistemas de política pública, lo que implica que una misma persona o grupo puede estar vinculado en diversas formas con una o más instancias de gobierno según el tipo de actividades que realice.

Así, un ciudadano o una familia cualquiera reciben y demandan de diversos organismos públicos un combinado variable de bienes y servicios a lo largo de sus actividades cotidianas. Lo mismo un servicio de transporte, que una consulta médica, que el cobro de impuestos y derechos, que la educación pública. La mayor o menor cercanía de cada nivel de gobierno frente a este ciudadano o familia depende justamente de la frecuencia e intensidad con las que éstos utilicen sus servicios. De ahí que para esta corriente no pueda existir una definición principal o única de "el gobierno más cercano", ya que cada ciudadano puede llegar a considerar que el gobierno local que presta los servicios públicos en su lugar de residencia es tan cercano o lejano como lo puede llegar a ser la dependencia federal que le obliga cotidianamente a cambiar sus pautas de trabajo o sus hábitos de consumo.

b) En el caso de la segunda corriente, su interés en el nivel municipal de gobierno le lleva a establecer una noción homogénea de *gobierno más cercano* que resulta ser sinónimo; justamente de gobierno municipal. Varias razones explican esta construcción: en primer lugar, los estudios que componen esta corriente asumen como punto de partida el proceso de transición democrática que se inicia con la llegada de gobiernos de oposición a algunos ayuntamientos del centro y norte del país a mediados de los ochenta. En términos generales, la mayoría de los autores considera que la alter-

²² Mauricio Merino Huerta, *Fuera del centro*, op. cit.; pp. 190 y ss. La cita corresponde a las páginas 193-194.

nancia política que tuvo lugar en estados como Baja California, Chihuahua y San Luis Potosí en una primera fase que culmina en 1989, y en otros estados a partir de entonces, es producto de la combinación de dos factores.

Por una parte, la movilización ciudadana motivada por la reivindicación de los derechos políticos de las poblaciones de los municipios con alternancia y, por otra, la posibilidad efectiva de que tales movilizaciones lograran triunfos electorales a escala municipal. Esto es, implicaron que por vez primera partidos distintos del PRI fueron capaces de establecer plataformas políticas de actuación en las que la relación con la población consistió no únicamente en un mandato de representación (como es el caso de cargos legislativos), sino que también involucró la creación de vínculos en torno al uso de presupuestos y programas, a la prestación de servicios públicos y, en general, a la atención de demandas sociales. De esta forma, el gobierno municipal pasó a ser el primer ámbito en el que se conjugaron y entrecruzaron los esfuerzos partidistas por ejercer posiciones ejecutivas de gobierno, y las demandas de grupos sociales que se manifestaban al margen de las estructuras corporativas y clientelares tradicionales y que, por ese hecho, no alcanzaban representación ni defensa efectivas.

En segundo lugar, y en relación estrecha con el punto anterior, una parte significativa de los estudios de la segunda corriente hace una comparación entre las posibilidades que ofrece cada uno de los niveles de gobierno para el surgimiento y consolidación de formas democráticas de competencia política y de representación en el gobierno y la administración. Esta comparación plantea necesariamente cuestiones y aspectos relacionados con la fuerza y capacidad de movilización de las oposiciones, lo que lleva a la identificación de un *continuum* que va del gobierno federal como el extremo con menores posibilidades de alternancia y democracia, pasa por los gobiernos estatales a los que se dan calificaciones alternativas según el grado de desarrollo democrático²³ percibido en cada uno de los 31 estados más el Distrito Federal, y culmina con los ayuntamientos a los que se atribuye un mayor potencial democrático, tanto por su número (más de 2 400 en todo el país) como por el hecho de que resulta más sencillo articular una estrategia opositora en un espacio geográfico y social más reducido que el que implicaría alcanzar una gubernatura o la presidencia de la república.²⁴ A lo anterior se agrega el énfasis que esta corrien-

²³ Algunos autores ofrecen calificaciones variables del grado de desarrollo democrático de las entidades federativas a partir del tipo de resultados electorales y de los mecanismos formales e informales de ajuste y solución de conflictos. Cf. Alfonso Hernández, "Las elecciones de 1997 y el federalismo en México...", *op. cit.*

²⁴ Esta última afirmación resulta cuestionable por no corresponder fielmente a la realidad. Si se comparan, por ejemplo, la extensión territorial y la dimensión demográfica de al-

te pone en la revaloración de los espacios locales como el ámbito natural, obvio y casi inevitable para la formación de organizaciones sociales de todo tipo, para la articulación originaria de intereses, y para la conformación de proyectos políticos y electorales. Esta visión del ámbito local asume que los ciudadanos lo consideran igualmente el ámbito primario para la participación en asuntos públicos.

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos. Pero debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La *participación social* supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo no estatal. En cambio, la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Por ello enfatizamos [...] el hecho de que la *participación ciudadana* no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía [...] Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Jesús Silva Herzog M. sostiene que “la familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y a la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano” [...] Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida [...] ²⁵

En tercer lugar, la presencia de la oposición en el nivel municipal de gobierno fue dando como principal resultado la aparición de políticas y programas sustentados y motivados por valores y estilos diferentes de los que, en forma más o menos generalizada, habían empleado las administraciones del PRI hasta 1985. Estas nuevas políticas y programas se distinguieron fundamentalmente por un cambio en las percepciones sobre el origen

gunos municipios de Baja California (Ensenada) o de Chihuahua (Ciudad Juárez), hubiera resultado más sencillo ganar gubernaturas en entidades como Colima o Tlaxcala, cosa que no sucedió hasta hace muy poco tiempo y sólo en el caso de Tlaxcala.

²⁵ Alicia Ziccardi, “Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana”, en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-M.A. Porrúa, 1998; pp. 28-29. Las cursivas están en el original.

de la legitimidad de los gobiernos y sobre cuál o cuáles eran las instancias a las que debían rendirse cuentas. Como resulta obvio suponer, las administraciones de oposición se manifestaron deudoras y provenientes de una legitimidad electoral y democrática y atribuyeron al electorado la facultad para demandar responsabilidades. El caso del gobierno de Ruffo en Baja California es una muestra adecuada de esta estrategia:²⁶

La gestión de Ruffo Appel ha debido sortear presiones de distinta naturaleza: desde las limitaciones presupuestales para hacer frente a los problemas urbanos y sociales [...] hasta las presiones de naturaleza política provenientes, preferentemente, de las organizaciones priistas locales [...] En el balance de la gestión panista, un cambio de importancia lo constituye la transformación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los dirigentes de las organizaciones tradicionales. El cambio en los métodos de negociación, traducido en el desplazamiento de los líderes con base en la gestión directa de los problemas y demandas de los ciudadanos y en la ruptura en el intercambio de bienes entre el Ejecutivo y las organizaciones corporativas, ha significado una drástica transformación en las reglas de operación del pacto corporativo a nivel local.

De esta forma, estos gobiernos de oposición (hasta dos mil) utilizaron criterios distintos para la ejecución de sus responsabilidades estatutarias de planeación y aplicación del gasto, alterando con ello la lógica precedente que consistía en reproducir a nivel municipal el discurso, las prioridades y hasta las denominaciones de los programas del gobierno federal en turno. Las nuevas modalidades adoptadas invirtieron la orientación política de las actividades de una lógica “de arriba hacia abajo” por otra “de abajo hacia arriba”. Lo que implicó que los vínculos con la población establecidos en el proceso electoral tuvieran la oportunidad de reiterarse y corregirse a través de consultas directas para la realización de obras e, incluso, en movilizaciones “en defensa de la autonomía municipal” dirigidas en contra de alguna medida o programa de los gobiernos estatal o federal con repercusiones en el municipio.²⁷

²⁶ Víctor Alejandro Espinosa Valle, *Alternancia política y gestión pública*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1998, p. 100.

²⁷ No está por demás señalar que muchas de estas movilizaciones estuvieron motivadas por acciones concretas de los gobiernos estatales o del propio gobierno federal dirigidas a desestabilizar o desacreditar al ayuntamiento de oposición.

*EL GOBIERNO MÁS CERCANO EN MÉXICO: EVIDENCIAS EMPÍRICAS*²⁸

La evidencia empírica que se ofrece en este apartado fue obtenida mediante la realización de entrevistas personales en vía pública a un universo de 244 personas. Las entrevistas consistieron en el llenado de un cuestionario de nueve preguntas. El cuadro 1 muestra la distribución de las entrevistas en las cuatro localidades que contempló el estudio y todas se realizaron durante los meses de abril a junio de 2000. La selección de las personas fue aleatoria, aunque la muestra se mantuvo en márgenes razonables de representatividad en términos de edad, sexo y nivel socioeconómico.

CUADRO 1

Composición del estudio

| <i>Localidad</i> | <i>Cuestionarios</i> | <i>%</i> |
|------------------|----------------------|----------|
| Guadalajara | 60 | 24.6 |
| León | 61 | 25.0 |
| Naucalpan | 63 | 25.8 |
| Iztapalapa | 60 | 24.6 |
| Total | 244 | 100 |

El objetivo del trabajo de campo fue obtener evidencia con respecto a la forma en que la población identifica los diferentes niveles de gobierno en México y las responsabilidades que a cada uno atribuye. Su diseño se basó en un estudio precedente que se realizó durante 1997 en la ciudad de Coslada de la provincia de Madrid, España.²⁹ Las hipótesis subyacentes al trabajo de campo fueron las siguientes:

- 1) En México las percepciones de la población sobre los gobiernos están dominadas por una tradición centralista que atribuye a los poderes federales la mayor capacidad para llevar a cabo acciones a favor del bienestar social y del desarrollo económico. Esta capacidad se va haciendo menor según se pasa del nivel federal al estatal y luego al municipal.

²⁸ Para la realización del trabajo de campo, el autor contó con el apoyo de las siguientes personas, a las que manifiesta su reconocimiento: Eugenio Arriaga del Ayuntamiento de Guadalajara; Gabriela Carranza de la Unidad de Documentación del Centro de Estudios Internacionales; Elizabeth Caro y Mónica Vargas del Gobierno del D.F.; y Gabriel Adame y Alfonso Tello de Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.

²⁹ Ernesto Carrillo, Isabel Bazaga, Juan Antonio Ramos, José Sosa y Manuel Tamayo, *Consumo y calidad de los servicios públicos: estudio de caso de la Ciudad de Coslada*, Madrid, Ayuntamiento de Coslada, 1998, 150 pp.

- 2) De la misma forma en que la población atribuye al gobierno federal la mayor capacidad de acción, considera que los problemas más agudos de ineficiencia y burocratismo se concentran también en el nivel federal. Lo que le lleva a pensar que la mejor forma de resolver estos problemas sería descentralizando algunas funciones a favor de los gobiernos municipales y estatales, a los que considera físicamente más próximos y, por ende, sobre los que podría influir más directamente.
- 3) En México existe una clara contradicción entre lo que la población piensa que deberían hacer los gobiernos y lo que en realidad hacen.

Siguiendo estas hipótesis, el trabajo de campo contempló cuatro áreas principales de indagación:

- 1) Definición de *gobierno más cercano* (pregunta 1 del cuestionario)
- 2) Grado de identificación de los funcionarios electos –presidente municipal, gobernador del estado y presidente de la república– por nombre y cargo (pregunta 2)
- 3) Identificación de la definición de *gobierno más cercano* con un gobierno en concreto (pregunta 3)
- 4) Atribución de competencias y facultades por nivel de gobierno (preguntas 4 y 5)

Los resultados que las 244 entrevistas arrojan para cada uno de los rubros considerados son los siguientes:

1) *Definición de gobierno más cercano.*³⁰ En el cuadro 2 se presenta la distribución de las respuestas dadas a la pregunta “*En su opinión, ¿cuál de las siguientes afirmaciones define mejor la expresión ‘el gobierno más cercano a los ciudadanos?’*” El orden de presentación no corresponde al que se utilizó durante cada entrevista, sino que se alteró para mostrar las respuestas de la más a la menos frecuente.

³⁰ Es necesario señalar que en la definición de *gobierno más cercano* concurren diversos factores asociados a otro tipo de percepciones que no siempre reflejan una visión uniforme del gobierno. En el estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM, 1996, la población entrevistada señaló que la palabra “gobierno” se asocia principalmente con “corrupción”, “justicia”, “presidente”, “trabajo” y “poder”. Véase en particular cuadro 5.5 “Gobierno”, p. 133.

CUADRO 2

Definición de *gobierno más cercano*

| <i>Definición</i> | <i>Frecuencia</i> | <i>Porcentaje</i> |
|--|-------------------|-------------------|
| "El gobierno que me ofrece más servicios" | 109 | 44.7 |
| "El gobierno que más influye en las condiciones de vida de mi comunidad" | 50 | 20.5 |
| "El gobierno en el que más puedo influir" | 39 | 16.0 |
| "El gobierno ante el que debo realizar más trámites" | 27 | 11.1 |
| "Ninguna" y "No sabe/ No contesta" | 13 | 5.3 |
| "Todas las anteriores" | 5 | 2.0 |
| Otras | 1 | 0.4 |
| Total | 244 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de resultados tabulados de 244 entrevistas.

La estructura de las opciones ofrecidas como respuestas marcó diferentes énfasis, tratando de identificar qué aspecto de la acción del gobierno puede ser considerado como el más significativo. De acuerdo con los resultados de la indagación, una mayoría importante de los entrevistados aceptó como más adecuada la opción que define los gobiernos, principal aunque no únicamente, como prestadores de servicios, antes que como generadores de bienestar (segunda opción en el cuadro 2) o como instancias guiadas por la participación popular (tercera opción) o por la realización de trámites (cuarta opción).

Esta definición implica, por un lado, que las percepciones ciudadanas en conjunto tienden a definir el *gobierno más cercano* en términos tangibles o identificables en una situación cualquiera. El gobierno se hace presente, entonces, en la medida en que tiene algo que hacer u ofrecer a los ciudadanos para modificar su vida. "El gobierno que ofrece servicios" tiene igualmente un componente de definición positiva para la población, por cuanto su acción está caracterizada por la concreción de hechos, ajustados precisamente a la idea de recibir o emplear un servicio, y no tanto por la sola presunción de que cualquier individuo tiene derechos y libertades que el gobierno debe garantizar, como las definiciones más liberales de Estado tienden a suponer. La distinción entre un gobierno positivo y otro con carácter tutelar se vuelve por tanto fundamental a la hora de que el ciudadano establece vínculos de cercanía con las instancias de gobierno. Por decirlo en forma esquemática: a mayor positividad –cantidad de bienes y servicios– que un gobierno cualquiera ofrece, mayor identificación del ciudadano con dicho gobierno.

Por otro lado, esta definición puede considerarse consistente y coincidente con las de otros estudios, incluido el de Coslada, en los que se afirma que a fines del siglo XX y principios del XXI el tipo y calidad de los servicios públicos que ofrecen los gobiernos conforman una referencia central para la medición del nivel de bienestar de la población. Los ejemplos van de situaciones en las que la mayoría de los servicios públicos son de acceso universal y gratuito –el caso de Suecia y algunos otros países nórdicos– a otras en las que el centro de la discusión se encuentra en la forma en que se proveen los servicios públicos y en torno a sus niveles de calidad y cobertura según sean prestados por instancias gubernamentales, empresas privadas o bien organizaciones de la sociedad (organismos no gubernamentales).³¹

2) *Grado de identificación de los funcionarios electos.* Una de las formas más directas de medir el grado de influencia o cercanía de los gobiernos respecto de la población es saber en qué medida los individuos identifican los diferentes gobiernos y a los funcionarios que los encabezan. En el cuadro 3 se presentan los resultados obtenidos en el trabajo de campo con respecto al grado en que los entrevistados identificaron a los funcionarios de los tres niveles de gobierno que les correspondían.

CUADRO 3

Identificación de funcionarios y cargos públicos

| <i>Funcionario / cargo</i> | <i>Nombre correcto</i> | <i>No sabe / No contesta</i> |
|--|------------------------|------------------------------|
| F. Ramírez/ J. Obregón /J. L. Durán/ R. Sosamontes | 119 (48.8%) | 125 (51.2%) |
| presidente municipal/ delegado | 126 (51.6%) | 116 (47.5%) |
| A. Cárdenas/ R. Martín/ A. Montiel/ R. Robles | 156 (63.9%) | 88 (36.1%) |
| gobernador del estado/ jefa de gobierno | 168 (68.9%) | 76 (31.1%) |
| Ernesto Zedillo Ponce de León | 230 (94.3%) | 14 (5.7%) |
| presidente de la república | 233 (95.5%) | 11 (4.5%) |

Fuente: elaboración propia a partir de resultados tabulados de 244 entrevistas.

Tal y como muestra el cuadro 3, los funcionarios menos reconocidos por la población son los presidentes municipales y el delegado de Iztapalapa –48.8% recordó los nombres de los funcionarios y 51.6% identificó los cargos de los mismos funcionarios–. En contraste, el funcionario público más reconocido por la población es el presidente de la república: 94.3%

³¹ Perri 6 e Isabel Vidal (eds.), *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-operative Action in Western European Welfare States*, Barcelona, Centre d'Iniciatives de l'Economia Social, 1994.

dijo su nombre y 95.5% identificó su cargo.³² La situación de los gobernadores es relativamente mejor que la de los presidentes municipales y el delegado de Iztapalapa, aunque aún muy distante del grado de identificación del presidente de la república.

Lo que estos resultados señalan puede, no obstante, estar afectado por otro tipo de variables, como la influencia de los medios de comunicación en la formación de imágenes públicas.³³ Pero, en todo caso, esta influencia no niega lo que el trabajo de campo señala. Más aún, puede ser una variable que justamente refuerce la idea de que *el gobierno más cercano* a los ciudadanos es aquel que más servicios les ofrece, incluidos los que tienen que ver con acciones y programas de publicidad y *marketing* gubernamental. Desde la perspectiva de los gobiernos, el uso de los medios de comunicación está motivado por la necesidad de obtener legitimidad y popularidad. Desde la visión de los ciudadanos, el que un gobierno trate de ser conocido mediante anuncios o campañas publicitarias ofrece la oportunidad de emitir juicios sobre la veracidad o falsedad de los mensajes y, en esa medida, de otorgar mayor o menor legitimidad al gobierno en cuestión. No debe olvidarse el hecho de que cualquier campaña publicitaria puede tener efectos negativos sobre la imagen de un gobierno, si no cuenta con un mínimo de certeza respecto de lo que afirma que el gobierno es o lo que el gobierno hace.³⁴

3) *Identificación de la definición de gobierno más cercano con un gobierno en concreto.* Una vez que los entrevistados identificaron a funcionarios electos y sus cargos, se les interrogó acerca de a cuál de esos funcionarios consideraban el más cercano, definido como el que tendría la mayor capacidad para influir en las condiciones de vida de su comunidad. Las respuestas obtenidas marcaron una clara diferencia con respecto a las precedentes. El cuadro 4 muestra cómo, sorpresivamente, el funcionario considerado como el más cercano es el presidente municipal, seguido por el presidente de la república y, por último, el gobernador. Es decir, que pese a ser el funcionario menos conocido por la población es, al mismo tiempo, al que se le atribuye la mayor cercanía. Cabe destacar que, en una parte importante de las entrevistas realizadas, las personas trataron de obtener alguna orien-

³² En el cuadro 5.5 del estudio *Los mexicanos de los noventa*, loc. cit.; la tercera palabra más asociada a "gobierno" es "presidente", después de "corrupción" y "justicia."

³³ Ulises Beltrán y Alberto Cinta, "Medios de comunicación y agenda pública", en Fernando Serrano M., *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-FCE-CONACYT, 1998, pp. 295-328.

³⁴ Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo, "El marketing para el gobierno y la administración pública", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (eds.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 199-217.

tación del entrevistador respecto de si la pregunta se refería a “lo que debería ser” o “a lo que es en realidad”. En todos los casos se indicó que la respuesta debía referirse a lo que era en realidad.

CUADRO 4

Identificación del *gobierno más cercano*

| <i>Funcionario/ gobierno</i> | <i>Respuestas</i> | <i>Porcentaje</i> |
|--|-------------------|-------------------|
| Presidente municipal/ ayuntamiento | 98 | 40.20 |
| Gobernador/ gobierno estatal | 54 | 22.13 |
| Presidente de la república/ gobierno federal | 65 | 26.63 |
| Otras respuestas | 27 | 11.04 |
| Totales | 244 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de resultados tabulados de 244 entrevistas.

Para profundizar más en esta relación, en la base de datos se realizó un cruce de variables para saber en qué medida cada gobierno era identificado con la definición de *gobierno más cercano* dada al inicio de cada entrevista. El cuadro 5 muestra una clara consistencia entre las definiciones de *gobierno más cercano* y la identificación de cada uno de los niveles de gobierno. Las cuatro interrelaciones más recurrentes fueron: a) el ayuntamiento como prestador de servicios (17.6%), b) el gobierno federal como prestador de servicios (13.9%), c) el ayuntamiento como generador de bienestar (9%), y d) el gobierno estatal como prestador de servicios (7.8%). Además, en los tres niveles de gobierno, la definición más frecuente fue la de prestador de servicios, lo que reitera lo dicho antes en el inciso 1) de este apartado.

CUADRO 5

Identificación de gobiernos con definición de *gobierno más cercano*

| <i>Definición de gobierno más cercano</i> | <i>Gobierno</i> | <i>Gobierno</i> | <i>federal</i> |
|--|---------------------|-----------------|----------------|
| | <i>Ayuntamiento</i> | <i>estatal</i> | |
| “El gobierno que me ofrece más servicios” | 43 | 19 | 34 |
| “El gobierno que más influye en las condiciones de vida de mi comunidad” | 22 | 13 | 9 |
| “El gobierno en el que más puedo influir” | 16 | 14 | 9 |
| “El gobierno ante el que debo realizar más trámites” | 10 | 5 | 10 |
| Otras respuestas | 7 | 3 | 3 |
| Totales | 98 | 54 | 65 |

Fuente: elaboración propia a partir de resultados tabulados de 244 entrevistas.

4) *Atribución de competencias y facultades por nivel de gobierno.* La última dimensión por considerar en la construcción de un concepto amplio de *gobierno más cercano* se refiere a la distribución de competencias y facultades entre niveles de gobierno que los ciudadanos hacen. Esta distribución es, la mayoría de las veces, producto de percepciones personales que poco tienen que ver con el reparto efectivo que hacen textos legales como la Constitución o más específicos como las leyes orgánicas municipales.

En el estudio realizado, se ofreció a cada persona entrevistada una lista de ocho políticas o ámbitos de política pública en los que regularmente actúan los gobiernos, pidiéndoles que señalaran a cuál de los tres niveles de gobierno atribuyen cada uno. Los resultados se presentan en el cuadro 6.

Una vez más, el gobierno más identificado es el gobierno federal, al que los entrevistados atribuyeron por mayoría cinco de los ocho ámbitos de política pública: salud, educación, empleo, alimentación y turismo. Los gobiernos estatales recibieron dos: seguridad pública y transporte. En tanto, al ayuntamiento se le atribuyó únicamente la política de vivienda. Si se compara esta distribución con la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁵ en varios artículos, así como la que ha resultado de la aplicación de diversas políticas de descentralización y fortalecimiento del federalismo en México³⁶ en los últimos años, lo que se obtiene es un cuadro contradictorio y ciertamente alejado de la realidad. Por ejemplo, las políticas de salud y de educación constituyen los ámbitos en los que la descentralización a favor de los gobiernos estatales ha tenido más avances y, sin embargo, en el estudio se le siguen atribuyendo al gobierno federal. Otro caso similar es el de las políticas de transporte que, por lo menos en lo que toca al transporte urbano de pasajeros, corresponden primordialmente al gobierno municipal. En el estudio esta capacidad se le otorga a los gobiernos estatales. Por último, la única política atribuida a los ayuntamientos, la de vivienda, suele corresponder en forma coordinada a los gobiernos estatales y al gobierno federal. La participación de los ayuntamientos en esta política se limita, por lo general, a la cesión de terrenos y al otorgamiento de licencias.

CONCLUSIONES: *EL GOBIERNO MÁS CERCANO* EN MÉXICO

Por lo expuesto hasta este punto, puede concluirse que no hay una relación clara entre los planteamientos analíticos desarrollados en México, ex-

³⁵ Un análisis adecuado de la distribución de competencias en México se puede consultar en Josafat de Luna Martínez, "El federalismo mexicano: cambios y continuidades (1982-1998)", tesis de licenciatura en administración pública, México, El Colegio de México, 2000.

³⁶ Enrique Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México 1985-1995*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1998.

CUADRO 6
Atribución de responsabilidades por nivel de gobierno

| Gobierno | Seguridad | | | | | | | |
|------------------|-----------|-------|-----------|-------------------|--------|--------------|------------|---------|
| | Vivienda | Salud | Educación | Seguridad pública | Empleo | Alimentación | Transporte | Turismo |
| Ayuntamiento | 91 | 64 | 37 | 73 | 54 | 53 | 67 | 37 |
| Gobierno estatal | 70 | 74 | 68 | 97 | 78 | 47 | 105 | 78 |
| Gobierno federal | 61 | 84 | 127 | 47 | 80 | 93 | 51 | 95 |
| Otras respuestas | 22 | 22 | 12 | 27 | 32 | 51 | 21 | 34 |
| Total | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 | 244 |

Fuente: elaboración propia a partir de resultados tabulados de 244 entrevistas.

puestos en la primera parte, y las percepciones ciudadanas, presentadas en la segunda. De un lado, los conceptos ofrecidos por las corrientes identificadas cuentan con un soporte argumental que les permite afirmar que existe una vinculación más o menos precisa entre la noción de *gobierno más cercano* y los ayuntamientos de todo el país. Por otro, esta suposición no se corrobora en las percepciones ciudadanas obtenidas en el trabajo de campo realizado en cuatro localidades del país y reportado en la parte segunda. Pero más allá del interés o la utilidad que pueda tener demostrar la existencia o inexistencia de una relación entre las visiones académicas y las percepciones ciudadanas, lo que ha resultado útil para este estudio es comprender lo que la confrontación de ambas visiones puede ofrecer. Siguiendo las líneas planteadas a lo largo del texto, en particular las hipótesis que guiaron el trabajo de campo, las conclusiones preliminares que se pueden plantear son de dos tipos: a) utilidad de la distinción entre conceptos normativos y conceptos descriptivos relacionados con el gobierno, y b) identificación de factores asociados a la construcción de percepciones colectivas sobre el gobierno y la administración pública.

a) *Conceptos normativos y descriptivos relacionados con el gobierno.* De la confrontación de evidencias parecen surgir dos conceptos potencialmente útiles para la comprensión de los fenómenos ligados a las actividades del gobierno. Estos conceptos son “el gobierno positivo”, por una parte, y “el gobierno realizador del bien común”, por la otra. “El gobierno positivo” debe ser considerado como un concepto de carácter descriptivo que puede ayudar a identificar fenómenos concretos de actuación gubernamental, en los que la oferta de bienes y servicios constituye el punto de referencia y el vínculo principal entre ciudadanos y organizaciones públicas.

De esta forma, la definición “positiva” de gobierno puede ser útil para señalar las modalidades y variaciones que en la realidad se presentan sobre lo que los gobiernos ofrecen y hacen por sus ciudadanos en contextos y situaciones diferentes.³⁷ Puede contribuir a identificar los factores clave que determinan la relación que se da entre la capacidad de gestión de los gobiernos y el grado de legitimidad que obtienen de su población, medida esta última en términos de reiteración de comportamientos electorales (reelección o conservación de la misma mayoría política en aquellos casos en los que no hay reelección) y de un mayor apoyo a programas y políticas específicos.³⁸

³⁷ Sobre esta idea puede verse al artículo de Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo incluido en este número.

³⁸ Ernesto Carrillo *et al.*, *op. cit.*; Enrique Cabrero, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso, op. cit.*, y Perri 6 e Isabel Vidal, *op. cit.*

“El gobierno como realizador del bien común” es una definición de carácter normativo que afecta las cuestiones que tienen que ver con el establecimiento de marcos legales, con el reconocimiento de derechos sociales y con las obligaciones que los gobiernos tienen de dar cumplimiento a tales derechos.³⁹ Esta noción abarca el análisis de leyes y ordenamientos jurídicos que crean, amplían, reducen o modifican el cúmulo de responsabilidades gubernamentales y el número de funciones concretas que se deben realizar, así como las políticas, programas y organizaciones que los gobiernos pueden tener para cumplir con tal mandato.

En este sentido, el uso de la noción de “gobierno realizador del bien común” adquiere un mayor potencial explicativo, al hacer necesaria la comparación entre los fines que las decisiones de carácter legislativo establecen y los medios que las administraciones públicas utilizan para cumplirlos. Las experiencias de reforma del Estado y de modernización administrativa, que han tenido lugar en casi todo el mundo a lo largo de las últimas tres décadas, han servido para identificar inconsistencias y contradicciones en las formulaciones fines-medios que los gobiernos establecen,⁴⁰ lo que ha planteado a su vez la necesidad de que los cuerpos legislativos se involucren más en los procesos de política pública y que sus decisiones no se limiten a establecer derechos sociales y obligaciones gubernamentales.

Adicional a lo anterior, la distinción entre “gobierno positivo” y “gobierno realizador del bien común” ofrece también otra posibilidad analítica. Las dos definiciones pueden ser útiles para comprender las relativas contradicciones que se presentan en las percepciones ciudadanas. Se podría pensar que la idea de “gobierno realizador del bien común” es un concepto vigente entre los ciudadanos y que sirve para definir un punto ideal que contrasta con la realidad, un punto concebido como libre de los problemas o insuficiencias que las relaciones cotidianas muestran. Es, por decirlo en forma simple, la definición de “deber ser”. Este concepto sirve entonces para formular la superación de lo que se percibe como vicios o debilidades de la actuación gubernamental vigente, presente. “El gobierno realizador” —el ideal— es aquel que ofrece algo mejor que “el gobierno positivo” —el que se tiene.

Así, los gobiernos estatales o los municipales en México pueden llegar a ser considerados como “gobiernos realizadores del bien común” en opo-

³⁹ Asumo con esta definición un lugar común en la literatura y en el debate político que afirma que lo que las leyes establecen puede ser considerado como la noción del “bien común”. Para una discusión más amplia puede consultarse a Salvador Giner y Sebastián Sarasa, *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997.

⁴⁰ Manuel Villoria Mendieta, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP, 1996, pp. 376-377.

sición y contraste al gobierno federal que es "el gobierno positivo", lo que da cierta consistencia y poder explicativo a las contradicciones descubiertas en el análisis de opiniones. Esta configuración explicaría también por qué puede considerarse que las visiones que reivindican el gobierno municipal como el mejor gobierno son idealistas o románticas, ya que asumen que este gobierno "realizador" no tendría los defectos y desviaciones que se achacan al gobierno federal, olvidando que los procesos de política pública condicionan en gran medida y con fuerza propia las actuaciones de funcionarios y organizaciones de cualquier nivel y en cualquier ámbito.

b) *Factores asociados a la construcción colectiva de la imagen del gobierno.* Al haber pasado del análisis de los conceptos de *gobierno más cercano* a la consideración de definiciones de carácter normativo y descriptivo, se ha podido obtener una visión más amplia de los factores que condicionan tanto la labor académica de análisis como la opinión que los ciudadanos pueden tener de los gobiernos. De esta forma, se demuestra que las limitaciones que impone el estudio de casos aislados, para fines académicos, no son necesariamente distintas de las restricciones que por condiciones geográficas, políticas o sociales enfrentan los ciudadanos en sus relaciones con los gobiernos y, como consecuencia de ello mismo, constriñen sus posibilidades de definir el mejor gobierno o *el gobierno más cercano*.

Así también, para los ciudadanos resulta complejo poder definir con exactitud una noción cualquiera, como ha sido el caso de la noción de *gobierno más cercano*. Más allá de las inevitables cuestiones semánticas que las definiciones de "cercanía" y de "gobierno" tienen, debe reconocerse que hay una abierta ambigüedad a la hora de tratar de acotar las actividades gubernamentales. Las contradicciones que han quedado evidenciadas en este estudio confirman tal ambigüedad.

En otro orden de ideas, es posible afirmar que las hipótesis de las que partió el trabajo de campo han quedado, en alguna medida, confirmadas. Esto es, al planteamiento del papel del centralismo en la conformación de percepciones (hipótesis 1), tanto las elaboraciones académicas como las opiniones de las personas entrevistadas le otorgan un peso significativo. El rechazo al poder excesivo de las instancias federales, en las posiciones de los estudiosos, se corresponde con la atribución desequilibrada de facultades que las personas entrevistadas señalaron (cinco de ocho políticas públicas fueron atribuidas al gobierno federal). En el caso de la hipótesis 2, la que señalaba que la mejor forma de superar los vicios del actual estado de cosas era una mayor descentralización, las visiones recabadas en este estudio confirman que la mayoría de los analistas y los ciudadanos piensan que el gobierno municipal es simplemente mejor que el federal por el solo hecho de encontrarse físicamente más cercano. Esto último se hace, no obs-

tante, omitiendo cuestiones como la posibilidad de que los gobiernos municipales de gran tamaño –como los que hay en las zonas metropolitanas del país– puedan presentar los mismos vicios y deficiencias que presenta el gobierno federal. Por último, la hipótesis 3, relativa a la existencia de contradicciones en las percepciones ciudadanas, ha sido demostrada ya en párrafos precedentes, por lo que sería redundante ampliarla.

Finalmente, si bien la confrontación realizada indica la importancia de variables como el contexto político que rodea a ciudadanos y gobiernos, o la influencia de los medios de comunicación en la conformación de imágenes colectivas, es fundamental reconocer que en la construcción de una noción de *gobierno más cercano* y en su aplicación median factores de carácter subjetivo que limitan su uso y aceptación.

Factores como la adopción de una postura prodemocrática, la búsqueda dominada por la identificación de mejoras organizativas o de gestión, o el solo deseo de describir una experiencia y dar testimonio de la misma, alteran de fondo la posibilidad de reconocer en contextos diferentes los logros o rasgos que hacen valiosa la circunstancia destacada por analistas o ciudadanos. Resulta difícil trasladar las opiniones y percepciones sobre el gobierno que surgen de las elecciones a las fases posteriores de formación de gobierno y de definición de políticas públicas. Las fases posteriores a las elecciones, dedicadas a la formulación de políticas públicas, se alejan continuamente y en forma inevitable de los juicios de valor y de las percepciones fraguadas al calor de la lucha electoral. En estas fases, las restricciones de carácter presupuestal y legal, la presencia de inercias burocráticas y la limitada capacidad de los instrumentos públicos para ofrecer soluciones simultáneas a todos los problemas sociales, obligan a que los gobiernos adopten decisiones parciales y establezcan jerarquías de problemas que marcan una clara distancia con lo planteado por candidatos y partidos. Esta singular condición afecta por igual a todos los gobiernos, sin importar orientación ideológica, ubicación en el territorio o posición en la escala federal.

Por tanto, la noción de *gobierno más cercano* no puede limitarse a la intencionalidad que ciudadanos o estudiosos puedan tener. Es necesario reconocer el peso que tienen las visiones de los funcionarios públicos y las propias organizaciones gubernamentales en los hechos que dan forma a la actuación del gobierno, ya que en este ámbito es posible identificar también intencionalidades y propósitos. En consecuencia, cabe concluir que, en el uso de *gobierno más cercano*, debe asumirse una postura que lo reconozca más como un concepto en permanente cambio que como una definición única e inequívoca aplicable a cualquier circunstancia.